

Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada

*Superar las inercias y
construir espacios nuevos*



**Riesgos y oportunidades en la
cooperación descentralizada**

Superar las inercias y construir espacios nuevos

Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada

Superar las inercias y construir espacios nuevos

**Enrique del Olmo, Alfonso Sancho i Vendrell,
Gonzalo Fernández, Mariana Haedo,
Iker Uson, Jesús González, Euskal Fundazioa**

Esta edición cuenta con el apoyo de



Gipuzkoako Foru Aldundia
Diputación Foral de Gipuzkoa

Giza Eskubideetarako, Enplegurako eta Gizarteratzeko Departamentua
Departamento para los Derechos Humanos, el Empleo y la Inserción Social

Ilustración de portada: César Marcos
Diseño: Tercera Prensa-Hirugarren Prentsa s.l.

© PTM-Mundubat
Sombrerería, 2- 3º 48005 Bilbao
Tel. 94 416 23 25
www.ptmmundubat.org
© de esta edición:
TERCERA PRENSA-HIRUGARREN PRENTSA S.L.
Peña y Goñi, 13, 1º - 20002 Donostia-San Sebastián
e-mail: hiruga01@sarenet.es

ISBN: 84-87303-95-1
Depósito Legal: SS-1567/06
Imprime: Michelena artes gráficas

Índice

Presentación	7
Calidad y eficacia de la cooperación descentralizada	
Enrique del Olmo	11
La cooperación local y descentralizada. Análisis crítico y nuevas perspectivas.	
Alfonso Sancho i Vendrell	29
¿Es el desarrollo local el ámbito más adecuado para la cooperación descentralizada?	
Gonzalo Fernández	53
La cooperación internacional descentralizada española en Centroamérica en el área del municipalismo y la descentralización	
Mariana Haedo	73
Hacia una estrategia concertada y coordinada	
Iker Uson González	99
Dimensión política de la cooperación descentralizada	
Jesús González Pazos	117
Los municipios, actores de primer orden	
Euskal Fundoa	135

Presentación

Los autores de este libro sobre cooperación descentralizada están de acuerdo en dar una importancia estratégica a los actores locales y autonómicos, en la medida en que por su posición pueden fortalecer procesos de desarrollo local endógeno en países del Sur, así como extender y consolidar la actividad solidaria de ONG representativas del tejido social de nuestra realidad del Norte. Además, este tipo de cooperación, al focalizar su atención en proyectos y programas centrados en municipios y pequeños territorios, constituye un incentivo para animar los procesos de descentralización de los Estados en países del Sur, dotando a las alcaldías de capacidad de decisión en lo referente al desarrollo humano sostenible.

La cooperación descentralizada se ha extendido hasta el punto de representar casi el 15% de la Ayuda Oficial al Desarrollo en el Estado español, lo que da idea de su magnitud. Pero siendo importante la dimensión económica es tanto o más la dimensión solidaria, dado que desde los municipios y las autonomías se van construyendo espacios de relación directa entre actores e instituciones Norte-Sur. Los hermanamientos, las agendas entre mujeres, los vínculos que tienen como base a distintos comités de solidaridad, son algunos ejemplos de las bondades de una cooperación que atiende a lo pequeño y lo mediano con especial atención. Esto permite que la solidaridad se beneficie del efecto multiplicador que significa la existencia y la acción de organizaciones locales.

Sin embargo, los textos que publicamos, están asimismo de acuerdo en citar y analizar debilidades notables de la cooperación descentralizada en el Estado español. La ausencia de estrategias

concertadas y coordinadas es la debilidad de la que deriva una fragilidad estructural. Una gran parte de ayuntamientos, lo que es extensible a un número de gobiernos autónomos, funcionan por proyectos, sin otro horizonte que el de repartir las subvenciones de un modo que resulte satisfactorio para las ONG demandantes. Esta práctica contiene con frecuencia una dimensión clientelar distante de un enfoque de desarrollo, que da como resultante dispersión de esfuerzos, ausencia de una visión holística y pérdida en términos de eficacia y eficiencia de recursos potencialmente muy interesantes. Sin embargo, los autores reconocen que hay esfuerzos en ciudades y autonomías para llevar a cabo una cooperación rigurosa y solvente, que entiende que su dimensión económica, con ser limitada, puede ser un activo en los procesos de transformación social y de desarrollo endógeno. Por citar un ejemplo que nos toca de cerca, hay que citar como coherente el esfuerzo de la cooperación del Gobierno Vasco en lo que tiene que ver con su enfoque global, sus prioridades y sus instrumentos.

La viva incorporación de lo local a la cooperación para el desarrollo necesita hoy por hoy de esfuerzos extraordinarios para consolidar su buena dirección. En este libro se cita la importancia de la coordinación entre actores del Norte y entre el Norte y los actores del Sur. Esto es así por cuanto el desarrollo humano sostenible sólo puede ser fruto de una construcción concertada de estrategias e instrumentos. No es muy útil primar el reparto salomónico de montos económicos. Por el contrario, la cooperación entendida como desarrollo de la justicia y como co-responsabilidad en la lucha contra las desigualdades y la pobreza, exige que hasta el más pequeño ayuntamiento de Euskadi y del Estado español, se preocupe de conocer la realidad del Sur, particularmente de aquellos países a los que dedica su esfuerzo, —desde la conciencia de que un pequeño proyecto también puede ser generador de procesos sociales y de desarrollo, siempre que forme parte de estrategias municipales, territoriales y/o sectoriales o comunitarias que las ONG deben demostrar. Instrumentos como los programas plurianuales y los convenios, son en este sentido de mucha importancia.

Los asuntos que se tratan en este libro forman una agenda bastante completa y compleja de asuntos a reflexionar y debatir entre ONG e instituciones. Trabajar el concepto de co-desarrollo, socios en colaboración, también en el Norte exige mucho más que una relación de donante a intermediario. Es necesario rescatar toda la dimensión política de la cooperación descentralizada, potenciando sinergias que sólo pueden venir de la unión de actores.

PTM-mundubat

Calidad y eficacia de la cooperación descentralizada

Enrique del Olmo*

Es un lugar común, pero no por ello menos cierto, el importante papel que la cooperación autonómica y la municipal tienen dentro del sistema de la cooperación española. Precisamente, una característica específica de la cooperación española es la multiplicidad de agentes. Esta especificidad es consecuencia de dos factores: la propia vertebración del Estado de las autonomías y el surgimiento de un tejido social propio en cada uno de los ámbitos territoriales de dicho Estado.

En España este fenómeno se produce de forma tan generalizada que a veces tiene una serie de efectos que afectan tanto a la cantidad como a la calidad de la cooperación. Estamos ante una realidad muy rica, más del 14% de la ayuda oficial al desarrollo es de la cooperación descentralizada, en la que los municipios aportan el 23% del total y el 3,3% del conjunto de la AOD¹, pero sobre todo significa un valor importantísimo en el soporte solidario de la sociedad española. Las autonomías y municipios han sido las que han evitado que la ayuda oficial al desarrollo en estos pasados años no haya caído hasta límites bastante vergonzosos. Sin el esfuerzo de municipios y autonomías posiblemente la contribución en ayuda al desarrollo con relación al PIB no hubiese llegado al

* Economista y sociólogo. Especialista en políticas de desarrollo y cooperación internacional.

¹ Según estimaciones del PACI 2006

0.20%, situándonos en los niveles más bajos en aportación de nuestro entorno socio económico y político.

La ayuda oficial al desarrollo es una ayuda estancada, durante casi 15 años, hasta la entrada del nuevo gobierno socialista. A nivel de declaraciones todos los gobiernos se comprometían, pero en la práctica no se movía un dedo. Incluso el famoso *Pacto de Solidaridad* que se firmó en el año 1995 a consecuencia de la acampada en el paseo de la Castellana de Madrid de las ONG que impulsaron el 0,7% y en el que todos los partidos se comprometieron a un pacto previo a las elecciones del año 1996 para llegar al 0,7% no alcanzó sus objetivos previstos en los siguientes cuatro años. La realidad es que muchos años después, es decir, 10 años después, el volumen de contribución de la AOD en relación al PIB no pasaba de 0,23 o el 0,24 que son los tramos en que se ha movido esta última década. Pero más allá de la cantidad hay otra aportación de la cooperación descentralizada que no podemos obviar: el mantenimiento del tejido social solidario y su extensión. Efectivamente las diversas convocatorias, la creación de los consejos de cooperación, las múltiples actividades de sensibilización y educación para el desarrollo, la incorporación de las actividades solidarias en la vida de los municipios... todo ello tiene un valor impagable para la cooperación española. Simplemente señalar que, de acuerdo al PACI 2006, el volumen de recursos destinados a la sensibilización por parte de la cooperación descentralizada es diez veces superior al de la Administración central del Estado, aunque esta última haya puesto en marcha mecanismos correctores.

Estamos en un momento nuevo, en un reto apasionante para aquella gente que creemos en la cooperación al desarrollo; es verdad que estamos en un momento complicado pero también estamos en un momento positivo. A pesar de un panorama mundial pesimista: los desastres, las situaciones de hambruna y de pobreza generalizada, de guerras, de atentados, en un mundo que ha incrementado los polos de la injusticia, hay una lectura positiva que no se puede dejar de hacer: *En la agenda internacional hoy día el tema de la pobreza y del hambre es un tema central*. Es un asunto grave que obliga incluso a que reuniones como las del G8,

o las asambleas generales de Naciones Unidas incluyan en sus agendas el tema de la pobreza y del hambre. Otra cuestión es si de verdad se dan soluciones o no. No quiero mezclar las dos discusiones. La realidad es que 10 años antes estos temas no estaban planteados ni siquiera en la agenda de ninguna de las reuniones internacionales. Lo digo porque muchas veces predomina un profundo sentimiento pesimista respecto del tema de la cooperación al desarrollo. La materialidad de las cosas, los procesos de distancia social, de hambre y de deshumanización generalizada nos está rodeando y golpeando todos los días, pero tenemos que ser conscientes que el esfuerzo solidario, sí logra cosas, sí plantea cosas e impone cosas en la preocupación de la ciudadanía e incluso en la preocupación de los gobiernos, por más resistentes que sean o por poco receptivos a estos problemas.

Ante una visión excesivamente negativa o pesimista hay que señalar que en la agenda mundial hay al menos socialmente una demanda creciente de responder a este problema acuciante de la pobreza y del hambre en el mundo. Si bien ha de considerarse con rigor cuáles son las soluciones, cuál ha de ser la coherencia de las políticas que se hacen para combatir la pobreza y el hambre, y cuál es la tremenda incoherencia en la acción de los gobiernos a nivel mundial, o cuál es la incoherencia de las sociedades ricas en la medida que esto es un juego que significa renunciar a muchos elementos de privilegios que hoy en día configuran nuestras sociedades avanzadas. Yo creo que éste es un primer elemento a retener y que también es importante en esto el papel de la cooperación descentralizada.

Dentro del sistema español la cooperación descentralizada ha sido creciente en las autonomías y más estable en los municipios, aunque todavía hay comunidades que tienen que salir del pozo del 0,1-0,2 como son Galicia, Castilla y León, Murcia, Comunidad de Madrid, Extremadura, Andalucía y Aragón². Hay muchos municipios que se encuentran en el 0,7% del presupuesto municipal, sin embargo la articulación de estos presupuestos obviamente está mediada porque en la cooperación al desarrollo dimensiones

² Según datos 2004

pequeñas generan pocos impactos, puede ser esfuerzos muy importantes pero que sin embargo en lo material, en lo concreto, se limita a pocas acciones o en la mayor parte de los casos se limita a sacar una convocatoria de subvenciones a organizaciones no gubernamentales de desarrollo. Debemos señalar en el ámbito municipal la importante respuesta que supone la creación de los Fondos de Solidaridad en nueve autonomías, como forma de alcanzar una masa crítica adecuada para el desarrollo de una cooperación más eficaz; este año se cumplen 20 años de la creación del primero de ellos, el Fons Catalá de Cooperació. Los Fondos marcan una tendencia correctora positiva frente a la dispersión de las ayudas.

Veamos qué nos dicen los datos.³ Después de un proceso de estancamiento, si vemos la serie de 2003-2002-2001, tanto la planificación de 2005, como la de 2006 nos indican un repunte importante, que en algunos casos se vincula a nuevos gobiernos y nuevas políticas (Galicia, Aragón y Cataluña) y en otros a incremento de la presión social, especialmente vinculado al proceso migratorio, sobre el tema (Madrid, Comunidad Valenciana). Ello significa una recuperación del aliento y del esfuerzo solidario de las comunidades autónomas y más estable en los municipios.

La necesidad de políticas públicas de ayuda al desarrollo

Sin políticas públicas no hay cooperación al desarrollo, esta afirmación de Tono Albareda es de una contundencia evidente, en contra de lo que permanentemente dicen las corrientes neoliberales del desarrollo, al afirmar que con la liberalización de los mercados se llega al desarrollo. Liberalización que por otra parte es siempre asimétrica, penetra en «cien productos míos en tu mercado y yo permito que entre a mi mercado el 25% de uno tuyo», ésta es la esencia de las negociaciones de las zonas de libre comercio en Latinoamérica. Lejos de eso, desde el punto de vista económi-

³ El Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) que de acuerdo con la ley de cooperación internacional del año 1998, es obligado todos los años, realizarse y ser aprobado por los órganos consultivos de la cooperación española.

co, sin políticas públicas no hay posibilidad de cooperación al desarrollo. En ese sentido, los entes locales o los entes autonómicos y mucho más los gobiernos estatales tienen una extraordinaria responsabilidad a la hora de ser capaces de generar un soporte de política pública de desarrollo. El Plan Director de la cooperación española lo señala: *Políticas públicas en el país donante y políticas públicas en el país receptor*; y en este segundo tema es necesario incidir en que las tendencias en la cooperación internacional han llegado a una conclusión, que por otro lado es bastante evidente pero que durante 15 años no se ha tenido tan clara: sin liderazgo de los gobiernos y de las instituciones locales contra la pobreza y el hambre difícilmente se puede provocar procesos externos o exógenos de desarrollo. Si los gobiernos de los países receptores no tienen una política de desarrollo, todo el esfuerzo que se pueda realizar desde la comunidad internacional difícilmente puede dar como resultado una mejora de los indicadores de desarrollo de los diversos países. Cualquier esfuerzo tiene que conducir a integrar una poderosa política pública desde un país donante a los múltiples países receptores donde intervenimos y dentro de esa política tiene lugar específico, perfil propio, la cooperación municipal o la cooperación autonómica.

La ayuda al desarrollo debe estar en el centro de la agenda política. El cambio de denominación del Ministerio a Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación se ha mostrado como no sólo un cambio formal sino estrechamente vinculado a una nueva política exterior donde una parte importante de la misma hace de la cooperación el centro de la iniciativa. Desde el grupo de lucha contra el hambre impulsado por Lula, Lagos, Chirac, Zapatero y Kofi Annan, la alianza de civilizaciones, o las nuevas políticas para las Cumbres Iberoamericanas o Euromediterránea, asuntos clave empiezan a ocupar un lugar central en la agenda de la política exterior, *lo cual es una transformación sustancial, para nuestra misma acción exterior, donde la cooperación internacional ya no es un añadido de buena voluntad.*

La planificación conjunta: clave de la eficacia de la ayuda

La cooperación española tiene un plan director resuelto y aprobado por la totalidad de sus agentes. Fue aprobado por unanimidad en el Consejo de Cooperación, por unanimidad en la Comisión Interministerial, y por la Comisión de Cooperación del Congreso de Diputados (donde tanto la oposición como el Gobierno concordaron en algo, cuestión de noticia de primera página en los tiempos que corren). *Tenemos un marco de orientación política, planificación y estrategia común.* En el Plan Director nos reconocemos todos: las ONGs, los expertos universitarios, las comunidades autónomas, los entes locales o los profesionales de la cooperación. Este marco común, no es un marco simplemente de declaración de intenciones. Es un documento de orientación de la política pública de cooperación al desarrollo, plenamente inscrito en la agenda de desarrollo internacional y que además recoge las prioridades, la metodología y los objetivos de la cooperación española.

Pero el esfuerzo de planificación conjunta no se ha limitado al Plan Director sino que también ha abordado los Documentos de Estrategia país. En ese sentido, se ha bajado un escalón más para hacerse más concreto y poder hacer nuestras políticas más eficaces, hasta el momento se han formulado 22 *Documentos de Estrategia País*, otro instrumento que la cooperación española nunca tuvo. La cooperación española está en muchos países, de hecho la AECI tiene abiertas oficinas en 37 países, pero el cómo actuamos en cada país es lo que se denomina *Cooperación a Demanda*, es decir, pasa alguien por allí del gobierno del país que sea y dice al Embajador: *¿Por qué no hacemos un pozo de agua, o un sistema de suministro en tal sitio? Pues mira que interesante.* Es decir, al final quien define la cooperación que hacemos es la demanda arbitraria que puede haber. Esto también sucede en la cooperación al desarrollo desde el punto de vista local. ¿Cuántas veces el primer programa de cooperación de un municipio tiene que ver con una visita particular de un concejal o de un regidor a un país y el encuentro con gente de un determinado entorno dentro de ese país

y surge una propuesta de empezar a actuar? Hay ejemplos por decenas y eso en muchas ocasiones ha sido el principio de la actividad de cooperación; otro caso es por presión social de una organización no gubernamental dentro de un entorno local donde empiezan a producirse demandas de tener al menos una política de cooperación local. La existencia de instrumentos de planificación y de estrategias es un elemento que afecta al conjunto de la eficacia de la cooperación internacional al desarrollo en el conjunto de las instituciones públicas, y en ese sentido, el que exista un documento de referencia, como es el Plan Director y todo el sistema de planificación que de él deviene es una condición para la mejora de la eficacia de nuestra ayuda.

Las características de la cooperación descentralizada

Comúnmente se habla de cuatro características esenciales:

—Una cooperación más desvinculada de intereses comerciales y políticos. La cooperación municipal, se afirma, tiene como una de sus características la desvinculación de los intereses económicos o geopolíticos. O sea de si la cooperación es exclusivamente una punta de lanza de los intereses de un país, de los intereses entre comillas, porque de intereses podemos hablar de muchas cosas, pero particularmente tienden a ser los intereses comerciales del poder de un país, esto en nuestro país lo hemos vivido recientemente. La cooperación al desarrollo particularmente en el periodo 2000-2004 ha sido una cooperación dominada por los intereses comerciales, tanto es así, que el primer país receptor de ayuda oficial al desarrollo era China, que no es un país objetivo de la cooperación internacional en estos momentos, pero ¿por qué? Porque los fondos de ayuda al desarrollo, es decir, los créditos FAD, dominaban como instrumentos de financiación del desarrollo más que cualquier otro instrumento, como proyectos, programas, asistencias técnicas, etc. En las autonomías y entes locales esto no se produce con la misma dimensión e intensidad (esencialmente por el carácter y potencia de los instrumentos de cooperación), lo que no quita para que haya un sesgo en la selección de países y contrapartes, así asistimos a los vuelcos desde los muni-

cipios de la izquierda hacia Nicaragua, Sahara o Palestina y de la derecha hacia entidades religiosas, la Colombia de Uribe, o la oposición anti Chávez.

—La segunda característica: una cooperación con un terreno muy especializado del desarrollo, a ello me referiré en el siguiente apartado, *Una cooperación específica*.

—El tercer aspecto es la apuesta por fomentar la participación cívica. Dentro de nuestros municipios existen Consejos de Cooperación como elemento articulador de participación ciudadana al desarrollo, pero también es la participación popular en los países receptores, es decir, la existencia de contrapartes para las políticas de desarrollo de agrupamientos de asociaciones cívicas, de redes cada vez más importantes en la cooperación al desarrollo.

—El cuarto elemento es la sensibilización y la educación para el desarrollo. Esto es tan importante como que la partida sustancial en la AOD, en la ayuda oficial al desarrollo española, en la sensibilización y educación al desarrollo es de la cooperación descentralizada. Si nosotros vemos los cuadros presupuestarios, tanto de seguimiento como de planificación, nos damos cuenta que quien soporta la sensibilización y educación al desarrollo, aparte las actividades propias de algunas ONGs poderosas económicamente, es esencialmente la cooperación local en primer término y autonómica en segundo término. La cooperación del Estado, la primera vez que se ha destinado una partida sustancial, ha sido en convocatoria 2005 de proyectos de cooperación, donde se destinó un 2% de la convocatoria y significó pasar de destinarle en sensibilización de 41.000 euros en la anterior convocatoria de 2004 a un 1.000.000 en 2005, porcentaje que se ha incrementado en 2006 a un 3%; y en los convenios de desarrollo (nueva figura de intervenciones plurianuales cofinanciadas entre la AECI y las ONGD) donde se destinaron para tres convenios a 4 años 2.300.000 euros.

Sensibilización y educación para el desarrollo es algo próximo, es algo cotidiano. Sin lograr que la sociedad entienda la necesidad de un esfuerzo solidario es imposible soportar un esfuerzo continuado de cooperación al desarrollo y esto es un tema sustancial porque aquí *¿cómo es la sociedad española?, ¿es una socie-*

dad solidaria?, ¿es una sociedad autista respecto a la injusticia, respecto a la situación de hambrunas? Tenemos opiniones de todo tipo. Desde mi punto de vista es una sociedad extraordinariamente solidaria en las crisis y más dudosa en la estabilización de esa solidaridad, y voy a fundamentarlo. En las crisis, en el momento que mediáticamente golpea sobre los comedores de las casas lo que está sucediendo en el mundo, hay pocas sociedades más solidarias que la nuestra. Dos datos: el volumen de ayuda recogida cuando el huracán Mitch, vía las cuentas corrientes habilitadas por ONGs para ayuda al huracán Mitch, en España fue superior a la suma de todo lo recogido en toda la Unión Europea. Segundo caso, en el Tsunami lo que han recogido las grandes ONGs que hacen ayuda humanitaria, no pueden gastárselo hasta un periodo de cinco a ocho años, para que sea una ayuda eficaz. Esto me parece que ratifica la afirmación de que la respuesta inmediata ante la crisis, es enorme. Y además, hay otros ejemplos en temas como los hermanamientos, el padrinazgo de niños, más allá de la controversia sobre dicha tipología de cooperación, es evidente que reflejan un alto comportamiento solidario. En todo ello, la sociedad española es extraordinaria, sin embargo desde el punto de vista de esfuerzo económico sostenido, por ejemplo, el nivel en la Declaración del IRPF (ahora tan de actualidad por el incremento de la cantidad destinada a la Iglesia católica), destinado a la casilla «otros fines sociales», está estancado desde hace años. Es decir, no se produce por esa vía de un instrumento muy claro que permite una redistribución hacia la solidaridad. Puede haber múltiples responsabilidades, primera porque la Administración Pública, no hace campañas potentes a favor de la tributación por causas de desarrollo o la misma falta de campañas de impacto por parte de las ONGD. Otro dato, el nivel de socios o afiliación a organizaciones no gubernamentales de desarrollo. Es un volumen que como cifra global es importante, cerca de 2 millones de socios o afiliados a las ONGs, pero con un altísimo nivel de concentración en cuatro o cinco ONGD. Es decir, la inmensa mayoría de las ONGD que además, muchas de ellas, son organizaciones no gubernamentales de carácter medio, no son grandes entidades y cuyo volumen de socios o colaboradores o soportadores de algu-

na forma, es reducido. El esfuerzo en sensibilización y educación al desarrollo es mucho más importante en cuanto superamos la fase de sensibilización ante el hambre y la miseria ya que afecta a cuestiones extraordinariamente complejas, como son las situaciones de privilegio de nuestra sociedad respecto de otras, por ejemplo, todo el mundo puede hacer una declaración inequívoca de apoyo al desarrollo de los países más pobres, de apoyo de las sociedades más atrasadas, de lucha contra el hambre, pero cuando se plantea por ejemplo, un tema como la negociación en las rondas de comercio o el tema de las subvenciones a los productos agrícolas, la respuesta de nuestra misma sociedad no es la misma.

Una cooperación especializada

Ya hemos señalado antes la importancia de la cooperación descentralizada en el sistema español y de su aportación muy positiva en aspectos como la articulación y movilización de la sociedad respecto al desarrollo y su papel en la sensibilización social. Ahora queremos detenernos en el carácter más especializado de la cooperación descentralizada y especialmente la local.

Hemos señalado la existencia de un terreno muy específico y de gran alcance de la cooperación municipal. Este terreno específico fue claramente identificado en la presentación del Programa **MUNICIPIA** por parte de la AECI en Elx, el 27 de abril de 2006, en el 1er Encuentro de Municipios y Cooperación al Desarrollo. Dicho programa impulsado conjuntamente por la AECI, la Confederación de Fondos de Solidaridad y la Federación Española de Municipios y Provincias, es un paso importante en la articulación de la cooperación municipalista y puede ser un salto importante en la existencia de una estrategia común respecto al desarrollo local y municipal. Es importante reflejar esta posición sintética de los principales actores de la cooperación municipal, en el memorando del programa se señala:

1. El programa MUNICIPIA es una iniciativa de coordinación de esfuerzos de los distintos actores de la Cooperación Española para impulsar y fortalecer el mundo local y el municipalismo en todos los países donde trabaja la Cooperación.

El programa busca generar un espacio común de actuación, con objetivos compartidos, que permita a los actores públicos de cooperación española (central y descentralizada) articular y vertebrar una acción de cooperación municipalista enfocada al mundo local de los países receptores de la ayuda.

Igualmente asume planteamientos y recomendaciones de organismos nacionales e internacionales que apelan a la necesidad de coordinar y concertar esfuerzos entre actores a la hora de ejecutar políticas de cooperación, prestando especial atención al criterio de coordinación que establece el PACI 2006

2. El OBJETO del programa es la cooperación municipal: busca mejorar las capacidades institucionales, políticas, sociales y económicas del mundo municipal. MUNICIPIA no entra en otros aspectos de la política de apoyo al desarrollo que puedan impulsar los municipios españoles (convocatorias de ONGD, apoyos en infraestructuras no municipales, iniciativas productivas en comunidades,...)

3. Las líneas de trabajo de MUNICIPIA son:

a) El apoyo a los procesos de descentralización del Estado y particularmente la transferencia de poderes y capacidad de actuación desde el gobierno central hacia los gobiernos locales, con especial énfasis en la capacidad tributaria y en la ordenación territorial.

b) El fortalecimiento de las administraciones públicas locales, mediante la estabilización de sus recursos, el establecimiento de un servicio civil municipal y la mejora de los servicios públicos que le son propios.

c) Desarrollar políticas públicas municipales orientadas a promover la equidad de género, tanto en los entornos locales como en la institución municipal.

d) Impulso a los procesos asociativos municipales (mancomunidades municipales, sociedades, agrupamientos, etc.).

e) La mejora de la calidad democrática de los gobiernos locales. Se prestará especial atención al aumento de la participación política de las mujeres, grupos indígenas y otros grupos tradicionalmente excluidos (minorías étnicas).

f) El fortalecimiento de la administración local en la cobertura de servicios sociales básicos y la mejora de las condiciones de habitabilidad.

g) El impulso de la participación activa de la sociedad civil en los procesos de cambio social, político y económico del mundo local.

h) La generación de condiciones apropiadas para llevar a cabo iniciativas de desarrollo social, económico y cultural.

i) El impulso de modelos de desarrollo local sostenible a partir de la puesta en valor de los recursos endógenos y la concertación entre todos los actores que actúan sobre un territorio y el refuerzo de su capacidad de liderar el desarrollo local.

Todo ello enfocado a reducir los niveles de pobreza, actuando los municipios y las instituciones locales como motor de la lucha contra el hambre y la pobreza.

Si he recogido la declaración base de MUNICIPIA es por dos razones sustanciales: a) porque refleja una alta maduración política de las administraciones local y central para establecer un programa de coordinación horizontal capaz de aprovechar a fondo los recursos existentes y b) porque delimita con bastante exhaustividad lo que en mi opinión son ámbitos preferenciales de trabajo.

Algunos de los problemas de la cooperación descentralizada

En relación al tema de la cooperación de la sociedad civil sobre el terreno, que ha sido el instrumento privilegiado de los municipios –ya que dicha cooperación se ejecuta a través de las convocatorias de subvenciones a organizaciones no gubernamentales de desarrollo–, es importante hacer algunas reflexiones. En primer lugar, que las intervenciones sean con algún grado de planificación desde la entidad que subvenciona. Obviamente, un municipio no puede tener un plan estratégico de cooperación, puede tener unas líneas directrices de cooperación, pero abarca lo que abarca; con cien mil euros se puede hacer lo que se puede hacer. Pero es difícil articular una estrategia. Aquí no tenemos que ir a la escritura de nuestro propio libreto pero sí dar especificidad a nuestro libreto en un marco general de colaboración, y ese marco general es al que yo me refería antes de la cadena, plan director, planes, documentos de estrategia-país o planes estratégicos de autonomía. Hay que lograr hacer cooperación sobre objetivos compartidos, no sobre lo que se le ocurre a tal o cual ONG, o lo que se le ocurre a tal ayuntamiento. Si queremos intervenir en un país por alguna razón es conveniente pensar sobre el conjunto de la

aportación de la cooperación española, catalana, o vasca, en ese mismo país. No parece eficaz la situación y la presencia sobre el terreno que tiene la cooperación española en estos momentos. Si nosotros pinchamos sobre un mapa geo-referencial, por ejemplo en Guatemala, nos surgen banderitas de la cooperación española, cántabra, andaluza o vasca en todo el país. ¿Esto es eficaz?, En mi opinión no. No me refiero a que no haya tenido impacto el haber construido un sistema de suministro de agua o una escuela. Eso es eficaz, y los beneficios, y lo es para la población, pero tenemos que dar un paso más. Hay que preguntarse: ¿esto impacta en las tendencias de desarrollo globales de este país? Hay que plantearse: ¿estamos cubriendo una carencia puntual o estamos haciendo cooperación al desarrollo? ¿estaremos haciendo, en realidad, actividades benefactoras? Éste es un tema que obliga a una reflexión a fondo. Hay mucho esfuerzo económico, mucho esfuerzo humano, pero que hay muchas actuaciones cuestionables aunque se hagan bien. No digo ya de proyectos que se hagan mal, que los hay también. La reflexión básica es ¿sirve lo que hacemos al desarrollo? Éste es un problema que no es sólo de la cooperación descentralizada, lo es asimismo de la cooperación estatal e internacional. Seguramente revertir las tendencias no es fácil, ya que las rutinas y los compromisos son muy potentes.

Recientemente, la AECI ha introducido un instrumento nuevo en la cooperación al desarrollo de las ONG como son los Convenios, que es una participación parecida a contratos programas, a pactos de objetivos, en procesos negociados, donde se financia desde la formulación, el seguimiento, la evaluación y la intervención. Pero también hay una tendencia rutinaria, si llevo seis años haciendo educación primaria entre Bolivia y Perú, planteo un convenio para los próximos cuatro años y sigo haciendo educación primaria. ¿Hay una política pública que soporta eso o, no? O al final tenemos que seguir financiando *in illo tempore* un servicio que es responsabilidad de sus gobiernos, y esto es un tema que tenemos que empezar a plantearnos. Entonces esto que significa, bajando ahora a lo micro a una convocatoria de ONG, que hay que hacer convocatorias orientadas, pactadas, discutidas, que tiendan a evitar la fragmentación de la intervención; a lo mejor suponga-

mos que estamos trabajando con tres ONG que hacen salud. Bien, pactemos el tema de cómo estructuramos la intervención articulada de las tres ongs en el campo de salud en un territorio concreto, si hay campos para todos. Si uno pueden hacer prevención de mortalidad materno infantil, otros asistencia primaria básica y otros lucha contra el SIDA. Integramoslo en un plan de intervención y actuemos en función de objetivos claramente compartidos, que a la vez tienen una vinculación con el resto del sistema de la cooperación española. Eso obliga a reformas profundas. Las oficinas técnicas de cooperación (OTCs) de la AECI, deben ser centrales de recursos de todo el sistema de cooperación español. Por ejemplo, hay autonomías que se están planteando abrir oficinas sobre el terreno. Pueden hacerlo, obviamente, es legítimo, pero yo creo que es un desperdicio. Lo que hay que hacer es que los becarios, cooperantes, etc. fortalezcan unidades de intervención sobre el terreno. En la cooperación el problema de la dimensión hoy en día es sustancial.

Un marco legal inadecuado

Cuando se habla de cooperación descentralizada de inmediato surgen los lamentos sobre la Ley de Subvenciones y la falta de una legislación adecuada para el desarrollo de proyectos de cooperación. Esto no es un problema menor, hay ayuntamientos que no pueden realizar sus iniciativas de cooperación porque quedan bloqueadas en la gestión, y para las ONGD supone un coste añadido que muchas veces hace inviable la misma iniciativa que quiere desarrollarse. Éste es un problema que se ha intentado abordar desde la Fem y el grupo de cooperación con la participación de interventores y secretarios que entienden y quieren impulsar la cooperación al desarrollo; también es de resaltar las iniciativas de la ONGD Musol que ya en diversas convocatorias trabaja por la sensibilización de representantes de los cuerpos de la administración en relación a la cooperación, sin embargo siempre se ha chocado con interpretaciones absolutamente rígidas que dificultan el objeto mismo de la política de cooperación. Como éste es un problema que no sólo ha afectado a las ONGD sino también a las de

Acción Social, a demanda de las mismas a la Vicepresidencia de Gobierno, se abrió la discusión en el proceso de desarrollo de reglamento de la Ley de Subvenciones que llevaba dos años parado y que las últimas redacciones seguían sin recoger los puntos básicos recomendados por las ONGs; al final, el nuevo reglamento, aunque no sea el instrumento ideal, sí recoge aspectos muy importantes como:

Cuatro eran los puntos centrales señalados por las ONGD,

1. La posible anulación de facto del sistema de pago anticipado (que además viene siendo utilizado desde hace tiempo en la AECI)
2. El sistema de garantías (cuestión clave al bloquear la posibilidad de acceso a subvenciones de muchas ONG y que la AECI había logrado superar)
3. El procedimiento de justificación económica
4. La acreditación del cumplimiento de obligaciones tributarias y de seguridad social

El resultado final después de las observaciones y negociaciones es el siguiente

- Sustituir las certificaciones sobre el cumplimiento de obligaciones tributarias y de Seguridad Social por la presentación de una declaración responsable.

Se ha aceptado y aparece recogida en el artículo 24, letra g) del Real Decreto.

- Exonerar a estas organizaciones, en caso de otorgamiento de subvenciones, de la constitución de garantías salvo previsión expresa en contrario de las bases reguladoras.

Se ha aceptado y aparece recogida en el artículo 42.2.d).

- Permitir a estas organizaciones la justificación de la subvención mediante la modalidad de justificación simplificada.

Esta observación no se ha aceptado. A este respecto se ha recogido el límite de 60.000 euros como criterio que facilite que

la mayoría de las subvenciones de esta naturaleza se acojan a esta modalidad de justificación (artículo 75.1).

· Permitir con carácter general los pagos anticipados en las subvenciones que se concedan a estas organizaciones.

Esta observación se ha recogido en el artículo 88.2, condicionando el pago anticipado a que estas organizaciones no dispongan de recursos de financiación suficientes.

· Sobre sistema de justificación

Cuenta justificativa con aportación de informe de auditor

Se acepta el reconocimiento de la auditoría en el exterior planteada por el MAEC, precisando los criterios de reconocimiento de la misma que coinciden en lo esencial con lo planteado (artículo 74.6)

· De los módulos

La concreción de los mismos se podrá realizar de forma diferenciada por cada una de las convocatorias (artículo 76.2) y además en el artículo 79 los beneficiarios están exonerados de la presentación de libros, registros y documentos de trascendencia contable lo que anularía las ventajas del sistema de módulos.

En otro ámbito, es importante el reconocimiento de la cooperación internacional al desarrollo en las competencias de los entes locales; así, en el anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local figura un reconocimiento nuevo y de interés

Las entidades locales españolas podrán realizar actividades de cooperación internacional al desarrollo de acuerdo a tres modalidades:

a. Subvenciones a entidades sin ánimo de lucro con el objeto de desarrollar iniciativas de cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria y sensibilización social.

b. Cooperación bilateral con instituciones de carácter local o territorial de países receptores de la ayuda

c. Participando en actividades, programas y proyectos municipales y supramunicipales con otras administraciones públicas españolas y europeas.

Junto a estas normativas, desde el Grupo de Financiación de la sociedad civil de la Comisión Interterritorial de Cooperación se ha trabajado para dotar de un marco común a las convocatorias, a los sistemas y procedimientos, y producto de ello fue el Taller sobre el tema del día 6 de abril de 2006, donde se avanzó en las Órdenes de Bases de las CCAA y en una Ordenanza Marco Municipal que se encuentran en proceso de elaboración y consultas.

Conclusiones

La cooperación descentralizada tiene un ámbito de enorme riqueza en la cooperación al desarrollo. Por un lado, por su capacidad de impulsar la solidaridad y la sensibilización social; por otro, por su apoyo a la generación de tejido asociativo y, en tercer lugar, es un ámbito de trabajo especializado que se materializa en la transferencia de tecnología organizativa, de servicios e institucional a las administraciones locales y supramunicipales de los países en vías de desarrollo.

Segunda cuestión, la intervención coordinada y planificada. Vivimos una época en que hay que hacer cooperación de forma coordinada, planificada y con objetivos de desarrollo de alguna forma comprometidos. Esto obliga a hacer un cierto replanteamiento de muchas intervenciones fragmentarias, realizadas, por todo el mundo.

Tercera cuestión, es necesario adecuar los soportes legales y normativos sin perder de vista que lo que estamos haciendo es cooperación al desarrollo y no la subvención a una asociación de nuestra ciudad para un acto festivo.

Cuarta, tiene que haber un esfuerzo presupuestario creciente de autonomías y municipios para entre todos llegar al objetivo, ya más cercano del 0,7% del PIB dedicado al desarrollo, éste no puede ser más que un objetivo compartido entre todas las administraciones.

La cooperación local y descentralizada: Análisis crítico y nuevas perspectivas.

Alfonso Sancho i Vendrell*

Antecedentes y conceptualización

Las movilizaciones ciudadanas, de hace ya bastantes años, reivindicando que se alcanzase rápidamente el 0,7% del PIB, de fondos públicos, y se destinase a programas de ayuda al desarrollo y solidaridad internacional siguiendo las recomendaciones de Naciones Unidas y el compromiso (repetidamente adquirido y reiteradamente incumplido) de los países industrializados, configuró un particular panorama de la cooperación al desarrollo en el Estado español. Muchos ayuntamientos (sobre todo de Catalunya, Euzkadi, Andalucía y Baleares) se hicieron eco de esta reivindicación y se comprometieron a destinar el 0,7% de sus presupuestos municipales a proyectos de cooperación internacional y en muchos casos se crearon concejalías específicas. A esta iniciativa se sumaron, poco a poco, y con compromisos muy desiguales, los gobiernos autonómicos y algunas diputaciones provinciales.

En la mayoría de países europeos la ayuda oficial al desarrollo (AOD) viene gestionada, en su mayor parte, por una estructura única estatal, que no siempre acaba de coordinarse adecuadamente con las políticas de cooperación al desarrollo de la Unión Europea. Estados Unidos y Japón han apostado por agencias centralizadas (USAID, JICA) potentes, en cambio, que tienen un gran peso en los programas de desarrollo. Mientras tanto, en España se ha

* Ex Presidente de la CONGD y de la FCONGD

consolidado un modelo donde la cooperación local y autonómica tiene un peso importante, con la consecuente descentralización de los recursos, pero que implica un riesgo de fragmentación y una multiplicidad de actores, que pueden aportar elementos positivos o negativos dependiendo de cómo se enfoquen los diferentes tipos de colaboración e intervenciones.

Hemos de ser conscientes de que estamos hablando de volúmenes financieros importantes. Según los últimos datos disponibles¹, de los 2.000 millones de AOD que se gastaron en 2004 en el Estado español, más del 15% lo aportaron gobiernos autonómicos y corporaciones locales. En lo referente a la proveniencia de los fondos, ha habido un cambio significativo en los últimos años. Si en los años noventa casi el 50% de los recursos surgían de los ayuntamientos y de las corporaciones locales, en 2004 más del 70% de los fondos provenían de los presupuestos autonómicos, que además mantenían un amplio margen de crecimiento.

Las contribuciones son totalmente dispares y van desde los cincuenta millones de euros de la Generalitat de Catalunya a algunos pocos miles aportados por pequeños ayuntamientos. No entraremos a analizar el esfuerzo por habitante que significa la AOD aportada por las diferentes administraciones, ya que no es el motivo de reflexión que nos ocupa, aunque debemos señalar que es un tema pendiente ya que las modalidades de cálculo y los conceptos presupuestarios en los que se basa este cálculo son muy variables y hace que las comparaciones sean extremadamente difíciles. Lo que sí es importante es que esta cooperación, local y autonómica, tiene ciertas características comunes: se realiza a través de las ONGDs (alrededor del 80%), se concentra en pocos países (casi el 70% de los fondos se destinan a Marruecos, Bolivia, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Mozambique), el sector de servicios e infraestructuras sociales es el más beneficiado (más del 50% en los programas de desarrollo, siendo Salud y Educación los ámbitos más apoyados), cada vez se dedican más fondos a la Ayuda Humanitaria y de emergencias (8,40% del total

¹ «La realidad de la Ayuda. 2005-2006», *Colección informes* nº 31. Intermon Oxfam.

de los fondos, porcentaje más elevado que el 4,31% que destina el global de la ayuda española o el 7,82% aportado por la Unión Europea). También destacan los fondos dedicados a la sensibilización (6,71%, cuando el total de la AOD español dedicado a esta partida no llega al 1%) y unos costes de administración relativamente altos (superiores a la UE y a la AEIC).

Partiendo de esta breve introducción y de estos datos generales es cuando podemos empezar a replantearnos cuál es el sentido de la cooperación local y descentralizada, y realizar un balance (básicamente desde una perspectiva concreta, como es la cooperación catalana) de las acciones impulsadas y realizadas hasta el momento. Cuando hablamos de cooperación descentralizada nos situamos ante un problema conceptual ya que nos referimos tanto a un aspecto territorial, la cooperación realizada desde los municipios y las regiones, como a una determinada estrategia de cooperación con unos principios y métodos muy concretos que empezó a impulsar la Unión Europea a finales de los años ochenta. La cooperación descentralizada tiene una especificidad propia que ni siquiera viene dada por la proveniencia de los fondos, sino que viene definida por la vinculación entre dos territorios donde uno, entre otras cosas, facilita apoyo técnico y financiero para favorecer iniciativas locales de desarrollo de su interlocutor. Iniciativas que deben estar basadas en el respeto y promoción de los derechos humanos de todo tipo y por la participación y la creación de vínculos entre la ciudadanía de ambas regiones. Por lo tanto, estamos hablando de una modalidad de AOD que se caracteriza, en parte, porque el proyecto o actividad de cooperación está impulsado por dos, o más, instituciones de ámbito local (una de ellas con dificultades y necesidad de solidaridad internacional), vinculadas a unos territorios concretos, y también por ser el desarrollo local el ámbito de actuación. Además, es indispensable tanto la participación e implicación de la ciudadanía, como constituirse los derechos humanos como un eje transversal que debe impregnar toda la actuación.

Desde esta perspectiva, un proyecto financiado por la Unión Europea que cumple estos requisitos es cooperación descentrali-

zada, mientras que la ayuda de emergencia vehiculizada por el ámbito municipal debería catalogarse de ayuda humanitaria y no de cooperación descentralizada. Es por ello por lo que no hablaremos de la cooperación local y descentralizada ya que analizaremos la cooperación financiada por las corporaciones locales y los gobiernos autonómicos y veremos hasta qué punto se sitúa dentro del marco conceptual que hemos descrito. Esta perspectiva «localista» sabe que no está ubicada en un mundo ideal, sino que forma parte de este mundo cada vez más globalizado donde el conjunto de relaciones internacionales afecta directamente al ámbito local. Por ello, desde lo concreto no renuncia a participar en este entramado de relaciones complejas y calidoscópicas que configuran el actual orden mundial, sin olvidar al mismo tiempo que este escenario local lo configuran unas personas, hombres y mujeres, y unos colectivos con unos valores y expectativas, y que la cooperación descentralizada también implica la educación en valores y difusión de los principios de solidaridad global.

La cooperación local y descentralizada se caracteriza por la búsqueda de un equilibrio. Sabe que la obtención de una mayor equidad internacional, combatir la pobreza y favorecer el desarrollo de los pueblos es la base de la ayuda internacional. Cada vez está más claro que las causas de las desigualdades son de origen estructural: político, comercial y financiero. Pero al mismo tiempo que es necesario un cambio en el escenario global, es fundamental implicarse en el desarrollo local, lo que supone la satisfacción de las necesidades básicas, el desarrollo de un tejido económico integrador e incluyente y de unas infraestructuras que favorezcan a todos por igual. Igualmente, se necesita de la mejora de la gobernabilidad local y regional con la participación de la comunidad. Todo ello como la expresión de un objetivo político global que es la construcción de una sociedad solidaria que lucha contra todas las formas de exclusión social, tanto a nivel local como internacional. Es en este contexto en el que la cooperación descentralizada, formado parte del mundo local, cobra todo su sentido y se convierte en un instrumento básico para construir nuevas formas de solidaridad basadas en las necesidades de las

personas y los colectivos y que permitan establecer puentes de colaboración y conocimiento entre culturas y el establecimiento de unas verdaderas relaciones de asociación entre agentes del «Norte» y del Sur, interesados en transformar la realidad. Relación de asociación, justicia social, desarrollo local, participación, puentes entre culturas, ciudadanía abierta al mundo, valores, transformación, deberían constituirse en palabras claves en esta modalidad, política y estratégica de intervención.

Situación actual y experiencias

En el momento de iniciar la cooperación desde los municipios y las comunidades autónomas se puso más pasión que razón y eso es bueno a nivel inicial. La complicitad y el sentimiento real de representar a la voluntad popular supuso la creación de pequeñas partidas dedicadas a la solidaridad internacional, que poco a poco fueron incrementándose hasta llegar en algunos municipios al 1% de sus presupuestos. Se crearon consejos de cooperación local para facilitar la participación e implicación de las asociaciones locales, se fomentaron los hermanamientos, sobre todo con Centroamérica, basados en la solidaridad política y se constituyeron algunas concejalías específicas. Para facilitar la coordinación y cooperación interna, en algunos lugares se constituyeron los Fondos de Cooperación Municipal, siendo uno de los pioneros el Fons Catalá con más de veinte años de existencia, como una agrupación de municipios interesados e implicados en la solidaridad internacional. Las diputaciones provinciales también jugaron, en algunos casos, un papel aglutinador. Poco a poco, los gobiernos autonómicos empezaron a participar en esta dinámica y tanto el gobierno vasco como el navarro destacaron por su compromiso solidario. Después de la promulgación de la ley española de cooperación al desarrollo se empezaron a elaborar las leyes de cooperación y solidaridad autonómicas (la catalana es del año 2000). Con el inicio del nuevo siglo se desarrolló la fiebre por la elaboración de planes directores de todo tipo.

Se ha hecho mucho, pero se ha reflexionado menos. Aunque ello no implica que no se hayan realizado intervenciones, de for-

ma intuitiva o planificada, de gran interés. Algunos fondos municipales han publicado sus experiencias y han iniciado nuevas modalidades de cooperación promoviendo redes de solidaridad municipal y actividades de codesarrollo. La diputación provincial de Barcelona ha iniciado un proceso de reflexión muy interesante² y está colaborando con los ayuntamientos de la provincia para que inicien, a su vez, un proceso de análisis y debate interno. Pero esto no ha sido lo más frecuente y puede ser debido a que han confluído dos factores. Por una parte, el mayor porcentaje de los fondos se han canalizado a través de las ONGDs (un 80% de media como señalábamos al inicio) con lo que se ha delegado la intervención de cooperación municipal a las entidades especializadas, que nunca han cuestionado esta decisión y han utilizado el consejo de cooperación como foro donde se establecían los diferentes mecanismos de reparto de las subvenciones, intentando llegar a acuerdos que fueran satisfactorios para todas las partes, incluido el gobierno municipal. Por otra parte, disponemos de una estructura de cooperación muy consolidada cuyo exponente principal es el Plan de Cooperación al Desarrollo Español que se ha ido replicando a diferentes niveles y se ha ido adaptando a los recursos y circunstancias. Cooperación al desarrollo, Sensibilización y Educación al desarrollo, Ayuda Humanitaria son partidas que utilizan todos los financiadores públicos de forma similar. Algunas comunidades autónomas ya empiezan a realizar cooperación financiera y multilateral (con el consecuente dolor de cabeza de algunos organismos multilaterales que han visto multiplicados sus interlocutores). Todos hablan de codesarrollo pero aún faltan experiencias significativas. Pero entre la cooperación estatal, de un país que cuenta con recursos y el respaldo diplomático correspondiente, y la cooperación realizada por las ONGDs, hay un espacio específico que se ha desarrollado muy poco y que es necesario ocupar, ya que es el espacio que corresponde a la cooperación local y descentralizada.

² *La cooperació al desenvolupament des del món local. Document de orientació i debat*, Diputació de Barcelona.

Si en los diferentes niveles de la administración, autonómica y local, se hace lo mismo que a nivel central, pero a pequeña escala, no es que hayamos aportado mejoras significativas al sistema. Lo importante de la cooperación local y descentralizada es que tenga una especificidad propia, apoyando el desarrollo local, y esté más cercana a la ciudadanía creando vínculos y complicidades entre realidades muy diferentes. Si no es así, deberíamos analizar y ver si aporta algo y si el esfuerzo que supone este modelo singular de cooperación vale la pena. A nivel económico, no es que se destinen más fondos públicos, ya que el Estado español contabiliza las aportaciones que realizan otros niveles de la administración, y por tanto en sus previsiones de crecimiento, si es que existen, incluirán todas las contribuciones públicas en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Los políticos locales sí que pueden obtener algún beneficio ya que tal vez destaquen como personas solidarias, preocupadas por la situación internacional y sensibles a las reivindicaciones de la ciudadanía, pero éste es un beneficio que no repercute para nada en las poblaciones más desfavorecidas. Además, el valor de la solidaridad, muy difundido a nivel municipal o autonómico, está cambiando. Ya se alzan voces, no exentas de demagogia, que señalan que debemos continuar dedicando partidas a la solidaridad internacional pero en vez de enviarlas al exterior han de servir para hacer frente a las necesidades de acogida de los inmigrantes. Por tanto, ese beneficio político que proporciona cierta notoriedad adicional, puede no mantenerse con el tiempo. Desde el punto de vista de gestión, a medida que se fragmentan las intervenciones los gastos administrativos aumentan. Si actuamos en los mismos países (70% de los fondos para siete países, tres de ellos en Sudamérica) y hacemos las mismas cosas, desde un punto de vista de eficacia lo más sensato sería unificar esfuerzos y disminuir costes. En este aspecto se verían beneficiadas las comunidades del Sur, que han visto multiplicarse sus interlocutores y deben pelearse con procedimientos muy diferentes (lo que ha creado una nueva clase «funcionarial» especializada en justificar subvenciones) según las características de cada proyecto, y que cada vez utilizan trípticos más grandes para dar

cabida a los logotipos de todos los financiadores, ya que nadie quiere, comprensiblemente, renunciar a su cuota de protagonismo. Se podría argumentar que impulsando la cooperación al desarrollo desde un ámbito más local, hay más ONGDs que se benefician de las subvenciones públicas, por lo que habrá más pluralidad y se llegará a más gente. Si el papel de estas ONGDs locales es, sobre todo, la creación de relaciones estrechas entre escuelas, barrios o asociaciones de ciudades de Europa y otras de África, Latinoamérica o Asia, nada que objetar. Pero normalmente, las entidades locales, sobre todo, se dedican a la realización de pequeños proyectos y así tienen la sensación de que están mejorando una pequeña realidad, produciéndonos una sensación de bienestar. Lo mismo pasa con los apadrinamientos, que generan el sentimiento de intervenir directamente y ser protagonistas del desarrollo. Acogemos a niños saharauis pero nos movilizamos poco para conseguir que el Pueblo Saharaui vea respetados sus derechos. Nos movilizamos ante un desastre natural pero cada vez utilizamos más el coche que contamina y contribuye al cambio climático generador de catástrofes. Apoyamos proyectos en Centroamérica pero todavía compramos pocos productos del comercio justo y nos encanta comprar más barato, aunque sepamos que ese pantalón o camiseta son producto de la explotación laboral internacional. Puede que muchos no vean la relación, pero el papel más importante de las entidades locales no es sólo enviar dinero, sino que también deben contribuir a generar una conciencia colectiva que facilite cambios en nuestra sociedad, encaminados a favorecer un mundo más justo y equitativo, donde no haya lugar para la pobreza ni para la exclusión. Nuestro trabajo está fundamentalmente aquí, mientras que también apoyamos a los verdaderos protagonistas del desarrollo de los países empobrecidos, que son las personas y comunidades locales que cotidianamente trabajan con la esperanza de mejorar su futuro.

Aunque hay tendencias de cambio, la mayor parte del esfuerzo de las ONGDs se dedica a la realización y gestión de proyectos en los países empobrecidos. En un estudio realizado por la FCONGDs (2004) se identificaron más de 300 entidades que habían recibido

alguna subvención pública que era destinada fundamentalmente a la realización de proyectos de desarrollo. Primero deberíamos plantearnos si una dispersión tan grande es buena, sabiendo que las energías se dedican sobre todo a la actuación en el sur, donde las realidades son complejas y cambiantes. Pero lo más paradójico de esta situación es que la supuesta mayor repartición de los fondos públicos a nivel local es simplemente eso, una suposición. Los datos disponibles demuestran que una treintena de organizaciones, implantadas a nivel del Estado español, concentran el 75% de las subvenciones tanto de la Unión Europea como de la AECI, y que esas mismas entidades son las que concentran y reciben más fondos de las Comunidades Autónomas ya que están bien organizadas, tiene mayor capacidad de gestión y relación, y son una apuesta más segura, tanto por notoriedad como por resultados, para los financiadores públicos. Estos datos se confirman en el estudio³ realizado en Catalunya, sobre el modelo de financiación, donde se observa que las administraciones locales conceden el volumen más importante de sus recursos a ciertas ONGDs que en su mayoría son las mismas que reciben fondos de los gobiernos autonómicos y la AECI. No es que valoremos negativamente este hecho que responde a cierta realidad, pero sí que es importante conseguir que se destinen una parte de los recursos (alrededor del 20%) a las pequeñas ONGDs y/o a nuevas iniciativas que aportan nuevos valores, aunque la mayor parte de los fondos se concentren en pocas organizaciones. Lo que sí es importante es deconstruir cierta imagen que asocia la descentralización de la cooperación a una mayor segmentación de las subvenciones y que este hecho, además, sea considerado como algo positivo.

Continuando este análisis sobre la segmentación de la cooperación en el Estado español, y centrándonos en los aspectos administrativos, tampoco podemos encontrar muchos aspectos positivos. Los ayuntamientos pequeños conceden subvenciones reducidas acordes a sus capacidades, pero que generan un gran volumen de burocracia tanto para las instituciones públicas como para

³ *Llibre blanc de la Cooperació Catalana: El model de Finançament*, CIDOB/Estudis, ACCD

los receptores de la ayuda. Cuando analizamos el comportamiento de los ayuntamientos más grandes o gobiernos autónomos, el volumen de las aportaciones es mucho mayor, pero no se ha realizado una unificación de procedimientos (hace más de cinco años la CONGDE realizó una propuesta de homogeneización que no se llevó a cabo), lo que ha supuesto que las grandes agencias de cooperación internacional hayan tenido que crear departamentos de cooperación descentralizada, con un ejército de trabajadores especializados en hacer frente a los más variopintos requisitos de los financiadores públicos. Nuevamente, no hay beneficio para las poblaciones que están luchando por su desarrollo y necesitan el apoyo externo para llevar adelante sus propuestas.

En donde sí que hay un beneficio evidente es en el ámbito de la sensibilización. Algunas administraciones, como la Generalitat de Catalunya, han optado por dedicar el 15% (muy superior al 1% español) de sus recursos a la línea estratégica de Educación y Capacidades. Muchos ayuntamientos se están percatando que ésta es una área de trabajo que deben potenciar, aunque es difícil combatir el mito que todos los recursos de cooperación al desarrollo deben ser dedicados a proyectos en el Sur, siguiendo la ya obsoleta teoría de los años sesenta que sostenía que la transferencia de recursos financieros era suficiente para impulsar el desarrollo. Una de las señas de identidad de la cooperación descentralizada debe ser el convencimiento de que deben producirse tanto transformaciones en las poblaciones del sur como en nuestra propia sociedad, al mismo tiempo que revisan los equilibrios internacionales. Todas las sociedades han de aportar y ceder al mismo tiempo, teniendo la seguridad que finalmente ganará el conjunto de la comunidad internacional. No hemos de confundir acumulación con riqueza, ni consumo con bienestar. Hay suficientes recursos y medios para que toda la población mundial pueda vivir decentemente, pero lo que no podemos es garantizar la codicia de unos pocos. Al mismo tiempo que apoyamos cambios en el sur, debemos centrar una parte importante de nuestros esfuerzos en conseguir que nuestro municipio y nuestra comarca sean más solidarios, en todos los ámbitos, y conseguir una ciudadanía abierta al

mundo, consciente de que las realidades locales, de lugares distantes, están íntimamente relacionadas. Este ámbito de intervención, que nos hemos empeñado en llamar sensibilización o educación al desarrollo, cobra más sentido como un ejercicio enfocado a recuperar los valores y el espíritu de la participación ciudadana, con sus derechos y deberes, donde dejamos de ser sujetos dedicados al consumo y ejercemos como ciudadanos y ciudadanas que se reconocen en su municipio y en el mundo.

Basándonos en estas constataciones no es que consideremos que la cooperación local y descentralizada no tenga sentido o que no existan experiencias interesantes o exitosas. Bien al contrario, es un modelo que debemos potenciar y reconstruir, pero para ello es necesario un análisis muy crítico y desmitificador, ya que se debe realizar un cambio conceptual, organizativo y práctico muy profundo para que se puedan recuperar los principios de donde surgió la cooperación descentralizada y conseguir que el compromiso local, institucional y ciudadano, recupere fuerzas y se planteen nuevos retos y perspectivas. La construcción de «otro mundo posible» pasa, en parte, por una acción local que incide en lo cotidiano desde realidades muy diferentes, y se estructura para influir en lo global. Para ello, no sólo es necesario establecer nuevos criterios, claros y comprometidos, sino que debemos aprovechar todas las experiencias pioneras y exitosas, realizadas desde lo local con una perspectiva descentralizada, que son muchas más de las que creemos aunque no hayan generado, todavía, el cambio de cultura que necesitamos en el mundo de la solidaridad internacional. Curiosamente, se ha avanzado más a nivel práctico que en la definición de nuevos modelos.

Parece que estamos asentados en un equilibrio, que no es el mejor para los pueblos más desfavorecido del planeta, que acaba contentando a todo el mundo, y por tanto es difícil de romper. Los políticos cumplen con el 0,7% y ya tienen bastantes complicaciones cotidianas como para plantearse nuevos retos en un sector que viven tangencialmente. Las ONGDs reciben sus fondos, y muchas veces son ellas mismas las que deciden las prioridades e influyen en la repartición. Aunque después de años de trabajo em-

piezan a sentirse insatisfechos con su papel viendo los resultados obtenidos, todavía no sienten una necesidad de modificar grandes cosas, más cuando no vislumbran el nuevo modelo y algunos piensan que pueden perder el protagonismo que les corresponde. Los técnicos municipales, que suelen trabajar con pocos medios, consideran que el volumen de actividades y compromisos ya son suficientes como para poder dedicar más esfuerzos a liderar un cambio cultural importante. Y en este *status quo* nadie se mueve, aun cuando cada vez hay una mayor conciencia, difusa o generalizada, de que se ha acabado una etapa y que se debe dar un salto, cualitativo y cuantitativo, hacia delante. A modo de ejemplo, el Plan Director elaborado por la Generalitat de Catalunya⁴ es un reflejo de lo que está sucediendo. Es un buen plan director elaborado por consenso y al cual, desde un punto de vista académico, nadie pondría objeción alguna. Sigue un esquema similar a otros planes directores europeos, se basa en las doctrinas comúnmente compartidas por la comunidad internacional y propone las habituales líneas estratégicas y los modelos e instrumentos de cooperación que se utilizan actualmente. Todo el mundo se siente cómodo con el plan, ya que recoge las estrategias y modalidades que más frecuentemente han desarrollado los diferentes actores de la cooperación catalana y al mismo tiempo deja un margen importante para poder proponer y financiar ámbitos que no contempla el Plan Director. Está escrito con rigor y el documento tiene una coherencia interna. Pero, precisamente, su virtud se convierte en problema ya que no aporta muchas novedades y mantiene los modelos vigentes utilizados por los Estados o la UE. Catalunya, reconocida como nación dentro de un Estado, que aspira al mayor grado de autonomía, que tiene un bilingüismo modélico (y aspira a un trilingüismo), que ha ido integrando y enriqueciéndose con poblaciones provenientes de todas partes, que ha desarrollado un modelo municipal activo y dinámico, donde todavía conviven las grandes empresas con el pequeño y mediano

⁴*Avantprojecte de Pla Director de la Cooperació al Desenvolupament 2007-2010*. Dictaminado favorablemente por el Consell de Cooperació el 27 de septiembre de 2006.

comercio familiar, con una sociedad activa y dialogante tiene mucho que aportar. Sus propuestas, si quieren ser significativas en el ámbito de la cooperación internacional y que realmente se constituyan en una aportación en la lucha contra la pobreza y el desarrollo de los pueblos más desfavorecidos, deben proponer acciones específicas en la dirección de crear alianzas y apoyos entre territorios y ciudadanía desde una perspectiva local y autónoma (que sería un término mejor, ya que descentralizada implica tensiones centro-periferia). En el mencionado anteproyecto de Plan Director se cita la Declaración de París de 2005 sobre la eficacia de la ayuda y hay múltiples menciones a diferentes documentos de Naciones Unidas, pero no hay ninguna referencia a la abundante bibliografía sobre cooperación descentralizada. Aunque en la misión se habla de una cooperación transformadora no se menciona para nada su especificidad como cooperación local. Entre las líneas estratégicas escogidas no se apuesta, como por el contrario ha hecho la cooperación vasca, por reforzar y destacar aquellas que distinguen a Catalunya, ya sea por su experiencia o por su capital humano. El apartado relacionado con la coherencia interna y cambios que deben producirse en nuestra sociedad se despacha con un párrafo que no compromete a nada a concreto. No es de extrañar que en los últimos años se hayan dedicado casi un 12% de los fondos de la Generalitat a financiar diversos organismos de Naciones Unidas, un 10% a la ayuda humanitaria y apenas un 5% a la cooperación municipalista, ya que se apuesta, a nivel doctrinal, por un mimetismo con otras cooperaciones europeas y se evidencia una falta de criterios que otorgue la especificidad que debería tener cualquier cooperación local y autonómica (aunque hayamos utilizado la catalana a modo de ejemplo). Hay que tener en cuenta, y no es baladí, que todo ello se realiza con la complicidad, no exenta de cierto desasosiego, de todos los actores de la cooperación catalana que han aprobado el documento por unanimidad ya que han optado por intentar que todo el mundo se sienta cómodo, y han pospuesto un debate a fondo que siempre implica un riesgo.

Aunque, curiosamente, la práctica va muy por delante del marco de referencia político. En el caso que nos ocupa existe una mesa

de cooperación catalana por la paz en Colombia que reúne a una multiplicidad de actores, públicos y privados, y ha conseguido crear una relación de asociación en Colombia (implicando al PNUD a nivel local), todo ello con el apoyo de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD). Se ha financiado un conjunto de actividades relacionadas con el comercio justo que ha facilitado que esta línea de trabajo se realizase por todo el territorio catalán. El Fons Catala, la ACCD y ONGs catalanas y de inmigrantes senegaleses se han comprometido a realizar un plan de acción conjunto en Senegal. Se ha apoyado, aunque tímidamente, a Vía Campesina al mismo tiempo que se reforzaban las relaciones de este movimiento internacional con entidades y plataformas catalanas. Conjuntamente, con el ayuntamiento y la diputación de Barcelona, se ha creado un instituto centroamericano para favorecer la gobernabilidad municipal. Se ha impulsado un programa de microcréditos, donde participan empresas y ONGDs, para reforzar las aportaciones que suponen las remesas de los ecuatorianos en el exterior y favorecer tanto el acceso a la vivienda como la creación de pequeñas empresas, facilitando el retorno en condiciones de aquellos que lo desean. Evidentemente este instituto está constituido por ayuntamientos centroamericanos, de diferente signo político y de todos los países, que comparten, intercambian y refuerzan experiencias. Estamos de enhorabuena, ya que algo se está moviendo y la práctica nos demuestra que hay modelos de referencia exitosos. Es un momento clave que puede servir para dar este salto hacia adelante. Para ello se requiere valentía, liderazgo y el convencimiento de que son tan importantes los cambios en el Sur como en nuestra sociedad.

Nuevas tendencias y propuestas

Si a los principios ideológicos o políticos que hemos mencionado al principio, unimos lo que nos ha aportado la experiencia e intentamos reflexionar sobre la especificidad de nuestra realidad local y ponemos por delante las necesidades de los pueblos del Sur, olvidándonos de nuestros protagonismos, es que estamos capaci-

tados para elaborar un marco de referencia sobre la cooperación local y descentralizada.

Como considera la Diputación de Barcelona, en su documento sobre cooperación al desarrollo², «el desarrollo local, que es la base de la cooperación descentralizada, es un proceso multidimensional que da valor a los activos y potencialidades de los territorios (recursos humanos, naturales, económicos e institucionales), que los gobiernos locales democráticos han de liderar, propiciando la participación de todos los actores implicados... Para avanzar hacia un desarrollo local, con equidad y sostenibilidad, no se pueden ignorar las dinámicas existentes: territoriales, nacionales, etc., y por tanto se ha de incorporar una visión estratégica a medio y largo plazo. En este sentido, los proyectos de cooperación no son un fin en sí mismos sino un instrumento de apoyo a procesos existentes definidos y controlados desde los territorios donde se ejecutan... Los cambios reales, la superación de los obstáculos al desarrollo, está en manos del conjunto de la ciudadanía y de sus representantes. Para que esto sea posible es indispensable el respeto y apoyo a los procesos definidos por los colectivos implicados, y especialmente, la coordinación entre diferentes actores de la cooperación». Al mismo tiempo estos procesos, cual espejo social, han de servir para ayudarnos a revisar nuestras políticas municipales y nuestros modelos de convivencia y solidaridad.

Ello implica un cambio de modelo cultural y organizativo. Nuestro lenguaje está lleno de palabras, magníficas y mágicas, como «empoderamiento», «partenariado», coherencia, coordinación, complementariedad o transparencia que poco a poco van impregnado nuestro discurso, y que aunque ayudan a mejorar la ejecución de nuestros proyectos en el Sur, no consiguen liberarnos de cierta posición altruista etnocentrista, que tenemos muy enquistada. Esta posición altruista etnocéntrica nos impide, al mismo tiempo, realizar un cambio global y conseguir tener un enfoque de conjunto que nos permita cambiar el acento reconociendo que los cambios también se deben realizar en nuestra propia casa. Ante todo, es fundamental conseguir incorporar el cambio conceptual propuesto por la cooperación local y descentrali-

zada. Cuando realizamos ayuda humanitaria, por mucho que los fondos surjan de las arcas municipales, no estamos hablando de cooperación descentralizada. Cuando apoyamos a un proyecto muy puntual y específico no estamos hablando de cooperación descentralizada. Ambos casos son ejemplos de ayuda al desarrollo, que pueden ser válidos y necesarios, pero que normalmente no se enmarcan en el ámbito del desarrollo local. Una vez establecido este primer paso, debemos superar el divorcio profundo entre instituciones financiadoras y ONGs de desarrollo. Muchas organizaciones creen que los ayuntamientos o gobiernos autónomos sólo deben financiar proyectos y la palabra cooperación directa se convierte en sinónimo de «politización» y exclusión. Por otra parte cuando las instituciones públicas empiezan a tener estrategias propias creen que las organizaciones de solidaridad no deben inmiscuirse y que no están legitimadas para intervenir en programas públicos.

Hay que superar desconfianzas y si bien las instituciones locales y autonómicas, depositarias de los fondos de los ciudadanos y ciudadanas, han de pasar de la delegación de responsabilidades a ejercer un liderazgo, las ONGDs han de pasar de ser fundamentalmente agencias ejecutoras de proyectos a jugar un papel cada vez más político y de ingerencia, en el buen sentido de la palabra, en los asuntos públicos locales. De una política de propuestas de las ONGDs, a las que se responde con subvenciones, se ha de pasar a una política de alianzas basada en una relación de confianza donde los proyectos, u otras modalidades de intervención, se conviertan en simples instrumentos, y donde la elaboración de estrategias a medio y largo plazo, que apoyen a procesos de desarrollo local, sean el núcleo de la intervención. Intervención que procura relacionar dos contrapartes en una acción de interés recíproco, basada en una lógica de igualdad donde se supera la relación de financiadores/ejecutores versus beneficiarios y se establece una relación de asociación que pretende favorecer la eficacia y eficiencia de las acciones emprendidas. Estas acciones se basan en el sentimiento de proximidad que se pueda establecer, en la comprensión de los problemas existentes y en la implicación conjunta

de todos los actores. No es fácil, porque ello supone cambiar nuestra visión del «otro» y porque existen ciertas dinámicas, fuertemente arraigadas, que no van en esta dirección. Es establecer una relación de socio, desde un liderazgo compartido, donde todas las partes tienen un papel definido y complementario, que se ha establecido a través del encuentro y la concertación. Si contraponemos este planteamiento a la realidad existente, muchos considerarán que es más simple conceder una subvención y presentar una justificación. Pero las relaciones son complejas y ante los retos que nos sitúa el desarrollo de los pueblos, no existen soluciones simples y sencillas. Además, en el ámbito local, en nuestra ciudad o pueblo, existe una dimensión pública y otra privada que no se dan la espalda sino que interactúan directamente y ello debe producirse de la misma forma en los proyectos de solidaridad internacional.

Realmente se debe realizar un cambio cultural, entendido como cultura de la cooperación, que sobre todo implica cambiar la visión asistencialista y utilitarista de la cooperación local. La mayoría de los proyectos financiados por la cooperación municipal son muy asistencialistas, sean los realizados a través de los hermanamientos, como ejecutados por las pequeñas ONGDs. En algunos casos, el asistencialismo es necesario ya que hay situaciones en las que es imposible fomentar el desarrollo y que simplemente se puede actuar paliando las situaciones. Situaciones insolubles que pueden alargarse muchos años. Por ello desde el ámbito de la cooperación se podrían reservar partidas para estas situaciones (alrededor del 10%), pero ésta no es la función primordial de los municipios, sino que esta modalidad de actuación debe recaer más en el ámbito privado o de organizaciones que han adoptado esta estrategia. Las administraciones locales (ayuntamientos, diputaciones,...) tienen la capacidad y la posibilidad, y por tanto el deber, de impulsar políticas de solidaridad que se signifiquen por establecer un apoyo al tejido institucional y ciudadano de las comunidades que están trabajando y luchando por su desarrollo. Políticas de solidaridad que van más allá de la cooperación al desarrollo, (entendida ésta como una estrategia), ya que deben im-

plicar a todo el tejido social, público y privado, y al mismo tiempo que apoyan las luchas del Sur, crean alianzas para transformar las relaciones internacionales y transformar la realidad del Norte. Puede parecer utópico pero es un punto de referencia y un camino por el que avanzar. Si no, es mejor centralizar los fondos de cooperación y simplificar todos los procedimientos y modalidades de intervención.

Al mismo tiempo, debemos combatir el utilitarismo de muchas ONGDs de ámbito nacional, que concurren a las convocatorias locales para complementar los fondos conseguidos a nivel autonómico y estatal. Partiendo de la teoría que las ONGDs, para demostrar su solvencia, deben aportar una parte de los fondos, las administraciones públicas (estatales y autonómicas) casi nunca financian la totalidad de las intervenciones. Entonces, las ONGDs complementan las intervenciones propuestas con fondos locales. Ello no responde a la teórica necesidad de demostrar la solvencia, y pervierte el fin de la cooperación local, pero todo el mundo, nuevamente, está satisfecho. Además, pocas ONGDs, con una estructura consolidada, se sienten vinculadas al territorio de donde reciben su subvención por lo que uno de los papeles que es el de dinamizar y participar el tejido social ciudadano acaba no realizándose. Por suerte empiezan a crearse alianzas entre ONGD locales, con poca capacidad estratégica pero muy arraigadas a la realidad municipal o regional, con otras de ámbito nacional que pretenden superar estos límites y avanzar en el camino de la solidaridad local. Del utilitarismo al compromiso local hay un amplio camino a recorrer.

A nivel autonómico también se deben realizar un replanteamiento profundo. Pero si bien es evidente que la mayoría de la cooperación municipal debería focalizarse en el desarrollo de una cooperación local y descentralizada de calidad, las características de ciertas comunidades autónomas hacen que sus características sean diferentes y que, a veces, sea más complicado crear estas vinculaciones entre territorios. Pero es evidente que una parte importante de sus recursos deberían destinarse a apoyar planes de desarrollo regional, aportando las capacidades y experiencias por

las que destacan, e implicando, al mismo tiempo, a todos los actores de la cooperación. Esta implicación supone la creación de complementariedades y complementariedades con otros actores de la cooperación internacional. Hay experiencias interesantes entre Andalucía y una región de Marruecos para impulsar el desarrollo agrícola. O, por ejemplo, hay una propuesta para que Catalunya se centre en apoyar el desarrollo de las regiones autónomas RAAN y RASS de Nicaragua, en vez de tener una intervención dispersa y fragmentada basada en proyectos. Ello no significa que disminuya la importancia de las ONGDs sino que éstas han de tener una doble función y potenciar una serie de características. Por una parte, cuando reciban financiación, sus proyectos deben caracterizarse por estar inseridos en políticas de desarrollo local realmente transformadoras, por potenciar de forma decidida el tejido asociativo local y crear reales vínculos con el tejido ciudadano de donde pertenecen. Eso supone importantes dificultades para las organizaciones que han potenciado su perfil de agencias profesionales de cooperación sin ánimo de lucro, con una base asociativa mínima o poco activa o para las ONGs claramente asistencialistas. Igualmente deben implicarse, y sentirse coparticipes de las políticas de desarrollo regional que se impulsen desde su comunidad autónoma. Ya que proponemos la coordinación y complementariedad en las acciones del Sur, deben empezarse a romper muchos de los compartimentos estancos establecidos en el Norte.

En síntesis, lo que se propone es que la política impulsada desde el nivel autonómico se base en tres ejes: el impulso de políticas de desarrollo regional y la colaboración con las iniciativas de desarrollo local; el apoyo a las ONGDs y otros agentes de cooperación con base en el territorio que trabajen siguiendo unas características muy definidas; y un trabajo de sensibilización y formación estructurado. Se pueden destinar fondos para la Ayuda Humanitaria o apoyar a las organizaciones de Naciones Unidas, pero desde la cooperación local no se aporta gran cosa y no es una tarea específica de la cooperación autonómica que tenga como paradigma los principios de la cooperación descentralizada.

Finalmente es conveniente proponer una nueva estructuración de la cooperación local y descentralizada donde se visualice mejor los principios en que se basa esta estrategia:

1.- Implicación en los procesos de desarrollo local y regional. Esta participación pretende apoyar las iniciativas locales que buscan conseguir una mejora de las condiciones de vida de las personas y colectivos y de su entorno socioeconómico, cultural y ambiental cooperando directamente con recursos humanos, financieros o materiales. La implicación puede desarrollarse, principalmente, mediante dos modalidades: **a.-** vinculándose de forma especial y específica a un programa de desarrollo integral (que tenga en cuenta los ejes sociales, económicos y de gobernabilidad, con enfoque de género y con respeto y desarrollo de los derechos humanos) de un municipio o región concreta de forma global o apoyando alguno de sus componentes. **b.-** participando, ya sea en redes municipales en las que se establece un programa común para un sector determinado (urbanismo, empoderamiento de la mujer, medio ambiente) lo que favorece el intercambio de experiencias y la creación de mecanismos de apoyo mutuo (programas URBAL de la UE), ya sea participando en las redes sociales y ciudadanas internacionales que trabajan por la mejora de determinados sectores (Vía campesina, mujeres por la paz,...).

2. Coherencia de las políticas locales en Europa. La cooperación se visualiza, demasiado frecuentemente, como la transferencia de recursos financieros (el famoso 0,7%), creación de capacidades y aportación de recursos tecnológicos. Para que todo esto tenga sentido, y no queden en acciones aisladas, la solidaridad debe impregnar, de forma transversal, el conjunto de acciones de las instituciones públicas y de la acción ciudadana favoreciendo la coherencia de conductas y políticas locales con la práctica desarrollada a nivel municipal. Eso implica un compromiso político de los dirigentes municipales y autonómicos que se puede manifestar no sólo a través de la aportación del 0,7% sino realizando mociones, adhiriéndose a iniciativas internacionales y convirtiendo al territorio, con la participación de la ciudadanía, en una ciudad, o región, solidaria y abierta al mundo. De la misma forma, los dife-

rentes departamentos de la administración pueden incorporar acciones que implican un verdadero compromiso solidario (introducción de comercio justo, compra de vestimenta siguiendo los criterios de ropa «limpia», comedores escolares y municipales sostenibles, programación cultural comprometida, educación multicultural e integrativa, freno a la especulación,...), al mismo punto que la ciudadanía adopta comportamientos acordes con su compromiso (energías limpias y renovables, boicots a los productos fruto de la explotación, consumo de productos biológicos y de la tierra,...). Finalmente, mejorar la acogida e integración de la población inmigrante, consiguiendo que participe activamente en nuestra sociedad enriqueciéndola, al mismo tiempo que nos aporta sus conocimientos y vivencias para mejorar los programas de cooperación. Con ello lograremos dar sentido a la palabra codesarrollo: el enriquecimiento y cambio de nuestra sociedad y la mejora, cualitativa y cuantitativa, de los procesos de desarrollo de las poblaciones más desfavorecidas en el contexto internacional.

3. Formación de la ciudadanía. Entendemos que los procesos de formación son largos y complejos por lo que hay que impulsar programas a medio y largo término que favorezcan la comprensión de las interrelaciones políticas, económicas, sociales y culturales entre el Norte y el Sur y promuevan valores y actitudes basadas en la solidaridad y la justicia social encaminadas a favorecer una acción transformadora tanto de la realidad local como la internacional. Es importante diferenciar esta acción formativa, con vocación de transformación, de las acciones puntuales de sensibilización o las actividades de difusión de posproyectos. Como sostenemos que la ayuda humanitaria no figura en el ámbito de competencias, en general, de la cooperación local es importante aprovechar estas ocasiones para explicar a la ciudadanía las causas que han conducido a esta situación de emergencia o catástrofe, al mismo tiempo que se canalizan las aportaciones locales y particulares a organismos internacionales o ONGDs especializadas para que actúen de forma eficaz y útil.

4. Articulación de los gobiernos locales, agentes sociales y la sociedad civil. La creación de una sociedad cada vez más solidaria es responsabilidad de todos. Aunque las ONGD y los gobiernos locales, por razones bien diferenciadas, deben ejercer una función de liderazgo determinante, es imprescindible que se aproveche la riqueza y diversidad del tejido productivo y asociativo, implicándolo y facilitando su articulación y complementariedad. La participación de todos los actores, del Norte y del Sur, es imprescindible para favorecer el desarrollo local y participar en los procesos de transformación que desde lo local quieren incidir en lo global. Establecer mecanismos de participación, implicación y seguimiento de las políticas de cooperación local y descentralizada, mejorar los mecanismos de apoyo de la administración a los agentes de cooperación, y favorecer nuevos espacios de encuentro, intercambio, formación y representación son acciones intrínsecas de este modelo de cooperación.

El intentar realizar un análisis de la cooperación local siguiendo este esquema nos ayudaría a cambiar nuestro modo de valoración de la cooperación al desarrollo basada en número de proyectos, fondos utilizados, países receptores, sectores de intervención y modalidades de cooperación. Esta propuesta de indicadores y criterios nos pueden ayudar a estructurar nuestro trabajo y favorecer un nuevo enfoque. Estamos ante procesos largos y complejos, y aparte del impacto y el resultado es bueno saber si existen planes o programas de desarrollo, si se han creado redes de intercambio y acción, cómo nos situamos a nivel de coherencia interna, cómo se estructuran los procesos formativos transformativos, y cómo nos estamos articulando nuestras interrelaciones. Aunque puede parecer difícil es un reto que vale la pena

A modo de conclusión

Hemos partido de una redefinición, o más bien una recuperación, de una forma de entender la cooperación local y descentralizada. Hemos intentado aportar datos que refuercen la idea que, o se potencia este enfoque, sobre el cual hay experiencias muy exitosas,

o es mejor centralizar los fondos. El enfoque propuesto implica compartir unos principios y valores determinados y supone pasar de la cooperación a la solidaridad, del apoyo puntual a los procesos de desarrollo local y regional integral, de la asistencia a apoyo institucional y al reforzamiento del tejido asociativo, de los beneficiarios a una real relación de asociación, del proyecto a la creación de redes, de los actores de cooperación a la ciudadanía, de la dependencia a la responsabilidad compartida, de la transferencia de recursos a la creación de vínculos entre personas, comunidades y colectivos. Conscientes que el protagonismo del desarrollo está en los hombres y mujeres que cotidianamente están construyendo su futuro y luchando contra las adversidades y las injusticias, y que nuestro papel es apoyarlos mientras transformamos las estructuras y valores injustos de nuestra sociedad y conjuntamente contribuimos a construir un mundo más justo y solidario donde no haya lugar para la injusticia, la exclusión y la codicia. Las autoridades locales han de asumir que la cooperación debe dejar de ser algo sectorial y han de potenciar la solidaridad de una forma transversal que impregne todas las facetas, públicas y privadas, del mundo local. Las ONGDs deben replantearse su rol más ejecutor y de agencias de servicios sin ánimo de lucro, para implicarse más en la definición de políticas, en el apoyo a las asociaciones y movimientos del sur, y vincularse a la transformación de la sociedad de donde emergen.

Conjuntamente, cada pueblo, ciudad o territorio deben definir su singularidad y especificidad apoyando procesos de desarrollo local y construyendo redes de solidaridad internacional que, vinculadas a las personas y a la tierra, influyan en lo global. Esto requiere de alianzas y complicidades. No es imposible, ya se está haciendo. Estamos construyendo un futuro, que tardará más o menos en llegar, pero es imparable. Por los que cayeron construyendo, por los que comparten nuestro camino, por nuestro hijos e hijas que se merecen lo mejor.

¿Es el desarrollo local el ámbito más adecuado para la cooperación descentralizada?

Gonzalo Fernández*

La mayoría de las veces la respuesta categórica, sí o no, no es el resultado más significativo que queremos obtener ante preguntas que incluyen conceptos tan amplios y dinámicos como los formulados en el título de este texto. Por el contrario, suelen ser mucho más ilustrativos los enfoques desde los que definamos dichos términos, las diferentes componentes que nos pueden hacer inclinar la balanza en un sentido u otro, y las condiciones y determinaciones que establezcamos a nuestra argumentación final. En definitiva, los matices, también en esta ocasión, son la verdadera respuesta al reto formulado.

Por lo tanto es necesario decir ya desde un inicio, para poder centrarnos en estos aspectos esenciales, que, en mi opinión, la respuesta es *sí*, el ámbito más adecuado para la cooperación descentralizada es el desarrollo local. No obstante, esta afirmación podría ser, sin otro tipo de explicaciones, tanto el resultado de una aproximación intuitiva al tema –desde lo local para lo local, los ámbitos municipales y autonómicos de cooperación trabajan con ámbitos de desarrollo similares en el Sur– como la conclusión de una reflexión que hace del desarrollo local una herramienta estratégica en la fase de globalización neoliberal actual, y a la coopera-

*Asesor de la Dirección de Cooperación del Gobierno Vasco

ción descentralizada como un espacio desde el que se pueden acompañar y fortalecer procesos de este tipo.

De esta manera, aún compartiendo la misma respuesta, las diferentes razones esgrimidas implicarán diferentes marcos teóricos desde los que se analizan dichos conceptos, diversos objetivos planteados, y diferentes estrategias –la ausencia de estrategia también es una estrategia- que se establezcan para alcanzarlos. Así, una misma contestación puede tener una incidencia diametralmente opuesta.

Es preciso, entonces, iniciar este artículo analizando los dos conceptos fundamentales del texto –desarrollo local y cooperación descentralizada– para explicar con claridad el significado que se le da a ambos en el texto. En primer lugar, se expondrá desde qué marco de referencia se entiende lo local como herramienta de desarrollo. En segundo lugar, se esbozará un breve diagnóstico de la cooperación descentralizada a día de hoy, señalando fortalezas y debilidades. Por último, una vez definidas las variables básicas que inciden sobre el desarrollo local, se sugerirán una serie de recomendaciones para que la cooperación descentralizada, desde la asunción de sus potencialidades, incida con mayor impacto, profundidad y sostenibilidad en consolidar y fortalecer procesos democráticos de desarrollo local.

1.- Desarrollo Humano Local: características fundamentales del proceso

1.1.- ¿HAY ESPACIO PARA LO LOCAL?

Lo local tiene hoy en día una importancia significativa y un papel fundamental en generar procesos de desarrollo democráticos y equitativos, pese a los postulados básicos del pensamiento hegemónico.

Según éste, la nueva fase de globalización capitalista se define por la caída de las fronteras –salvo para las personas–, la desregulación y la apertura de los mercados, en los que se ofertan y demandan todo tipo de mercancías –incluyendo la biodiversidad, la vida, la agricultura, los servicios o la cultura–. La nueva forma de organización económica se basa en el establecimiento de cade-

nas productivas y financieras internacionales, fruto de la deslocalización. Las mismas están dirigidas por las grandes multinacionales y amparadas en marcos definidos por los organismos financieros y comerciales multilaterales –OMC, BM y FMI. El resultado de este proceso debería ser un crecimiento generalizado en un mercado que define sus reglas internacional, no nacionalmente. El medio para obtenerlo es fundamentalmente posibilitar el aumento de las tasas de ganancia para los agentes económicos mejor situados y con mayor capacidad en dichos mercados, que controlan estas cadenas en las fases más dinámicas y de mayor valor agregado. El resto de agentes deberá aprovechar sus ventajas dentro de estas cadenas, aplicando las medidas antes señaladas.

Esta política económica, que aún se sigue aplicando y ahondando, tendría implicaciones directas sobre el papel de los Estados nacionales y de los territorios locales, limitando su capacidad de actuación en detrimento de las decisiones tomadas por agentes internacionales, tanto públicos como privados. De esta manera, el concepto de Estado–nación, consolidado¹ en la segunda mitad del siglo XX, pierde importancia como agente económico y social. Se caracterizaba, en lo económico, por la regulación y la participación activa en el tejido productivo, comercial y financiero, articulando el mismo y protegiendo a sectores clave; en lo social, tenía, en la medida de la riqueza y de la voluntad política del Estado, una función redistributiva, garantizando el acceso a diferentes servicios sociales y garantía de derechos. En lo político, y como consecuencia de lo señalado, era un agente legitimado por amplias capas de la sociedad². Lo local no tenía un papel significativo en este marco eminentemente nacional, más que como reproductor de los intereses políticos centrales.

Tras la crisis de este modelo en los años 70, y siempre según los turiferarios de la globalización neoliberal, el Estado regula-

¹ Fundamentalmente en los países enriquecidos, aunque también en muchos países empobrecidos el Estado tenía una función social o al menos asistencialista.

² De nuevo es necesario insistir en que estas apreciaciones generales no se pueden establecer para el conjunto de los países enriquecidos, ni por supuesto de los empobrecidos, cada cual en su proceso histórico, pero sí son características comunes, aunque diferentes en la aplicación, del keynesianismo y el «new deal».

dor, ineficiente y poco flexible, debe ser desmantelado para que el mercado, según las medidas que antes hemos mencionado, rija la producción y distribución de recursos, de manera eficaz y generando más crecimiento. Por tanto el Estado pierde competencia en lo económico a manos de las multinacionales y los organismos multilaterales, pierde capacidad en lo social debido a los procesos privatizadores y la descapitalización subsiguiente, y por último pierde legitimación en lo político, siendo su única función facilitar los procesos de apertura y desregulación. Lo local toma alguna relevancia mayor en la medida que las instituciones descentralizadas sean capaces de gestionar de manera más eficiente algunas competencias que antes tenían los gobiernos centrales.

Contrariamente a lo expuesto, la realidad es que estas recetas neoliberales no han obtenido ni mucho menos los objetivos planteados, ya que la pobreza, la marginación y la desigualdad han continuado creciendo exponencialmente tanto entre países enriquecidos y empobrecidos, como dentro de cada país. No obstante, la aplicación generalizada de sus directrices fundamentales sí que ha provocado cambios importantes en las potencialidades y competencias dentro de los Estados actuales, limitando su capacidad de actuación y decisión, y lesionando su legitimación social. A pesar de ello, y aunque así se nos quiera hacer ver, este tipo de globalización no es la única posible, no es un proceso irreversible, y es factible luchar contra la desigualdad y la pobreza desde los ámbitos local y nacional, todavía relevantes. El neoliberalismo es un proceso de carácter político, y en ese sentido, para poder ser aceptado, sus defensores han querido extender entre la población las máximas de la inevitabilidad y la ausencia de alternativas al mismo, generando apatía y frenando el activismo por otro mundo distinto.

Pero como todo proceso político³, puede ser enfrentado desde otra perspectiva política, que debe adaptarse al contexto internacional actual y trazar estrategias desde y hacia los ámbitos inter-

³ Aunque la globalización se suele entender como un proceso básicamente económico, es necesario precisar que se trata de un proceso político, nacido de una voluntad política de generar un nuevo marco económico que alterara las relaciones de poder entre clases sociales, por un lado, y entre los países enriquecidos y empobrecidos, por el otro.

nacional, nacional, y local. Porque, contrariamente a lo expuesto, sí que hay posibilidades de incidir sobre los tres niveles, y actuar desde todos ellos es la premisa necesaria para garantizar que se obtengan resultados reales en términos de equidad, democracia, libertades, capacidades y oportunidades. Lo estatal, y por supuesto lo local, no son ámbitos tangenciales de las estrategias, sino partes intrínsecas a todo proceso transformador.

En el caso de los Estados, éstos tienen todavía una capacidad significativa de participar en la economía, redistribuir la riqueza del país y ser un agente legitimado por la mayoría de la población. Además, gobiernos democráticos e implicados en el desarrollo humano de su población pueden tener una incidencia importante en las reglas de juego que se establecen a nivel internacional. Casos como Bolivia, Venezuela, Cuba, Brasil o la India son varios ejemplos de actuación en alguno de estos sentidos.

Pero no es el ámbito estatal el objeto de este artículo, sino el local. Más allá de reproductor de planes de los gobiernos centrales, o de gestor eficiente de competencias anteriormente estatales, lo local, los territorios, tienen una gran potencialidad para generar y consolidar procesos sólidos y equitativos de desarrollo, siempre que se interrelacionen con los ámbitos estatal e internacional. La pérdida de legitimación de lo estatal y la disminución en las competencias económicas y sociales de los gobiernos centrales han generado un aumento de la población en situación de pobreza y extrema pobreza –sobre todo entre las mujeres– y de marginación y exclusión, que no ha sido suplantada por políticas a nivel internacional que incidan directamente sobre los problemas fundamentales de desarrollo. Por lo tanto, aunque el ámbito internacional parezca omnipresente, la mayoría de la población mundial, aunque afectados por el mismo, desarrolla su vida en sus dimensiones fundamentales en el espacio local, y es aquí donde busca solución a sus problemas prioritarios.

Para arrojar algún dato sobre la importancia de lo local, es preciso decir que prácticamente el 80% de la producción mundial tiene todavía un destino nacional o local, o lo que es lo mismo, sólo se exportan un 20% del producto total⁴. Además, estos datos

no tienen en cuenta la economía informal, con lo cual los indicadores reales son todavía mayores. Lo mismo que ocurre en la dimensión económica, ocurre en el resto de áreas: se establecen redes y mecanismos locales para satisfacer las necesidades sociales, se busca el arraigo cultural territorial como sentido de identificación y de pertenencia, y se participa en la búsqueda de soluciones políticas a problemas específicos y concretos en las instituciones cercanas.

En definitiva, la globalización neoliberal no ha acabado con las capacidades estatales, aunque sí las ha lesionado de manera significativa. No obstante, y en parte por este proceso, el espacio local ha surgido como un escenario posible de decisión y actuación. Los problemas de desarrollo se han agravado y no existen entidades de ámbito más amplio que los solucionen ni donde la población se sienta partícipe de sus decisiones. De esta manera, lo local podría tener un papel importante. Ahora hay que definir si, además de tener un espacio, el papel de lo local es estratégico y por qué en los procesos transformadores, y cómo se debe relacionar con lo estatal y lo internacional.

1.2.- ¿ES EL DESARROLLO LOCAL ESTRATÉGICO EN LOS PROCESOS TRANSFORMADORES?

La potencialidad que observamos en lo local no nos puede tampoco llevar a pretender resolver los ingentes y acuciantes problemas de desarrollo actuales –económicos, políticos, sociales, culturales, de género, ambientales– desde este espacio. La deuda externa, los conflictos armados, las negociaciones comerciales, las inequidades entre hombres y mujeres, el papel de las multinacionales, la solución a las carencias en agua, salud, educación, etc., no tienen una respuesta definitiva en lo local, y sí en otros ámbitos de actuación y decisión.

No obstante, esto no significa que no hay espacio para lo local. Los procesos de transformación son graduales, progresivos y a largo plazo, y en ellos hay que ir consolidando sujetos, valores y

⁴ World Development Indicators Banco Mundial (2000)

experiencias que los hagan crecer. Desde este punto de vista, hay que definir cuáles son esas variables que las estrategias de desarrollo precisan, para ver si lo local tiene algo que aportar al conjunto. En mi opinión, para solucionar los grandes retos de desarrollo actuales, para superar el círculo vicioso pobreza–exclusión–falta de participación–pobreza en el que se encuentra la inmensa mayoría de la población, es necesario en última instancia generar procesos de creación de ciudadanía, mujeres y hombres conscientes de sus derechos, sujetos de su propio desarrollo. Una ciudadanía consciente y soberana es la que puede transformar las estructuras actuales que provocan las desigualdades y la pobreza. Por lo tanto las estrategias de desarrollo, además de satisfacer necesidades concretas, deben generar dinámicas de empoderamiento, de activación social de la población mediante alternativas concretas que se basan en otros valores que los del individualismo, la apatía y la pasividad.

En este marco, lo local tiene un papel fundamental, tanto en la puesta en marcha de iniciativas basadas en valores diferentes como en la creación de sujetos activos social, económica y políticamente. Si bien el desarrollo local no pretende tener un efecto directo en los grandes objetivos mundiales, sí puede y debe ser parte de las estrategias globales de transformación, generando mujeres y hombres que defienden sus derechos no sólo en lo local, sino también ante el Estado y en el nivel internacional. Además, lo local ofrece la posibilidad de hacerlo desde una perspectiva más sólida, de *abajo a arriba*, y en base a una participación activa y vinculada a lo concreto pero también a lo general. Si lo estatal y lo internacional no son capaces, en la mayoría de los casos, de legitimarse y de garantizar procesos realmente democráticos y participativos, lo local, que es donde se desarrollan los procesos de vida de la mayoría de la población, tiene una gran potencialidad para construir carreteras sólidas y bien pavimentadas hacia la transformación estructural. En este sentido, tal y como afirma Raúl Zibechi, «los nuevos sujetos sociales, urbanos y rurales, se están construyendo en territorios propios. La territorialización de los actuales movimientos sociales y populares es el rasgo principal de estos sujetos. En estos territorios se configura una nueva especialidad

modelada por la resistencia y la rebeldía de los oprimidos»⁵. En definitiva, existe un vínculo fuerte entre *desarrollo y local*, siempre que se sea capaz de generar ciudadanía, y alternativas concretas y sostenibles.

Pero tampoco podemos mitificar en este artículo lo local, ni concluir que cualquier proceso local es positivo. Por un lado, los ámbitos municipales o departamentales sufren en términos generales un mayor subdesarrollo, pudieran otorgar menor valor a las libertades individuales o colectivas, tener un menor grado de conciencia de ciudadanía, o contar con estructuras políticas y sociales más viciadas por valores poco democráticos. En sentido contrario, como ya hemos señalado, es donde se desarrolla gran parte de la vida, donde se produzca una mayor identificación entre las instituciones y el tejido social, y donde la gente se siente participe de algo que le supera, sea la comunidad, el municipio o el territorio. Estas variables deben tenerse en cuenta en toda estrategia de desarrollo, potenciando las positivas y transformando las negativas.

Así, el desarrollo local puede contribuir, en la medida de sus capacidades, a estos objetivos de generar alternativas y construir ciudadanía desde abajo y desde lo concreto, pero dentro de una definición específica que incluye una serie de premisas fundamentales. De este modo, el Desarrollo Local se entiende como el «proceso de generación de ciudadanía y transformación de la sociedad local, orientado a lograr los objetivos prioritarios de desarrollo humano existentes mediante la formulación e implantación de estrategias integrales y a largo plazo concertadas entre las instituciones públicas y la sociedad civil, aprovechando de manera sostenible y eficiente los recursos endógenos existentes en un marco de dinamismo del territorio».

Por lo tanto, no hablamos de cualquier actividad de desarrollo que se establezca en un municipio, región o departamento, sino un enfoque específico del desarrollo local en el que destacan las siguientes características:

⁵ Raúl Zibechi 2005, Artículo Espacios, territorios y regiones: la creatividad social de los nuevos movimientos sociales en América Latina. Revista Contrahistorias, Chiapas, México.

1. Es un desarrollo local, no localista. Se pretende un desarrollo equilibrado de las capacidades del territorio, por lo que no cualquier actividad que se desarrolle en lo local debe ser interpretada como parte de una estrategia conjunta. Acciones en lo local no es lo mismo que desarrollo local, ya que no tienen por qué ir dirigidas a fortalecer las capacidades locales, a perseguir objetivos comunes y concertados ni a generar empoderamiento y ciudadanía.

2. Se basa en el fortalecimiento del poder local. Las instituciones locales democráticas deben coordinar el proceso de planificación y concertación, garantizando la finalidad social de los objetivos trazados y la participación del conjunto de la población. Por ello, es preciso unas instituciones y un tejido civil activo, dentro del marco del fortalecimiento del poder local, que se define como «el proceso de generación de sinergias entre la administración local democrática y el tejido social para el establecimiento de una estrategia concertada y equitativa de desarrollo que movilice el conjunto de las capacidades del territorio»⁶. El marco de actuación no son los agentes aislados sino el territorio en sí mismo.

3. Es un proceso planificado y coordinado. El desarrollo local no es la suma de los proyectos y esfuerzos que se hacen en lo local, sino que es necesario una estrategia a largo plazo con objetivos concretos en la que se diagnostiquen las capacidades del territorio y se establezcan las necesidades prioritarias de la población. Esta estrategia debe ser apropiada en todo momento por las mujeres y hombres que viven en el territorio, y ser coordinada por las instituciones democráticamente elegidas.

4. Es un proceso integral y participativo. La dinamización del territorio exige poner en marcha estrategias en todos los aspectos –económicos, sociales, políticos, culturales, de género, ambientales– para que sea un desarrollo equilibrado y equitativo. A pesar de que se puedan priorizar áreas de especial necesidad o interés, siempre será necesario tener una concepción integral del desarrollo, e incidir de manera directa en los espacios de participación,

⁶ Borrador Plan Director de Cooperación del Gobierno Vasco 2006-2009

coordinación, control y planificación, como requisito básico del conjunto de la estrategia.

5. *Plantea objetivos desde lo local y para lo local.* Los objetivos que se plantean, dado el carácter participativo y concertado, no se refieren únicamente a aprovechar las ventajas que pudieran existir en lo local. Por el contrario, se espera que cada iniciativa que se ponga en marcha aproveche esas capacidades pero en función de las necesidades planteadas por la planificación inicial, garantizando el fin social de desarrollo del territorio.

6. *El desarrollo local se interrelaciona con lo estatal e internacional.* Si uno de sus objetivos fundamentales del desarrollo local es la construcción de ciudadanía, de sujetos de desarrollo a través de la dinamización del territorio, la estrategia supera su propio ámbito. Por un lado, el concepto de ciudadanía hace referencia a la aplicación y defensa de derechos en cualquier espacio, con lo que lo local repercute directamente en los otros niveles. Un sujeto empoderado y consciente vincula lo local con el contexto internacional, y buscará vínculos con estrategias de transformación estatal y mundial, como requisito básico para la supervivencia del territorio. Por otro lado, las estrategias que plantea lo local no pueden basarse en la autarquía o en ignorar los efectos de las políticas de ámbito mayor en su territorio. Por el contrario, debe plantear sus procesos desde el conocimiento de estos contextos, intentando endogeneizar en la medida de lo posible las variables externas que complementen la estrategia.

En definitiva, existe una estrecha relación entre lo local y el desarrollo, basado en procesos de creación de ciudadanía y activación social. Además, lo local permite establecer estrategias y alternativas de desarrollo concretas, específicas, vinculadas directamente a la población, que pueden basarse en valores muy diferentes a los establecidos por el neoliberalismo imperante. Veamos ahora si la cooperación descentralizada puede enfrentarse y cómo a los retos que plantea el desarrollo local.

2.- Esbozo de la cooperación descentralizada: fortalezas y debilidades

La cooperación descentralizada es un fenómeno que eclosionó a mediados de la década de los 90 en el Estado español, pero que hoy en día es una política consolidada, apoyada en muchos casos sobre leyes autonómicas de cooperación, planes directores, planes anuales y decretos reguladores de subvenciones. En términos cuantitativos, ha incrementado sus montos globales de 88 millones de euros en 1995 a 388 millones en 2005, pasando del 9% al 15% de la AOD española⁷. Además, supone casi el 30% de la cooperación bilateral no reembolsable⁸. Por lo tanto, es una herramienta que ya tiene cierta experiencia y un peso relativo en la cooperación del Estado español.

Antes de comenzar a analizar este tipo de cooperación, es preciso definir el concepto. Este artículo entiende por cooperación descentralizada aquella cooperación que se impulsa desde las instituciones públicas no centrales, por lo tanto Comunidades Autónomas, Diputaciones, Diputaciones Forales, Ayuntamientos, Fondos Municipales y Cabildos. No se define por tanto según la acepción europea, que incluye en este término también la cooperación ejecutada por las ONGD⁹.

Así entonces, una vez definido el término, vamos en este segundo apartado a señalar alguna de las características fundamentales de la cooperación descentralizada. En función del enfoque establecido en la primera parte del documento, y de las potencialidades y debilidades que señalemos aquí, estaremos en condiciones de especificar en el apartado tercero recomendaciones realistas para vincular esta cooperación con el ámbito de desarrollo al que mejor se adecue.

Por tanto, no analizaremos la cooperación descentralizada en su conjunto, ni de manera exhaustiva, sino que enumeraremos al-

⁷ *La Realidad de la Ayuda 2005-2006*, Intermón Oxfam.

⁸ *Plan Anual de Cooperación Internacional 2006*, SECI.

⁹ Aunque saquemos a la cooperación de las ONGD de la definición de este artículo, gran parte de la cooperación descentralizada está ejecutada, incluso planificada y definida por ONGD, con lo cual podemos entender que mucho del análisis y las recomendaciones son también válidas para ellas.

gunas de sus fortalezas y debilidades más significativas. A su vez, tampoco podremos matizar, ya que no es el objeto del artículo, las diferencias existentes en términos cuantitativos y cualitativos entre unas instituciones u otras, por lo que se perderá cierta información relevante. No obstante, las recomendaciones que establezcamos pueden adaptarse a la situación y contexto de cada entidad cooperante.

Pasamos a continuación a explicar las fortalezas que tiene la cooperación descentralizada, que la diferencian en enfoque y capacidades de la cooperación estatal bilateral:

- ***No está tan sujeta a intereses geoestratégicos, políticos y/o comerciales.*** La cooperación impulsada por los Estados persigue, en multitud de ocasiones, objetivos que van más allá del propio desarrollo de los pueblos empobrecidos, relacionados con la venta de producción nacional o con fines considerados *de Estado*, en los que la cooperación es un instrumento más para lograr dichos objetivos¹⁰. Por el contrario, la descentralizada puede tener un grado mayor de autonomía para centrarse verdaderamente en el desarrollo de los territorios con los que coopera.
- ***Posee mayor autonomía de cooperar con quien y en lo que considere más adecuado.*** La cooperación estatal, al tratar bilateralmente con los Estados –poco activos en términos generales en trazar estrategias de desarrollo humano para sus pueblos– depende también de las prioridades corporativas de éstos, en muchos casos alejadas de las necesidades reales de la población. Por el contrario, la cooperación descentralizada puede decidir con qué institución, movimiento u organización trabaja, y establece dialécticamente con éstos un diálogo para aunar sus objetivos con las capacidades con las que cuenta la cooperación.
- ***Tiene una mayor capacidad de generar alianzas estratégicas.*** Esta relación más directa con la población sujeto de desarrollo, y las relaciones que, aunque no de manera planificada,

¹⁰ Un ejemplo de ello es el Plan África del Gobierno español, que más que perseguir el desarrollo de los pueblos africanos, parece una compensación a aquellos países que establezcan mecanismos de repatriación de inmigrantes que la Unión Europea no quiere aceptar.

suelen mantenerse en el tiempo –en base a hermanamientos o en inercias de apoyar ciertos territorios de manera continua–, facilitan un conocimiento mayor de los lugares donde se trabaja. Además, es más sencillo establecer alianzas basadas en la confianza mutua, premisa fundamental para acompañar cualquier proceso.

· ***Tiene mayor capacidad de coordinar acciones y generar apoyos más allá de lo económico.*** La cooperación desarrollada por las entidades descentralizadas posee la potencialidad de coordinar de manera más efectiva a los agentes que participan de su política de cooperación, tanto ONGD como otros departamentos de la entidad. Por lo tanto, puede aportar otras capacidades humanas y técnicas, más allá de los montos económicos con los que financia proyectos y programas.

Pero además de estas fortalezas, que deberán ser aprovechadas en las estrategias de cooperación que se planteen, existen también debilidades que habrá que ir superando progresivamente:

· ***La potencial autonomía se lesiona ante los intereses de visibilidad de los proyectos y de contentar al tejido local de la cooperación.*** Se suele preferir aprobar proyectos que tengan un resultado rápido y visible sobre otros en los que, aun teniendo un impacto más profundo, no se observen en un tiempo determinado los logros obtenidos. Por otro lado, la gran dependencia que tienen las administraciones de las ONGD provoca que, más que realizar estrategias y procesos de calidad, coherentes y eficientes, se tenga como objetivo prioritario generar climas de cercanía y tranquilidad entre institución y ONGD¹¹. Esto no es en sí negativo, ni mucho menos, pero cada ONGD tiene sus prioridades y dinámicas, y la institución local puede verse en la tesitura de planificar políticas de mayor impacto, que puedan lesionar los intereses de algunas ONGD, o no hacerlo para que cada cual tenga su espacio, aunque estime que así se pudieran dispersar los esfuerzos.

¹¹ Las ONGD son el agente fundamental de la cooperación descentralizada, ya que gestionan la gran mayoría de los fondos, e incluso participan en la definición y aprobación de las bases de las convocatorias de subvenciones.

- **Las Áreas de Cooperación de las Entidades Descentralizadas no suelen tener un papel activo en la definición de sus políticas de cooperación.** Precisamente por lo señalado en el punto anterior, a lo que sumamos la falta de profesionalidad en temas de desarrollo y cooperación, las instituciones no asumen su papel de definir estrategias de desarrollo, en las que participen ONGD y otros agentes.
- **No existe planificación estratégica.** La cooperación descentralizada no analiza cómo puede tener el mayor y mejor impacto con los recursos limitados con los que cuenta. Por lo tanto, no existen prioridades geográficas ni sectoriales, ni marcos teóricos desde los que se trabaja, ni objetivos últimos que se plantean. Los proyectos se dispersan sin profundizar en el impacto que pudieran obtener.
- **No se coordinan esfuerzos ni se generan sinergias entre los agentes.** El papel pasivo que adoptan las instituciones, y la ausencia de prioridades claras, impide una verdadera coordinación en aspectos y experiencias concretas. Los Consejos de Cooperación Locales tienen funciones más generales, que en pocas ocasiones tratan sobre el avance de iniciativas específicas, sin que las entidades locales faciliten los procesos de complementariedad de capacidades.



De esta manera concluimos que la cooperación descentralizada tiene grandes potencialidades en el acompañamiento de estrategias sólidas de desarrollo, con mayor autonomía de actuación y con un mayor conocimiento de los lugares donde se trabaja. Por otro lado, el escaso activismo, la falta de liderazgo en la definición de políticas estratégicas y concertadas con los agentes sociales, dispersa el impacto esperado y oculta esa potencialidad que podría llegar a tener.

3.- ¿Es lo local el ámbito de la cooperación descentralizada? ¿Bajo qué supuestos?

Analicemos en primer lugar la pertinencia de que la cooperación descentralizada se vinculara al ámbito estatal de desarrollo. En primer lugar, no es muy real la capacidad que pudiera tener ésta para incidir de manera sólida sobre las políticas nacionales, generar procesos dialécticos de formulación de estrategias conjuntas y progresivas, y alianzas estratégicas de confianza con los Estados. Tanto por los montos que se manejan, como por los diferentes ámbitos de decisión, influencia y encuentro en el que se mueve lo local y lo estatal, no parece factible vincular la cooperación descentralizada con las políticas nacionales.

Pero además de no ser posible en los términos en los que debe desarrollarse la cooperación –confianza, alianzas, planificación conjunta–, en la mayoría de los casos los gobiernos no tienen verdaderas políticas activas en desarrollo humano, ni una verdadera voluntad política de construir estrategias desde lo local, con lo que nos podemos arriesgar a perder los verdaderos motivos por los que se coopera, como son la solidaridad y la justicia. Esto no significa que, en casos concretos, no sean posibles e incluso deseables vínculos entre la cooperación descentralizada y Estados comprometidos con el desarrollo de sus pueblos, como una forma de ahondar el impacto de políticas que realmente mejoran la calidad de vida de la población. Pero por lo general, no es el ámbito natural para la cooperación descentralizada.

Entonces lo local aparece como el espacio adecuado:

- En primer lugar, porque ambos desarrollan sus actuaciones en espacios y formas administrativas similares, de manera que es más sencillo conocer las necesidades y complejidades que se pudieran plantear.

- En segundo lugar, se facilita, por cercanía, la generación de alianzas sólidas en el tiempo y basadas en la confianza mutua, premisa básica de la construcción de estrategias de desarrollo territorial.

- En tercer lugar, lo local, en algunos casos, se está convirtiendo en un ámbito en el que mejor se puede practicar la solidaridad sin otros aditamentos, donde se pueden regenerar procesos democráticos en retroceso, desde donde se pueden construir alternativas sostenibles de desarrollo *en lo concreto* y para lo abstracto, en definitiva, empoderar, acompañar la creación de sujetos políticos, económicos y sociales activos. Los problemas internacionales necesitan de ciudadanos y ciudadanas que quieran transformar su realidad, y esto es un proceso que nace desde lo local y pasa por lo estatal.

Por lo tanto, no sólo por afinidad o similitud de ámbito territorial, sino también por enfoque de la cooperación y por ser lo local estratégico para el desarrollo, la cooperación descentralizada tiene su espacio en el desarrollo local.

Pero como hemos explicado en el primer apartado, podemos entender cosas muy diferentes como desarrollo local. Si lo hacemos desde el punto de vista esgrimido en este artículo, deberemos establecer las condiciones para que la cooperación descentralizada—con potencialidad en lo local, pero con carencias de activismo, planificación, coordinación y profesionalidad— tenga un mayor impacto en el desarrollo local.

Así, si queremos acompañar procesos locales que generen ciudadanía y alternativas de desarrollo basadas en principios de solidaridad y mejora de la calidad de vida de la población, que se dinamicen las capacidades del territorio en base a estrategias concertadas, entonces únicamente la cooperación que cumpla estas condiciones podrá aportar a dichos procesos:

1. Una cooperación descentralizada activa en planificación y coordinación. No es suficiente con tener un papel pasivo en la definición de políticas propias, esperando que otros agentes ejecuten proyectos bajo unos parámetros generales. Los proyectos, aunque obtengan los resultados esperados, pueden no ser más que islas con escasa capacidad transformadora. La responsabilidad de la cooperación descentralizada es la de facilitar procesos de planificación conjunta en la que se establezcan prioridades en base a objetivos concretos y a las capacidades de ambos territorios, tanto en el Sur como en el Norte.

2. La cooperación descentralizada debe establecer prioridades geográficas concretas. En función de sus recursos y capacidades, cada entidad descentralizada debe seleccionar una serie de territorios donde trabajar específicamente, para mantener la coherencia entre montos de financiación y objetivos planteados. Por ello, es necesario concretar y concentrar esfuerzos en territorios concretos más que en países concretos, donde establecer relaciones de confianza con una perspectiva de largo plazo. La selección de estos territorios se debería hacer desde la capacidad de generar un impacto profundo, con condiciones como la de un tejido social activo y/o unas instituciones representativas legitimadas por la población¹².

3. La cooperación descentralizada debe seleccionar áreas de trabajo específicas. Lo mismo que no se puede trabajar de manera intensiva en todos los territorios empobrecidos, tampoco se puede trabajar en todas las áreas del desarrollo. Es necesario especializarse, en aquellos sectores que sean objetivos prioritarios de la población sujeto, y en los que mayores capacidades tenga la cooperación. Esto obliga a salirnos de la cooperación más visible, para llegar a la cooperación más estratégica y de mayor alcance. Sobre estos territorios y sectores trazaremos procesos a largo plazo con objetivos estructurales y no sólo coyunturales. No obstante, la estrategia exige la dinamización equilibrada del municipio, con lo que se debería incidir sobre otros agentes de desarrollo para que complementen la estrategia. Por último, siempre, independientemente de las áreas que se trabajen, se debería hacer es-

pecial incidencia en el fortalecimiento del poder local, garantía última del proceso.

4. La planificación estratégica será con perspectiva de largo plazo, gradual y progresiva. Una vez seleccionados los territorios, y los sectores prioritarios, incluyendo el poder local –en alguna de sus vertientes–, se trazarán estrategias territoriales o se acompañarán las ya existentes mediante la cooperación. La cooperación descentralizada, aunque pequeña, debe comprometerse en el largo plazo, que es cuando se producen los cambios estructurales, y movilizar todos los recursos a su alcance. Una estrategia de cooperación no es una suma de proyectos, sino un proceso gradual donde los diferentes proyectos van complementándose y haciendo crecer el conjunto desde una planificación inicial.

5. La cooperación descentralizada debe coordinar esfuerzos de diferentes agentes. La estrategia territorial y la estrategia de cooperación que la acompaña deben ser apropiados por todos los agentes de cooperación –institución local, fondos municipales, ONGD, Universidad local– creando sinergias y aprovechando al máximo los recursos existentes. Se deberán establecer mesas de encuentro y coordinación específicas por cada territorio en el que se trabaje. Y por supuesto, la coordinación con el territorio en el que se trabaje debe ser estrecha, constante y sincera.

6. La cooperación descentralizada acompañará el proceso local aún y cuando supere este ámbito. Si el desarrollo local logra la madurez para vincularse con estrategias nacionales o internacionales, la cooperación debería acompañar también este proceso, como garantía de sostenibilidad del mismo. Lo territorial siempre es vulnerable, y exige avanzar en todos los ámbitos.

7. La cooperación descentralizada promoverá la sensibilización sobre el territorio en el que se colabora. El desarrollo es un problema de corresponsabilidad entre empobrecidos y enriquecidos, con lo que también es necesario vincular a la población en general

¹² Esto no es requisito indispensable, ya que en cualquier situación se pueden generar procesos como los explicados, pero siempre teniendo en cuenta los objetivos últimos. No obstante, la existencia de instituciones comprometidas y de un tejido social activo son garantías fundamentales.

y a los movimientos sociales con las políticas que se desarrollan en ciertos territorios. De esta manera, los vínculos se convierten en solidaridad auténtica, haciendo de lo local un tema de interés internacional.

Condiciones para la cooperación descentralizada de impacto en el desarrollo local

- Priorización de territorios locales específicos
- Compromiso a largo plazo con los territorios
- Planificación Estratégica integral y gradual
- Priorización sectorial
- Incidencia específica sobre el poder local
- Concentración de recursos financieros y humanos en las Estrategias Territoriales.
- Generación de espacios de coordinación de los agentes del Sur y del Norte, buscando las sinergias y la complementariedad de acción
- Acompañamiento del proceso local incluso más allá de su propio ámbito
- Complementar las acciones en el Sur con sensibilización en el Norte, que vincule a los agentes y movimientos de ambos territorios en lazos de solidaridad profundos.

Como conclusión, la cooperación descentralizada debe centrarse en el desarrollo local, por tamaño, por calidad de la cooperación y por enfoque estratégico del desarrollo. Pero para tener un impacto sólido y real, deberá tener un papel activo en la planificación de estrategias y en la coordinación de actores. Así, se seleccionarán territorios en los que trabajar en el largo plazo, en ámbitos específicos y teniendo en cuenta siempre el poder local, acompañando el proceso de manera intensiva y gradual, aunque éste supere su propio ámbito local. Sólo de esta manera se podrán ver resultados en términos de transformación local. La cooperación descentralizada, con sus debilidades, y en función de sus capacidades, tiene mucho que aportar en este sentido.

La cooperación internacional descentralizada española en Centroamérica en el área del municipalismo y la descentralización*

Mariana Haedo*

En un intento de vincular la dimensión internacional con la local, el siguiente artículo expone una aproximación a la situación de la cooperación internacional descentralizada española en el campo del municipalismo y la descentralización en los países de la región centroamericana. En primer lugar, se ofrece una caracterización del estado actual de la cooperación descentralizada española para enmarcar así las acciones de cooperación llevadas a cabo por la Diputación de Barcelona, la Unión Iberoamericana de Municipios (UIM), conjuntamente con el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI) y la Confederación de Fondos de Cooperación de Solidaridad. Finalmente se exponen las falencias y se rescatan algunos logros de este tipo de cooperación específicamente en lo que refiere al campo del municipalismo.

En estos últimos años, la forma de comprender la relación entre los ámbitos internacional y local está cambiando. Hasta hace relativamente poco tiempo el mapa estaba dividido con una línea

*Texto cedido para este libro por su autora y la Fundación CIDOB (Centro de Investigación de Relaciones Internacionales y Desarrollo) Revista nº 69 de mayo de 2005.

*Doctoranda en Relaciones Internacionales, Universitat Autònoma de Barcelona
nanihaedo@hotmail.com

bastante rígida, entre los actores que actuaban y se proyectaban en el plano internacional, y los actores domésticos, o gobiernos diferentes al Gobierno central, que se visualizaban como meros agentes de gestión local, cuyas funciones se limitaban a proveer los servicios básicos y asegurar que las necesidades de los ciudadanos estuvieran relativamente satisfechas.

Cuando comenzó a debatirse el concepto de globalización, o al menos tal como se definió el fenómeno en las últimas décadas, se evidenció la importancia de las interconexiones mundiales y se planteó la necesidad de redefinir las relaciones entre los procesos internacionales y los domésticos. Varios fenómenos, como la descentralización de estructuras, la interdependencia y el resurgir de las dinámicas sociopolíticas de base territorial confluyeron de diferentes maneras en este repensar de las relaciones internacionales.

Así, se inició un proceso de reformulación de políticas, tanto de las internas como de las internacionales a partir de una doble dirección: desde los gobiernos centrales, cuyo sentido apuntaría a dirigir el cambio potenciando las estructuras de fondo, y desde el sistema internacional, en donde el sentido tendería a potenciar la horizontalidad de las relaciones.

En un contexto en el que las estructuras centralistas y verticales de poder eran cuestionadas, comenzó a incluirse dentro de las agendas nacionales para la Reforma del Estado el tema de la descentralización, entendida como la transferencia de atribuciones y competencias a los municipios y a la sociedad civil, respondiendo al hecho que las ciudades, como principales espacios de relación, intercambio y producción, se constituyen en el sitio en donde se asientan y desarrollan las economías globalizadas. En América Latina, la descentralización y la construcción de la ciudadanía se constituyeron como dos puntos de primer orden de los procesos simultáneos de modernización económica, democratización y erradicación de la pobreza. Ante este panorama, el fortalecimiento de los gobiernos locales se planteó, y se continúa haciendo, como un factor condicionante de la reforma del Estado, además de ser considerado por los organismos internacionales y hasta por los mismos gobiernos centrales como un requisito indispensable de par-

ticipación de la sociedad civil en los procesos de desarrollo¹. A partir de este momento, se redimensionan los contenidos locales dentro de la política central, aceptando y asumiendo que las ciudades juegan un papel destacado en los procesos de toma de decisiones y evidenciando un cambio intrínseco en el posicionamiento de las mismas ante cuestiones que antes se reservaban únicamente al ámbito puramente estatal.

Por otro lado, la manera en que se venía comprendiendo el sistema de relaciones de cooperación internacional en su acepción tradicional también sufrió un cuestionamiento que posibilitó el surgimiento de nuevas formas de entenderla. Es justamente un nuevo enfoque, el de la cooperación descentralizada, el que facilitaría entre otras cosas, la internacionalización de las ciudades y la inclusión de nuevos temas en las agendas de los gobiernos locales incidiendo positivamente en el fortalecimiento de las estructuras locales de gobierno y participación ciudadana.

Cuando nos referimos a la cooperación descentralizada hemos de considerar que su mención no remite en todos los ámbitos a un concepto unívoco, por lo que nos vemos en la necesidad de realizar una cierta precisión conceptual. Podría definirse como un «nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer vínculos directos con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo» (R. Ribero y J.R. González Parada, 1998). No obstante, la cooperación descentralizada tiene significados diferentes, dependiendo de los enfoques y desarrollo del fenómeno. Así, de acuerdo con los documentos oficiales de la Unión Europea², habitualmente se entiende por cooperación para

¹ Para profundizar la idea véase: «Balance y Perspectivas de la Cooperación Descentralizada entre Colectividades Locales de la Unión Europea y América latina en el terreno de las Políticas Urbanas». *Documento de Base*. Conferencia sobre Partenariado local Unión Europea-América Latina. Valparaíso, Chile, abril de 2004, p. 8

² La Unión Europea introdujo el concepto de cooperación descentralizada en la Convención de Lomé IV (firmada en 1989 con los países ACP-Asia, Caribe y.../

el desarrollo descentralizada toda gestión de la ayuda oficial al desarrollo, realizada a través de los agentes o instituciones que no forman parte de la Administración central del Estado, tanto oficiales como de la sociedad civil. Por lo tanto, nos encontramos ante un concepto amplio en el sentido de que comprende no sólo las administraciones públicas descentralizadas (municipios, regiones) sino también a diversas organizaciones de la sociedad civil: universidades, fundaciones, sindicatos, partidos políticos, organizaciones empresariales, etc. Es importante resaltar el hecho que lo que la diferencia no estribaría en la mera distinción de los actores o agentes que llevan a cabo este tipo de cooperación, sino que un rasgo inherente a la misma es que a través de ésta se abre la puerta a la participación social para dar respuesta a las necesidades de la comunidad. Ahora bien, es bueno no perder de perspectiva que la cooperación descentralizada no es la negación o lo contrario a la cooperación centralizada, sino que lo correcto sería decir que es una nueva modalidad de hacer cooperación.

De lo expuesto anteriormente se desprende que nos encontramos con dos procesos simultáneos: desde el ámbito internacional, con el surgimiento de una nueva manera de cooperar, la cooperación descentralizada; y desde el ámbito interno, con los procesos de reforma de los Estados, entre los que caben resaltar la descentralización y la consecuente reestructuración de los gobiernos locales.

Vinculando la dimensión internacional con la local, este artículo pretende exponer una aproximación a la situación de la cooperación internacional descentralizada española en el campo del municipalismo y descentralización en los países de la región centroamericana. Para ello se identificarán algunos de los diferentes actores que realizan cooperación al desarrollo descentralizada desde España en el sector municipal, con el objeto de enumerar algunas de las actividades y líneas de trabajo desempeñadas en este ámbito específico. Así, nuestro análisis partirá de una carac-

/... Pacífico) que define el marco e identifica los actores. En el artículo 20 del Acuerdo para enmendar la IV Convención de Lomé firmado en Islas Mauricio el 4 de noviembre de 1995 introduce y detalla una gran variedad de organismos y grupos que no forman parte del gobierno central.

terización del estado actual de la cooperación descentralizada española, para enmarcar las acciones de cooperación llevadas a cabo por la Diputación de Barcelona, la Unión Iberoamericana de Municipios (UIM), conjuntamente con el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI) y la Confederación de Fondos de Cooperación de Solidaridad. Consideramos que la descripción de las acciones desempeñadas por este último ente nos permitirá obtener una visión bastante amplia de la situación, ya que en el mismo se encuentran representados los fondos de cooperación de nueve comunidades autónomas.

Consideramos que la exposición de algunas prácticas concretas de estas entidades, sin pretensiones de ser exhaustiva, nos puede aportar una idea aproximada de la manera en que se viene entendiendo y llevando a cabo la cooperación descentralizada desde el Estado español, lo que enriquecerá, sin duda, las reflexiones valorativas con que concluirá el análisis.

Rasgos básicos de la cooperación descentralizada española

Cuando se aborda la cuestión de la cooperación descentralizada para el desarrollo, lo primero que debe tenerse en cuenta es la precisión conceptual, en la medida en que no se entiende de igual modo dicha modalidad de cooperación en el ámbito internacional, en especial en la Unión Europea, a como se viene entendiendo en el caso español.

Así, como hemos señalado anteriormente, en la concepción de la Unión Europea se la entiende en un sentido amplio o incluyente que comprende tanto a las administraciones públicas descentralizadas (municipios, regiones), como a diversas organizaciones de la sociedad civil. En el caso español, el fenómeno de la cooperación descentralizada se viene entendiendo habitualmente en un sentido algo más restrictivo, ya que habitualmente se utiliza esta terminología para referirse a la cooperación para el desarrollo que vienen realizando las comunidades autónomas y las entidades locales. En este sentido, la cooperación descentralizada sería la llevada a cabo por «los niveles de la Administración Pública distin-

tos del Gobierno y de las instituciones centrales, con autonomía para tomar decisiones» (J.R. González Parada, 1998). Sólo en contadas ocasiones suele atenderse a una utilización del concepto de cooperación descentralizada en su sentido más amplio.

Si bien se trata de una práctica relativamente reciente³, la cooperación de las administraciones locales de España cada vez tiene más peso. No se debe olvidar que estos diferentes tipos de gobierno subnacionales han ido asumiendo competencias cada vez más importantes en un país que en los últimos cinco lustros se ha ido reestructurando a través de un proceso de descentralización política y administrativa muy intenso.

La cooperación descentralizada en España constituye la parte de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que se canaliza desde los gobiernos de las comunidades autónomas y las corporaciones locales, ya sea en forma directa como a través de convocatorias públicas de subvenciones a ONG. Merece subrayarse el carácter singular de la cooperación descentralizada española, situación que ha sido destacada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), según el cual no existe ningún otro país europeo con un volumen, siquiera semejante, de cooperación canalizada a través de las entidades públicas descentralizadas⁴.

De acuerdo a los datos disponibles en los Planes Anuales de Cooperación Internacional-Seguimiento del año 2000, la aportación de las comunidades autónomas y los ayuntamientos a la AOD española alcanzó el 15,79%, suponiendo una cifra de 208.268.724,53 euros, de los cuales 117.648.119,43 correspondieron a las comunidades autónomas y 90.614.594,98 a los ayuntamientos. Esta cifra cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que el porcentaje que supone la cooperación descentralizada en la AOD española, ha pasado, en 10 años, del 2,41% al 15,79%⁵. Este

³ Para ampliar sobre los orígenes de la cooperación descentralizada en España, véase: J.R. González Parada y J.C. Corral, «La Cooperación Descentralizada en España», en J.R. González Parada, coord., *Cooperación Descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?* Madrid, IUDC/UCM, 1998. P. 43-67.

⁴ CAD. España. Serie *Exámenes en Materia de Cooperación para el Desarrollo*, OCDE, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1998.

carácter peculiar también se ve reflejado en una serie de características y problemas específicos, si se tienen en cuenta la diversidad de los modelos, tanto institucional como de gestión, la distinta intensidad de la ayuda y de su orientación, y las dificultades de coordinación existentes. A pesar de estas disparidades, para el año 2004 se ha constatado que todas las comunidades autónomas y muchos gobiernos locales han articulado programas de solidaridad internacional y cooperación al desarrollo. A lo largo de la última década las administraciones territoriales españolas están demostrando que sus esfuerzos por incrementar sus aportaciones destinadas a la cooperación al desarrollo son cada vez mayores. La siguiente tabla nos aproxima a la idea de lo expuesto anteriormente a través del desglose del presupuesto comprometido por entidades autonómicas, provinciales y municipales en el año 2002.

M.		% Pto.	M.		% Pto.
Baleares	8,18	0,76%	Vitoria Gasteiz	1,95	1,05%
Navarra	11,50	0,48%	Dip. Álava	2,28	1,00%
País Vasco	30,05	0,45%	Madrid	15,93	0,70%
Castilla-LM	12,78	0,32%	Dip. Vizcaya	5,74	0,70%
La Rioja	1,58	0,30%	Pamplona	1,32	0,70%
Asturias	4,53	0,23%	Getxo	0,45	0,70%
Extremadura	5,47	0,22%	Tudela	0,24	0,70%
Valencia	19,60	0,20%	Dip. Barcelona	3,15	0,57%
Aragón	4,51	0,18%	Lleida	0,56	0,57%
Cataluña	23,64	0,16%	Córdoba	0,90	0,43%
Cantabria	1,58	0,16%	Zaragoza	1,92	0,40%
Murcia	2,52	0,15%	Donostia	0,84	0,35%
Canarias	5,47	0,13%	Bilbao	3,48	0,31%
Andalucía	22,43	0,12%	Barcelona	4,4	0,19%
Madrid	7,87	0,10%	Málaga	1,00	
Castilla y L.	4,69	0,10%			
Galicia	4,00	0,06%			

Fuente: Intermón Oxfam. Estudios 11. La realidad de la Ayuda 2003-2004

⁵ PACI. Seguimiento 2000 y 2001. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica [SECIPI].

A pesar de la existencia de dificultades estadísticas, se estima que aproximadamente el 32% de la cooperación descentralizada se orientaría a satisfacer necesidades de infraestructuras sociales básicas y servicios, y que desde el punto de vista geográfico, está muy centrada en Latinoamérica, donde llegan aproximadamente el 44% de los recursos. De manera más concreta destacamos el área de América Central con un 26,35% de la cooperación descentralizada⁶.

Como características sobresalientes de la cooperación descentralizada española podríamos mencionar que:

- Se trata de una cooperación instrumentada básicamente a través de las ONG, ya que éstas gestionan aproximadamente el 85% de los fondos, sólo marginalmente se trata de una cooperación directa, y aún en estos casos en algunas fases del ciclo del proyecto también se cuenta con la colaboración de ONG. Esta característica es razonable atendiendo a la limitada capacidad técnica de las instituciones donantes.

- Se detecta un abuso de una política de reparto por lo que la cooperación es enormemente dispersa y está plagada de microproyectos.

- Es una cooperación poco consolidada institucional y normativamente y, por lo tanto, sometida a avatares imprevistos y vaivenes.

A continuación detallaremos algunas de las prácticas de cooperación en materia de municipalismo y descentralización llevadas a cabo por diferentes entidades del Estado español.

DIPUTACIÓN DE BARCELONA

De acuerdo a lo expresado en la *Memoria de Mandato 1999-2002* del Gabinete de Relaciones Internacionales de la Diputación de Barcelona⁷, a finales del año 1999, el entonces Gabinete de Inte-

⁶ Informe de la Ponencia de estudio sobre cooperación descentralizada constituida en el seno de la Comisión de Asuntos Exteriores. BOCG, SENADO, SERIE I, 5 de marzo de 2003 núm. 608

⁷ A partir del 1/02/2005 el Gabinete de Relaciones Internacionales de la Diputación de Barcelona cambia de nombre y se constituye en la Dirección de Servicios de Relaciones Internacionales. Este artículo respeta la denominación que tenía cuando se elaboró la Memoria Anual de Actividades de la cual toma los datos.

gración Europea y Solidaridad impulsó un trabajo de evaluación de la tarea realizada y de reflexión sobre los nuevos retos que la cooperación al desarrollo debía afrontar. Se elaboraron nuevas líneas de trabajo y nuevas propuestas de funcionamiento comenzaron a debatirse con los ayuntamientos. Así se intentó dotar de mayor coherencia a los diferentes programas y de más eficacia a las acciones, las cuales se fundamentaron en el convencimiento de que el ámbito local es un ámbito privilegiado para conseguir un desarrollo justo, equilibrado y socialmente sostenible; que los gobiernos locales tienen un papel de liderazgo irrenunciable; así como que el nivel local es el nivel que mejor permite un funcionamiento democrático basado en la participación ciudadana.

Esta manera de entender la cooperación al desarrollo desde el ámbito local se ha plasmado en un documento⁸ de orientación y debate discutido conjuntamente con los ayuntamientos y con las entidades que trabajan en el campo de la cooperación al desarrollo desde la provincia de Barcelona. En este documento se incluye un apartado que hace referencia a las nuevas prioridades y formas de intervención en el Sur. Así, se propone como objetivo central el refuerzo del poder local y apoyo al municipalismo, intentando inscribir este eje de intervención en una visión del reforzamiento de la participación popular, de apoyo al ejercicio del poder local, de descentralización del poder político, y de recomposición de un espacio de decisiones políticas próximo al ciudadano.

Este planteamiento ha permitido definir unas nuevas líneas a modo de guía para la política de cooperación al desarrollo de la Diputación de Barcelona, entre las que destacaría el intento de posicionar a la institución como un agente de cooperación descentralizada especializada en municipalismo. Así, uno de los ámbitos de trabajo en los que se ha avanzado en los últimos años es el de la cooperación directa, es decir, la acción exterior de la Diputación en los países del Sur. La dotación presupuestaria asignada al área denota un incremento bastante significativo: se pasa de

⁸ *La Cooperación para el Desarrollo desde el Mundo Local. Documento de Orientación y Debate*, Diputación de Barcelona, primera edición, febrero de 2004.

63.707,28 euros invertidos en el año 1999 a 728.550,38 durante el año 2002.

La actuación del Gabinete se centra en un conjunto de premisas. En primer lugar, ha definido las áreas geográficas en donde concentrar su esfuerzo, privilegiando su accionar en la región centro-americana y el Caribe. De acuerdo a lo expresado en la *Memoria de Mandato*, en la mayoría de los países de esta zona se está haciendo un esfuerzo por potenciar el rol de los ayuntamientos y por situar el ámbito local en la agenda de desarrollo, por lo que existe una gran receptividad en este conjunto de países. A esto se suma que la coincidencia de idioma y la proximidad cultural facilitan las cosas. El segundo elemento que define la manera de hacer cooperación directa es el objeto de la cooperación. En este caso, la Diputación ha intentado centrarse en algunas acciones destinadas a contribuir a generar las condiciones necesarias para reforzar las instituciones municipales y permitir que estén en disposición para desarrollar sus competencias y hacer frente a procesos de desarrollo locales sólidos, sostenibles y coherentes.

En este sentido, han contribuido a la configuración de espacios de debate político en relación con cuestiones importantes para el municipalismo: el modelo de Estado; los procesos de descentralización; la gobernabilidad, la participación ciudadana o la caracterización de un modelo de desarrollo local adaptado a la realidad. También se ha intentado trabajar en el campo de la capacitación de recursos humanos, tanto en el aspecto técnico como en el político, con el fin de mejorar las competencias de los responsables locales. Conviene destacar que se ha procurado dejar de lado, en la medida de lo posible, los proyectos centrados en la construcción de infraestructuras y en la transferencia de recursos materiales, ya que teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias, su impacto se considera como muy aislado y reducido.

Un dato importante es que las intervenciones pretenden realizarse sobre la base de una programación concertada. La Diputación ha establecido una serie de relaciones bilaterales o multilaterales con entidades del Sur que trabajan aspectos del municipalismo y del desarrollo local. Sobre la base de estas relaciones, que gene-

ralmente se traducen en convenios marcos de colaboración, se definen las líneas de intervención concretas. De esta manera se trabaja conjuntamente tanto con estructuras gubernamentales (Comisionado Presidencial para la descentralización del Estado de la República de Guatemala, Comisión Nacional de Desarrollo de El Salvador), como con federaciones de municipios (COMURES en El Salvador, AMUNIC en Nicaragua, FUNDEMUCA en toda América Central), con entidades locales (ayuntamientos centroamericanos) y entidades de la sociedad civil.

El intento de posicionar a la Diputación de Barcelona como un agente de cooperación descentralizada especializada en municipalismo se articula a través del Programa de Políticas Municipales. Éste incluye las actividades de reforzamiento o impulso de las diferentes políticas que se desarrollan o necesitan desarrollarse desde el ámbito local del Sur. En el marco de este programa se ha trabajado en proyectos relacionados con el desarrollo económico local, como por ejemplo, el que se llevó a cabo con el Consejo de Alcaldes Metropolitanos de San Salvador (COAMSS), que tiene por objetivo la creación de una red de agencias de desarrollo local en 14 municipios del área metropolitana de San Salvador y en los siete distritos de la capital. En lo relativo al Programa de formación y asistencia técnica, se han firmado convenios con diferentes entidades: Fundación para el desarrollo (FUNDE) y Fundación Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) en el Salvador, AMUNIC en Nicaragua. En este Programa se plantean iniciativas destinadas a capacitar recursos humanos del mundo local del Sur, favorecer la transferencia de conocimiento y prestar asistencia técnica para mejorar la capacidad de los agentes con los que se trabaja.

A partir de lo expuesto anteriormente, se puede apreciar que la cooperación en los campos que atañen directamente al desarrollo de mejores formas de gobierno local se encuentra entre las líneas prioritarias de acción de la Diputación de Barcelona. Esta organización se constituye, sin duda, en una buena manera de canalizar su interés en cooperar los municipios que por su tamaño se ven limitados en su accionar.

UNIÓN IBEROAMERICANA DE MUNICIPIOS (UIM)-CENTRO DE ESTUDIOS MUNICIPALES Y DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (CEMCI)

Otro de los actores escogidos para comprobar si la cooperación descentralizada española contempla entre sus líneas prioritarias de acción el campo del municipalismo y descentralización es la UIM⁹. Definida como una Organización no Gubernamental Internacional para el Desarrollo, fue constituida en el año 1990 a iniciativa de responsables políticos y técnicos de municipalidades españolas y latinoamericanas.

Como lo expresan algunos de sus objetivos fundacionales, el énfasis en el ámbito del municipalismo y la descentralización hacen del mismo su razón de ser. En este sentido podríamos destacar las siguientes metas: promocionar relaciones de cooperación e intercambio entre municipios, del personal al servicio de los gobiernos locales, y de estudiosos e investigadores de la autonomía y el desarrollo local de España y Latinoamérica; fomentar actividades que favorezcan el desarrollo de las autonomías locales; estimular la participación ciudadana y vecinal en la gestión de los intereses que le son propios; defender los intereses municipales y su actividad ante organismos nacionales e internacionales; y capacitar y perfeccionar a los responsables de la gestión local.

Por su parte, el CEMCI¹⁰ ha venido realizando, desde mediados de los años ochenta, aisladamente primero, y mediante planes de cooperación después, diversas actividades en materia de cooperación internacional al desarrollo local, principalmente con

⁹ La UIM tiene como patrocinadores principales a la Agencia Española de Cooperación Internacional, la Junta de Andalucía y al CEMCI que a su vez es su Oficina Técnica.

¹⁰ El CEMCI fue fundado en 1975 como delegación del Instituto de Administración local, y es desde 1989 un organismo autónomo local de la Diputación Provincial de Granada. Sus fines son la investigación y el estudio de los problemas específicos locales, bien privativos de su área territorial o bien de carácter general que afectan a toda la Administración local, la información y difusión de materias locales y la enseñanza. El área preferente de actuación del CEMCI es la actividad docente para la capacitación y perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración local.

Latinoamérica. Estas actividades han estado destinadas primordialmente a la capacitación de directivos, funcionarios y personal al servicio de las administraciones públicas locales, al intercambio de experiencias de relevancia para el desarrollo de las comunidades locales y a la transferencia recíproca de conocimientos y técnicas centradas fundamentalmente en el sector de la ciencia del Gobierno, el *management* público y el estudio de la Administración local. A partir de 1990, el CEMCI realiza sus principales actuaciones en materia de cooperación con Latinoamérica a través de la UIM. Desde entonces hasta la actualidad se vienen elaborando y ejecutando anualmente los Programas de Cooperación Internacional al Desarrollo Local con Latinoamérica, que incluyen acciones de capacitación, publicaciones, investigación, asistencias técnicas y consultoría, así como un amplio programa de becas. Estos programas han sido objeto en 2003 de una destacada mención especial en la XIII Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Bolivia¹¹. Como se aprecia, se le otorga especial importancia a la tarea de formación y especialización de tecnócratas para modernizar las estructuras locales y evitar la dependencia en un futuro de asesorías externas. Un inconveniente que se detecta es que estos esfuerzos de formación pueden resultar insuficientes si no se acompañan de garantías de continuidad y permanencia del personal de los cuadros técnicos de los municipios al término de los mandatos municipales, independientemente de sus colores políticos.

FONDOS DE COOPERACIÓN Y SOLIDARIDAD DEL ESTADO ESPAÑOL

Un Fondo de Cooperación y Solidaridad es un organismo sin ánimo de lucro donde se reúnen ayuntamientos y otras instituciones

¹¹ XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Declaración de Santa Cruz de la Sierra. Apartado Cooperación Iberoamericana, inciso 8 «Considerando lo señalado en la Declaración de Lima, saludamos con beneplácito la incorporación como Proyectos adscritos a la Cumbre Iberoamericana, del Programa de Formación de Altos Dirigentes y Funcionarios Iberoamericanos en Gobierno y Gestión Local de la Unión Iberoamericana de Municipalistas y del Programa Iberoamérica Emprende, destacando la puesta en marcha de esta nueva modalidad de cooperación iberoamericana».

públicas y privadas. Entre sus objetivos destaca contribuir al desarrollo de los países empobrecidos del planeta mediante la constitución y la gestación de un fondo económico que posibilite una cooperación descentralizada y que incida en el desarrollo humano y sostenible de los pueblos del Sur. Asimismo, se plantea administrar y gestionar los fondos económicos que le sean entregados para proyectos de ayuda a los países empobrecidos y para campañas de sensibilización sobre las causas que provocan el actual desequilibrio en el reparto de la riqueza entre los pueblos del Norte y del Sur; estimular la participación ciudadana en los proyectos de cooperación con los países empobrecidos y en la construcción de una democracia más participativa, mediante campañas e informaciones adecuadas; la colaboración para que sea una realidad la destinación mínima del 0,7% del producto interior bruto a ayuda pública para los países empobrecidos, de acuerdo a lo establecido en los acuerdos de Naciones Unidas suscritos por el Estado español; y constituirse como una voz ética colectiva, capaz de denunciar cualquier situación que atente de manera grave contra los derechos humanos, así como presentar propuestas de ley y propuestas de resolución a favor de la solidaridad y la cooperación en cualquier ámbito de representación política.

La Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad es un marco de coordinación y de representación conjunta en todas aquellas temáticas que, por su importancia, afectan a los intereses comunes de los distintos fondos de cooperación y solidaridad existentes en el Estado español. Esta entidad se conformó en septiembre de 1995, basándose en la premisa que si bien cada uno de los fondos surge a partir de unos orígenes diferentes en cada ámbito territorial, y por tanto, con una identidad propia, existe una amplia coincidencia de planteamientos entre los mismos. Por esto, desde su momento fundacional, acordaron funcionar de una manera coordinada pero con total independencia. Actualmente la Confederación de Fondos está formada por los siguientes fondos de cooperación: Fons Català de Cooperació al Desenvolupament (1986), Euskal Fondoa-Asociación de Entidades Locales Vascas Cooperantes (1988-96), Fons Valencià per la Solidaritat (1992),

Fons Mallorquí de Solidaritat i Cooperació (1993), Fons Menorquí de Cooperació (1993), Fondo Galego de Cooperación e Solidaridade (1997), Fons Pitiús de Cooperació (1999), Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional(2000) y Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo (2002). Entre todos, suman más de 650 instituciones públicas asociadas. En el año 2004 entre todos los fondos se gestionaron más de 12,3 millones de euros. En la tabla se pueden apreciar las cifras detalladas para cada uno de los miembros:

2004	Año de creación	Nº de socios	Recursos gestionados*
Fons Català	1986	283	4.850
Euskal Fundoa	1988-96	81	1.756
Fons Valencià	1992	97	580
Fons Mallorquí	1993	58	2.180
Fons Menorquí	1993	34	817
Fondo Galego	1997	68	449
Fons Pitiús	1999	16	797
Fondo Andaluz	2000	45	832
Fondo Extremeño	2002	117	92
Total		799	12.353

* En miles de euros

Fuente: Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad

Un 43% de los proyectos aprobados y realizados durante los años 2001-2002 se llevaron a cabo en Centroamérica, el Caribe y México, lo que manifiesta la prioridad que se le otorga a esta área. Asimismo, desde 1997 la Confederación de Fondos dispone de una oficina técnica conjunta en Managua (Nicaragua) con tres técnicos, lo que permite hacer un seguimiento de los proyectos sobre terreno en Centroamérica, México y el Caribe. Actualmente cuenta con presencia permanente del Fons Català, Euskal Fundoa y Fons Mallorquí.

Accionar de los Fondos en materia de municipalismo y descentralización

Esta agrupación se ha creado ex profeso para realizar actividades de cooperación por lo que sus prácticas merecen destacarse por el sentido de solidaridad que las impulsa. Al analizar éstas en los últimos años, nos encontramos con que los esfuerzos de cooperación son significativos en acciones de sensibilización o en áreas de infraestructura. Es de destacar que ante situaciones de emergencia por catástrofes naturales, y considerando la alta incidencia de las mismas en la región analizada, dichas acciones son altamente valoradas.

No obstante, en el sentido que nos ocupa en este artículo, esto es, en el accionar en pos del fortalecimiento de estructuras municipales y de mecanismos que promuevan una descentralización eficaz y autosostenible, no podemos evitar percibir que estas prácticas se reducen a unas pocas iniciativas de algunos de los fondos de cooperación, que adolecen de una falta de coordinación entre sí.

Entre las que sí responden a los criterios de cooperación señalados encontramos las del Fons Català de Cooperació, que agrupa sus líneas estratégicas de trabajo dentro de un marco temático definido en diferentes ejes entre los que nos interesa destacar los de municipalismo, poder local y participación ciudadana, así como desarrollo local y descentralización. Con respecto a los marcos geográficos prioritarios, encontramos que el área de Centroamérica y el Caribe es uno de éstos, y que los sectores en los que se concentra son los siguientes: desarrollo local, municipalismo, formación y educación, construcción o rehabilitación de infraestructuras, y procesos de fortalecimiento organizativo. De los 152 proyectos que aprobó el Fons Català en el año 2001, 32 corresponden a desarrollo local y 17 a municipalismo, lo que implicaría que el 32,2% de los proyectos se corresponden con estas áreas¹². En 2002 se aprobaron 157 proyectos. Si bien el total de proyectos aprobados

¹² La distribución por área del resto de los proyectos aprobados en 2001 es la siguiente: 24 a educación y formación; 20 a sanidad; 20 a sensibilización; 14 a emergencias; 12 a derechos humanos; 11 a fortalecimiento de la sociedad civil; 1 a medio ambiente; y 1 a acogida temporal.

no se incrementó de manera muy notoria, la cantidad relacionada con el área de desarrollo local se eleva a 41 y la de municipalismo a 24, lo que nos daría un porcentaje de 41,4% del total¹³. En lo que corresponde a su distribución por áreas geográficas, 62 proyectos se implementaron en la región de Centroamérica, México y Caribe.

De Euskal Fondoa también podríamos destacar que desde el mismo se apuesta decididamente por gestionar y cofinanciar proyectos intermunicipalistas en el marco de procesos de desarrollo local, y que intenta promover la intervención de las instituciones locales en el diseño y la gestión de planes estratégicos de desarrollo. En Centroamérica, además del acompañamiento político en el marco del fortalecimiento institucional local (incluyendo actividades de seguimiento electoral), se mantiene una línea de continuidad con los procesos locales o microregionales de desarrollo iniciados en los últimos ejercicios en Nicaragua, Guatemala y El Salvador. Entre los años 2001 y 2003 se aprobaron 43 proyectos, de los cuales la mitad se implementaron en el área de Centroamérica, México y Caribe, y siete de ellos correspondían al área de municipalismo. No obstante lo dicho, se observa que en el trienio analizado se mantiene la proporción de una mayor cantidad de proyectos centrados en el área de infraestructura.

En lo que concierne al Fons Valencià, vale la pena destacar que en el año 2002 la Dirección General de Cooperación al Desarrollo encargó a dicho fondo el Programa de Desarrollo de las Estructuras Municipales en la República de El Salvador. Participan en éste, diversas instituciones, entidades municipalistas y universitarias, y redes de desarrollo local, tanto salvadoreñas como valencianas, con el objetivo de contribuir al desarrollo de las estructuras municipales en El Salvador, como factor social clave para impulsar y consolidar los procesos democráticos y mejorar la calidad de vida de los pueblos y municipios. En el marco de este programa se han llevado a cabo durante el año 2002 varias

¹³ La distribución por área del resto de los proyectos aprobados en 2002 es la siguiente: 31 a educación y formación; 13 a sanidad; 13 a proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo; 11 a derechos humanos; 10 a fortalecimiento de la sociedad civil; 6 a emergencias; 5 a medio ambiente; y 3 a acogida temporal.

actividades, entre las que desatacan algunos encuentros en los cuales representantes de ambas comunidades se beneficiaron del intercambio de conocimiento y experiencias en materia de fortalecimiento de estructuras municipales. Más allá de estas acciones de índole informativa, a efectos prácticos, podríamos resaltar la elaboración de la declaración de intenciones para promover y desarrollar legislativamente en El Salvador la Ley de Carrera Administrativa Municipal. Siguiendo con las fases y actividades previstas para la ejecución del programa, quedan pendientes aún los trabajos para el estudio y la redacción de una propuesta legislativa y su posterior discusión. Asimismo, a lo largo de 2004 se continuó avanzando en contactos y gestiones para el establecimiento de una carrera administrativa municipal en El Salvador.

Desde las prácticas del Fons Mallorquí en el área de municipalismo, podríamos mencionar el hermanamiento entre la Mancomunitat des Pla (Mallorca) y Nueva Segovia (Nicaragua): convenio firmado en mayo de 1999 entre los municipios que forman la Mancomunitat des Pla de Mallorca y los que constituyen la Asociación de Municipios de Nueva Segovia (AMUNSE). Durante el año 2002 se financiaron tres proyectos: dos destinados al fortalecimiento institucional de la asociación de municipios, y uno para crear oficinas municipales medioambientales.

Entre los objetivos del Fons Menorquí, del Fondo Galego de Cooperación e Solidaridade, del Fons Pitiús de Cooperació, del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, así como del Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo se hace referencia a las intenciones de priorizar iniciativas que fomenten el municipalismo, el fortalecimiento de la sociedad civil o el desarrollo local. No obstante, entre las prácticas analizadas en el trienio 2001-2003¹⁴, no se puede afirmar que encontremos acciones concretas significativas con relación al campo que nos aboca.

¹⁴ Para ampliar información: véase «Realidad de los Fondos de Cooperación 2001-2003». *Colección Cooperación Municipal al Desarrollo*, n.º 6, Barcelona, Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (diciembre 2003).

Consideraciones finales

De lo expuesto en los apartados anteriores, se desprende que tanto el campo del municipalismo como el de la descentralización se encuentran entre los ejes prioritarios para encaminar prácticas de cooperación descentralizada desde las diferentes organizaciones analizadas. Esto es fácilmente identificable en el caso de la Diputación de Barcelona, en donde más allá de identificarlo en las prácticas de cooperación directa que realizan, es claramente expuesto en la intención de posicionarse como un agente de cooperación descentralizada especializada en municipalismo¹⁵.

Tanto en los casos de la UIM como del CEMCI, el desarrollo municipal constituye la razón de ser de su creación, por lo que es lógico que toda su práctica se oriente a fortalecer el gobierno local.

Si bien en el caso de los Fondos de Cooperación Españoles es necesario distinguir entre las diferentes actividades que realiza cada uno, encontramos en todos ellos, aunque en variados grados y medidas, la voluntad de hacer de estos ejes una cuestión prioritaria en su práctica. Aunque sea en forma de intenciones, las temáticas de Municipalismo, poder local, participación ciudadana, desarrollo local y descentralización coinciden en la mayoría de los marcos temáticos.

El hecho de que estos campos se encuentren entre los ejes prioritarios de acción podría considerarse natural, ya que las corporaciones locales gozan de amplia experiencia en un gran número de áreas de estos campos, y al ser ésta la realidad en la que se trabaja a diario, se sienten plenamente capacitadas para volcar su cooperación en aquellas cuestiones que por propia vivencia, perciben estratégicas para una buena gestión local.

Por otro lado, es de destacar que las actividades de cooperación comienzan a trascender la clásica ayuda para infraestructura, para concebirse —en el caso de la Diputación de Barcelona y de manera más patente en el accionar de UIM-CEMCI— como tareas

¹⁵ Al respecto véase: *Memoria de Mandat 1999-2002*. Gabinet de Relacions Internacionals. Diputació de Barcelona, p. 58.

formativas de técnicos y expertos en gestión local, con el objetivo de mejorar las competencias de los responsables locales del Sur. La capacitación de recursos humanos es un área de la que podemos afirmar que se ha visto especialmente favorecida a través de diferentes proyectos de cooperación descentralizada.

A estas alturas, y pese a la corta trayectoria de la cooperación descentralizada como práctica, no se puede poner en tela de juicio que la implicación del conjunto de las instancias de la Administración en las tareas de cooperación ha comportado un enriquecimiento del sistema español de ayuda, ya sea por su aportación de criterios y modelos diferenciados, como por su contribución a evidenciar la vitalidad de la sociedad española y su compromiso con las tareas de solidaridad internacional.

No obstante, si bien en una primera aproximación parecería que todos fueran elementos positivos –y es alentador que así sea– el análisis también pone de manifiesto la existencia de algunas falencias o puntos conflictivos que podrían mejorarse de manera significativa.

En primer lugar, consideramos que uno de los retos de las corporaciones locales españolas para contribuir al fortalecimiento de estructuras locales en países de la región centroamericana podría consistir en aportar y poner en común la experiencia municipal que disponen en una serie de terrenos como son la gestión de los servicios públicos locales, la planificación urbana, la gobernabilidad, la participación y concertación ciudadana, etc., máxime si se tiene en cuenta que todas estas aportaciones pueden ser transmitidas con unos costos no excesivos. Esta transmisión de conocimiento debería partir de la condición innegociable del establecimiento de un marco de estrategia común entre los entes practicantes de la cooperación descentralizada que propicie tanto la coordinación de recursos como a una fijación de objetivos comunes. Asimismo, sería positivo que desde las entidades locales españolas se profundice un poco en lo que refiere al conocimiento que los propios técnicos tienen acerca de los países hacia donde se canaliza la cooperación. En otros términos, la cooperación al desarrollo exige a nuestras entidades locales un mayor conoci-

miento de la realidad y de los intereses de los diferentes actores del país donde se va a cooperar. Numerosos casos nos demuestran que los modelos de buena gestión no se pueden exportar, sino que la construcción de modelos específicos acorde a las necesidades del receptor de la ayuda es, aunque más complicado de llevar a cabo, el único camino capaz de garantizar la sostenibilidad del modelo a largo plazo. Dos elementos se combinan de una manera estratégica para garantizar el éxito: una buena práctica que se corresponda con las necesidades y circunstancias del lugar hacia donde se dirige la cooperación, y la comprobación que la voluntad política de ambas partes es lo suficientemente fuerte como para sostener el proyecto en todas sus etapas. «El atractivo de los programas de cooperación que se pueden promover y difundir no reside tanto en el virtuosismo de los proyectos, de los que las corporaciones locales ya disponen de una amplia cartera, cuanto en el interés de los procesos en los que se involucran, en la calidad de las relaciones que se establecen, y en la validez de los mecanismos en que se apoyan» (J.C. Corral y J.R. González Parada, 1998).

No debemos perder de vista que si el surgimiento de esta nueva forma de cooperación respondió a las necesidades crecientes de un gran número de agentes que no podían ser cubiertas con las fórmulas de cooperación implementadas hasta el momento, es lógico pensar que caer en los vicios y errores de la cooperación tradicional conduciría inevitablemente a un fracaso de la misma. Asimismo, como la otra cara de una misma moneda, se está a tiempo de evitar que la cooperación descentralizada se encasille en sus propias falencias.

Una de éstas, fácilmente detectable a casi todos los niveles, es la ausencia de una coordinación de esfuerzos entre las diferentes entidades cooperantes. En efecto, una de las lecciones que se desprende de la actividad de los últimos años apunta a la necesidad de establecer un verdadero sistema de coordinación de las acciones de cooperación descentralizada entre sí, así como entre éstas y las generadas en la cooperación bilateral y multilateral. Esta coordinación indudablemente redundaría en una optimización de los recursos humanos, financieros, materiales, e institucionales,

lo que podría resultar en el surgimiento de una nueva generación de proyectos de cooperación descentralizada que impacten más y mejor en los receptores de la ayuda¹⁶.

Entre otras asignaturas pendientes de la cooperación descentralizada española podemos identificar la necesidad de consolidarla en el aspecto normativo estratégico o, lo que es lo mismo, la urgencia por establecer un marco ordenado de actuación que acompañe el creciente volumen de recursos y la pujanza que caracteriza este fenómeno. Se podría decir que, en este ámbito, la voluntad política y la presión social por disponer de recursos y llevar a cabo iniciativas se han adelantado al esfuerzo reflexivo, de clarificación normativa y de diseño estratégico. Si bien esta dinámica propició la puesta en marcha sin demora de experiencias de cooperación con los recursos suficientes para implementarlas, ha llegado el momento de ordenar las prácticas acumuladas y dotarlas de un orden y de una clarificación de modos de hacer y objetivos que incidan en una mejora futura. Esta consolidación en el aspecto normativo estratégico, no implica necesariamente la creación de una ley en cada Comunidad Autónoma. En este punto coincidimos plenamente con la idea de que el esfuerzo reflexivo que precede a estos procesos de creación de legislaciones resulta de gran ayuda en el momento de clarificar criterios, marcos adecuados y objetivos, reconociendo a su vez que el diálogo que se propicia entre todos los actores implicados reviste una importancia aún mayor que los resultados legislativos por sí mismos (J.A. Alonso, 2001).

Centrándonos en otros aspectos, creemos necesario insistir en la necesidad de contribuir para que las políticas de cooperación descentralizada sean más eficientes y eficaces. Si bien es cierto que la realidad de varios actores demuestra la imposibilidad de contar con cuadros técnicos profesionales propios, una profesionalización de los mismos es imperativa. A estas alturas se trata de

¹⁶ Para ampliar véase: «Balance y Perspectivas de la Cooperación Descentralizada entre Colectividades Locales de la Unión Europea y América latina en el terreno de las Políticas Urbanas. Documento de Base». Conferencia sobre Partenariado local Unión Europea-América Latina. Valparaíso, Chile, abril de 2004, p. 31

promover la calidad técnica de la ayuda al desarrollo que adolece de carencias en cuanto a la fase de evaluación ya que, por lo general, sólo hay seguimientos parciales de la ejecución de los proyectos de cooperación. Un esfuerzo serio de homogenización de criterios en cooperación descentralizada por parte de todas las partes implicadas en la misma debe ir acompañado, sin duda alguna, de personal idóneo para aprovecharlo.

Asimismo, se podría sugerir que las tareas de sensibilización al ciudadano, así como una rendición de cuentas y la transparencia a la hora de enseñar los resultados no falten en la base de las acciones que se promuevan desde este tipo de cooperación.

Específicamente en el campo del municipalismo es evidente que la cooperación descentralizada es una de las formas más acertadas, ya que en su relativamente corta trayectoria, ha logrado generar, a través del trabajo en común y la transmisión de conocimiento y experiencias, un valor añadido sin precedentes en los siguientes temas claves: problemas de organización y fortalecimiento institucional en las estructuras de gobierno locales, participación ciudadana y gestión adecuada de recursos municipales¹⁷. Así, nos atrevemos a sugerir abocarnos a la nada sencilla tarea de redescubrir el verdadero valor añadido de esta cooperación, es decir, lo que verdaderamente la distingue de las fórmulas de cooperación que desencantaron a la sociedad civil, para intentar aferrarnos a él y trascenderlo mediante su enriquecimiento con aportes acertados.

¹⁷ Es oportuna la vinculación de esta idea con la reflexión sobre el fortalecimiento institucional de las contrapartes latinoamericanas a raíz de los procesos de modernización del Estado en los noventa. Op. Cit. p. 23

Referencias bibliográficas

- Actividades celebradas en Centroamérica. Unión Iberoamericana de Municipios. [en línea] <http://www.uimunicipalistas.org/estudiocentroamerica.pdf>
- Acuerdo para enmendar la IV Convención de Lomé firmado en Islas Mauricio el 4 de noviembre de 1995. [en línea] [consulta: 10 de marzo de 2005] http://www.acp.int/en/lome/lome4_e.htm
- Alonso, José Antonio. «La Cooperación Descentralizada en el marco del sistema español de cooperación al desarrollo», 2ª Jornada Estatal de Cooperación Descentralizada, *Colección Cooperación Municipal al Desarrollo*, nº 4, Barcelona, Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (febrero 2001), p.26, —«Balance y Perspectivas de la Cooperación Descentralizada entre Colectividades Locales de la Unión Europea y América latina en el terreno de las Políticas Urbanas», *Documento de Base*, Conferencia sobre Partenariado local Unión Europea-América Latina. Chile: Valparaíso (abril de 2004). p. 8-9 y 24-31.
- Centelles, Joseph. «Descentralización, responsabilidad y proactividad, el caso de República Dominicana», *Revista Gobernanza*, nº 8 (30 de junio de 2004).
- Comité de Ayuda al Desarrollo. España. Serie Exámenes en Materia de Cooperación para el Desarrollo, OCDE, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1998.
- Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad. [en línea] [consulta 15 de marzo de 2005] <http://www.confederacionfondos.org/castellano/1-1-1.htm>
- Corral, J.C. y J.R. González Parada. «La Cooperación Descentralizada en España», en J.R. González Parada, coord., *Cooperación Descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?* Madrid, IUDC/UCM, 1998. P. 66.
- Declaración de Santa Cruz de la Sierra. XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Organización de Estados Iberoamericanos, [en línea] [consulta 9 de marzo de 2005], <http://www.oei.es/xiiicumbredec.htm>
- Diputació de Barcelona. «La Cooperación para el Desarrollo desde el Mundo Local», *Documento de Orientación y Debate*,

- Primera Edición (febrero de 2004) http://www.diba.es/solidaritat/INCLUDES/Publicacio01_es.pdf
- Diputació de Barcelona. *Memoria de Mandat 1999-2002*, Gabinet de Relacions Internacionals.
- Diputació de Barcelona. *Ressenya d'Activitats 2001*, Gabinet de Integració Europea i Solidaritat.
- Diputació de Barcelona. *Ressenya d'Activitats 2002*. Gabinet de Relacions Internacionals.
- González Parada, J.R., coord., *Cooperación Descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?* Madrid, IUDC/UCM, 1998. P. 36.
- Intermon Oxfam. *Estudios 11. La Realidad de la ayuda 2003-2004* <http://www.intermonoxfam.org/cms/HTML/espanol/394/RDA-2003-4.pdf>
- Intermon Oxfam. *Estudios 13. La Realidad de la ayuda 2004-2005* http://www.intermonoxfam.org/cms/HTML/espanol/394/dc261004_RDA_2004-05.pdf. «Realidad de los Fondos de Cooperación 2001-2003». *Colección Cooperación Municipal al Desarrollo*, nº 6, Barcelona, Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (diciembre 2003).
- Ribero, Rosa. «La cooperación descentralizada en Francia. ¿Avance o retroceso?», en J.R. González Parada, coord., *Cooperación Descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?* Madrid, IUDC/UCM, 1998. P. 99.
- Romero, María del Huerto. «Nuevos Enfoques en la Cooperación Internacional. Programa Urbal. Documentos de las Redes». [en línea] http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/urbal/reader/ponencia_mrh_florianopolis_es.pdf
- Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica [SECIPI]. *PACI*. Seguimiento 2000 y 2001, «2ª Jornada Estatal de Cooperación Descentralizada». *Colección Cooperación Municipal al Desarrollo*, nº 4, Barcelona, Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (febrero 2001).
- Victory, Catalina. «Gobiernos Municipales y Desarrollo Local en Latinoamérica», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 47 (octubre de 1999), p. 15-49. [en línea] <http://www.cidob.es/castellano/publicaciones/Afers/47victory.cfm>

Reflexiones sobre la cooperación descentralizada Hacia una estrategia concertada y coordinada

Iker Uson González*

Posiblemente nadie hubiese imaginado a principios de la década de los años 90 que hoy en nuestro país, la cooperación al desarrollo fuera una política más de las que las instituciones públicas vascas llevan a cabo. Seguramente, los hombres y mujeres que entonces luchaban por hacer oír en nuestra sociedad las voces de miles de personas que sufrían en otras partes del planeta, no hubiesen creído que en los inicios del siglo XXI, no sólo el Gobierno Vasco, sino que las Diputaciones Forales e incluso los ayuntamientos, serían agentes de cooperación al desarrollo. Hoy debe reconocerse que la cooperación descentralizada es ya un hecho, una realidad palpable en Euskadi de la que podemos y debemos estar orgullosos.

Pero en la actualidad, la solidaridad internacional pública, concebida *grosso modo* como la canalización de parte de los recursos públicos de la ciudadanía a lo que genéricamente se ha decidido llamar cooperación al desarrollo, no percibo que sea una cuestión de agenda política, sino que al contrario, muchas veces parece que se ha convertido en una política más de nuestras instituciones. Mientras que la exigencia de solidaridad entre los pueblos está claramente aceptada, cuestiones básicas como sus objetivos

* Las opiniones expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor, por lo que no comprometen a las de ninguna organización.

*Politólogo. Asesor del Departamento para los Derechos Humanos, el Empleo y la Inserción social de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

o sus formas y medios han quedado en general fuera del debate político, o al menos fuera del debate en los medios de comunicación más importantes y claramente, del debate entre partidos políticos; me atrevería a decir que incluso de la reflexión de algunas entidades que se reconocen a sí mismas como ONGD.

En muy poco tiempo, instituciones políticas, partidos políticos y ciudadanía en general han aceptado que la cooperación al desarrollo sea una más de nuestras políticas públicas. Y ello genera muchas preguntas; entre otras, si el tiempo de fuerte presión política en el sentido más constructivo y democrático de la palabra, que existió para reclamar un compromiso institucional con los países empobrecidos, no resultó ser demasiado corto.

Me explico. Si comparamos la andadura de la cooperación al desarrollo con la de otras políticas que hoy también se gestionan desde lo público, nos daríamos cuenta que los esfuerzos y presiones sociales que han sido necesarias para lograr su actual posición institucional han sido mucho menores. No es necesario remontarnos a los orígenes de algunas de las luchas tan importantes como el feminismo y el ecologismo, para reconocer que la cooperación al desarrollo como quien dice, de la noche a la mañana, logró un espacio en los presupuestos públicos y un despacho en las instituciones.

No quiero con ello despreciar los firmes compromisos, individuales y colectivos, que muchas personas, fundamentalmente en la década de los 90, asumieron en la defensa del 0,7% y reivindicaciones similares, pues finalmente, gran parte de lo conseguido, existe gracias a ellos y ellas. Al contrario, es desde un sincero reconocimiento a todas esas personas por lo que entiendo que es necesario en este momento, no sólo analizar retrospectivamente el camino realizado en la cooperación, sino especialmente, ubicarnos al menos virtualmente, en los orígenes de aquellas demandas para preguntarnos si lo que hoy existe es lo que verdaderamente queríamos.

Si queremos realizar un análisis equilibrado de todo lo conseguido, las respuestas no se me antojan sencillas. Sin embargo, a mi entender y por decirlo resumidamente, se ha avanzado mucho en el continente, pero quizás no tanto en el contenido. Por ello, la

lectura personal que realizo de la actual situación de la cooperación en general, y de la descentralizada en particular, me anima a plantear como primera reflexión, que quizás no fuera del todo beneficioso a fin de cuentas, tal y como antes ya he anticipado, la celeridad con la que las instituciones acogieron a la cooperación al desarrollo en su seno.

En poco tiempo se ha logrado mucho. Pero en poco tiempo también hemos perdido parte de aquel impulso inicial. De manera que la cooperación al desarrollo en nuestro país ha pasado a ser en general, simplemente, una política más, entre otras razones porque quizás no se dio el tiempo suficiente para desarrollar el bagaje discursivo y teórico que nos hubiera permitido ayer, y nos permitiría también hoy, poner negro sobre blanco en la cooperación descentralizada y acordar que todo no vale para colaborar con los países del sur y que por lo tanto, el debate público, cuando excepcionalmente se produce, no puede quedar anclado en cuántos euros o cuánto porcentaje y cómo se reparte, sino que debe ir a la raíz de la cuestión: ¿qué pretendemos lograr a través de la cooperación descentralizada para el desarrollo?

Quiero subrayar desde el inicio que este posicionamiento que puede ser tildado de crítico, no lo es ni de lejos para con la cooperación descentralizada como forma y manera práctica de luchar contra las injusticias históricas y actuales que sufren muchos países, sino que si lo es, lo será con la praxis y el día a día de este tipo de cooperación en particular.

Su complejidad conceptual: de lo descriptivo a lo alternativo

Es el campo de la cooperación al desarrollo, desgraciadamente para los que creemos firmemente en ella, prolijo en conceptos a veces incomprensibles y tecnicismos que curiosamente, con el afán de describir mejor la realidad, nos alejan de la misma. Y, sobre todo nos alejan del sentir de la ciudadanía que muchas veces tuerce la boca cuando nos escucha en un seminario, o los ojos cuando lee uno de nuestros artículos. Puede que aquella persona que esté leyendo este libro y por primera vez se acerque a textos relaciona-

dos con la cooperación, le resulte ininteligible hasta el propio título o materia central de esta obra: la cooperación descentralizada para el desarrollo.

Y es que el significado del concepto no es único. Por un lado, en el seno de las políticas comunitarias de la Unión Europea se entiende por cooperación descentralizada aquella que desarrollan los agentes que no son administración gubernamental. Lógicamente esta cuestión no es objeto de este libro. Pero por otro lado, incluso dentro del propio ámbito de las políticas de cooperación al desarrollo, tampoco existe unanimidad. A mi entender existen al menos dos grandes corrientes.

Una primera que asume el concepto desde un carácter puramente descriptivo. Esto es, se entiende la cooperación descentralizada para el desarrollo como aquella política que llevan a cabo los entes subestatales. Así quedan fuera de la cooperación descentralizada aquellas políticas de ayuda oficial al desarrollo que realizan los gobiernos centrales de un Estado. Para el caso del Estado español, el concepto quizás menos utilizado pero que a mi entender mejor se adapta a esta concepción, sería calificar la cooperación descentralizada como aquella que desarrollan los ayuntamientos, diputaciones y gobiernos autonómicos, o lo que podría resumirse como cooperación local y autonómica para el desarrollo. En el caso de Euskadi, ésta comprendería la cooperación al desarrollo local, autonómica y también la foral.

Sin intención de complicar aun más el tema, sí quisiera al menos destacar que incluso en esta primera concepción o corriente de comprensión de la cooperación descentralizada, el término «descentralizada» no es del todo correcto a mi entender. En sentido estricto debiera entenderse como aquella cooperación que siendo competencia o materia de acción pública exclusiva del Estado central, es descentralizada. Esto es, es el Estado central de manera negociada o de oficio el que decide transferir o compartir dicha competencia. Para el caso que nos ocupa, creo que es evidente que la cooperación que las administraciones no centrales llevan a cabo, no nació de un proceso de descentralización sino que más bien al contrario, fueron éstas, *motu proprio* por motivos a los que

luego me referiré, las que decidieron poner en marcha sus formas de cooperación. Por ello quizás sería más conveniente, si se quiere concebir la cooperación descentralizada solamente como aquella cooperación realizada por ayuntamientos, diputaciones y gobiernos autonómicos, independientemente del tipo de acciones y formas que se utilicen, definirla como cooperación no central o simplemente como local y autonómica, y no como descentralizada. Pese a ello y para no caer en un ejercicio de pedantería, utilizaré en estas reflexiones dicho concepto.

Una segunda corriente que superando la mera descripción de quién es el agente en cuestión que desarrolla (cooperación directa) o financia (indirecta) la política de cooperación, concibe la cooperación descentralizada como un nuevo paradigma desde el que entender la cooperación al desarrollo, tanto en el norte como en el sur y que se presenta como alternativa a la clásica ayuda oficial al desarrollo de los Estados centrales. Bajo esta concepción, la cooperación descentralizada asume un claro contenido político desde el que se pretenden generar relaciones directas y no pasadas por el tamiz de los gobiernos centrales, sean del norte o del sur, aprovechando las capacidades propias y estimulando las ajenas, para desarrollar proyectos que desde la participación directa de las poblaciones de ambas partes, colaboren en la promoción del desarrollo.

Pero el carácter alternativo de esta segunda corriente también radica en el propio concepto de desarrollo, que superando sus acepciones más economicistas y ligadas al mero crecimiento del PIB, entronca de lleno con los planteamientos del desarrollo humano, subrayando la dignidad intrínseca de todas las personas por encima de cuestiones comerciales o geoestratégicas que históricamente y aun hoy, empañan a la cooperación oficial de los Estados.

Finalmente, esta segunda acepción de la cooperación descentralizada no sólo parte de la necesidad de la democracia participativa de las personas denominadas usualmente como beneficiarias de los procesos de desarrollo, sino que aspira también a garantizar una mayor transparencia en los procesos de gestión de los fondos destinados a la cooperación al desarrollo, colaborando

y apostando de manera decidida por la sociedad civil organizada y fundamentalmente por las conocidas como ONGDs, que desde su carácter no gubernamental, centran sus esfuerzos en la promoción del desarrollo y/o la denuncia social de su ausencia en gran parte de los países del planeta.

No me demoraré más en reconocer, si es que no lo he hecho ya, que mi opción es claramente la segunda. Pero no por ello, concibo estas dos visiones que he presentado resumidamente, ni como las únicas, ni tampoco como incompatibles. De hecho, muchos gobiernos subestatales, además de querer ejercer su autonomía también en la cooperación al desarrollo, han querido hacer de ésta algo más que una mera cuestión de soberanía o espacio de decisión propio y hacer de ella, en coherencia con la segunda de las visiones expuestas, una opción política de fondo.

Formas diversas, resultados similares

La heterogeneidad en las formas de actuación, es una de las principales características de la cooperación descentralizada. Cada agente de cooperación ejerce en la actualidad, desde su legítima autonomía aunque por momentos con excesivo celo, toda su capacidad para marcar pautas, mecanismos, criterios y tiempos propios, que lejos de ser nuevos y reales aportes a las políticas de cooperación descentralizada, suponen en la mayoría de los casos, nuevos obstáculos para el cumplimiento de sus supuestos fines. Sin embargo, un repaso a las políticas de cooperación descentralizada deja entrever que esa diversidad y heterogeneidad es aparente y que pueden establecerse algunas características similares¹ entre todas ellas, si no en las formas, sí al menos en los resultados.

· La cooperación descentralizada que se da tanto en Euskadi como en el resto del Estado, se caracteriza por políticas que en su origen fueron fruto de la convergencia de un interés político de conquistar mayores cotas de autogobierno y decisión, junto con una importante presión y movilización ciudadana que de manera

¹ Esta presentación personal de características no se refiere exclusivamente a las políticas de cooperación descentralizadas de la CAPV.

temporal, y tal y como planteaba anteriormente, quizás excesivamente temporal, logró un importante apoyo social y mediático para las reivindicaciones de colaboración institucional con los países empobrecidos, fruto de las cuales pasó a ocupar un lugar en las agendas políticas y de aquí a visualización presupuestaria.

· Un porcentaje muy alto del volumen económico de la cooperación descentralizada, se canaliza de manera indirecta, financiando a ONGD que desarrollan proyectos en pueblos del sur. Generalmente, la financiación permite a la ONGD beneficiaria, colaborar parcialmente en algunas fases de los procesos de desarrollo que se quieren llevar a cabo en el sur, pero no procesos en su totalidad dadas las limitaciones administrativas y presupuestarias existentes en la mayoría de las administraciones locales y autonómicas al respecto.

· La influencia de intereses² de todo tipo en la toma de decisiones de la ayuda oficial de los gobiernos centrales, no logra un impacto de tal envergadura en la cooperación descentralizada. A priori, y en general también a posteriori, la cooperación descentralizada no sufre este «mal» aunque la práctica en algunos casos demuestre sin ningún género de dudas, que a veces existen intereses que *contaminan* los objetivos originalmente establecidos. Estos intereses, hacen depender a la cooperación descentralizada de condicionamientos políticos de la propia administración, e incluso de personalismos de algunos cargos públicos, reproduciendo a pequeña escala, una de las lacras de la ayuda oficial del Estado central.

· Como consecuencia de la mayor cercanía a la sociedad que los entes subestatales tienen, así como por el origen claramente social de sus políticas de cooperación anteriormente mencionado, los agentes de cooperación descentralizada destacan por dedicar más recursos a la realización de campañas y actividades que hoy conocemos como de sensibilización, y no sólo a los proyectos de cooperación.

² Intereses comerciales, cuotas de poder internacional, luchas geoestratégicas o tal y como nos demuestra el actual gobierno socialista, utilizar la cooperación para frenar una inmigración que se considera no deseada o bienvenida.

- En la mayoría de los casos existe alguna fórmula de gestión directa de los fondos con mayor o menor peso económico a través de la cual las administraciones de segundo nivel focalizan sus acciones en un país, región o municipio concreto. Su exponente más clásico son los hermanamientos. Iniciados históricamente tras la II Guerra Mundial entre ciudades de Europa, en los orígenes de la cooperación descentralizada, ligaron a localidades y regiones de Euskadi o del Estado, con otras de países empobrecidos a partir de intereses o criterios muy diversos que van desde aspectos anecdóticos como compartir el mismo nombre, o la presencia de personas originarias de estas localidades o regiones en algún país del sur en el desempeño de una dilatada labor solidaria.

- Pese a la existencia de redes o los autodenominados fondos de cooperación, la ausencia de estrategias compartidas o sinergias entre la política de cada agente de cooperación descentralizada es evidente, lo cual no permite realizar el uso más eficiente posible del dinero público.

- Un porcentaje muy alto de los fondos se destinan a América Latina y a sectores que no siempre pueden ser considerados como prioritarios, incumpliendo así criterios a mi entender fundamentales como el de promover el apoyo a los 49 países menos adelantados y/o dirigir mayoritariamente la colaboración, a los servicios sociales básicos.

- Finalmente, no es común que las administraciones de segundo o tercer nivel, no centrales, desarrollen una cooperación descentralizada basada en algunos de los elementos fundamentales con los que se constituye toda política pública y me ceñiré al menos a tres, más allá de los recursos económicos o el presupuesto: una estrategia, recursos humanos y normativa clara y con vocación de mantenerse en el tiempo. Así en muchos casos no existe una estrategia suficientemente definida, no cuentan con personal, y menos con uno cualificado y su normativa básica, puede llegar a variar anualmente.

Aprender de las debilidades...

Algunas de estas características permiten observar ciertos puntos débiles o aspectos a mejorar. Si se continua profundizando en los mismos, tal y como algunos expertos de la cooperación ya han planteado mejor que yo, puede que la cooperación descentralizada a partir de formas y modos diferentes, e incluso desde postulados políticos y estratégicos muy distintos, finalmente y en lo que respecta a los resultados, esté repitiendo algunos de los errores que se han criticado históricamente y con acierto de la ayuda oficial al desarrollo del gobierno central.

Otras de las similitudes que observo y que calificaría claramente como debilidad es el hecho de que la política de cooperación descentralizada, no se siente, en general, como algo propio o no lo suficiente. Ello disminuye su relevancia primero social y lógicamente en segundo lugar, su relevancia política. En consecuencia, percibo una especie de pleno consenso social sobre la existencia de la cooperación descentralizada, instalada en lo políticamente correcto, que no va más allá. Y este hecho debilita a la cooperación autonómica y local y puede seguir haciéndolo, como de hecho lo hace con la cooperación de los grandes Estados.

Lejos de mí el posicionarme en contra del consenso social. Al contrario, entiendo que su ausencia en muchas cuestiones centrales de nuestra actual sociedad, tanto a nivel global como local, se encuentra en la raíz de la alta conflictividad y tensa convivencia social en la que vivimos. Pero lo que quiero destacar es que el consenso debe ser el objetivo a lograr, el resultado a conseguir, y que por consiguiente, ubicarlo como premisa, excepto en aquellas cuestiones referidas al respeto a la dignidad de toda persona, sólo crea una situación de aparente acuerdo de lo que llevo a concluir que en una sociedad verdaderamente democrática, el consenso previo ante una política pública suele ser fiel indicador de la ausencia de contenido real de la misma.

Por ello entiendo que se debe analizar seriamente y con responsabilidad, la práctica diaria de la cooperación que entes subestatales realizan tanto en Euskadi, como en el resto del Estado, dadas las fuerzas centrífugas que suelen establecerse, si no

queremos que el actual consenso sea, como muchas veces temo, el reflejo de la menor o escasa importancia social que tiene la solidaridad en general, y la cooperación al desarrollo en particular en nuestra sociedad. Al igual que el resto de políticas públicas, la cooperación también requiere en primer lugar de debate ideológico. Si en el ámbito de la lucha contra la exclusión social, en el de las políticas de empleo, de vivienda o de sostenibilidad medioambiental, existe debate e incluso visiones contrapuestas sobre los programas a diseñar o las acciones a implementar, ¿por qué en cambio en la cooperación que las administraciones públicas subestatales desarrollan no se dan estas condiciones y parece que todo vale?

El consenso sobre la necesidad de que se «hace cooperación al desarrollo» sin especificar más es en mi opinión, un exponente de que seguimos como decía aquel, viendo las injusticias del mundo y las personas que las sufren, pero verdaderamente no las miramos. Esas realidades finalmente, nos son ajenas. Y en este «nos», podremos marcar diferentes niveles de responsabilidad, pero siendo justos y ahora que no nos oye nadie, reconozcamos que todos tenemos parte de responsabilidad. Si no logramos entender que esta política nos atañe y nos muestra al mundo cómo somos, seguiremos haciendo proyectos de cooperación al desarrollo como quien intenta atrapar su propia sombra.

Finalmente no quiero obviar lo que para muchas personas entre las que me incluyo, es un reto pendiente en nuestra actual cooperación descentralizada como país. Un reto en el que entiendo que se debe y se puede avanzar hasta lograr un renovado y amplio acuerdo interinstitucional entre los tres niveles de la administración vasca: Gobierno, Diputaciones Forales y Ayuntamientos. Un acuerdo a favor de una cooperación descentralizada, en tanto en cuanto no varíe nuestra realidad política y jurídica, con nombres y apellidos. Un acuerdo que permita mejorar en claridad, eficacia y eficiencia la actual situación de la cooperación descentralizada en nuestro país. Un acuerdo que nos permita disponer de nuestra propia cooperación vasca, única en lo que se refiere a su estrategia y objetivos y sistema de coordinación. Pero al mismo tiempo, múltiple en sus medios y recursos, de manera que aprovechando

nuestro actual entramado institucional, patrimonio heredado y muestra de nuestra señas de identidad como pueblo que siempre se ha querido gobernar a sí mismo, cada nivel, autonómico, foral y municipal, ponga en valor sus capacidades y fundamentalmente conocimientos, en aras no sólo a ejercer su espacio de decisión, sino a colaborar desde lo local para lograr el desarrollo humano y sostenible, también a nivel global.

... y avanzar desde las fortalezas

La ausencia de espíritu crítico ante estas debilidades, unida a la apuesta consciente e inconsciente, por una cooperación descentralizada limitada a la mera gestión autónoma de unos fondos con destino a proyectos en países del sur, motivada muchas veces, más por la inercia que por una búsqueda estratégica de la lucha contra las causas estructurales generadoras de injusticia, son una de las principales, si no la principal amenaza de la cooperación descentralizada. La amenaza de que más allá de las similitudes entre las diversas políticas de cooperación, exista una similitud real a menor escala respecto de las políticas de cooperación internacional clásica de los Estados y por lo tanto, de todas aquellas carencias y defectos desde los cuales muchas personas creyeron en la cooperación descentralizada como alternativa.

Para hacer frente a algunas de las debilidades, así como especialmente a esta amenaza de que la cooperación descentralizada se convierta en una copia de la ayuda oficial al desarrollo de los gobiernos estatales a menor escala, se hace imprescindible la exigencia de claridad por parte de los decisores públicos. En manos de éstos radica y podemos observarlo diariamente, hacer una cooperación formal, exclusivamente local o autonómica, semánticamente diferente, pero de hecho idéntica a la de los Estados. O por el contrario, hacer de la autonomía de la que disfrutaban muchos gobiernos subestatales, y de los cuales las administraciones vascas serían perfectos ejemplos, una oportunidad para concebir su autonomía en clave creativa y dar un nuevo sentido teórico y práctico, a la solidaridad internacional pública.

Se nos suele acusar a las personas que voluntaria o profesionalmente, dedicamos una parte importante de nuestro tiempo a colaborar con las realidades de injusticia que sufren otros pueblos, de ser excesivamente catastrofistas y pesimistas. Será que siempre cuesta analizarse a uno mismo, pero no comparto esos comentarios. Siempre he creído que la mayoría de las mujeres y hombres de las ONGD somos tal y como Antonio Mingote definió a los pesimistas, «personas optimistas pero bien informadas». Sin embargo, cierto es que dentro de esa buena información, es fundamental analizar las fortalezas de la cooperación descentralizada.

Los análisis separados de debilidades y fortalezas, que muchas veces suele derivar en una especie ejercicios de autoflagelo o de autocomplacencia respectivamente, no nos permitirán avanzar. Para saber dónde estamos debemos poner sobre la mesa las debilidades o amenazas, pero para avanzar, sólo podremos hacerlo desde las fortalezas.

Y éstas existen y no son pocas. Por destacar algunas de ellas, me centraré al menos en cuatro:

1. A fecha 2006, un porcentaje altísimo de las administraciones públicas de la CAPV dedican fondos a la cooperación al desarrollo y muchas de ellas además llevan casi una década haciéndolo. La evolución cuantitativa de los fondos es claramente positiva y no puede negarse que el compromiso institucional al respecto existe y es firme.

2. Como ya se ha comentado anteriormente, gran parte de esos fondos se canalizan a través del rico tejido asociativo de ONGD vascas lo cual aporta, a diferencia de la ayuda oficial del Estado, una valor cualitativo incalculable y que permite además retroalimentar lo que podría denominarse *sistema vasco de solidaridad internacional*. Así, la ciudadanía es la que provee los fondos vía fiscal, pero son las instituciones las que a través de criterios lo más objetivos posibles y a través de la libre competencia, canalizan estos fondos a la sociedad civil organizada que a su vez está en estrecho contacto con las ONGD del sur. Esta especie de círculo-sistema que se ha generado en torno a la solidaridad internacional institucional es para muchas una debilidad del movimiento

de ONGD. En mi opinión y siempre y cuando las entidades no pierdan su carácter no gubernamental dada su dependencia de los fondos públicos, ni su motivación y derecho a expresarse libremente, estaremos ante un sistema fuerte en el que la colaboración entre agentes gubernamentales y los que no lo son, no será sinónimo más que de madurez de todos los agentes para comprender que el diálogo y la democracia son los auténticos motores del desarrollo también para nuestra sociedad.

3. La educación para el desarrollo y la sensibilización disfrutan de un papel mejorable pero claramente importante en la cooperación descentralizada que permite a las administraciones vascas ahondar en la necesidad de promover desde la constatación de la interdependencia entre los pueblos y las personas, la corresponsabilidad global. Conseguimos con ello alejarnos de la promoción de una idea equivocada de la cooperación al desarrollo que convierte a ésta, cual bálsamo de Fierabrás, en la mejor palanca de promoción del desarrollo, obviando intencionadamente que es fundamental transformar algunas estructuras políticas, sociales y económicas dominantes de la actual globalización neoliberal para acabar con las injusticias y que para ello, la cooperación será un parte más, pero en ningún caso la única. La importancia de la educación al desarrollo radica en que nos hace sentir parte del problema y por ende también parte de la solución. Su cada vez mayor importancia en la cooperación descentralizada, especialmente si se la compara con el papel al respecto del gobierno central, es una clara fortaleza sobre la que poder avanzar.

4. Pese a la falta de una única, clara y compartida estrategia en la cooperación descentralizada de nuestro país, sí percibo personalmente que existe un amplio consenso no sólo entre las ONGD, sino también a nivel político sobre un hecho fundamental: la cooperación vasca al desarrollo quiere servir para colaborar en esa transformación de estructuras globales y locales a las que me refería anteriormente, desde la convicción de que son éstas y no otras las principales causantes del empobrecimiento global, lo cual *per se* supone para mí una clara fortaleza y un *humus* necesario sin el cual, no será posible dar saltos cualitativos en el futuro.

La oportunidad del ámbito foral

Como último apartado de esta reflexión personal sobre la cooperación descentralizada quiero aprovechar para remitirme al espacio de lo foral, esto es, al circunscrito a las Diputaciones Forales y las políticas de cooperación. Esta remisión no servirá para analizar o exponer las políticas que desde dichas instituciones se vienen hoy en día desarrollando, ni incluso sobre aquella que personalmente me resulta más cercana, dado que es evidente que este libro no es ni el lugar, ni el momento para ello.

Uno de los aspectos que acertadamente siempre se ha subrayado en Euskadi sobre la cooperación descentralizada era las posibilidades que ésta abría para desde las instituciones vascas, aportar a las instituciones paralelas o similares de los pueblos del sur, parte de las experiencias de gestión acumuladas en la trayectoria de aquellas. Lógicamente esta vía, no es ni debe ser el único espacio de colaboración de la cooperación descentralizada, pero soy un firme defensor de la misma, al menos por dos razones: por un lado, porque tanto entre ONGD como entre administraciones, los procesos de cooperación deberían basarse en un continuo compartir conocimiento, desde la premisa de que la sola dotación de recursos externos además de generar dependencia y promover sus posibles usos ineficientes, supone cometer un error de raíz: olvidar el principal recurso como es el conocimiento; y por otro lado por la alta relevancia que tiene la existencia de instituciones públicas fuertes y representativas para caminar hacia el desarrollo humano y sostenible, frente a las tesis de Estado mínimo y mercado omnipresente.

Cabe aquí también al menos apuntar que en coherencia con argumentos ya mencionados anteriormente, este aporte de experiencias y saberes de la gestión institucional no debe nunca insertarse en una dinámica equivocada y contraria al desarrollo, local en este caso, de entender la cooperación descentralizada como la plataforma desde la cual establecer criterios de actuación y formas de gestión pública alejadas del diálogo entre las partes y desde la cual las administraciones del norte «enseñan» cómo hacer las cosas bien a las del sur. Claramente, la perjudicial dinámica

financiador-beneficiario de los procesos de cooperación al desarrollo en general, puede reproducirse en la cooperación descentralizada entre administraciones que, dirigida inicialmente al denominado fortalecimiento institucional, puede degenerar en una imposición institucional.

Concretando aun más, creo que es preciso reconocer que el ámbito institucional en el que más veces se ha destacado esta oportunidad e incluso muchas veces se ha materializado ha sido el municipal. El caso de Euskal Fondoa es un buen ejemplo de entre otros aspectos, una apuesta estratégica por establecer cauces reales de comunicación y colaboración directa entre administraciones de base municipal de Euskadi en este caso, con otras de muchos países del sur. A través de sus proyectos además de conseguir que muchos municipios, también lo más pequeños, puedan tomar parte e implicar en mayor o menor medida a su ciudadanía en los procesos de cooperación con del sur, personal técnico y representantes políticos de nuestro país se han apuntado al reto de mostrar sus experiencias municipales en la gestión pública de múltiples áreas a mujeres y hombres del sur que se iniciaban en la necesaria tarea de la descentralización política. Esos proyectos de intercambio de conocimientos y de traducción de las enseñanzas aprendidas en el día a día de la gestión en Euskadi a la realidad local de otras poblaciones, han colaborado en la construcción no tanto de edificios en los que albergar a las instituciones, sino en dotar de contenido a éstos y fortalecer el camino de la gestión local de políticas públicas.

Mi experiencia, corta pero muy intensa de participación en el desarrollo de una política de cooperación desde el ámbito de lo foral me ha permitido vislumbrar en menos de cuatro años, las oportunidades que encierran las administraciones forales para colaborar en ese salto cualitativo que a mi entender la cooperación descentralizada requiere y que a diferencia de la experiencia de algunos de los ayuntamientos vascos, en este caso no se ha aprovechado. Una oportunidad que se mantiene aun intacta y giraría en torno al gran conocimiento, o esa amalgama de información, experiencias y saberes compartidos, que se acumula en las Dipu-

taciones Forales en materia de gestión pública con impacto directo sobre las necesidades de la ciudadanía.

El caso de las Diputaciones Forales de los tres Territorios Históricos que conforman la actual CAPV nos remite ciertamente a entes subestatales pero cuyas capacidades de gobierno y de gestión directa de políticas públicas son muy importantes. No podemos olvidar que el entramado institucional en el que se ubica la foralidad no se limita a la gestión diaria de unas competencias, sino lo hace dentro estructura muy desarrollada de democracia parlamentaria en la que existe un ejecutivo (Diputaciones Forales) y un Legislativo (Juntas Generales), cuyos procedimientos y usos diarios son muy similares a los de cualquier gobierno y parlamento estatal y donde por lo tanto se presupuesta, se gestiona, se legisla, se normativiza, se controla, se interpela....

No debería ser necesario insistir más en ello pero mi propia experiencia e impresión personales de cierto desconocimiento al respecto, me animan a subrayar el amplio y profundo espectro de gestión política de carácter ejecutivo que tienen nuestras Diputaciones Forales. En una distribución competencial como la vasca en que no dominan las competencias únicas y exclusivas, sino más bien la concurrencia entre los tres niveles administrativos, las Diputaciones Forales disponen de un abanico muy importante de áreas en las que su capacidad ejecutiva no es nada desdeñable. Así las políticas de infraestructuras viarias, hidráulicas, recursos forestales, atención de la dependencia, la infancia, la juventud, el deporte, la cultura, el euskera, el turismo, la función pública, la cooperación transfronteriza, la inserción social, la innovación, gestión medioambiental, el desarrollo económico, la gestión del suelo y su ordenación, el transporte,... son algunas de las áreas de intervención foral.

Aunque hoy nos cueste hacernos a la idea, muchas de estas políticas comenzaron a implementarse de manera incipiente hace poco más de 25 años. Por lo tanto, la reciente historia de las Diputaciones Forales nos permite acercarnos a un proceso de claro fortalecimiento institucional, en este caso de ámbito territorial, en cual se han ido reconstruyendo algunas áreas de gestión pública claramente debilitadas por la dictadura. Pero no sólo eso, sino que

en muchas de las actuales áreas de intervención, las Diputaciones Forales han tenido que asumir por primera vez, nuevas competencias y responsabilidades de gestión motivadas por procesos de descentralización desde el gobierno central o la adaptación de sus procesos a las nuevas necesidades del territorio y/o las personas que lo habitan, y sobre las cuales no existía ni experiencia, ni personal propio con experiencia previa. Las similitudes y paralelismos que de ello se derivan, salvando las distancias lógicamente, respecto de muchos de los procesos en los que parte de las administraciones de regiones de pueblos empobrecidos del sur se encuentran, parecen claras.

Al mismo tiempo, del análisis de la situación en la que se encuentran muchas sociedades empobrecidas del sur con las cuales se quiere colaborar desde la cooperación puede extraerse un crisol de debilidades y dificultades que imposibilitan el logro de un mínimo de dignidad para todas las personas. En mi opinión, las principales dificultades han derivado históricamente y aun hoy, de condicionamientos estructurales de carácter exógeno a estas sociedades, por la cuales el desarrollo de las economías de unos países y zonas no sólo ha prevalecido al de otras, sino que son las primeras las que se han beneficiado directamente de la situación de desventaja de estas últimas. Sin embargo debe reconocerse que los procesos endógenos, en clara interdependencia con los exógenos evidentemente, pero finalmente internos a cada sociedad empobrecida, también han tenido y aun hoy lo siguen teniendo, una relevancia crucial en el menor desarrollo y ausencia de cotas mínimas de libertad y dignidad para mujeres y hombres. Es vital pues atajar esos procesos internos, entre otras formas, mejorando los procesos políticos y administrativos en aras a desarrollar reformas fundamentales, algunas hoy pendientes (reformas agrarias o fiscales), otras ya iniciadas (descentralización) para el fortalecimiento real del Estado de manera que sean sus políticas sociales las que desarrollen uno de los pilares de nuestro desarrollo social: la justicia redistributiva.

Una de esas reformas y al mismo tiempo políticas fundamentales de todo Estado que aspire a la generación de las máximas oportunidades vitales a sus ciudadanos/as, es la política fiscal.

Política que bajo su apariencia de ininteligible numérica nos enfrenta en cambio ante una política de hondo calado ideológico, de impacto directo en las personas y crucial para el desarrollo institucional pues es la fiscalidad, evidentemente progresiva, la que permite estructurar un sistema de solidaridad inter e intra-generacional de financiamiento de políticas públicas sin las cuales el desarrollo humano y sostenible no es, ni será posible. Al respecto creo que el aporte de las Diputaciones Forales nos ofrece una oportunidad de intercambio de conocimientos que puede ser muy interesante, pues son ellas las que cuentan con una capacidad de administración tributaria completa o lo que se ha denominado soberanía fiscal en nuestros territorios, y desde las cuales se ha desarrollado un sistema de solidaridad ya no sólo entre generaciones como mencionaba, sino también entre territorios lo que finalmente y desde un marco de acuerdos y compromisos interinstitucionales, las ha convertido en palanca la transformación para el logro de las actuales cotas de bienestar.

Desde las similitudes entre procesos de fortalecimiento institucional en áreas muy diversas como las mencionadas, la cooperación descentralizada de Euskadi debería generar nuevas vías de cooperación que permitiesen aprovechar el enorme conocimiento acumulado en los procesos de gestión pública de todas y cada una de las instituciones y con especial hincapié, dado su menor aprovechamiento hasta el momento, de las forales. Así una estrategia vasca concertada y coordinada entre los tres niveles de gobierno debería apostar decididamente por una puesta en valor de esos conocimientos propios para iniciar procesos de cooperación directa que estructurasen un nuevo espacio de solidaridad internacional basado en un flujo de intercambio de doble dirección de conocimientos y experiencias. Una nueva vía para la cooperación descentralizada en la cual personas y conocimientos le permitiesen dar un salto cualitativo en aras a desarrollar una forma de ser y estar no sólo en cooperación, sino en el mundo, alternativa a la realizada desde del Estado central.

Dimensión política de la cooperación descentralizada

Jesus González Pazos*

Un cuento real

Érase una vez un mundo donde todo lo importante desaparecía; parece, sin remedio alguno que pudiera evitarlo.

Este planeta se componía de distintos espacios de tierra, llamados continentes. Durante siglos, la vida nació y se desarrolló. Vida que incluía todo tipo de seres vivos, animales y vegetales, y donde, precisamente la Tierra ofrecía las mejores condiciones para su existencia. Surgió la vida humana y ésta también se desarrolló, creció y se expandió por todos los caminos posibles, al principio de forma un poco torpe, pero con el paso del tiempo con mayor determinación y visión. Esto aportó, casi se puede decir, mil nuevos mundos dentro de ese planeta, pues cada grupo humano fue configurando su mirada al planeta, su visión de ese mundo y sus ideales sobre cómo entenderse a sí mismo y a los demás.

Ocurrió, como parecía que no podía ser de otra manera, que al final, todo el planeta era conocido, todo el espacio estaba ocupado y ya no había nada más por descubrir. Incluso, a partir de entonces, se intentó encontrar algo más en otros planetas.

Sin embargo, una tónica general en ese crecimiento y ocupación del espacio fue el «encontronazo» entre los diferentes colectivos humanos. A veces generando interrelaciones que suponían nuevos enriquecimientos pero, las más de las veces, el resultado

*Antropólogo y Responsable del Área Indígena de Mugarik Gabe.

era la dominación de un grupo sobre otro y la degradación y/o desaparición de este último, por lo menos en su forma de ver el mundo.

Lo curioso, lo llamativo, es que cuando todo era conocido, cuando todo era dominado, gracias a las actuaciones y cortas visiones de algunos, ese mundo empezó a desaparecer. De repente, aquellos territorios que no respondían a los objetivos fijados por algunos, eran engullidos por la nada. Desaparecían de los artefactos que se habían creado para enseñar el planeta, llamados televisiones, radios, libros,... O mejor dicho, quienes desaparecían realmente no eran exactamente los territorios, los llamados continentes (éstos simplemente se degradaban por el mal y abusivo uso de los mismos, lo que por otra parte les abocaba a cierta invisibilidad), sino las personas, los colectivos (que habían forjado culturas para interpretarse a sí mismos y a ese mundo). Parecía que, no siendo necesarios para la antilógica instaurada, eran prescindibles.

A mí siempre me dijeron aquello de que «nadie es imprescindible», pero en este cuento-historia del mundo, ese dicho popular se rebela falso en gran medida. Las personas, los pueblos, sí son imprescindibles, pues de lo contrario el mundo no será mundo, el planeta dejará de ser planeta y la Tierra perderá su carácter de dadora de vida. La pobreza intelectual, ética, incluso la material (ésta que tanto preocupa a algunos) se extenderá, pues se habrán perdido esos mil mundos de los que hablábamos antes y ni tan siquiera podremos entendernos a nosotros/as mismos/as.

Afortunadamente, esto último empezó a considerarse por muchos/as como lo realmente imprescindible y así se vio desde lo pequeño, desde lo local, desde sectores muy diversos, desde aquellos territorios y personas que iban desapareciendo. Se generó entonces, un movimiento que consideraba que la situación era no solo cambiante, sino urgente de hacer. Porque todos/as tenían el derecho a ser importantes y nadie podía ser prescindible, nadie podía decir a los demás cómo hacer, cómo pensar, cómo vivir. Y lo más importante: nadie podía tener el planeta para sí, mientras los demás no tenían nada. Por eso, la indignación íntima (base de la solidaridad) creció (porque la dignidad humana estaba en peligro de extinción) y reforzó ese movimiento que ponía en cuestión

el camino tomado y quería recuperar los mil caminos que la humanidad había tomado al principio, proponiéndose realmente hacer cambios profundos, radicales en el sentido de hacerlos desde la raíz de la situación a la que se había llegado. Y en eso estamos en este planeta.

Pasando del cuento a la realidad

Vi hace unos días la película «Hotel Rwanda», basada en una historia real ocurrida durante el genocidio cometido en ese país africano en 1994. Este hecho colocó al mundo en una esclarecedora contradicción sobre sí mismo pues, mientras por una parte, estremeció muchas conciencias y movilizó un sentimiento de solidaridad hacia las víctimas y de repugnancia hacia los victimarios de unas dimensiones enormes, por otra parte, como el genocidio en sí demostró, el mundo ignoró lo que allí ocurría y dejó hacer. Para entonces, ese continente donde se enclava el territorio de Rwanda (país de las mil colinas) ya estaba en proceso de desaparición, de invisibilización y la comunidad mundial, especialmente la política y económica, asistió impasible a una calculada y rápida eliminación de casi un millón de personas. Por supuesto, se movilizaron grandes cantidades de ayuda humanitaria para la asistencia a los supervivientes (reflejo de la solidaridad de la sociedad civil) e, incluso posteriormente, se juzgó a muchos de los principales genocidas, pero en el momento crucial muy poco se hizo por evitarlo, y nuevamente los intereses o desintereses coloniales de algunos países jugaron más que el horror ante la situación generada.

Posteriormente hemos asistido a otros genocidios y guerras sistemáticas, así como a desastres «naturales» que nuevamente han supuesto miles de muertos y la degradación de la vida para cientos de miles de supervivientes. El listado, sólo en la última década, ocuparía varias páginas si recogiéramos desde los que más espacio han ocupado en los medios de comunicación hasta aquellos que pasan más o menos desapercibidos.

Y todas estas situaciones tienen un denominador común: los intereses económicos y geoestratégicos, que encaminan a dos tercios del mundo a aparecer o desaparecer en función de ellos. Inte-

reses que definen y controlan en todo momento una élite política y económica nacida e incrustada en los llamados países del Norte y en un marco de globalización que atañe únicamente a los intereses del mercado y no a los de las personas. Por eso, estas últimas desaparecen de la escena, o se pretende ignorarlas en espacios genéricos opacos de en «vías de desarrollo» o «subdesarrollados».

Esta historia de clasificación tiene una fecha emblemática, cual es el 20 de enero de 1949, día en que H. S. Truman accede a la presidencia de Estados Unidos. En su discurso señala:

«Debemos embarcarnos en un programa completamente nuevo para hacer accesibles los beneficios de nuestros avances científicos y de nuestro progreso industrial, de tal forma que las áreas subdesarrolladas puedan crecer y mejorar.

El viejo imperialismo –explotación en provecho foráneo– no tiene lugar en nuestros planes. Lo que tenemos en mente es un programa de desarrollo basado en los conceptos del trato justo democrático»¹.

Estos párrafos, aparentemente bienintencionados, establecen automáticamente una división del mundo que dura hasta nuestros días. Con una aceptación inmediata de los términos políticos y económicos en que se enunciaban los conceptos de desarrollo y subdesarrollo, desde esa fecha la mayoría de la población del planeta se convirtió repentinamente y sin consulta, en subdesarrollada, eliminándose la diversidad política, étnica, cultural, económica y social que había sido. Desde ese momento, ha primado una clara connotación metafórica del desarrollo: la vía de escape de una condición indigna, considerada indigna, llamada subdesarrollo². Así mismo, supone desde entonces la hegemonía globalizante de occidente sobre el resto de pueblos de diferentes culturas, a quienes se elimina la posibilidad de definir las formas de vida política, social y económica. Evidentemente actuaciones en estas líneas hegemónicas ya se venían dando desde siglos precedentes, pero es ahora cuando la división global se establece en la tota-

¹ H.S. Truman. «Inaugural Address, January 20, 1949», en *Documents on American Foreign Relations*, Connecticut, Princeton University, 1967.

² Andreu Viola, comp., *Antropología del desarrollo. Teorías y estudios etnográficos en América Latina*, Barcelona, Paidós. 2000.

lidad del mundo, como una marca a fuego que se graba en las personas.

Se entra ahora en un proceso de varias décadas donde, partiendo de esa prostitución unívoca del concepto de desarrollo, prima en su definición un modelo económico imperante que clasifica a los pueblos y a las personas hasta el punto de lograr la interiorización indigna del mismo. Este hecho condicionará totalmente las actuaciones y caminos ya que todas ellas se orientarán en la línea de salir de ese subdesarrollo para ingresar en el desarrollo, ya soñado como meta común para todos/as.

Conceptos y acepciones posteriores, como desarrollo sostenible, o desarrollo humano, aunque introducen nuevos indicadores, no se puede afirmar fehacientemente que se aparten de los cuantificadores económicos. Aunque, por ejemplo, el desarrollo humano se presenta en función de un proceso amplio que introduce nuevas variables, también incluye, implícitamente, la consideración a un nivel alcanzado respecto a las necesidades humanas en una escala comparativa entre países. De esta forma, rige nuevamente la medición respecto a lo lejos, o cerca, que unos países están de aquellos que han alcanzado un éxito en esos índices de desarrollo. No se encuentra por ninguna parte la opción de un país o pueblo a definir su propio modelo de desarrollo sobre la base de la satisfacción de aquellas necesidades definidas por el mismo y a la autonomía real que tenga para alcanzarlas. Necesidades que pueden ser muy diferentes de un país a otro, y no idénticas a todos, tal y como se establece por los índices medibles.

Además es evidente, en este mismo contexto, la clara desviación existente entre el concepto teórico y el práctico. Mientras se generaliza la aceptación de la necesidad de esos nuevos indicadores humanos, la práctica de la globalización imperante y sus actuaciones, sigue moviéndose en los términos económicos como base del proceso de desarrollo mundial y particular de los pueblos. Y esto también se corrobora muy diáfananamente cuando desde la cooperación al desarrollo se establecen las políticas de lucha contra la pobreza, las cuales colocan a la escasez, principalmente material, como su indicador básico, aunque adornado con otros indicadores, siempre secundarios. Se asienta el principio de que todas

las culturas y pueblos tienen el mismo concepto de escasez y, por lo tanto, se puede en función del mismo establecer nuevamente una clasificación de desarrollados y subdesarrollados.

Sin embargo, conviene clarificar la falacia de que la ley de la escasez se establece en función de que la persona tiene deseos, necesidades y apetencia ilimitadas, mientras que los medios para su consecución son limitados. Muchos pueblos, muchas culturas, definen de forma muy diferente sus necesidades y establecen éstas en función de los medios que tienen, por lo que el desarrollo se establecería automáticamente en planos diferentes según esas necesidades ansiadas. Por lo tanto, es importante la posibilidad de recuperar las propias definiciones de necesidades, tanto en términos materiales, como espirituales, a fin de poder romper definitivamente con ese espejismo del desarrollo.

Un ejemplo explícito de lo anteriormente señalado se encuentra en la concepción indígena de sustentabilidad y paradigma alternativo al desarrollo³. Aunque conscientes de la influencia cada vez mayor de elementos exógenos, especialmente los derivados de la globalización neoliberal que coloca la integración al mercado como objetivo primero de la «vía al desarrollo» y, por lo tanto, una paulatina asunción del concepto occidental de este término, se mantiene en vigor un fuerte rechazo al concepto de pobreza en cuanto acumulación de bienes materiales y carencia de servicios.

El paradigma alternativo se centra en el conocimiento, como condición básica para la gestión de las bases locales ecológicas y espirituales de sustento y resolución autónoma de las necesidades, suponiendo por ejemplo, entre otras cuestiones, el desarrollo de sistemas productivos coherentemente adaptados a las condiciones del entorno. Ese conocimiento coloca a las personas en una condición equitativa en cuanto a capacidad, destreza, identidad y cosmovisión, estableciendo valores imprescindibles para los procesos que enfrenta el colectivo y la resolución autónoma de sus necesidades, caso de la solidaridad y reciprocidad. Esto no propugna un aislamiento imposible de las sociedades indígenas.

³ Alfredo Viteri Gualinga. Ecuador: concepto de desarrollo según la cosmovisión indígena, Web <http://servindi.org/archivo/2006/1015>.

Por el contrario, las múltiples experiencias en la actualidad demuestran que es posible desarrollar esta conceptualización práctica incluso adoptando dinámicas económicas y conocimientos foráneos, pero adaptándolos a las exigencias y realidades del presente, sin que esto suponga una desaparición de las bases locales de subsistencia y al contrario optimizando su manejo y fortaleciendo esas capacidades autónomas para la satisfacción de las necesidades.

La cooperación descentralizada en este contexto

Se ha pretendido hasta ahora, aunque sin la profundidad requerida, dibujar el escenario y contexto en que se ubica la cooperación, así como apuntar un claro cuestionamiento previo a las bases conceptuales fundamentales en la que ésta actúa. Evidentemente, lo señalado incide igualmente en aquello que se denomina cooperación descentralizada y donde el papel de ésta puede y debe tener un desempeño especial por sus características.

En muchas ocasiones, se define a la cooperación descentralizada como aquella propia del ámbito de los municipios, diputaciones y comunidades autónomas, en una especie de oposición a la central, aquella realizada por el Estado. Sin embargo, ésta es una visión demasiado reduccionista, que se construye solamente en función de los agentes que intervienen, no entrando en otros elementos importantes como qué tipo de cooperación se hace, finalidad, modelos de desarrollo que se promueve, características esenciales, etc.

Trataremos a continuación de ir señalando algunos rasgos y dimensiones posibles que caracterizan, o deberían de caracterizar, a la cooperación descentralizada.

La cooperación descentralizada, la cual ha crecido ostensiblemente en la última década, está en una situación, por su ámbito local, que le permite actuaciones específicas (en cuanto al tipo) y continuadas (como proceso en el tiempo y espacio), con el objetivo de contribuir a respaldar los diferentes modelos de desarrollo autónomo de los pueblos empobrecidos y de aquellos sectores más vulnerables, entre otros, las mujeres, doblemente discrimina-

das por su condición de clase (desigual reparto de la riqueza) y género (desigual acceso a los recursos y oportunidades entre hombres y mujeres), y a veces, étnica-cultural.

Igualmente, debe de establecer lazos de colaboración entre agentes de la sociedad civil del Norte y del Sur, en la búsqueda de unas relaciones justas, recíprocas y simétricas entre los mismos. Éste puede ser, sin duda, uno de los rasgos diferenciadores con otros tipos de cooperación, ya que constituye a las sociedades civiles como verdaderos protagonistas en los procesos de cooperación, como sujetos activos, que recuperan la solidaridad como elemento central en sus teorizaciones y en sus actuaciones.

Conviene detenerse un poco para señalar algo sobre este último concepto. La solidaridad, desde la cooperación, la entendemos en su dimensión más política y, por lo tanto, sobrepasa otros conceptos como ayuda, compasión, etc. Si partimos del derecho humano a una vida digna y entendemos la dignidad como una característica definitoria del ser humano, podremos decir que la solidaridad es el derecho y obligación a indignarse ante la injusticia a que se somete a otro ser humano, sea ésta ética, política, social, económica, étnica o cultural. Pero, la indignación (solidaridad) no puede reducirse a un mero sentimiento (afectivo), sino que comporta también dos rasgos: el cognitivo y el conativo. Es decir, el conocimiento profundo de esas situaciones y el comportamiento ante las mismas que no puede ser sino de actuaciones dirigidas a eliminar las causas profundas de esas situaciones. Por esto es por lo que el protagonismo de las sociedades civiles, basado en el principio de solidaridad, de situarse en el lugar del «otro», debe convertirse en un elemento característico de la cooperación descentralizada ya que articula situaciones óptimas más el conocimiento entre iguales, activa sentimientos de identificación y posibilita actuaciones horizontales en procesos que posibiliten verdaderos cambios desde abajo hacia arriba del sistema.

Unos simples datos, entre muchos que podríamos encontrar, para la indignación.

Según diferentes informes del PNUD sobre el estado del desarrollo en el mundo, ya viejos⁴, por lo que las cifras que se dan, con toda seguridad, han aumentado en los últimos años:

- los 225 individuos más ricos, tienen una riqueza superior a un billón de dólares, igual al ingreso anual del 47% de la humanidad entera, más de 2.500 millones de personas,
- las 3 personas más ricas del mundo superan el Producto Interior Bruto de los 48 países menos avanzados (la mayoría africanos),
- las 15 más ricas superan la riqueza de todos los países de África subsahariana,
- las 32 superan la producción total del Asia meridional,
- las 84 superan la producción de China;

Con algo menos del 4% de la riqueza combinada (unos 44 mil millones/año de dólares) de las 225 personas más ricas, se podría lograr y mantener:

- acceso universal a la enseñanza básica para todos/as,
- atención básica de salud para todos/as,
- atención de salud reproductiva para todas las mujeres,
- alimentación suficiente para todos/as,
- agua limpia potable y saneamiento para todos/as⁵.

En este marco de solidaridad recuperada, la participación se convierte en un objetivo más de la cooperación descentralizada, estando obligada a facilitar y articular los espacios de máxima participación en, y desde, los diferentes agentes sociales. Esto permitirá definir políticas participativas y líneas de actuación a través de agentes institucionales y no gubernamentales en ese ámbito local generadoras de procesos de cambio.

⁴ PNUD. *Informe de Desarrollo Humano / 1998*.

⁵ *Manual de Cooperación Descentralizada al Desarrollo*. Web <http://www.eurosur.org/OLEIROS/coodes/manual/default.htm>

En esta misma línea, además de resaltar la dimensión política, económica y social, se deben tener en cuenta, en el mismo nivel de prioridad otras dos dimensiones: la ética y la cultural⁶ (sobre la que ya hemos hecho alguna mención).

«La dimensión ética viene demandada por la situación de desigualdad, injusticia, carencia de libertades y derechos, enajenación o alienación en gran escala, perversión de los criterios y códigos de valoración que afectan a la misma condición del ser humano, particular y colectivamente considerado, como personas y como especie. También por el mal hecho contra la naturaleza viva y la biosfera, precisamente como consecuencia del modelo de desarrollo y organización impuesto en las relaciones económicas y en el eje Norte/Sur, por las fuerzas políticas, económicas e ideológicas que dominan a nivel mundial desde el Norte y en el sistema global.

No es admisible –ni creíble– que un «grupo zoológico» que se dice inteligente y ético, pudiendo, permita la extinción o la creciente degradación de una mayoría de sus congéneres, como consecuencia del modo de organizar sus sociedades. Si ese grupo ha elaborado algún código ético –contenido en las Declaraciones de los Derechos Humanos, como «lenguaje» común y universalizable para todos–, querrá decir que ese sistema de principios, valores, ideas, referentes, normas, pautas de actitudes, comportamientos y conducta..., son considerados como válidos, y como tal se les reconoce un carácter superior de orientación en el conjunto de las relaciones que los colectivos e individuos se den».

«La dimensión cultural tiene que ver con que además de la presión ‘cultural’ de las grandes cadenas de comunicación ‘ideológicas’, de imagen, opinión, valoración, juicio, modos de ver y apreciar la vida, la tradición..., el tipo de relaciones que se mantienen desde el Norte (...) es reiteradamente calificada como de ‘etnocidio cultural’ –además de físico, en algunos caos–; en otros, de irrespeto a la identidad de dichos pueblos; en muchos más de dominación y enajenación de sus diferencias propias –con su riqueza idiomática, ideativa, simbólica, valorativa, social y espiritual.»

⁶ Ibidem.

Y este tipo de consideraciones y actuaciones también afecta, en muchas ocasiones, a la propia cooperación del tipo que aquí tratamos. En demasiadas ocasiones ésta se ha convertido y se convierte en un vehículo más para la enajenación cultural de los países y pueblos empobrecidos, mediante la imposición de modelos, técnicas y vías de actuación que llegan a suplantar los propios, muchas veces en aras de la eficiencia del proyecto y para solventar las necesidades que se les han identificado, obviando las deficiencias por ellos mismos.

Un elemento más característico de la cooperación descentralizada es el encontrarse menos permeada por condicionamientos comerciales-económicos y políticos que la cooperación bilateral o multilateral. Es indiscutible que gran parte de la cooperación de los Estados se encuentra contaminada por intereses económicos y/o geoestratégicos. Por esto se entiende, por ejemplo, que los países más desfavorecidos, aquellos que ocupan los últimos puestos en cualquier clasificación que se haga utilizándose los indicadores que se utilicen, no figuran como principales receptores de la cooperación. Se dirá muchas veces que esta situación responde a la falta de garantías en los regímenes de esos países, al alto nivel de corrupción de sus élites dominantes, pero lo cierto es que la razón principal es que no hay intereses económicos y/o geoestratégicos de primera línea en ellos.

Una dimensión más que facilita y fortalece todos los elementos hasta ahora mencionados, y que estaría muy estrechamente relacionado con lo señalado para la solidaridad, participación y constitución de la sociedad civil como motor y poder en estos ámbitos de cooperación descentralizada, es la referida a la Sensibilización y Educación para el Desarrollo. Aunque son términos muy discutibles y ambiguos en cuanto a su oportunidad como tales, nos importa aquí las enormes posibilidades de actuación que encuentran estas acciones en el ámbito local.

Desde un enfoque causal, que incide en la identificación y cambio de las causas estructurales del actual modelo de relaciones y dominación Norte/Sur, se identifican tres conceptos clave a tener en cuenta en este tipo de actuaciones: informar, educar y concienciar.

Evidentemente, el primer paso corresponde a la difusión de toda la información relativa a la situación de desequilibrio entre los países ricos y los empobrecidos y cómo la situación de los segundos tiene una directa relación con la situación de los primeros. Mismo caso para la identificación de situación de sectores poblacionales muy diversos, como los pueblos indígenas, inmigrantes, mujeres..., que, por su condición, sufren la desigualdad y dominación por terceros de manera más aguda.

Entendiendo que la información, aunque importante, no es suficiente, se debe tratar en todo momento de educar. Es decir, promover en las personas la reflexión analítica y crítica de la información facilitada. Este proceso, no se puede dejar a la improvisación, sino que debe ser sistemático y continuado, a fin de crear una toma de conciencia real sobre esas situaciones.

Llegamos así, aunque en un proceso que debe ser integral en todo momento, a la tercera clave: la sensibilización y educación al desarrollo pretende la concienciación. Esto implica que las personas asuman su situación, sus límites y sus posibilidades, y la de los otros. Solamente desde aquí se podrá posteriormente evaluar esas situaciones globales con criterios de justicia y solidaridad y articular una voluntad y acciones que provean el cambio necesario⁷.

Acabamos esta enumeración y presentación de rasgos distintivos de la cooperación operada desde el nivel descentralizado, con aquella dimensión que subyace y, por lo tanto, debe transversalizarla en todo momento. Decimos que la cooperación descentralizada está menos permeada a condicionamientos políticos-partidistas, pero eso no quiere decir que la cooperación no deba ser en todo momento política. De una parte, la apuesta por la descentralización es una apuesta política, bien en oposición al centralismo, bien como complemento y control del centralismo. Por otra parte, la situación en el mundo exige posicionarse políticamente y cualquier tipo, modo, modelo de cooperación es una forma de actua-

⁷ M^a Luz Ortega Carpio. «Análisis crítico de las ONGD desde la perspectiva del desarrollo humano», Ponencia en el Congreso Análisis de 10 años de desarrollo humano. Límites y potencialidades para una estrategia de desarrollo, Bilbao, 18 al 20 de febrero de 1999. Hegoa.

ción, lo que lleva implícito un posicionamiento político. En el enfoque causal, ya citado anteriormente, la identificación, análisis y denuncia de las causas estructurales que suponen la imposición dominadora de un determinado modelo de desarrollo sobre otros hasta su práctica desaparición como fin de esa imposición, exige que la cooperación consiguiente deberá enfrentar y trabajar por propiciar los cambios necesarios para revertir esa injusta situación que condena a millones de personas a su degradación, cuando no a la extinción, desaparición o invisibilización.

Unos apuntes finales

Para finalizar es necesario incluir ahora algunos apuntes más, casi a modo de enunciados, que la cooperación descentralizada tiene mejores opciones de poner en funcionamiento como guía de sí misma y como distintiva para la generación de modelos de cooperación horizontales y respetuosos con aquellos modelos de desarrollo que cada pueblo defina para sí.

Lo que sí debe hacerse:

- la definición como una cooperación socia y aliada de los procesos endógenos de desarrollo, sin imposiciones, y a partir de un proceso de diálogo abierto, crítico y constructivo, pero siempre reconociendo a los pueblos y comunidades del Sur como verdaderos protagonistas de sus procesos;
- el respeto a las decisiones autónomas;
- el respeto a las creencias y cosmovisión de personas y organizaciones, así como, en base a ellas, al derecho de articular sus propios modelos alternativos de desarrollo;
- la horizontalidad y transparencia de aquí hacia allá y a la inversa, pues éstas no pueden darse en una única dirección;
- la confianza en la capacidad de los pueblos del Sur para llevar adelante procesos integrales de desarrollo;
- el respaldo al fortalecimiento de la autonomía política, social, económica y cultural;
- la promoción del empoderamiento de los sectores más débiles, con un especial compromiso con los procesos de empoderamiento y recuperación de derechos de las mujeres;

- la incidencia política en aquellos espacios superiores de la estructura política y económica, siempre en defensa de la totalidad de derechos individuales y colectivos.

Lo que no debe hacerse:

- la imposición de agendas de cooperación;
- la imposición de nuestro modelo de organización y formas de trabajo por encima de los propios;
- la ingerencia tanto en los procesos directivos como en los operativos;
- la suplantación en espacios y procesos de los verdaderos protagonistas, más allá de lo concerniente al acompañamiento.

Ahora una historia verdadera

En el marco del denominado como Plan Nacional Indígena Originario de Comunicación, desarrollado en Bolivia durante la última década, a partir del año 2002 se inicia un proceso de formación y reflexión en derechos humanos y derechos indígenas, con una perspectiva estratégica. Este amplio proceso, desde sus comienzos y hasta el momento actual es implementado por medio de diversas actuaciones desde la cooperación descentralizada, tanto en sus ámbitos municipales, como autonómicos y con una acción y participación directa de diferentes agentes sociales, tanto del Norte como del Sur. Pero siempre teniendo a las organizaciones indígenas y sindicales bolivianas como protagonistas y directoras del mismo.

El referido Plan Nacional es «un esfuerzo propio que busca establecer un acceso amplio al uso de medios y recursos de comunicación e información (...), y proclama el derecho a la comunicación y a ser activos protagonistas de la sociedad nacional y no objetos o receptores pasivos de los medios establecidos, propiciando la capacitación, el entrenamiento y la creatividad indígenas en un marco de comunicación integral»⁸. Todo ello, con un

⁸ Cefrec. Estrategias de Comunicación y Derechos Indígenas. Memoria del Plan Nacional Indígena Originario de Comunicación Audiovisual. 2000-2004. Documento. La Paz. 2005

objetivo de fortalecimiento de las organizaciones indígenas y de sus recursos humanos y de convertir a la comunicación en un valioso instrumento descentralizado de desarrollo humano intercultural e integral.

Después de un proceso de formación continuado en comunicación, en el año 2002 se considera necesario entrar ya a la formación de comunicadores en derechos. Se convocarán para ello talleres y seminarios para éstos, representantes y líderes indígenas de las diferentes estructuras organizativas, contando con la participación de líderes indígenas y expertos internacionales. Es importante señalar que desde un inicio son los propios participantes en el proceso quienes plantean la necesidad de implementar una formación continuada y sistemática, y no una simple capacitación puntual. El conocimiento y reflexión sobre los derechos de los pueblos indígenas se constituye en una necesidad estratégica, teniendo en cuenta la situación del proceso de ese país y, casi desde los primeros pasos, la demanda de la Asamblea Constituyente para la refundación de Bolivia, en la cual será prioritaria la participación desde las bases de la totalidad de sectores sociales. En ese contexto, estos espacios de formación, además de la reflexión y análisis tienen como objetivo el refuerzo e incorporación de la temática de derechos en las agendas de las organizaciones.

En los dos primeros años de esta actuación, siempre enmarcada en el proceso amplio antes referido, se llevan adelante seminarios y talleres específicos, así como otros con enfoque de incorporación más comunicacional. Se demuestra la necesidad urgente de, por una parte, la extensión al máximo posible de la formación al nivel de organizaciones y comunidades de base; por otra parte, la generación de cuadros dirigentes sociales y políticos con formación específica en los derechos humanos y derechos indígenas. El avance de este proceso tiene un nuevo paso a partir de 2004, cuando estas actuaciones permiten interacciones en las que la cooperación descentralizada considera su importancia. Se entrará a una mayor estructuración y sistematización de la formación, con la creación de centros para ello y la definición de un nuevo marco de actuación que permita la réplica en otros niveles organizativos y

áreas geográficas por parte de las mismas personas participantes (descentralización del conocimiento). Temáticas como el desarrollo indígena, la tierra y el territorio, la educación y salud propia, la equidad de género, el derecho de libre determinación, el control de los recursos naturales..., van ocupando un espacio cada vez mayor en las agendas. Además, se posibilita una mejor coordinación, discusión y consensos entre las organizaciones nacionales en el marco del proceso político y social que vive Bolivia, lo que repercutirá en la globalidad del proceso en el que se haya inmerso el país.

Precisamente, los cambios políticos que se dan a finales del año 2005 y la convocatoria de la Asamblea Constituyente en 2006, fortalecen la necesidad de una mayor incidencia en esta formación y su dimensión comunicacional, alcanzando ya incluso a futuros y actuales constituyentes de las organizaciones nacionales indígenas y sindicales, y extendiendo al máximo posible el debate en las propias comunidades. Esto desde el convencimiento de que la discusión para la refundación del país debe de hacerse desde las mismas bases, a fin de lograr un verdadero proceso de democracia participativa que garantice la intervención de todos aquellos actores sociales históricamente apartados del devenir del Estado. Así, este proceso pretende la implementación de una descentralización del conocimiento, a fin de poder realmente alcanzar una descentralización del poder social, político y económico, que se convierta en motor de los cambios necesarios, cambios que deben venir de abajo hacia arriba, para realmente incidir positivamente en la mejora de todas las condiciones de vida, reconocimiento e implementación de la totalidad de derechos individuales y colectivos y la estructuración de una verdadera democracia participativa; en suma, una sociedad más justa y equitativa para todos/as.

Una dimensión no olvidada es la correspondiente a la información, educación y concienciación en nuestra propia sociedad sobre este proceso. De esta forma, en ese marco de cooperación descentralizada, se trabajará paralelamente y mediante acciones muy diversas, en dar a conocer este proceso y generar un respaldo hacia el mismo. Esto, tanto en las instituciones como en organiza-

ciones y otros agentes sociales, así como en la misma sociedad. Se considera la solidaridad como un elemento imprescindible que, a su vez, considera a la sociedad civil como protagonista también en los procesos de cooperación desde la dimensión política que hemos reconocido a ésta.

Hasta aquí esta breve reflexión sobre el mundo que vivimos y el papel que la cooperación descentralizada puede ejercer en los procesos de generación de los cambios necesarios que alteren radicalmente la situación mundial, donde la mayoría de las personas y pueblos tienen gravemente amenazadas sus condiciones presentes y futuras de vida y respeto a sus derechos. Desde una visión progresista, la descentralización es un objetivo, estrategia y método correcto para el logro de esos cambios y algunas de las cuestiones aquí planteadas no pretenden sino explicitar que este tipo de cooperación, de interrelación entre pueblos y personas, no sólo es un concepto teórico, sino algo posible, viable, realizable y totalmente conveniente para todos/as.

La cooperación descentralizada

Los municipios, actores de primer orden

Euskal Fondoa*

La cooperación descentralizada surge desde el convencimiento de que la cooperación al desarrollo no es responsabilidad ni prerrogativa exclusiva de los gobiernos o de las instancias gubernamentales o interestatales, sino que también la sociedad civil y las instituciones autonómicas y municipales pueden y deben ser agentes de solidaridad con el Sur, desde su compromiso ciudadano y su libertad para definir sus propios criterios de trabajo. Cooperar desde el ámbito local o desde la sociedad civil organizada supone una oportunidad de llevar a cabo una política y unas acciones de solidaridad con el Sur libre de condicionamientos políticos y/o comerciales, hecho que normalmente no se da con la cooperación centralizada.

No obstante, el concepto de cooperación descentralizada se concibe –por encima de que el agente que gestiona los recursos sea una institución u organismo no gubernamental–, en la manera como se gestionan estos recursos y, por tanto, en cómo se llevan a la práctica las acciones de cooperación sobre el terreno. Así pues, la cooperación descentralizada se fundamenta por su voluntad de participar en proyectos de desarrollo humano y sostenible de los pueblos, en los que la participación popular sea un elemento central; esto es, en la defensa y promoción de los derechos y las nece-

* Asociación de Entidades Locales Vascas Cooperantes. www.euskalfondoa.org

sidades básicas de las poblaciones en el ámbito social, económico y cultural, a través de una gestión conjunta, nacida de las propias iniciativas del tejido social del Sur, y el máximo de respetuosa con el medio ambiente.

La cooperación descentralizada puede ser el reflejo y el canal de las inquietudes de la sociedad en mucha mayor medida que la cooperación realizada entre estados, ya que aquélla pretende promover el desarrollo local y dar un impulso a las organizaciones y redes asociativas, a través de una democracia más participativa. Por tanto, la cooperación descentralizada no se podría concebir sin la participación de la sociedad civil, ya que la misma es parte imprescindible en el proceso de desarrollo. De esta manera, dicha cooperación pone de relieve a la población organizada y la emplaza en la toma de decisiones de su devenir, a través del diálogo y la acción conjunta. Así, es la sociedad civil quien determina sus estrategias y quien decide las prioridades de su propio desarrollo, al serle transferida también a ella dicha responsabilidad.

A su vez, la cooperación descentralizada trata de encontrar mecanismos que permitan una estructura flexible, de manera que el despliegue del proyecto se pueda ir adaptando a las dificultades y necesidades del momento, pudiendo así ir aprendiendo en la medida que éste se va desarrollando.

Los agentes de la cooperación descentralizada son, por consiguiente, tanto las instancias administrativas distintas a la del gobierno estatal (gobiernos autonómicos, entidades de ámbito provincial o insular, fondos de cooperación, ayuntamientos, mancomunidades, etc.), como las organizaciones que surgen de la sociedad civil organizada.

El papel de los municipios

El municipio es el cauce de participación más directo e inmediato de los ciudadanos en sus responsabilidades democráticas, una de las cuales es la de exigir y comprometerse en políticas solidarias. Las entidades locales, como institución más cercana a la gente, deben recoger y estimular la creciente preocupación social ante la crítica situación en que sobrevive la inmensa mayoría de la pobla-

ción. La cooperación, entendida como una cuestión de justicia, no es un asunto tan sólo de los gobiernos sino del conjunto de la sociedad. Es, por tanto, algo que atañe a los ayuntamientos como primera instancia política.

La proximidad al ciudadano confiere a la administración municipal la posibilidad de una participación social mucho mayor. Por otra parte, todo aquello que se hace desde los ayuntamientos puede tener un valor pedagógico superior a lo que se hace desde instituciones de ámbito mayor. La sociedad puede saber poco de la cooperación estatal o autonómica; sin embargo, una gran parte de la ciudadanía tendrá información de las iniciativas de su municipio. Los ayuntamientos, se ha dicho, constituyen una especie de escuela de formación para las personas con inquietudes políticas. También en cooperación deberían servir para sensibilizar a personas que después pudieran llevar este interés a otras instancias.

Los ayuntamientos pueden asumir, en el terreno de la cooperación, el papel específico de colaboración con las entidades locales de los países del Sur. El fortalecimiento del poder local es, en estos países, una buena opción a favor de la democratización y de políticas más dirigidas a la satisfacción de las necesidades humanas básicas. Los ayuntamientos del Norte pueden contribuir a este reforzamiento mediante la transferencia de su experiencia y sus conocimientos técnicos.

Desde los ayuntamientos es posible hacer, por otra parte, una tarea de denuncia y de presión política muy interesante. La defensa de los derechos humanos, la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos más empobrecidos, la denuncia del armamentismo o la denuncia del injusto orden económico internacional pueden dar lugar a muchos posicionamientos de apoyo a campañas promovidas por la sociedad civil como son la cancelación de la deuda externa, la promoción del comercio justo y el consumo responsable, la prohibición de las minas anti-persona y de las armas ligeras, la promoción de la banca y los fondos de inversión éticos, la aplicación de una tasa sobre las transacciones financieras (tasa Tobin)... Los propios partidos políticos pueden expresarse en el ámbito municipal de manera mucho más libre de limitaciones que en otros ámbitos. De esta manera,

estos pronunciamientos sirven para sensibilizar y educar a la población en la cultura de la justicia y la paz, a la vez que para difundir una cultura de denuncia política sobre estos temas dentro de los propios partidos políticos.

Marco jurídico de la cooperación desde los municipios

La Constitución Española del 27 de diciembre de 1978 señala la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3). No existe normativa alguna que delegue competencias en materia de cooperación internacional a las comunidades autónomas o a los municipios. Sin embargo, el principio de autonomía municipal, consagrado por la propia Constitución (art. 140) ampara las actuaciones que se hagan en este campo. La propia Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985, de 2 de abril, se refiere a la autonomía de las entidades locales para intervenir *«en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos»* (art. 2.1)

La Carta Europea de la Autonomía Local del 15 de octubre de 1985, en vigor en el Estado español desde el 1 de marzo de 1989, entiende esta autonomía local como *«el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes»* (art 3.1). La carta también habla del derecho de las entidades locales a *«cooperar y, en el ámbito de la Ley, asociarse con otras entidades locales para la realización de tareas de interés común»* (art 10.1), y señala que *«las entidades locales pueden, en las condiciones previstas por la Ley, cooperar con las entidades de los otros Estados»* (art 10.3).

La propia Ley española de Cooperación Internacional para el Desarrollo 23/1998, de 7 de julio, en su artículo 20 expresa que

«la cooperación para el desarrollo que se realiza desde las Comunidades Autónomas y las Entidades locales es expresión solidaria de sus respectivas sociedades» y entiende que «la acción de dichas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución». En el artículo 23 de dicha ley, en el apartado correspondiente al Consejo Interterritorial, se contempla que «reglamentariamente se regulará su composición y funcionamiento garantizándose la presencia e intervención de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales o de aquellas instancias de coordinación supramunicipal en quien éstos expresamente deleguen.»

En el reglamento que desarrolla la composición y funciones de la Comisión Interterritorial (BOE, Real decreto 22/2000 del 14 de enero) se hace un reconocimiento explícito a los Fondos de Cooperación al decir, en el artículo 4, que *«los representantes de las Entidades locales que gestionen fondos conceptuados en sus respectivos presupuestos como ayuda oficial al desarrollo, o de instancias supramunicipales en que éstas expresamente deleguen, en particular los Fondos de Cooperación y Solidaridad, serán elegidos por la asociación del ámbito estatal con mayor implantación, de acuerdo con sus propios procedimientos internos.»*

Asimismo, el Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, aprobado en Consejo de Ministros el 24 de noviembre de 2000, reconoce, en su punto VII, a las administraciones autonómicas y locales como actores principales de la ayuda oficial al desarrollo y valora que dichas administraciones están *«aportando una experiencia muy valiosa para la participación y la educación»*.

¿Qué son los fondos de cooperación?

Un fondo de cooperación es un organismo sin ánimo de lucro que reúne y coordina a ayuntamientos y otras instituciones públicas y privadas con la finalidad principal de crear un fondo económico para contribuir al desarrollo de los países empobrecidos y para realizar campañas de sensibilización sobre las causas que provo-

can el actual desequilibrio en el reparto de la riqueza entre los pueblos del Norte y del Sur. Los fondos normalmente adoptan la forma jurídica de una asociación (aunque también puede tomar la de un consorcio). El ámbito territorial de los fondos es el de la comunidad autónoma, excepto en el caso de las Islas Baleares, en las que la realidad geográfica hizo que se adoptara la isla como ámbito territorial.

Los municipios son los protagonistas de la vida y de la acción de los fondos. Junto a ellos, otras instancias institucionales autonómicas o locales pueden tomar parte en los fondos: consejos comarcales, mancomunidades, diputaciones, consejos insulares, gobiernos autonómicos, etc. Todas estas instituciones deben colaborar en el fondo de cooperación con independencia de los distintos partidos políticos que las gobiernen. El trabajo de los fondos no tiene que estar, por tanto, sujeto a las constantes variaciones en el panorama político. Ésta es la única forma de garantizar un trabajo coherente en el tiempo.

No debemos olvidar, por otra parte, la importancia de coordinar esfuerzos con la sociedad civil: ONG, asociaciones, centros educativos, universidades, colegios profesionales, partidos políticos, sindicatos, instituciones religiosas, etc. El modo en que se articulan las relaciones entre los socios institucionales y estos actores de la sociedad civil varía de un fondo a otro, pero siempre existe esta voluntad de diálogo constante y trabajo coordinado. Tampoco podemos olvidar que el objetivo de esfuerzo en común no se limita a las diferentes entidades del Norte, sino que la colaboración con instituciones políticas (de ámbito local, fundamentalmente) y con el tejido social de los países del Sur es esencial para poder llevar el trabajo de cooperación que se propone.

El objetivo inicial de los fondos de cooperación es el de la gestión conjunta de los recursos económicos que las diferentes entidades que los conforman destinan a la cooperación con los países del Sur. La experiencia de los fondos, sin embargo, ha puesto de manifiesto que aquello que realmente les da sentido es el diseño y la puesta en práctica de un modelo propio de cooperación. Podemos decir, por tanto, que la existencia de los fondos respon-

de a un doble objetivo: por una parte, se trata de ofrecer a las entidades locales un instrumento de colaboración en materia de cooperación, de forma que se evite el riesgo de atomización y dispersión de las iniciativas; por otra parte, se intenta crear un programa de trabajo solidario de perfiles propios, para superar así las limitaciones de la cooperación centralizada.

Los fondos de cooperación nacieron con la vocación de ser un instrumento al servicio de los municipios que dedican una parte de sus presupuestos a la solidaridad y la cooperación. Los fondos ofrecen a esos municipios una experiencia y un trabajo de cooperación, una garantía de ejecución y seguimiento de los proyectos y, sobre todo, la posibilidad de participar con otros municipios en un trabajo de cooperación coherente y definido conjuntamente. Asimismo, los fondos de cooperación deben propiciar acciones conjuntas entre municipios, de manera que sean posibles acciones de mayor envergadura que las que puede acometer un ayuntamiento por sí solo, y que se conforme una línea estable y continuada de cooperación.

Para que un fondo responda a esta vocación de ser una herramienta al servicio de las entidades locales, debe satisfacer las condiciones básicas de buena gestión, de capacidad técnica, de transparencia y de participación. Para un municipio, hacer una labor de cooperación a través de un fondo de cooperación, supone contar con el trabajo de un equipo técnico especializado. Este equipo es el encargado de evaluar la idoneidad de los proyectos y de llevar a cabo el seguimiento de su ejecución, mediante el examen de memorias o mediante visitas sobre el terreno. Es gracias a este equipo técnico que un fondo puede responder a dónde se han dirigido, y con qué resultado, los recursos que un ayuntamiento ha decidido destinar a cooperación. Y es este equipo técnico, también, el que hace posible que se vaya consolidando un trabajo coherente y continuado a lo largo de los años.

Los fondos de cooperación se marcan el objetivo de que su metodología de trabajo sea ágil y de que su gestión económica sea impecable. Los gastos de gestión deben representar, sobre el presupuesto de fondos de cooperación, una cantidad inferior al 10%.

La gestión debe marcarse el objetivo de que toda la actuación del fondo de cooperación se haga con la máxima transparencia: desde la selección de los proyectos a su seguimiento, pasando por los propios gastos de gestión y personal y cualquier otra actividad que se lleve a cabo. Los fondos de cooperación son, en definitiva, gestores de dinero público, y como tal deben responder públicamente de la utilización de ese dinero.

Para que un ayuntamiento sienta a un fondo de cooperación como la mejor fórmula para desarrollar una política de cooperación, el fondo tiene que organizar su trabajo de la manera más participativa posible. Los socios no deben ver al fondo como el simple depositario de una partida presupuestaria que se quiere destinar a cooperación con el Sur. Los ayuntamientos deben sentir el fondo como algo propio, como un instrumento a través del cual hacen la política de cooperación que desean. Para que ello sea posible, deben articularse fórmulas para que todos los socios participen en la definición de las líneas de trabajo que el fondo debe adoptar. También deben buscarse fórmulas para que, en el marco del fondo, cada socio decida a qué desea dedicar su aportación (a qué proyecto, a qué ONG, a qué sector de actividad o a qué área geográfica), siempre que se cumplan las condiciones de coherencia con la línea del fondo y de evaluación técnica favorable.

Para los ayuntamientos que se implican en la solidaridad, un fondo de cooperación es, finalmente, una plataforma de relación con otras instituciones. Un fondo, bien directamente o bien a través de la Confederación de Fondos de Cooperación, se relaciona con instancias como son las comunidades autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias, el Estado (por ejemplo, mediante la participación en la Comisión Inter-territorial), la Unión Europea y diferentes organismos internacionales. En todos estos ámbitos, los fondos defienden la especificidad de la cooperación descentralizada hecha desde las administraciones locales.

Un programa de trabajo para los fondos de cooperación

Un fondo de cooperación ofrece a los municipios coordinación, optimización de recursos y apoyo técnico. Más importante que todo ello es el hecho de que les ofrece un programa de trabajo en el que participar, una concepción de lo que debe ser el trabajo de cooperación hecho desde las instancias locales.

El hecho de que se pusiera en tela de juicio el concepto mismo de desarrollo, en tanto que eurocéntrico y exportador de un modelo social y ecológicamente muy discutible, ha hecho que aparecieran nuevos «desarrollos con adjetivos» como referentes aceptados internacionalmente: desarrollo humano, desarrollo sostenible, desarrollo con enfoque de género... La cooperación que se hace en el marco de los fondos debe promover un desarrollo centrado en atender las demandas de las personas y que se marque la meta de una sostenibilidad entendida en sentido amplio.

Se trata de favorecer procesos que hagan posible la transición de situaciones de vulnerabilidad a situaciones de sostenibilidad. En palabras de Karlos Pérez de Armiño, *«el concepto de vulnerabilidad es un concepto esencial para diseñar políticas públicas, así como las intervenciones de cooperación (...) Es un fértil instrumento de análisis de las causas profundas de la realidad, que atiende no sólo a lo económico, como puede hacer la pobreza, sino también a los vínculos sociales, el peso político, el entorno físico y medioambiental o las relaciones de género»* (PÉREZ DE ARMIÑO, 1999). Es, pues, un concepto más amplio que el de la pobreza, ya que no sólo abarca una dimensión material (falta de recursos) sino que incluye también la vulnerabilidad política (falta de vías de participación política), la ecológica (falta de acceso a los recursos), y la vulnerabilidad cultural y ética (falta de valores culturales que cohesionen un tejido asociativo, incapacidad de abrirse a otras culturas).

Frente a la vulnerabilidad de que se parte, debemos aspirar a la sostenibilidad, entendida también en un sentido que vaya más allá del sentido original según el cual la sostenibilidad es la capacidad de satisfacer las necesidades sin comprometer la capacidad de las

generaciones futuras de acceder a un medio y a unos recursos que les permitan satisfacer las suyas propias. El desarrollo debe ser también sostenible económicamente (debe promover la distribución justa de los recursos), políticamente (debe garantizar vías democráticas y plurales de participación) y cultural y éticamente (debe fomentar la cohesión social y hacer posible el diálogo entre culturas).

Es esta voluntad de sostenibilidad la que debe guiar la actuación de los fondos, que se orienta hacia el desarrollo humano y sostenible, hacia la defensa de los derechos humanos, hacia la promoción del poder local, la democracia participativa y la descentralización, y hacia el diálogo intercultural. Éste es el marco temático en que se deben mover los diferentes ámbitos de trabajo de los fondos: cooperación para el desarrollo, ayuda de emergencia, sensibilización ciudadana y presión política.

La experiencia de Euskal Fondoa

En 1996, tras un proceso de debate y reflexión de un número significativo de instituciones cooperantes, se constituyó la Asociación de Entidades Locales Vascas Cooperantes – Euskal Fondoa. Desde entonces es el principal referente de la cooperación vasca al desarrollo de base municipal y tiene como principales objetivos:

- Contribuir a la cooperación con los países en vías de desarrollo mediante la promoción, financiación y gestión de proyectos y programas de desarrollo económico y social y/o de sensibilización.
- Impulsar la participación de las entidades locales en la Cooperación Descentralizada y potenciar la coordinación entre las mismas.
- Asesorar a las entidades locales en materia de cooperación al desarrollo y relaciones internacionales.
- Apoyar, y gestionar en su caso, proyectos y programas que promuevan un desarrollo sostenible de los países en vías de desarrollo, con criterios de igualdad y mutua colaboración y respeto a las culturas y a las identidades propias de cada comunidad.

- Estimular la participación ciudadana, mediante campañas e informaciones adecuadas, en los proyectos de cooperación con países en vías de desarrollo.
- Fomentar las relaciones y la colaboración de las entidades locales con las ONGDs, colectivos de solidaridad y otras instituciones u organismos vinculados a la cooperación al desarrollo.
- Contribuir a la información y divulgación sobre temas de desarrollo y relaciones Norte Sur; realizar y promover encuentros, conferencias, cursos, seminarios y congresos.
- Fomentar y apoyar los esfuerzos de las instituciones oficiales, entidades y asociaciones, para crear un clima de opinión favorable a la promoción de un nuevo orden económico internacional.
- Ser una voz ética colectiva que desde Euskal Herria denuncie cualquier situación que atente de manera grave contra los derechos humanos en los países del Sur y que pueda presentar, a través de los cauces legales establecidos, propuestas de ley y acuerdos de resolución a favor de la solidaridad y la cooperación en cualquier ámbito de representación política.

Gestión de proyectos de cooperación

Desde Euskal Fondoa se apuesta decididamente por gestionar y cofinanciar proyectos de carácter municipal en el marco de procesos de desarrollo locales, con una intervención protagónica de las instituciones locales en el diseño y la gestión de planes estratégicos de desarrollo, lo que permite la definición de programas de carácter amplio y a largo plazo.

La identificación y selección de los proyectos de desarrollo se determina por los siguientes criterios técnico-políticos:

- a) Naturaleza de las contrapartes u organizaciones locales responsables de los proyectos
 - Ayuntamientos (o mancomunidades) u homónimos del país de destino.
 - ONGD del país de destino especializadas en la colaboración con municipalidades o en temas municipales.

- Excepcionalmente, ONGD local necesaria por su especialización en algún sector determinado (construcción de vivienda, micro-créditos).

b) Establecimiento de prioridades geográficas para la intervención

- Estas prioridades definen las actividades en El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Cuba y en la RASD; donde se combinan factores y aspectos de carácter histórico y político (apoyo a los procesos de paz y democratización en C.A., rechazo al bloqueo impuesto a Cuba, respaldo a la autodeterminación del Pueblo Saharaui), con otros de carácter socio-económico (criterios de pobreza y menor desarrollo humano, crisis humanitaria de la población refugiada, reactivación post-emergencia,...etc.) y administrativo, atendiendo a la capacidad de ejecución (experiencia acumulada por Euskal Fundazioa en C.A.) y a las posibilidades de seguimiento y evaluación directa (Oficina de Managua).

- Procurando evitar la dispersión geográfica.
- Concentrando esfuerzos para acometer acciones de mayor calado y profundidad en la intervención

c) Tipología

- Proyectos ejecutados por gobiernos locales, o en su caso, por entidades que ejecutan Planes Municipales de Desarrollo. Básicamente consisten en la dotación de infraestructuras (agua, caminos, vivienda, electrificación, etc.).

- Proyectos de fomento de la democracia y el municipalismo: campañas para el empadronamiento y la participación electoral, fortalecimiento institucional, formación de candidatos o electos, etc.

- Planificación estratégica: apoyo a la puesta en marcha de oficinas o unidades técnicas de planificación y gestión para el desarrollo local, apoyo a iniciativas de desarrollo económico local etc.

- Posibilidades de asistencia e intercambio técnico.

El ámbito de actuación de la Asociación está delimitado por tres zonas diferenciadas:

- **Centroamérica.** Desde un enfoque de acompañamiento político en el marco del fortalecimiento institucional local (incluyendo actividades de seguimiento electoral) se concreta en una línea

de continuidad con los procesos locales o microrregionales de desarrollo iniciados en Nicaragua, Guatemala y El Salvador.

– Nicaragua: planificación y despliegue de distintos programas de desarrollo integral en los Departamentos de Madriz, Río San Juan, Managua y la Región Autónoma Atlántica del Sur.

– Guatemala: elaboración conjunta con el poder municipal y la sociedad civil local de propuestas de seguimiento municipalista y formación de recursos humanos locales en la región keq'ché de Las Verapaces.

– El Salvador: ejecución de diferentes programas y proyectos de fortalecimiento institucional, empoderamiento de mujeres para la equidad de género, construcción y rehabilitación de viviendas o de dotación de infraestructura básica (agua y saneamiento) en los Departamentos de San Salvador, La Libertad, Morazán y Cuscatlán.

· **Cuba.** Durante varios años consecutivos se vienen apoyando proyectos de gestión territorial y construcción de vivienda en los Municipios cubanos de Mariel y Arroyo Naranjo, ejecutados por los Poderes Populares Municipales respectivos. Asimismo, desde 2001 se ejecutan programas de atención al adulto mayor que combinan acciones de rehabilitación histórica de edificios, equipamiento e intercambio técnico entre especialistas vascos y cubanos en ingeniería arquitectónica y atención geriátrica. Estas iniciativas se desarrollan en el marco del Programa APPI/PDHL que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD promueve en el municipio de Habana Vieja y en distintas localidades del oriente del país - Provincias de Granma, Guantánamo y Holguín.

· **Sáhara Occidental- R.A.S.D.** Junto al apoyo a una solución definitiva al largo proceso para la celebración del referéndum de libre autodeterminación en el Sáhara Occidental, la solidaridad con el Pueblo Saharaui se sustenta en distintas iniciativas interinstitucionales y sociales: elaboración y divulgación de pronunciamientos institucionales; la promoción de hermanamientos políticos; la coordinación de campañas de sensibilización o la captación de recursos para la ejecución de proyectos en los campamentos de refugiados saharauis en Tinduf - Argelia.

En este marco, y fruto del Convenio Marco de Colaboración con la Dirección de Cooperación al Desarrollo del Gobierno Vasco, la Asociación Vasca de Municipios –EUDEL– y el Instituto Vasco de la Mujer –EMAKUNDE–, se ha instalado en el seno de Euskal Fondoa la «Unidad de Coordinación Sáhara» con el fin de acompañar a las instituciones locales y coordinar este mosaico de actividades de solidaridad. Los ayuntamientos vascos, en coordinación con otras instituciones públicas (particularmente la Diputación Foral de Bizkaia) y ONGD de la Comunidad Autónoma, han centrado su intervención durante este período en la dotación de vehículos nuevos adaptados al medio y al servicio específico que demandan las autoridades saharauis: camiones cisterna, transporte de pasajeros, vehículos ligeros, etc.; la mejora del sistema de abastecimiento y almacenaje de combustible; el apoyo a la Unión Nacional de Mujeres Saharauis a través de la puesta en marcha de Casas de la Mujer en los campamentos de población refugiada.

Sensibilización

El ámbito de sensibilización aborda tres campos diferenciados de intervención: la sensibilización social e institucional, la formación y la educación al desarrollo.

· Sensibilización social e institucional

Consiste en ofrecer un sistema de asesoría a las corporaciones locales en aspectos políticos, económicos y técnicos de la actuación cooperante municipal; implicando a la institución local en la promoción de Euskal Fondoa y su fortalecimiento; facilitando la colaboración, asesoramiento y asistencia técnica de especialistas en los proyectos de Euskal Fondoa.

En este sentido y como resultado de este esfuerzo destacamos la progresiva homogeneización de las bases de las convocatorias locales con el fin de facilitar la relación entre las administraciones públicas y los agentes locales.

· Formación

Planteada en un doble sentido: formación en cooperación internacional dirigida a responsables políticos y técnicos; forma-

ción, capacitación e intercambio de experiencias con representantes de los países del Sur.

Concretamente, el mes de septiembre de 2003 la Universidad del País Vasco UPV/EHU y Euskal Fondoa suscribieron un acuerdo plurianual en virtud del cual se desarrolla una relación de colaboración entre ambas instituciones para el desarrollo del Programa de Prácticas en Proyectos de Cooperación al Desarrollo. Asimismo, se están trabajando las posibilidades de desarrollar actividades de asesoramiento y asistencia técnica por parte de la Universidad, pudiendo contar mediante prácticas concertadas de colaboradores universitarios en proyectos de Euskal Fondoa.

A otro nivel, se han desarrollado actividades dirigidas a responsables de gestión de proyectos en ONGDs y/o en instituciones locales, profesionales sectoriales, estudiantes de master de cooperación a través de diversas iniciativas y seminarios relacionados con la Cooperación y Gestión del Agua, la gestión local del Programa de Vacaciones en Paz-Acogida de niños y niñas saharauis, la ley de Cooperación del Parlamento Vasco o la Evaluación de Proyectos.

· *Educación al Desarrollo*

Al margen de las actividades propias y permanentes que en el campo de la sensibilización institucional desarrolla Euskal Fondoa, como entidad propia o en colaboración de sus asociados, se promueve la participación de otros actores de la cooperación descentralizada.

En distinto grado y a diferentes niveles, esta colaboración se ha plasmado en la organización, o apoyo mutuo, de encuentros de debate e intercambio de experiencias y la creación de Laboratorios de Educación para el Desarrollo en distintos centros educativos y formativos.

Actividad institucional

· *Delegaciones de observación electoral*

Euskal Fondoa organiza, con motivo de la celebración de comicios electorales, programas de observación electoral internacional con el fin de acompañar los procesos de democratización

en estos países. Asimismo, estos viajes son aprovechados para verificar in situ los proyectos que apoya, y está integrada como una actividad más de formación-sensibilización.

· *Relaciones institucionales*

En el ámbito vasco destaca el Convenio de colaboración suscrito entre el Gobierno Vasco y Euskal Fondoa, en cuyo marco se desarrollan distintos Planes Operativos de carácter anual.

Asimismo, la Diputación Foral de Bizkaia y Euskal Fondoa mantienen, desde el año 2003, una relación de colaboración para el apoyo conjunto de iniciativas de solidaridad con el Pueblo Saharaui.

A otro nivel, las entidades locales delegan su representación en Euskal Fondoa que, a través de la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, participa en distintas instancias nacionales e internacionales como son la Comisión Interterritorial de Cooperación, el Programa Humano Local de Desarrollo del PNUD o la Unión Europea.

Dinámica interna

La Asamblea General es el órgano supremo de Euskal Fondoa y está constituida por todos los representantes de las instituciones que la integran, pudiendo ser de carácter ordinario y extraordinario. La Asamblea se renueva cada cuatro años tras la conformación de las nuevas corporaciones locales electas.

La gestión ordinaria de la Asociación corre a cargo de la Junta Directiva, encargada de dirigir y administrar la Asociación de acuerdo con las directrices de la Asamblea y bajo su control. La Junta Directiva se conforma siguiendo criterios demográficos, territoriales y políticos representativos de la pluralidad del conjunto de entidades locales vascas. Está formada por los cargos de presidencia, vicepresidencia, secretaría, tesorería y 11 vocalías.

Actualmente cuenta con 84 miembros (institucionales locales o forales) que representan a más del 80% de su población de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Se incluyen 72 ayuntamientos (con las tres capitales de los territorios históricos de la CAPV), 11 juntas administrativas y la Diputación Foral de Álava.

Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada

Enrique del Olmo

Economista y sociólogo

Alfonso Sancho i Vendrell

Ex Presidente de la CONDG y de la FCONDG

Gonzalo Fernández

Asesor de la Dirección de Cooperación del Gobierno Vasco

Mariana Haedo

Doctoranda en Relaciones Internacionales.

Universidad Autónoma de Barcelona.

Iker Uson

Politólogo. Asesor del Departamento para los DDHH, el Empleo y la Inserción Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Jesús González

Antropólogo. Responsable del Área Indígena de Mugarik Gabe.

Euskal Fondona

Asociación de Entidades Locales Vascas Cooperantes

