

M^a Raquel Agost Felip, Ana M^a Fuertes Eugenio,
Isabel Giménez García, Grisela Soto Personat (coords.)

Cooperación descentralizada pública

Introducción, enfoques y ámbitos
de actuación



Cooperació i solidaritat. Projectes, 12





Cooperació i solidaritat. Projectes, 12

El Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL), adscrito a la Universitat Jaume I de Castellón y a la Universitat de València, es un centro de investigación con amplia experiencia en las diversas temáticas contempladas en el concepto de desarrollo sostenible, marco de aplicación de las políticas y estrategias de la cooperación internacional en el ámbito local.

Desde el año 2004, el IIDL colabora estrechamente con las entidades locales en procesos de formación e investigación sobre cooperación para el desarrollo, lo que ha permitido conocer en profundidad la situación específica de los proyectos y programas que estas llevan a cabo, así como observar la prioridad de seguir avanzando en la construcción de una ciudadanía global en el sentido preconizado por la Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española.

Afrontando este reto, se llevaron a cabo los proyectos 09-CAP2-1176 Formación e investigación para la mejora de la calidad y la innovación en la cooperación descentralizada y 11-CAP2-1377 Promoción de la Educación para el Desarrollo como ámbito estratégico de la cooperación descentralizada, cofinanciados por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Con ello, y contemplando el enfoque basado en derechos y las perspectivas de género, diversidad y medioambiente, el IIDL busca poner al servicio del sistema de cooperación una iniciativa de Educación para el Desarrollo que se integre con los esfuerzos realizados por los diversos actores en pro de la potenciación de las entidades locales como catalizadores de la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano y sostenible.



M.^a RAQUEL AGOST FELIP
ANA M.^a FUERTES EUGENIO
ISABEL GIMÉNEZ GARCÍA
GRISELA SOTO PERSONAT
(COORDS.)

Cooperación descentralizada pública

Introducción, enfoques y ámbitos de actuación

UNIVERSITAT JAUME I
CASTELLÓ DE LA PLANA 2013



BIBLIOTECA DE LA UNIVERSITAT JAUME I. Dades catalogràfiques

Cooperación descentralizada pública : introducción, enfoques y ámbitos de actuación / M^a Raquel Agost Felip ... [et al.] (coords.). Castelló de la Plana : Publicacions de la Universitat Jaume I, D.L. 2013

p.; cm. (Cooperació i solidaritat. Projectes ; 12)

Bibliografia.

ISBN 978-84-695-7251-1

1. Cooperació internacional. 2. Ajuda econòmica. I. Agost Felip, María Raquel, coord. II. Universitat Jaume I. Publicacions. III. Sèrie

341.232

339.96

GTF

KCL



Publicacions de la Universitat Jaume I és una editorial membre de l'UNE, cosa que en garanteix la difusió i comercialització de les obres en els àmbits nacional i internacional. www.une.es.



Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada: Este documento está bajo una licencia Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en el marco del proyecto *II-CAP2-1377 Promoción de la Educación para el Desarrollo como ámbito estratégico de la cooperación descentralizada*. El contenido es responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.

Edita: Publicacions de la Universitat Jaume I, 2013

<http://www.tienda.uji.es>

Il·lustració de la coberta: Recreació a partir de la *Pintura de la tribu Warli*, Maharashtra (Índia), foto realitzada per Isabel Giménez García en 2005

Coordinació de la edició: M. Carme Pinyana i Gari

ISBN: 978-84-695-7251-1

DOI: <http://dx.doi.org/10.6035/CISProjectes12>

Índice

PRESENTACIÓN	9
--------------------	---

PARTE 1. INTRODUCCIÓN

1. Aproximación a la Cooperación Internacional para el Desarrollo	17
ISABEL GIMÉNEZ GARCÍA / GRISELA SOTO PERSONAT	
2. Aspectos básicos de la cooperación descentralizada	43
SUSANA RUIZ SEISDEDOS	
3. Eficacia de la ayuda en la cooperación descentralizada ...	71
IGNACIO MARTÍNEZ MARTÍNEZ	

PARTE 2. ENFOQUES

4. Género y cooperación descentralizada.....	105
M ^a ÁNGELES MEJÍAS GARCÍA-HIERRO	
5. Confluencia entre derechos humanos y desarrollo	143
ALBERTO ARRUFAT CÁRDAVA	
6. Desarrollo sostenible y entorno natural	163
ERNESTO RUIZ	

PARTE 3. ÁMBITOS DE ACTUACIÓN

7. Gestión municipal: planificación, presupuesto y asignación de recursos	193
JAVIER GONZÁLEZ CARDONA	
8. Sensibilización y Educación para el Desarrollo	225
GEMA CELORIO DÍAZ	

9. Acción directa: hermanamientos, proyectos y otros instrumentos	263
MARÍA RODRÍGUEZ GARCÍA	
10. Redes de cooperación descentralizada	295
ROSA DE LA FUENTE FERNÁNDEZ	



Presentación



Ayuntamientos, Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares se han convertido desde la década de los ochenta del siglo pasado en actores del sistema español de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID). Esta faceta ha propiciado que durante los últimos años, las diversas Administraciones Públicas que han incorporado dicha actuación entre sus objetivos hayan ido adquiriendo protagonismo en este campo, tanto a través de su intervención directa como mediante el apoyo a actuaciones de otros actores. Ello se ha traducido en la necesidad de ampliar la formación de los profesionales¹ de estas entidades, aumentando sus conocimientos especializados en la preparación y puesta en marcha de proyectos que contribuyan a la mejora de la calidad del sistema de cooperación.

La incorporación de las Entidades Locales a la CID responde al enfoque actual de la cooperación, caracterizado por la descentralización y la mayor participación de los actores locales. Experiencias como los programas Demuca y Municipia son un importante referente en este ámbito, y han permitido acumular una rica experiencia y vislumbrar el elevado potencial de Ayuntamientos y Diputaciones como agentes de primer orden en materia de cooperación para el desarrollo. Paralelamente, otras iniciativas han facilitado la detección de una serie de aspectos que deben ser fortalecidos para garantizar la calidad de la ayuda, como son: la necesidad de impulsar mecanismos para la adecuada coordinación de las instituciones y la incorporación de un sistema eficaz para la gestión y divulgación de los avances de los conocimientos en dicho campo. Todas estas acciones pasan, necesariamente, por la mejora de la formación de los profesionales de las Entidades Locales, capaces de impulsar nuevas

¹ A lo largo de este documento, y con el fin de facilitar la lectura del texto, se hará uso del masculino genérico para referirse a las personas de ambos sexos, no significando en ningún momento esta adopción la utilización del uso sexista del lenguaje ni de las connotaciones que él implica.

estrategias para que la cooperación descentralizada tenga un mayor impacto y contribuya a la generación de iniciativas de desarrollo eficaces en los países menos desarrollados.

Partiendo de estas premisas, el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local (IIDL) de la Universitat Jaume I (UJI) de Castellón presentó en su día un proyecto a la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) dentro de la Convocatoria Abierta y Permanente (CAP) del año 2009, con el título «Formación e investigación para la mejora de la calidad y la innovación en la cooperación descentralizada», que fue seleccionado para su puesta en marcha a lo largo de los cursos académicos 2009-2010 y 2010-2011. Este proyecto pretendía dar respuesta a la necesidad aludida de incrementar las capacidades del personal técnico perteneciente a las Entidades Locales en las materias relacionadas con la Educación para el Desarrollo y sensibilización a la ciudadanía, la gestión de subvenciones de cooperación, la colaboración directa con gobiernos locales de países socios, etc. La buena acogida del proyecto, así como sus experiencias y resultados, dieron lugar a que la AECID resolviese favorablemente el proyecto «Promoción de la educación para el desarrollo como ámbito estratégico de la cooperación descentralizada» en la CAP del año 2011.

Una de las acciones incluidas en ambos proyectos era la preparación de un curso, impartido con carácter universitario, para la mejora de la calidad de la cooperación oficial descentralizada, específicamente en el ámbito de la Educación para el Desarrollo. Dicho curso fue elaborado sobre la base de los requisitos formativos del personal técnico de las Entidades Locales para la puesta en marcha de iniciativas, en coordinación con las actuaciones existentes en el área. Esta acción, materializada en un título propio de la Universitat Jaume I, ha dado origen al diploma «Cooperación Descentralizada», correspondiente a uno de los cursos de especialización ofrecidos por dicha universidad en la modalidad *e-learning*, a través de una plataforma propia del IIDL para formación a distancia, con el acompañamiento y asistencia técnica de profesorado especialista con amplia experiencia y reconocido prestigio en cada uno de los aspectos tratados. Los materiales utilizados en la impartición del «Curso de especialización: Cooperación descentralizada», cuya dirección recae

sobre representantes del IIDL, constituyen el contenido de esta publicación.

El IIDL es un instituto interuniversitario que cuenta con investigadores expertos en las diversas temáticas contempladas en el concepto de desarrollo sostenible, marco de aplicación de las políticas y estrategias de la cooperación internacional en el ámbito local. Con este enfoque, el IIDL ha abordado la cooperación oficial descentralizada desde una aproximación innovadora en su tratamiento, contemplando áreas de especialización como, por ejemplo, las estrategias y políticas de cohesión social, la diversificación productiva, las infraestructuras y equipamientos como factores de desarrollo, las desigualdades en el acceso a la información y al conocimiento, la gestión del patrimonio natural y cultural, la gestión de los recursos hídricos, etc.

El IIDL viene colaborando estrechamente con agentes locales en materia de formación e investigación aplicada sobre cooperación descentralizada desde el año 2004. En esa fecha se ponen en marcha el Máster en Gestión y Promoción del Desarrollo Local y el Máster en Cooperación al Desarrollo, títulos oficiales interuniversitarios gestionados por el IIDL en las correspondientes universidades de Valencia (UVEG) y Castellón (UJI). El trabajo conjunto entre las instituciones se ha consolidado en procesos de formación e investigación sobre cooperación al desarrollo en diferentes ámbitos, al igual que ha permitido detectar la necesidad, manifestada por el propio personal técnico de Ayuntamientos y Diputaciones, de fomentar la profesionalización y especialización en cooperación descentralizada como una eficaz estrategia en el ámbito del desarrollo social, cultural y científico de los pueblos.

Como gestores principales del desarrollo local, los gobiernos locales han ido adquiriendo las funciones de diseño, aplicación y evaluación de recursos estratégicos para el desarrollo humano sostenible. Esta evolución se puede constatar en la calidad de los programas socioeconómicos y, en definitiva, constituye un claro efecto de la actuación de profesionales en la aplicación de metodologías de desarrollo local y territorial, quienes se convierten en elementos imprescindibles para alcanzar un mayor impacto social asociado a logros duraderos en el tiempo. Los propios organismos internacionales, como la FAO y la UNESCO, han manifestado la trascendencia de

este proceso, impulsando iniciativas de diversa índole para la innovación y mejora de la cooperación pública descentralizada, generando redes entre los distintos actores de la cooperación. El hecho de que este curso surja de una necesidad creciente y esté basado en la solidez de un equipo docente e investigador con amplia experiencia en las distintas áreas de la cooperación internacional en el ámbito local contribuye en el medio y largo plazo a que la gestión local sea una respuesta eficaz a las demandas de la ciudadanía.

Para terminar, quisiera resaltar que el curso que da lugar a esta publicación está enmarcado dentro de las líneas de investigación del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local y forma parte del área IIDL-Formación *e-learning* de dicho instituto. Como miembros de la comunidad universitaria, desde el IIDL defendemos la necesidad de concienciar a políticos, gestores públicos, agentes económicos y ciudadanos, sobre la importancia de potenciar la CID de acuerdo con los objetivos de la Agenda Internacional del Desarrollo, con el fin de concentrar esfuerzos y aumentar el capital social como un recurso que hay que promocionar para incrementar el impacto de la cooperación en los ámbitos estratégicos definidos por los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En nombre de todos los participantes en este trabajo, queremos expresar nuestro agradecimiento a la AECID por apoyarnos en este novedoso enfoque, concediéndonos la ayuda para que pudiéramos llevar a cabo el proyecto «Promoción de la Educación para el Desarrollo como ámbito estratégico de la cooperación descentralizada» y aportar nuestro granito de arena al desarrollo desde el campo de la docencia, la investigación y la innovación, que son nuestros principales recursos.

ANA M.^a FUERTES EUGENIO

Catedrática de Economía de la Universitat Jaume I

Directora del proyecto 11-CAP2-1377

Castellón de la Plana, enero de 2013



Parte 1. Introducción



I.

Aproximación a la Cooperación Internacional para el Desarrollo

ISABEL GIMÉNEZ GARCÍA
Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local

GRISELA SOTO PERSONAT
Consultora externa especializada en cooperación descentralizada



1. INTRODUCCIÓN

El artículo 1 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1986, establece este como un «derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político, en el que puedan realizarse plenamente todos los Derechos Humanos (DDHH) y libertades fundamentales, contribuir a ese desarrollo y disfrutar de él», instando a los países a tomar medidas para consolidarlo, tanto en el plano nacional como internacional (ONU, 1986).

En el Diccionario de la Real Academia Española (RAE, 2012) se define el desarrollo en el sentido de «progresar, crecer económica, social, cultural o políticamente». Si bien en un sentido amplio podemos aceptar esta definición, es necesario matizarla, ya que el concepto de desarrollo ha ido cambiando a lo largo del tiempo y las circunstancias. «Cada sociedad y cada época tienen su propia formulación de qué es el desarrollo [...] que se relaciona con la idea de futuro que se presenta como meta para el colectivo humano» (Dubois, 2006 a).

Según mantiene Bandeira (2006), el distinto nivel de bienestar de los países ha sido motivado principalmente por causas biogeográficas e históricas, especialmente por la existencia, o inexistencia, de instituciones que regulasen, más o menos adecuadamente, las actividades políticas y comerciales. En el siglo XVI el continente euroasiático estaba más avanzado que los otros continentes, debido a que sus habitantes pudieron implantar mucho antes una compleja sociedad sedentaria basada en la agricultura y promover instituciones que propiciaban el desarrollo político y económico.

La misma fuente hace ver que la colonización y el consiguiente proceso de descolonización, extendido a América, África, Oceanía y partes de Asia, no es un elemento que determina en exclusiva el grado de desarrollo de los países, aunque sí lo condiciona. Es notorio que las instituciones impuestas en el proceso de colonización siguieron criterios muy diferentes. Por un lado, tanto españoles como británicos u holandeses protegían los derechos de propiedad de unos pocos en las zonas en donde el clima, y un alto porcentaje de habitantes originarios, permitían la extracción de los recursos naturales a través de la mano de obra local (Latinoamérica, África). Por el contrario, en los lugares en los que había escasa población y el clima era más suave, condiciones que atraían la inmigración, se protegían los derechos de propiedad de la población en general, hecho que propiciaba la implantación de normas de convivencia más democráticas y participativas que repercutían favorablemente en el desarrollo económico y social (Canadá, Australia). Cobra así fuerza la afirmación anterior de que la existencia de unas instituciones políticas y económicas adecuadas son las que han determinado un mayor grado de desarrollo, por encima de otras consideraciones, como la riqueza intrínseca de los países.

En estas últimas décadas el concepto de desarrollo, y por lo tanto de CID, han cambiado sustancialmente. La consideración de que en un mundo globalizado es necesario reducir la «brecha del desarrollo» como elemento, no sólo de justicia social, sino de paz, estabilización económica y aumento del bienestar para todos los países (incluyendo los considerados desarrollados), hace que las acciones de CID adquieran relevancia en la política de los países y organizaciones multilaterales. La cooperación al desarrollo, partiendo de una vertiente asistencial, está evolucionando hacia criterios de fortalecimiento del desarrollo endógeno institucional y empoderamiento de la población de los países socios, con una participación activa de la ciudadanía en la planificación de estrategias y toma de decisiones, estableciendo como medios necesarios para el desarrollo las libertades políticas y económicas, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la seguridad protectora para los colectivos más desfavorecidos (Sen, 2000).

2. ¿QUÉ ES LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO?

Podemos considerar la CID como el «conjunto de recursos y posibilidades que, de forma deliberada, los países de mayor desarrollo otorgan a países de menor desarrollo relativo para promover su progreso económico y social» (Alonso, 2009). Estos medios pueden ser públicos, especialmente a través de la llamada Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), y/o privados, principalmente a través de las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD), aunque con la participación cada vez mayor de otros actores.

Aunque a veces se utilizan indistintamente, es necesario diferenciar los términos de ayuda al desarrollo, también llamada cooperación al desarrollo, y de AOD, a la cual corresponde la práctica totalidad de las aportaciones con fondos públicos. En España, la ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Jefatura del Estado, 1998), indica que, para que una ayuda al desarrollo se considere oficial, ha de cumplir los criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Según el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), esto se cumple si (MAEC, 2001):

- a) La corriente (transferencia de recursos en efectivo, productos o servicios) está dirigida a países incluidos en la correspondiente lista del CAD de la OCDE y/o a instituciones multilaterales que figuran en la Lista de Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMUDES), con destino a los países receptores citados.
- b) Está proporcionada por organismos oficiales, incluidos gobiernos estatales, autonómicos y locales, o por sus organismos ejecutivos.
- c) Cada una de sus transacciones se administra con el principal objetivo de promover el desarrollo y el bienestar de los países receptores.
- d) Es de carácter concesional llevando un elemento de donación de, al menos, un 25%.

La transferencia de recursos en la AOD puede utilizar las siguientes vías (Alonso, 2009):

- Bilateral, en la que los países donantes canalizan directamente hacia los países socios sus fondos de cooperación al desarrollo.
- Multilateral, en la que los gobiernos canalizan sus fondos de cooperación de acuerdo con los criterios de los OMUDES y a través de estos.
- Multilateral, en la que los criterios los fijan los países donantes que utilizan las estructuras de los OMUDES. Esta modalidad es computada por el CAD como ayuda bilateral.

En principio, los programas multilaterales son más apropiados para resolver problemas complejos de desarrollo. No obstante, la posibilidad de la pérdida de control por parte de los países donantes respecto a los fondos aportados a la AOD hace que muchos de estos sean reacios a la adopción de esta modalidad, por lo que la mayor parte de los fondos de cooperación son administrados bilateralmente. Sin embargo, la tendencia está revertiendo, y se están realizando importantes proyectos a través de las Agencias de la Unión Europea y de las Naciones Unidas, considerándose la AOD como una actividad con entidad propia, más desligada que en el pasado de la política exterior de los países (Dubois, 2006 b). Como concepto intermedio entre la CID y la AOD, el Banco Mundial definió la Financiación Oficial al Desarrollo, que contempla los créditos concedidos por gobiernos y organismos multilaterales que no tienen el carácter concesional establecido por el CAD para poder ser parte de la AOD (Iglesia-Caruncho, 2005).

Por otro lado, en algunos países como Alemania, Bélgica, Francia y España, se ha puesto en marcha la denominada «cooperación descentralizada pública» realizada por entidades territoriales no estatales, como Ayuntamientos, Diputaciones y Comunidades Autónomas. Su acercamiento a la sociedad y la canalización de sus programas a través de ONGD hacen que estos sean susceptibles de conseguir una alta calidad en el desarrollo humano y sostenible. Por el contrario, su atomización y dispersión en la aplicación de recursos (especialmente en el caso municipal) son algunos de los retos a los que se enfrenta para garantizar su eficacia. En este sentido,

se plantea la consolidación de mecanismos, como los Fondos de Cooperación, que coordinen las entidades territoriales, dotándolas de una mayor capacidad estructural económica y técnica (Dubois, 2006 c).

3. PERSPECTIVA HISTÓRICA: DEL PERIODO INICIAL A LAS TENDENCIAS ACTUALES

Surgimiento y periodo inicial (1945-1970)

La CID bilateral surge a partir de tres acontecimientos que la conforman como una importante herramienta de política exterior de los países: el final de la II Guerra Mundial, el inicio de la «guerra fría» y el proceso de descolonización. En este contexto, mientras Europa se encontraba destruida por la guerra, la economía de los EEUU representaba casi el 50% de la producción y comercio mundial. En 1947 se puso en marcha el *Plan Marshall*, que transfirió cuantiosos recursos para la reconstrucción de Europa occidental, de modo que se reinició una trayectoria interrumpida por la guerra que la condujo a una época de desarrollo hasta los años 70. Aunque las propuestas económicas del plan no eran extrapolables a los países en desarrollo, con unas desarticuladas estructuras productivas muy diferentes de las de Europa, los efectos favorables hicieron confiar en la posibilidad del aumento del bienestar a través de la cooperación al desarrollo (Alonso, 2009).

El inicio de la «guerra fría» trajo la división del mundo en dos bloques antagónicos e hizo que aumentase la importancia geopolítica de África, Asia y América Latina. El interés por atraerlos hacia su bando hizo que, además de la ayuda militar, las potencias hegemónicas, EEUU y la URSS, aumentasen su peso en la política exterior de ambos bloques, canalizando un gran volumen de recursos técnicos y financieros.

El proceso de descolonización, iniciado con la independencia de India y Pakistán en 1947, provocó que a mediados de los 70 las antiguas posesiones de los países europeos en África, Caribe, Índico y Pacífico fueran formalmente países independientes, manteniéndose fuertes lazos económicos, sociales y culturales con sus antiguas metrópolis. Las necesidades de avance de los nuevos países emergentes y un cierto sentimiento de corresponsabilidad por parte

de los países donantes hicieron que los programas de cooperación bilaterales experimentaran un fuerte crecimiento. Así se crearon, a partir de 1960, las distintas Agencias y Ministerios de Cooperación nacionales, y la OCDE en 1961. Dentro de esta, el CAD actuaría como foro y elemento directriz de la AOD de los países donantes, tanto en sus aportaciones bilaterales como multilaterales.

La Carta Fundacional de la ONU establecía en 1945 los principios de la cooperación al desarrollo multilateral, que comenzó en 1946 con la creación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). El director de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Raúl Presbich, presentó en 1949 un informe en el que reflejaba una nueva visión bajo la perspectiva de los propios países en desarrollo, la cual fue asumida por los países no alineados en la conferencia de Bandung (1955). El Banco Mundial, fundado en 1944 tras la conferencia de Bretton Woods, fue el instrumento financiero de la cooperación al desarrollo multilateral. En 1965 se creó el PNUD, que refundía las instituciones existentes. Los informes anuales del Banco Mundial y, posteriormente, del PNUD, han sido referentes de la evolución del sistema de la ayuda internacional.

Decisiva para la cooperación en esta época fue la aparición de las ONGD (MAEC, 2007). Desde los años 50, propiciadas por corrientes de humanismo y consideración de los DDHH, surgieron las ONG, entre las que se encontraban las ONGD. Estas se definían como instituciones independientes de los gobiernos y propugnaban la elaboración de políticas de cooperación centradas en las necesidades de los países o colectivos desfavorecidos, y no en la política exterior de los donantes. Organizaciones ya existentes, como Cruz Roja, se integraron en estas corrientes y evolucionaron en sus objetivos y estrategias.

Década de los 70: un nuevo orden económico

Los años 70 se configuraron como una época con luces y sombras dentro de la cooperación. La constatación de que el crecimiento económico y los esfuerzos realizados durante más de dos décadas

no habían conseguido el incremento del bienestar de los países más vulnerables, y la crisis económica acentuada por el alza del petróleo, que incidió considerablemente en los países desarrollados, contribuyeron a que cundiera una cierta «fatiga a la cooperación». Esta se concretó en un descenso de la AOD, cuya concepción, al final de la década, desembocaría en políticas neoliberales. En un plano más positivo, cabe reseñar que en estos años se sentaron los principios del «desarrollo humano», a través del enfoque de las *Necesidades Básicas*. Se reforzó el papel de la mujer en los procesos de desarrollo y, a pesar de la crisis económica, algunos países aportaron el 0,7% de su PIB a la cooperación (Dubois, 2006 d).

En 1969 se publicó un informe titulado *El desarrollo, empresa común*, más conocido como *Informe Pearson*. Encargado por el Banco Mundial a Lester Pearson, el documento hacía un balance de los logros alcanzados por la cooperación desde el final de la II Guerra Mundial, se mostraba muy crítico con ellos y hacía notar la descoordinación entre las instituciones y organismos implicados. Planteaba que el desarrollo debe basarse en una estrategia única, que integre la ayuda, el libre comercio y las políticas de inversión, así como la reducción de la deuda externa de los países receptores, mediante una actuación en todos estos frentes y la destinación a la AOD del 0,7% del PIB de cada donante.

Las afirmaciones del *Informe Pearson* en el sentido de que el crecimiento económico no había traído el bienestar social de los colectivos más desfavorecidos, como se pensaba que sucedería, hizo que se plantearan nuevos enfoques sobre el desarrollo. Se condicionó este no solamente al crecimiento económico, sino también a la satisfacción para toda la población de las *Necesidades Básicas* establecidas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1976, de modo que toda la ciudadanía tuviera unos ingresos suficientes para adquirir artículos de primera necesidad, tales como alimentos, vestido, transporte, combustible, alojamiento y acceso a servicios públicos esenciales, como educación, salud y agua potable. Esto se podría conseguir mediante el rediseño de las políticas de distribución con intervención activa de los colectivos y países receptores (Gutiérrez, 2006a). Este enfoque suponía un cambio sustancial sobre los criterios anteriores al informe, ya que estimaba que es la

adecuada redistribución la que crearía el crecimiento y no viceversa (Calderón, 2008).

La crisis económica de los países donantes, que ya se venía gestando a finales de los 60, estalló en 1973 cuando, con motivo de la guerra árabe-israelí, el embargo del crudo hizo que su precio subiera bruscamente. Mientras en los países en desarrollo no productores de crudo se producía un fuerte endeudamiento, el desempleo y la inflación se convirtieron en la principal preocupación de los países donantes, quedando relegada la CID a una segunda posición. No obstante, a pesar de esto, los países con una mayor tradición o concienciación sobre ayuda al desarrollo (los países nórdicos, Holanda y Suiza) llegaron a destinar a este fin el 0,7% de su PIB.

A pesar de que las recomendaciones del *Informe Pearson* se aceptaron al principio de la década, al final de esta las ideas neoliberales se fueron abriendo paso, de modo que la cooperación quedó sujeta a las normas del mercado, que perseguían la reducción de la deuda externa de los países en desarrollo a base de importantes reformas estructurales que, en muchas ocasiones, desequilibraron sus sistemas sociales y productivos.

Los años 80, década perdida de la cooperación

Las políticas que definieron la cooperación en los años 80 estuvieron marcadas por la persistencia de la crisis económica, la crisis de la deuda externa, el final de la «guerra fría» y el debate sobre el desarrollo y la cooperación. Los pobres resultados obtenidos hicieron que, por parte de algunos autores, se considerara esta época como una *década perdida* para la cooperación (Baselga, Ferrero et al, 2004).

La crisis económica iniciada en los años 70 provocó una nueva distribución geográfica de las estructuras productivas. Por un lado, la industrialización acelerada de determinados países emergentes (especialmente asiáticos), que no iba acompañada de un parejo desarrollo social, supuso una dura competencia para los países industrializados. Por otra parte, el considerable incremento de la producción alimentaria de la Unión Europea y EEUU hizo que se convirtieran en exportadores netos o donantes. Ambos motivos llevaron

a la adopción de medidas proteccionistas por parte de los países considerados desarrollados, las cuales dificultaron el acceso a los mercados de los productos procedentes de los países más desfavorecidos, causando el deterioro de sus estructuras productivas y provocando a su vez una mayor dependencia del exterior. Los países de África Subsahariana, que en los años 70 eran capaces de autoabastecerse, importaban en 1984 un 35% de los cereales consumidos, de los cuales un 33% correspondían a donaciones, según datos de la FAO citados por Unceta y Yoldi (2000).

En muchos países no productores de crudo se produjo un fuerte proceso de endeudamiento, causado no solo por el aumento de su precio, sino por la disminución de los precios de determinadas materias primas que formaban parte de sus exportaciones tradicionales y por la posibilidad de acceder a los mercados financieros en condiciones favorables. El incremento de los tipos de interés en 1982 hizo que numerosos países en desarrollo estuvieran al borde de la quiebra o inmersos en ella. Esta situación hizo que muchos de ellos, presionados por el Banco Mundial, tuvieran como objetivos principales las reducciones del déficit público y del déficit exterior, con duros ajustes en su política social. La reducción drástica del gasto público tuvo como consecuencia la inviabilidad del mantenimiento de muchos programas y proyectos de cooperación ya en marcha (Unceta y Yoldi, 2000).

El final de la «guerra fría» hizo que el interés geoestratégico de determinados países pasara a ser secundario en la política exterior de los países donantes. La anterior confrontación entre modelos de economía socialista y de economía de mercado se resolvió a favor de esta última. Como consecuencia, las políticas de ayuda se inscribieron en un marco neoliberal, en la línea del llamado *Consenso de Washington*, inspirado en los trabajos de Williamson y que, en nuestros días, se ha revelado como ineficaz (Olivie, 2005).

En este contexto, el debate establecido sobre la AOD a finales de los 80 cuestionaba su grado de utilidad, ya que, según sectores ultraliberales, entorpecía el libre funcionamiento del mercado. Los fondos de AOD, en relación con el PIB de los países donantes, se redujeron en línea con la ya mencionada «fatiga a la cooperación», y debido a la creciente dificultad para lograr resultados positivos en un marco cada vez más complejo (Unceta y Yoldi, 2000).

En sintonía con el informe *Los límites del crecimiento* de Meadows, Bruntland elaboró el documento *Our Common Future* (1987), realizado para la ONU y publicado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Este alerta sobre los peligros de un desarrollo indiscriminado y sienta las bases del denominado «desarrollo sostenible» o «desarrollo perdurable» como aquel que «satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades».

La cooperación en los años 90: hacia la ciudadanía global

Al contrario que en la década anterior, la cooperación registró en los años 90 importantes avances. Los conceptos de desarrollo humano y sostenible, así como otras conclusiones de distintos foros internacionales, modificaron sustancialmente las políticas de cooperación, aunque la distribución de la AOD aún estuviera condicionada por la situación anterior.

La mayor aportación de los años 90 a las teorías del desarrollo fue el posicionamiento frente a la afirmación (indiscutida hasta ese momento) de que el modelo tenía que ser, indefectiblemente, el de los países industrializados, en el convencimiento de que aquellos en desarrollo llegarían, por los mismos caminos, a cotas de bienestar altas, estando la única diferencia en el momento del inicio del proceso y su velocidad. Las pautas de actuación, que hasta entonces estaban fijadas casi en exclusiva por los países donantes, dieron paso a una intervención activa en el diseño de estrategias por parte de los países socios.

En 1990 el PNUD publicó su primer Informe sobre Desarrollo Humano, definido como «un proceso de ampliación de las oportunidades de las personas, entendiendo que dichas oportunidades dependen en lo fundamental de las capacidades y libertades de las que puedan disponer, y del papel que ellas mismas tengan como protagonistas del desarrollo» (PNUD, 1990). Se estableció el IDH como medida del bienestar, en sustitución de la renta per cápita. Este contempla tres parámetros: longevidad (esperanza de vida al nacer), nivel educativo (referido a la tasa de alfabetización de adultos) y renta

per cápita, medida en dólares PPA.¹ Con valores comprendidos entre 0 y 1, el IDH da una idea del camino que le queda por recorrer a cada país para alcanzar las metas propuestas: una esperanza de vida de 85 años, el acceso de toda la población a la educación y un nivel de ingresos suficiente para vivir con dignidad.

Aunque en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social de Copenhague de 1995 no se consiguió que se aprobara unánimemente la propuesta 20/20, en la que se pretendía una corresponsabilidad en el gasto de los servicios sociales básicos (destinándose a ello un 20% de la AOD y un 20% de los presupuestos nacionales de los socios), esta dio paso al Consenso de Oslo. Según Unceta y Yoldi (2000), aun no lográndose estos objetivos, se avanzó hacia ellos, ya que a finales de los 90 se llegaron a destinar el 13% de los presupuestos nacionales y el 10% de los de los donantes a estos fines.

En 1992 tuvo lugar en Río de Janeiro (Brasil) la I Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; concluyó con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que más tarde llevaría al Protocolo de Kioto. En 2002 Brundtland refundió los conceptos de desarrollo humano y desarrollo sostenible, al puntualizar que el desarrollo sostenible exige la integración de los objetivos económicos, sociales y medioambientales de la sociedad (Gutiérrez, 2006 b).

De la Declaración del Milenio a las tendencias actuales

La evolución de la cooperación en la primera década del siglo XXI está condicionada por las conclusiones de importantes foros internacionales, que establecen una clara tendencia hacia la multilateralidad de la cooperación y la corresponsabilidad y horizontalidad en los partenariados Norte-Sur, o Sur-Norte (Gómez-Galán y Cámara, 2008).

En el año 2000 se aprobó en el ámbito de las Naciones Unidas la *Declaración del Milenio*, en la que se fijan, dentro del marco de la

¹ La PPA es la cantidad de unidades monetarias locales que se necesitan para adquirir, dentro del país en cuestión, la misma cantidad de bienes que en EEUU se comprarían con un dólar estadounidense.

ONU en la gobernanza mundial, los denominados *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM) para el año 2015, destinados a erradicar la pobreza extrema y el hambre y a promover el desarrollo humano y sostenible. A su vez, el *Consenso de Monterrey*, celebrado en marzo de 2002, implicó a países del Norte y del Sur en una cumbre sobre Financiación para el Desarrollo, en el marco de las Naciones Unidas.

En la *Declaración de París sobre la Eficacia de la ayuda* (CAD, 2005), no solamente se establecieron las necesidades y líneas maestras para una mayor eficacia de la ayuda al desarrollo, sino que también se adoptaron compromisos de cooperación y se establecieron los correspondientes indicadores que debían dar una idea clara de los progresos alcanzados, bajo los principios de apropiación, alineamiento, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad.

Figura 1. Pirámide sobre la eficacia de la ayuda



Fuente: OCDE, 2004

El III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda tuvo lugar en Accra (Ghana) en septiembre de 2008. Además de evaluar los re-

sultados de la puesta en marcha de la *Declaración de París*, la *Agenda de Acción de Accra* plantea mecanismos de cooperación basados en una mayor horizontalidad. En esta línea, en 2011 se celebró el IV Foro en Busan (República de Corea), con la intención de avanzar hacia la *gobernanza global de la ayuda*, propugnando procedimientos o estándares de mutuo acuerdo, supervisados y reforzados por organismos multilaterales independientes.

En resumen, el proceso de reforma que experimenta en la actualidad el sistema de la CID puede desglosarse en tres niveles: contenidos basados en los ODM, establecimiento de relaciones más horizontales y duraderas entre los países, y priorización de los programas como instrumento más adecuado que los proyectos (Alonso, 2009).

Ante la situación económica actual, los gobiernos están siendo presionados para orientar los recursos hacia las necesidades nacionales, y está viéndose afectada la capacidad de gasto para la ayuda. El impacto que la crisis económica actual tiene sobre la cooperación viene determinado por la evolución de dicha crisis y el compromiso político real de los donantes, y se refleja en el volumen destinado a la ayuda al desarrollo (Gómez-Galán y Cámara, 2008). En este contexto, la Coordinadora de ONDG España, en su análisis y valoración del proyecto de presupuestos generales del Estado para 2012, propugna el equilibrio de partidas presupuestarias y la búsqueda de recursos complementarios como vía para garantizar al mismo tiempo el bienestar social en España y el apoyo a terceros países mediante la AOD (CONGDE, 2012).

4. PRINCIPALES MODALIDADES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Cooperación financiera

La cooperación financiera, también denominada cooperación económico-financiera, corresponde a la transferencia de recursos financieros (créditos o donaciones) necesarios para actividades de desarrollo en el país receptor, pudiendo incluir la venta o donación de mercancías o servicios por parte de los países donantes a los países socios. Es el capítulo más importante de la AOD y sus recursos se han destinado a programas y proyectos muy diversos, como la

creación y potenciación de infraestructuras sociales (educación, salud, agua potable...) y productivas (carreteras, transporte...), apoyo a constitución y modernización de empresas, etc. (Dubois, 2006 e).

En el caso de España, la cooperación financiera se encuentra en un proceso de reforma originado en la búsqueda de respuestas a las necesidades planteadas por los actores del sistema de ayuda. Así, la reforma legislativa de los Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD) concluyó en julio de 2011 y dio origen al Fondo de Promoción para el Desarrollo (FONPRODE). Este constituye el principal instrumento para la cooperación financiera, al gestionar recursos de AOD y estar desligado de los intereses comerciales españoles (Fresnillo, 2011).

Además de la transferencia de recursos a través de las líneas citadas anteriormente, que son cuantificables y dan por tanto una idea clara del esfuerzo político y económico de los países donantes, existen otras medidas no cuantificables directamente que inciden en la cooperación, formando parte, en un sentido amplio, de la cooperación financiera. Ejemplos de ello son el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que establece exenciones aduaneras a los productos importados desde países del Sur facilitando su acceso a los mercados, así como los esfuerzos para liberalizar el comercio mundial y promover las inversiones en los países en desarrollo, según propone la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2009).

Cooperación técnica

Definimos la cooperación técnica como aquella consistente en el intercambio de conocimientos técnicos y que tiene como fin el aumento de las capacidades de personas e instituciones hacia su propio desarrollo. Por un lado, la cooperación técnica ha de crear las bases para un desarrollo sostenido y endógeno. Por otro, debe mejorar la capacidad de gestión de los países en desarrollo para incrementar la eficacia de la ayuda exterior (Gutiérrez, 2006 c). Todo ello actuando en líneas como:

- Proyectos de educación y formación en países en desarrollo.
- Intercambio de expertos.
- Dinamización de grupos.
- Capacitación técnica.

- Transferencia tecnológica a sectores en desarrollo.
- Asistencia técnica para la realización de proyectos concretos.
- Información y asesoramiento en el área de la administración pública.
- Ayuda al desarrollo institucional (cámaras de comercio, marcos jurídicos...).
- Estructuración de líneas para establecimiento de microempresas y microcréditos.

Es importante considerar que la cooperación técnica, y en especial la transferencia de tecnología, requiere un cuidadoso análisis conjunto de las estructuras sociales y económicas existentes en los países socios y una actuación ponderada, a fin de no crear distorsiones en la competencia, desequilibrios sociales y/o económicos y una excesiva dependencia hacia los países donantes.

Tal y como se ha mencionado anteriormente, debemos señalar que la cooperación técnica no solamente se da entre países donantes y en desarrollo, sino que también puede ser muy activa entre estos últimos, dando lugar a la Cooperación Sur-Sur.

Acción Humanitaria

En un primer momento se definió la ayuda humanitaria como el conjunto de actuaciones de asistencia a víctimas de desastres de origen natural o conflictos armados, y que tienen como fin garantizar su subsistencia, aliviar su sufrimiento y proteger sus derechos fundamentales. Sin embargo, este término se ha ido ampliando en el tiempo, y ha dado paso a un concepto mucho más integral, que incorpora acciones como la preparación para desastres, el fortalecimiento de las estructuras locales y la acción testimonial (Rey, 2007).

En principio la responsabilidad de asistir a los ciudadanos damnificados es del Estado en el que haya acaecido el desastre, por lo que la acción humanitaria internacional debe realizarse a petición del mismo y en total coordinación con este. No obstante, en determinadas circunstancias (caso de conflictos armados y grave situación humanitaria), la comunidad internacional, en el marco de la ONU, puede actuar directamente. En este contexto, y ante la existencia

de Estados frágiles con poca capacidad de interlocución y/o resolución, puede ser aconsejable el diálogo y la negociación con las distintas facciones, para que sea posible el acceso a la zona en conflicto (Abrisketa y Pérez, 2006).

Aunque muchas veces se utilizan indistintamente, es necesario diferenciar conceptos tales como ayuda humanitaria, acción humanitaria, ayuda de emergencia o socorro humanitario. Según los ya citados Abrisketa y Pérez (2006) podemos considerar que:

- El socorro humanitario es una ayuda para auxiliar a quien sufre, pero no necesariamente inspirada en los principios éticos de la acción humanitaria. Por ello, en un conflicto armado, no es entendida como acción humanitaria la asistencia proporcionada por el personal sanitario de un ejército a sus combatientes.
- La ayuda de emergencia es un apoyo urgente a las víctimas de un desastre, mediante la provisión gratuita de bienes y servicios necesarios para la supervivencia, como agua, alimentos y medicamentos, dentro de un marco temporal limitado, que no suele exceder de 6/12 meses.
- La ayuda humanitaria incluye la ayuda de emergencia y la asistencia prolongada a refugiados y desplazados internos, con actividades que preparen la rehabilitación y el desarrollo futuros.
- La acción humanitaria tiene un contenido más amplio, ya que, como se ha mencionado anteriormente, contempla actuaciones de carácter preventivo, y, especialmente en zonas en conflicto, la protección de las víctimas y la defensa de sus derechos fundamentales.

Las normas de la acción humanitaria internacional en zonas en conflicto bélico han de regirse por un código ético inspirado en el Derecho Internacional Humanitario, basado en los Convenios de Ginebra y sus protocolos, rubricados por 194 países (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2009). Estos protegen a las personas que no intervienen en las hostilidades (civiles, personal sanitario y religioso, miembros de organizaciones humanitarias) y a los beligerantes que no pueden luchar (heridos, enfermos, náufragos y prisioneros de guerra). En este marco jurídico, en junio de 2003 se aprobaron en Estocolmo los Principios y Buenas Prácticas en la Donación Huma-

nitaria, ratificados por los principales países donantes, que, en un total de 23 artículos, recogen el consenso de la comunidad acerca de los objetivos y procedimientos para la adecuada aplicación de la ayuda humanitaria, de acuerdo con los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia (IECAH, 2004).

Enlazando la acción humanitaria con el enfoque de desarrollo, se encuentra la reducción del riesgo de desastres, que tiene como referente internacional el Marco de Acción de Hyogo para el 2005-2015, a través del cual se pretenden reducir las pérdidas ocasionadas por los desastres, aumentando la resiliencia de las naciones y las comunidades ante las amenazas (ONU, 2005).

Educación para el Desarrollo

La ED es «el proceso educativo (formal, no formal e informal) constante encaminado a promover una ciudadanía global, a través de conocimientos, actitudes y valores capaces de generar una cultura de la solidaridad comprometida en la lucha contra la pobreza y la exclusión, así como la promoción del desarrollo humano y sostenible» (MAEC, 2007). La definición considera que los colectivos en situación de vulnerabilidad pueden estar ubicados no solamente en países estructuralmente empobrecidos, sino también en países de renta per cápita elevada, con una especial atención a la población inmigrante, con lo que sustituye la relación Norte-Sur por la más adecuada de «integrados-excluidos» del Estado de bienestar (CONGDE, 2006).

Históricamente, pueden distinguirse una serie de etapas que han dado lugar al concepto de ED, recogidas en la Tabla elaborada a partir de la Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española (MAEC, 2007).

En España el III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) contempla la promoción de la ED, en espacios formales y no formales, según las recomendaciones del Consejo Europeo sobre desarrollo en materia de sensibilización y educación para el desarrollo, a través de las siguientes acciones:

- Sensibilización.
- Formación sobre/para el desarrollo.

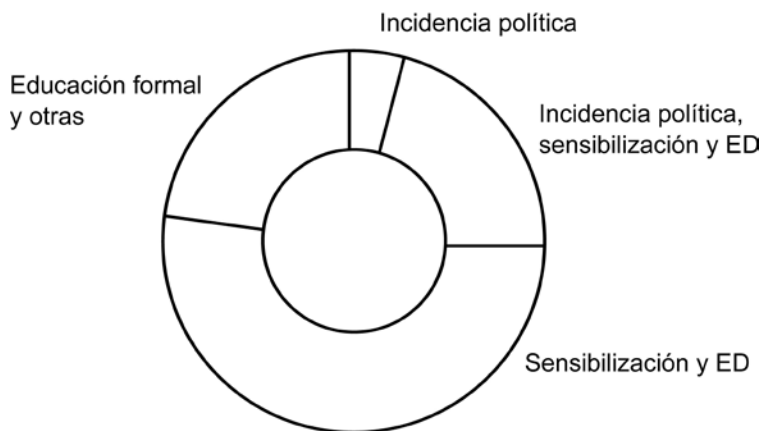
- Investigación sobre/para el desarrollo.
- Movilización social.

Tabla 1
Evolución de la ED

ENFOQUE	CARACTERÍSTICAS
Caritativo – asistencial (1ª Generación) Años 50	<ul style="list-style-type: none"> - Centrado en el envío de ayuda humanitaria y personal a países menos desarrollados. - Sigue existiendo como vía de financiación (apadrinamientos, telemaratones, etc.), pero no es considerado ED porque su objetivo fundamental no es sensibilizar sobre las causas de la pobreza.
Desarrollista (2ª Generación) Años 60	<ul style="list-style-type: none"> - Basado en el modelo de desarrollo dominante (occidental o europeo), sin incidir en las causas estructurales. - Sigue orientado hacia la petición de fondos por considerar que el desarrollo se logrará llevando a cabo más proyectos a nivel local.
Crítico y solidario (3ª Generación) Años 70	<ul style="list-style-type: none"> - Caracterizado por la búsqueda de las causas de la pobreza, el análisis de las relaciones entre países con distintos niveles de desarrollo y el cuestionamiento de las políticas de desarrollo existentes. - Propicia la integración de las cuestiones del desarrollo en los currículos escolares.
Hacia un desarrollo humano y sostenible (4ª Generación) Años 80	<ul style="list-style-type: none"> - Promueve un cambio global en términos de responsabilidad Norte-Sur y se centra en los efectos del desarrollo sobre la vida de las personas. - Las campañas pasan a convertirse en herramientas de la ED, se promueve la investigación en este ámbito y tiene lugar la consecuente especialización de los profesionales de la cooperación.
Ciudadanía global (5ª Generación) Años 90	<ul style="list-style-type: none"> - Amplía sus contenidos hacia el modelo de globalización imperante y la búsqueda de nuevas estrategias para la gobernabilidad. - Impulsa la implicación de la ciudadanía, tanto en los países industriales (presión política) como en los menos desarrollados (empoderamiento de los grupos vulnerables).

Fuente: elaboración propia a partir de MAEC (2007)

Figura 2. Tipología de las campañas de las ONGD en España



Fuente: CONGDE, 2010

5. LOS ACTORES DEL SISTEMA DE LA AYUDA

La pluralidad de actores es un rasgo distintivo de la cooperación internacional al desarrollo en el Estado español.

Según el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 (MAEC, 2009) los actores que intervienen en el sistema de la ayuda son:

- Los actores del Sur, principales protagonistas de sus propios procesos de desarrollo en todas y cada una de las etapas (identificación de necesidades, planificación de acciones, implementación y seguimiento de actuaciones, evaluación de experiencias y resultados).
- Las Cortes Generales, que asumen la función legislativa sobre las políticas de cooperación internacional para el desarrollo y el control de la acción del Gobierno mediante mociones, preguntas parlamentarias, solicitudes de comparecencias, etc.
- La Administración General del Estado, a cargo de la dirección de la política de cooperación y de su coordinación. Adscrita a la AGE se encuentra la Agencia Española de Cooperación In-

ternacional para el Desarrollo (AECID), órgano para el fomento, gestión y ejecución de dichas políticas.

- La Cooperación Oficial Descentralizada, estructurada en torno a las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales (Ayuntamientos, Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares, y las entidades que las agrupan). Entre sus ámbitos de actuación se encuentran la ED, la ayuda indirecta y el apoyo a EELL del Sur.
- Las ONGD, que actúan ejecutando proyectos con financiación privada o como correa de transmisión de las distintas administraciones públicas a través de la AOD. Sus intervenciones suelen estar enfocadas directamente a la lucha contra la pobreza mediante, en buena parte de los casos, el trabajo conjunto con organizaciones locales.
- La Universidad, a través de formación, investigación y transferencia tecnológica. Se entiende la Cooperación Universitaria al Desarrollo (CUD) como el conjunto de actividades llevadas a cabo por la comunidad universitaria y orientadas a la transformación social en los países más desfavorecidos, en pro de la paz, la equidad, el desarrollo humano y la sostenibilidad medioambiental en el mundo, transformación en la que el fortalecimiento institucional y académico tienen un importante papel.
- Empresas y organizaciones empresariales tradicionales, mediante proyectos que fortalecen los tejidos productivos, comerciales y financieros de los países en desarrollo, en gran parte vía la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y la Confederación Española de Pequeñas y Medianas Empresas.
- Las empresas de economía social, pertenecientes en su mayoría a la Confederación Empresarial Española de Economía Social (CEPES), que actúan esencialmente mediante la prestación de asistencia técnica a los países socios, llegando a sectores generalmente no atendidos por las redes empresariales habituales.
- Los sindicatos, que participan en la dignificación de las condiciones laborales a través de proyectos concretos y de su actuación en foros internacionales, como la OIT. Son clave

en la configuración de modelos de organización económica y social basados en el respeto a los derechos laborales y sindicales.

- Otros agentes a considerar, tales como los medios de comunicación social (prensa, radio, TV, Internet), las asociaciones de derechos humanos, las asociaciones de inmigrantes (con una especial incidencia en el codesarrollo), las fundaciones de los clubes deportivos...

Tabla 2
Análisis FODA de la pluralidad de actores del sistema de CID en el Estado español

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"> - Fuerte apoyo de las ONGD. - Mayor respaldo y participación ciudadana. - Recursos y capacidades adicionales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Profundizar ventajas comparativas (en descentralización, desarrollo económico local, codesarrollo, educación para el desarrollo) y complementariedades. - Actores emergentes: universidades, empresas, asociaciones de inmigrantes, etc.
DEBILIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> - Dispersión preocupante de sectores y países. - Selección adversa y no alineamiento con estándares internacionales a medida que se pasa del nivel estatal al local (que persiste en el asistencialismo). - Descoordinación de actores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidación de la inversión de papeles. - Centrifugado de recursos y actuaciones que aumentan los costes de transacción y debilitan alineación, impacto y sostenibilidad de las intervenciones. - Fatiga institucional. - Posible pérdida de reputación del sistema.

Fuente: elaboración propia a partir de MAEC (2009)

BIBLIOGRAFÍA

- ABRISKETA, J. y K. PÉREZ (2006): «Acción humanitaria: concepto y evolución», en HEGOA: *Diccionario de Acción Humanitaria y COOPERACIÓN AL DESARROLLO*, (Disponible en <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/1>).
- ACADE (2008): *Coordinación de los actores de la cooperación española*, ACADE.
- ALONSO, J. A. (dir.) (2009): *Financiación del desarrollo. Viejos recursos, nuevas propuestas*, Fundación Carolina y Siglo XXI, Madrid.
- BANDEIRA, P. (2006): *Instituciones, Desarrollo económico y Cooperación*, Foro AOD. (Disponible en <http://www.foroaod.org/>).
- BASELGA, P.; G. FERRERO y A. BONI (2004): *La Educación para el Desarrollo en el ámbito formal, espacio común de la cooperación y la educación*, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia. (Disponible en <http://www.hegoa.ehu.es/congreso/gasteiz/doku/CuadernoTrabajo.pdf>).
- CAD (2005): *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*. (Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>).
- CALDERÓN, F. (2008): *Thinking on Development: Enfoques teóricos y paradigmas del desarrollo*, Universidad de Málaga, Málaga. (Disponible en <http://www.eumed.net/libros/2008b/409>).
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (2009): *Resumen de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949*. (Disponible en <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/genevaconventions>).
- CONGDE (2006): *Educación para el Desarrollo: una estrategia de cooperación imprescindible*. (Disponible en http://autonomicas.congde.org/documentos/54_1.pdf).
- (2010): *Informe de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España sobre el sector de las ONGD 2009*. (Disponible en <http://www.informe2009.coordinadoraongd.org/uploads/informe2009.pdf>).
- (2012): *Análisis y valoración de la Coordinadora de ONGD para el Desarrollo-España del proyecto de presupuestos generales del estado para 2012*. (Disponible en <http://www.congde.org/uploads/documentos/0bcf4e91eb6b23b0be46ee321a753f75.pdf>).
- DUBOIS, A. (2006 a): «Desarrollo», en HEGOA: *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. (Disponible en <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/67>).
- (2006 b): «Cooperación bilateral/multilateral», en HEGOA: *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. (Disponible en <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/41>).
- (2006 c): «La Cooperación descentralizada», en HEGOA: *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. (Disponible en <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/42>).

- (2006 d): «Fatiga de la cooperación», en HEGOA: *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. (Disponible en <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/98>).
 - (2006 e): «La Cooperación financiera», en HEGOA: *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. (Disponible en <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/43>).
- FRESNILLO, I. y D. GÓMEZ-OLIVÉ (2011): *La cooperación financiera en España*, Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España y Plataforma 2015 y más, Madrid.
- GÓMEZ-GALÁN, M. y L. CÁMARA (coords.) (2008): *La gestión de la cooperación al desarrollo; instrumentos, técnicas y herramientas*, CIDEAL, Madrid.
- GUTIÉRREZ, J. (2006 a): «Necesidades Básicas», en HEGOA: *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. (Disponible en <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/154>).
- (2006 b): «Desarrollo sostenible», en HEGOA: *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. (Disponible en <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/69>).
 - (2006 c): «La Cooperación técnica», en HEGOA: *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. (Disponible en <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/45>).
- IECAH (2004): *La buena donación humanitaria*, IECAH, Madrid. (Disponible en <http://www.iecah.org/web/>).
- IGLESIA-CARUNCHO, M. (2005): *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación y Libros de la Catarata, Madrid.
- JEFATURA DEL ESTADO (1998): *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, Madrid. (Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/1998/07/08/pdfs/A22755-22765.pdf>).
- MAEC (2001): *La consideración de AOD*, Madrid.
- (2007): *Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española*, Madrid. (Disponible en <http://www.aecid.es/>).
 - (2009): *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*, Madrid. (Disponible en <http://www.aecid.es/>).
- OCDE (2004): *Draft Report on Aid effectiveness for the Second High-Level Forum; review of Progress, Challenges and Opportunities*, OCDE. (Disponible <http://www.aidharmonization.org/>).
- OLIVIÉ, I. (2005): *La Agenda del Desarrollo de Barcelona: ¿es posible un post-Consenso de Washington?*, Real Instituto Elcano. (Disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/660/IlianaAgen daBarcelona%20pdf.pdf>).
- ONU (1986): *Declaración sobre el derecho al desarrollo*. (Disponible en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/desarrollo.htm>).

- (2005): *Marco de acción de Hyogo para 2005-2015*. (Disponible en <http://www.unisdr.org/>).
- PNUD (1990): *Desarrollo humano: Informe 1990*. (Disponible en <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1990>).
- (s. f.): *Informes sobre Desarrollo Humano*. (Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2011/>)
- RAE (2012): *Diccionario*. (Disponible en <http://www.rae.es/rae.html>).
- REY, F. (2007): «Acción humanitaria: hacia la clarificación de un instrumento de cooperación polémico», en IGLESIA-CARUNCHO, M. (coord.): *Avances y retos de la cooperación española; reflexiones de una década*, Fundación Carolina y Siglo XXI, Madrid.
- SEN, A. (2000): *Desarrollo y libertad*, Ed. Planeta, Barcelona.
- UNCETA, K. y P. YOLDI (2000): *La Cooperación al Desarrollo: Surgimiento y evolución histórica*, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco y HEGOA. (Disponible en <http://biblioteca.hegoa.efaber.net/registros/show/9030>).
- UNCTAD (2009): *El Sistema Generalizado de Preferencias*. (Disponible en <http://www.unctad.org/>).



2.

Aspectos básicos de la cooperación descentralizada

SUSANA RUIZ SEISDEDOS
Departamento de Derecho Público y Derecho Privado Especial
de la Universidad de Jaén



1. INTRODUCCIÓN

En las presentes líneas vamos a desarrollar algunas de las características básicas de la cooperación descentralizada. El trabajo que nos proponemos es amplio, por lo que en este espacio se contiene la información principal y se recomienda revisar los documentos de «Lecturas recomendadas» en el que hay datos más avanzados y detallados.

Los objetivos que nos proponemos en las siguientes líneas son:

- Conocer el origen, principios, componentes y prioridades de la Política de Cooperación al Desarrollo Descentralizada de las Comunidades Autónomas en España.
- Conocer el origen, principios, componentes y prioridades de la Política de Cooperación al Desarrollo Descentralizada de los Entes Locales en España.
- Conocer y desarrollar el espíritu y razonamiento crítico con el diseño, implementación y evaluación de la cooperación descentralizada.
- Desarrollar la capacidad de análisis y síntesis.

Como se ha podido observar en los objetivos, en la «Cooperación Descentralizada» englobamos dos tipos de actores muy diferentes. Antes de seguir avanzando nos detendremos brevemente en los mismos:

- Entes locales. Dentro de los primeros incluiríamos los ayuntamientos, diputaciones, diversidad de agrupaciones supramunicipales (comarcas, mancomunidades, etc.) y los fondos de cooperación.

- Los Ayuntamientos son quizás el organismo más dinamizador. Son los que están poniendo en práctica una cooperación pública cualitativamente diferente, distinta en sus contenidos, en su ideario y en su génesis. Los entes locales han demostrado una especial sensibilidad y permeabilidad a las demandas de los ciudadanos de dedicar fondos a la cooperación. Dentro de los entes locales no podemos establecer criterios generales sobre las políticas de cooperación que desarrollan por la diversidad existente entre los municipios (número de habitantes y recursos con los que cuentan) y la variedad de enfoques en la ayuda al desarrollo. Por una parte, los municipios más pequeños no están sujetos a ningún tipo de inspección; la propia FEMP contabiliza solo los ayuntamientos con más de 5.000 habitantes (y dentro de ellos realiza encuestas a algunos de ellos, por lo que la información de los entes locales es únicamente una aproximación). Los ayuntamientos con mayor entidad suelen caracterizarse por tener una estabilidad más consolidada en sus partidas presupuestarias, cuentan con convocatoria pública para la selección de las subvenciones, poseen un área más o menos desarrollada con funcionariado encargado de estas funciones, etc.
- Los Fondos de cooperación surgen a mediados de los ochenta cuando un grupo de ayuntamientos catalanes se planteó la necesidad de coordinar sus aportaciones en materia de cooperación al desarrollo e impulsar las mismas. De esta manera, en julio de 1986 se creó el *Fons Català de Cooperació*. El *Fons* es el primero de los nueve Fondos municipales que existen en la actualidad, cada uno con sus propias características y matices. Los Fondos son los actores más originales y novedosos, y destacan por la importancia de los recursos que manejan, la coordinación que llevan a cabo, su tarea de impulso de la cooperación, la ayuda técnica que prestan a las municipalidades, etcétera. En la actualidad, los Fondos existentes son el *Fons Català*, *Euskal Fondoa*, *Fons Valencià*, *Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional* (FAMSI), *Fons Pitiús*, *Fons Mallorquí*, *Fons Menorquí*, *Fondo Extremeño*, *Fondo Galego*, *Fondo Castellano*

Manchego de Cooperación y el *Fondo Cantabria Cooperera*. Su forma jurídica, habitualmente, es la de asociación, aunque también pueden tomar la de consorcio, y su ámbito territorial suele coincidir con el de la Comunidad Autónoma, excepto en el caso de la Comunidad Balear, cuya realidad geográfica hizo que se adoptara la isla como delimitación espacial. De todas formas, cada Fondo tiene absoluta libertad en su manera de organizarse, administrar y gestionar, y son varios los modelos seguidos. El Fondo se encarga de administrar y gestionar los recursos económicos librados al mismo para proyectos de cooperación al desarrollo, pero su función más importante no es como actor de la cooperación, sino como instancia coordinadora que se encarga de facilitar el trabajo de las administraciones locales en temas de desarrollo¹.

- Comunidades Autónomas. La cooperación al desarrollo ejecutada por estas cuenta con unos recursos y planificación bastante más avanzada que las Entidades Locales. Debido al significativo simbolismo político de esta, no debe extrañar que en un período de tiempo relativamente reducido (diez años) todas las CC.AA. hayan elaborado y aprobado una ley para homogeneizar y regular las actuaciones que ya venían llevando a cabo en materia de cooperación al desarrollo. Asimismo, en todas ellas existe actualmente una estructura orgánica institucionalizada con un importante rango político-administrativo dependiente de las Consejerías de Bienestar Social o Presidencia.

Concepto de cooperación descentralizada

El término *Cooperación Descentralizada* se utiliza con cierta frecuencia, pero su significado puede no ser exactamente el mismo para todo aquel que lo utiliza. Con carácter general, podemos decir que en un primer momento coexistieron dos concepciones, una más amplia y otra más restringida (Dubois, 2000). El concepto más

¹ Para más información puede visitarse: www.confederaciondefondos.org

amplio es el utilizado, entre otros, por la Comisión Europea; hace referencia a un enfoque de cooperación más horizontal y participativo, protagonizado por cualquier tipo de agente distinto del estatal, e incluiría, por tanto, a organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), ayuntamientos, gobiernos autonómicos, empresas, universidades y cualesquiera otros actores no estatales vinculados a las sociedades civiles del Norte y del Sur. En el ámbito europeo, la 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. 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.

Sin embargo, en España, la cooperación descentralizada sería aquella que surge de entes públicos no estatales, aunque en ese caso se suele emplear el adjetivo *oficial*, para no crear dudas al respecto. De todos modos, y aunque la cuestión no esté hoy en día claramente determinada, para nosotros la Cooperación Descentralizada o Cooperación Oficial Descentralizada (en adelante COD) se define como aquella clase de cooperación que realizan o promueven los poderes descentralizados o locales, es decir, los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y Gobiernos Autonómicos, exclusivamente, ya sea de modo directo o indirecto, esto es, acudiendo para la ejecución de los proyectos a las entidades de la sociedad civil, como son las ONGD, fundaciones, asociaciones, universidades, centros de investigación, partidos políticos o sindicatos. El problema principal es que esta definición dejaría la cooperación oficial descentralizada como una cooperación similar a la estatal, con la única diferencia del ente o agente donante. Si bien es una realidad que hoy en día el término se ha desvirtuado e incluye a cualquier agente donante que sea un ente descentralizado, lo cierto es que desde sus inicios y aun en la actualidad, para los municipios y comunidades autónomas que realmente creen en ella, es algo más que eso; «dicho concepto no tan solo se refiere a quién gestiona qué, sino al cómo, es decir, a la manera en que este se concibe y, por tanto, se lleva a la práctica sobre el terreno» (AAVV 2000: 16). Por lo tanto, la cooperación descentralizada tiene un fuerte carácter local o territorial y en ella prima

la participación de todos los agentes que están implicados en este proceso, pero este planteamiento no es sustitutorio del tradicional (la cooperación promovida por los gobiernos) sino complementario. Se caracteriza por la procedencia de los fondos, por su voluntad de participar en proyectos de desarrollo humano en los que la aportación popular sea un elemento central, así como por su vocación de promover el desarrollo local y dar un impulso a las organizaciones para la colaboración ciudadana y la democracia participativa. La COD se entiende como una tarea común entre los pueblos del Norte y del Sur y exige que tanto cooperantes como beneficiarios se introduzcan en la misma.

A pesar de las insuficiencias de este enfoque, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE en el «Examen sobre la cooperación española de 1998» establece respecto a este tipo de cooperación que «se ha incrementado de manera significativa la “ayuda descentralizada” de las comunidades autónomas y municipios españoles y canalizada principalmente a través de ONGD, lo cual constituye una parte especialmente innovadora del esfuerzo de ayuda español. Esta dimensión del esfuerzo de ayuda español podría servir de fuente de inspiración para otros donantes».

A todo ello debemos unir que, tal y como explica R. Grasa, cada vez el término *Cooperación Descentralizada* es menos adecuado para referirse a realidades tan diversas como la cooperación de las Comunidades Autónomas y la de las Entidades Locales, por lo que algunos autores hablan de «cooperación autonómica y local» (Grasa, 2006), lo que a nuestro entender es más apropiado por las características tan dispares actualmente entre una y otra.

2. ORIGEN DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA. FACTORES Y VARIABLES

En algunos casos la cooperación de algunos entes subestatales tiene tan larga historia como la cooperación gubernamental, pero no será hasta mediados de la década de los noventa cuando la cooperación descentralizada alcance unas cuotas realmente destacables en lo referente a la cantidad y la calidad de los recursos aportados. En las siguientes líneas se detallan algunos de los factores y aconteci-

mientos que influyeron en el surgimiento de la cooperación descentralizada en nuestro país.

- La influencia de la situación internacional. Dos son las situaciones internacionales que vienen a potenciar la idea de la cooperación desde instancias no estatales, a inicios de la década de los ochenta: la revolución sandinista en Nicaragua y el proceso de independencia en el Sahara. En los años noventa, momento decisivo en el surgimiento de la cooperación descentralizada, se van a dar otras dos importantísimas crisis humanitarias, la de los Grandes Lagos y de la antigua Yugoslavia en 1994. Tanto en una como en otra ocasión van a ser tanto o más destacadas que la crisis la repercusión que de las mismas se va a dar en los medios de comunicación y cómo eso influya en la ciudadanía española, como veremos en las siguientes líneas.
- La sociedad civil. La Plataforma por el 0,7% nace en épocas recientes, a mediados de los noventa, pero sus gérmenes los encontramos a inicios de los ochenta en Cataluña y el País Vasco. La primera campaña del movimiento 0.7% tiene lugar en Cataluña en 1981 y en 1983. Todas estas demandas van empezando a calar en la sociedad civil y en los representantes políticos de los municipios, y así comienzan los primeros ayuntamientos a destinar fondos a la cooperación al desarrollo. Estas primeras ayudas son pequeñas y escasas, con lo que se comienza a ver la necesidad de crear una instancia coordinadora de las mismas que posibilite la realización de proyectos de mayor alcance. Con esa función surge el Fons Català.
- El Movimiento 0,7% vuelve a surgir con una fuerza inusitada a partir de 1994, realizando importantes actos de reivindicación en las ciudades españolas como acampadas, huelgas de hambre, marchas y manifestaciones, etc. Entre las consecuencias de dichas movilizaciones se encuentra la firma de un Pacto por la Solidaridad, con el que el conjunto de los partidos políticos con representación parlamentaria se comprometieron a un rápido incremento de la AOD hasta alcanzar el objetivo del 0.7% del PIB, o la creación en 1995 del Consejo de Cooperación para el Desarrollo, cuyo objetivo es facilitar el diálogo entre la Administración pública, las ONGD y otros agentes sociales.

La consecuencia fundamental fue el impulso definitivo a la cooperación descentralizada, pues los ayuntamientos acogieron esa demanda popular de mayor dedicación de recursos a los países y comunidades más pobres.

- El peso de los medios de comunicación. En 1994, gracias al papel de los medios de comunicación, se gesta una opinión pública sensibilizada por los desastres humanitarios de la antigua Yugoslavia y la crisis de los Grandes Lagos, que acoge las demandas del Movimiento Social 0,7%. Este consigue su mayor relevancia, convirtiéndose en catalizador y expresión de las demandas de solidaridad, y los medios de comunicación darán un lugar destacado a las crisis humanitarias, por un lado, y, por otro, al Movimiento 0,7%, creando una simbiosis entre ambos.
- La estructura territorial de nuestro país: el Estado de las Autonomías. A la situación internacional viene a unirse la democratización y descentralización administrativa que vivió nuestro país, que supuso en el terreno práctico la presión por parte de las administraciones autonómicas y locales para lograr espacios cada vez más amplios de autogobierno, que se trasladaron también al ámbito de su acción internacional. Una incipiente necesidad de reivindicación de sus intereses, de ampliación de sus competencias propias, permite la incorporación de esta política pública a la agenda institucional de los distintos niveles de gobierno. Fruto de ese entramado descentralizador, las comunidades autónomas y los ayuntamientos pueden realizar una cooperación distinta y diferente, basándose en sus conocimientos de gestión y contribuyendo a reforzar el papel de los mismos en su territorio.
- Movimientos institucionalizados. Todas estas reivindicaciones tienen su correlato a finales de los ochenta, cuando a nivel español se empiezan a dar los primeros movimientos institucionalizados de apoyo a la cooperación descentralizada, y la Federación Española de Municipios y Provincias crea un grupo de trabajo en las jornadas celebradas en Valladolid que llevaron por título «Cooperación al desarrollo en Europa: papel de las Corporaciones Locales» (1989). Este seminario supondrá un hito muy importante en nuestro país, pues será

la primera ocasión en que se reúnan a discutir sobre el tema representantes municipales y miembros de ONGD. A partir de ese momento la FEMP, en colaboración con la AECID, comenzará a elaborar informes estadísticos sobre la cooperación al desarrollo de los entes subestatales. Se inicia así un camino largo y aun inconcluso en el que se pretende llevar a cabo un control de las aportaciones que realizan las instancias locales, provinciales y regionales a la ayuda oficial al desarrollo.

3. TOMA DE DECISIONES. PLANIFICACIÓN Y OBJETIVOS

En este apartado nos vamos a detener en cómo se elabora la política autonómica y local en materia de cooperación al desarrollo. El problema es que en la actualidad cada ente local y cada comunidad autónoma realizan su propia política, marcando unos principios y objetivos diferentes para implementarla. Sin embargo, nos vamos a encontrar que la planificación a medio plazo no es una realidad, siendo esta una característica cada vez más acusada en los entes locales; no así en las autonomías, puesto que casi todas ellas cuentan con Planes Directores.

A partir de este momento, por tanto, va a ser necesario distinguir los dos principales tipos de actores que nos encontramos en esta política pública. Por una parte, las Comunidades Autónomas con un nivel de recursos presupuestarios importante (aunque con mucha diferencia entre lo que ejecutan unas y otras), lo que ha llevado consigo la necesidad del desarrollo de una normativa en la materia, un organigrama y unos recursos humanos destacados. Por otra parte, los Entes Locales que ejecutan un nivel de recursos más reducido. Sin embargo, tal y como se ha destacado anteriormente, dentro de las entidades locales hay una variedad de sujetos, desde municipios con un número elevado de habitantes como Madrid o Barcelona a otros con escasa población. Además, en cooperación también participan las Diputaciones provinciales y en menor medida las comarcas, áreas metropolitanas o los ya mencionados Fondos de cooperación.

- Entes Locales. En el momento de la elaboración de la política, el papel que juegan los expertos y ONGD es destacado, especialmente allí donde no existe una experiencia importante en la política a desarrollar. Dependiendo de la implicación personal de los responsables políticos y de la movilización civil, en algunos municipios existe una estructura organizativa importante en torno al área de cooperación al desarrollo: funcionarios más o menos especializados en el tema y la existencia de un Consejo Local de Cooperación. Una de las muestras de que la Administración local empieza a prestar atención a esta materia se puede ver por la designación de un técnico municipal destinado al área de cooperación, generalmente adscrito a la concejalía o delegación de bienestar social. La planificación en el ámbito local, más allá de las subvenciones a ONGD que tienen carácter anual y, por tanto, no suponen planificación, está reservado a escasos ayuntamientos. Un ejemplo de lo contrario son los reglamentos de cooperación (que poseen muchos municipios grandes o medianos) o la planificación de ayuntamientos como el de Córdoba (www.cooperacion.ayuncordoba.es).
- Comunidades Autónomas. Una vez promulgada la Ley 23/1998, algunas CC. AA. decidieron, en el marco general que les permitía la Ley Estatal de cooperación, regular un marco para sus Administraciones Públicas, con el fin de dotar de una mayor coherencia a la cooperación desarrollada en la misma. Aun siendo conscientes de la disparidad en el desarrollo y evolución de las políticas de cooperación implementadas por las distintas comunidades, podemos observar importantes avances. En la actualidad todas las CC. AA. cuentan con una ley en la materia y todas, salvo Murcia, cuentan con planes a medio plazo que proyectan las acciones a cuatro años. En cuanto a la planificación de la cooperación autonómica, se desarrolla, con carácter general, a través de planes directores cuatrienales, elaborados por el Gobierno y aprobados por las asambleas parlamentarias, previo dictamen de los Consejos Autonómicos de cooperación al desarrollo. El plan director, a su vez, se canalizará a través de planes anuales aprobados por el gobierno de la Comunidad, a propuesta de la Conse-

jería competente en esta materia y previo dictamen de los Consejos Autonómicos de Cooperación. En él se desplegarán los objetivos, las prioridades y los recursos establecidos por el plan director. Así mismo, en él se incorporan mecanismos de evaluación de la cooperación realizada. Junto a ello, es común que las Autonomías cuenten con una planificación a medio-largo plazo por sectores de actuación y por países prioritarios, de manera muy similar a lo que ocurre a nivel estatal.²

4. LOS RECURSOS DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

La ejecución de la cooperación descentralizada y los recursos utilizados tienen caracteres muy dispares en cada institución. Sin embargo, sí se pueden observar determinadas características comunes que son más acusadas en el ámbito local que en el autonómico:

- Mayor ámbito de libertad en las actuaciones subestatales, al margen de intereses políticos. Buen ejemplo de ello es el alto nivel de cooperación que existe con el pueblo saharauí.
- Es destacable la ausencia de unidades gestoras, técnicamente dotadas, sobre todo en los municipios más pequeños. La limitada experiencia y la falta de recursos es una constante en los entes subestatales, aunque en gran medida todo ello depende del interés de los responsables políticos.
- La mayor parte de los fondos destinados a cooperación son gestionados de forma indirecta a través de ONGD. En la actualidad todas las Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos grandes tienen un mecanismo más o menos complejo y elaborado de subvención a ONGD, y destinan a tal partida el grueso del presupuesto de cooperación.
- La sensibilización y la educación para el desarrollo. Este tipo de cooperación, al partir de las instancias políticas más cercanas al ciudadano, puede lograr una mayor implicación de

² Para más información sobre la cooperación autonómica hay varios artículos especificados en la bibliografía, especialmente Martínez y Sanahuja (2010) y Hombrado Martos (2008).

la población en las acciones de cooperación. Las entidades locales y autonómicas parecen estar en mejor posición para motivar la participación de la sociedad en tareas solidarias, propiciar un mayor conocimiento de sus acciones y respaldar campañas de sensibilización e información. De acuerdo con esta perspectiva, son numerosos los gobiernos locales y regionales que establecen convocatorias específicas para financiar actividades de educación para el desarrollo y sensibilización.

- La especialización de la ayuda es muy destacada. Tanto la distribución geográfica como la sectorial han permanecido constantes en el tiempo, lo que permite definir el perfil tipo del proyecto financiado por la COD como una intervención destinada a crear pequeñas infraestructuras sociales o de servicios en un país de América Latina.

Modalidades de gestión: directa e indirecta

El modo de gestión de la cooperación descentralizada es fundamentalmente de manera directa o indirecta, aunque en los últimos años también se han utilizado otros instrumentos de cooperación como, a nivel autonómico, el apoyo presupuestario y los convenios a organizaciones internacionales o las redes de colaboración³ a nivel local, aunque en ambos casos se utilizan de manera minoritaria.

- Cooperación Indirecta. La tónica dominante en la Cooperación Descentralizada es la delegación de la gestión de la cooperación en manos de las ONGD. En torno al 85% de los fondos se gestionan indirectamente a través de las subvenciones que las

³ Estas redes, de carácter multilateral, agrupan a ciudades de todo el mundo (CGLU), bien por regiones (Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas) o a personas (Unión Iberoamericana de Municipalistas). Su acción puede consistir en acciones generales donde los participantes presentan sus propias ideas e iniciativas o apuestan por el fortalecimiento de la gobernabilidad local orientando sus programas a construir dichas capacidades. Como denominador común, los Municipios, Provincias, Federaciones y Fondos insertos en estas redes persiguen la descentralización y fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en aquellos países altamente centralizados, así como el dialogo y el intercambio de experiencias como enriquecimiento mutuo.

administraciones donantes reparten entre las organizaciones no gubernamentales. La ventaja de esta modalidad de cooperación es que se cuenta con la experiencia de este tipo de organizaciones y, además, con su estructura y medios, lo que permite abaratar costes en la gestión. Igualmente, se evita que puedan tachar la política de los entes donantes como una forma de penetración cultural y económica. De todos modos, las subvenciones a estos organismos no debe implicar, en ningún caso, que las ONGD se transformen en «brazos ejecutores» de una política ajena, puesto que una de las grandes virtudes de la cooperación que canalizan las entidades descentralizadas es, precisamente, su independencia, que les otorga una capacidad de acción diferente a la de las instituciones gubernamentales. Una de las críticas más importantes que se puede hacer es que en ocasiones se ha entregado a algunas ONGD la realización de programas sociales clásicamente municipales, lo que ha acarreado el debilitamiento de las ya frágiles estructuras de los Entes Locales (sobre todo en el caso latinoamericano), un déficit democrático y una cierta privatización encubierta de las políticas municipales. Además, a pesar de que las propias ONGD cuentan con una nueva fuente de financiación en la cooperación descentralizada, no se muestran especialmente receptivos hacia la misma, y ello por la diversidad de los criterios, requisitos y plazos de cada una de las convocatorias que realizan los entes subestatales.⁴

- Cooperación Directa. La cooperación directa es la que lleva a cabo por sí misma la administración donante, ejecutando y gestionando ella misma el proyecto de cooperación. La cooperación directa tiende a ser una modalidad poco o nada desarrollada por las Comunidades Autónomas, con excepción de Andalucía, que destina alrededor del 45% de su partida presu-

⁴ Hasta tal punto llega la descoordinación en las convocatorias de subvenciones que la CONGDE ha realizado en dos ocasiones (2000 y 2008) un proyecto sobre «Homogeneización de criterios para la Cooperación Descentralizada». A través de este proyecto y del estudio que se encuadra dentro de él, la CONGDE ha pretendido sentar unas bases comunes para la convocatoria de subvenciones de cualquier ente local o autonómico, de manera que se clarifiquen los requisitos, documentos a presentar, plazos, etc. El último de dichos informes puede obtenerse en http://www.coordinadoraongd.org/uploads/documentos/20090623_120619_Guia.pdf

puestaria a la cooperación que denominan «institucional». Las corporaciones locales tampoco suelen prestar atención a esta modalidad de cooperación, salvo que lo hagan a través de la figura del hermanamiento entre ciudades.⁵ Y es que, a pesar de que las entidades subestatales españolas poseen indudables ventajas comparativas eliminando intermediarios superfluos y reforzando el papel de las regiones y municipios del Sur en su territorio, lo cierto es que es poco utilizada por las dificultades de su gestión. Desde las entidades descentralizadas españolas se podría optar de manera más decidida por la cooperación directa como base para un verdadero desarrollo municipal/regional, ya que implica la creación de redes de mejora, el progreso de la organización y la modernización del funcionamiento de los gobiernos más cercanos al ciudadano, el intercambio de experiencias administrativas y políticas para una mejora en la gestión de los servicios y acciones de salud, educación, servicios sociales, planificación urbana, agua residuos sólidos, etc., contribuyendo así mismo a la formación del personal. El ente local y autonómico se convierte entonces en el mejor valedor de las municipalidades del Sur, siendo el intercambio de experiencias una experiencia positiva tanto para unos como para otros. En este aspecto debemos destacar

⁵ El término *hermanamiento* se ha convertido en una palabra de uso común para describir la relación especial que se da entre dos comunidades locales que comparten algo y se apoyan mutuamente. Esta figura es la expresión más acabada de acercamiento entre pueblos. Los objetivos de esta modalidad de cooperación se han orientado a la promoción de relaciones de amistad y solidaridad entre sus respectivas comunidades, a los intercambios culturales, al apoyo de proyectos de desarrollo y, en menor medida, a la promoción de intereses económicos. Las relaciones que promueve se caracterizan por su horizontalidad y tienen como fin último contribuir al conocimiento del otro y a la construcción de unas relaciones internacionales más participativas. El hermanamiento suele surgir por razones de amistad o de sintonía ideológica, pero sólo se mantendrá si realmente hay una voluntad política y social. Es necesario que no queden en mera retórica o imagen, sino que se impliquen en acuerdos y proyectos concretos, más allá de las visitas oficiales, sirviendo como una fórmula de apoyo a las estructuras municipales e impulso al desarrollo democrático. Para más información sobre los hermanamientos y ejemplos concretos de los mismos puede leerse Ruiz Seisdedos (2008 *b*). Para una información más detallada sobre el funcionamiento de este instrumento en la cooperación española puede leerse la evaluación realizada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2011).

los programas de fortalecimiento institucional y formación de técnicos municipales sobre técnicas de gestión de diferentes servicios públicos que prestan habitualmente los municipios. De esta manera, se contribuye al desarrollo de gobiernos locales y regionales fuertes, mediante el asesoramiento, la transferencia y adecuación tecnológica, y la capacitación.

Prioridades geográficas y sectoriales

Los países y sectores prioritarios han evolucionado poco desde los inicios de la cooperación descentralizada. En las siguientes líneas se plasman, por separado, las prioridades de Entes Locales y Comunidades Autónomas.

- Entes Locales. Desde la perspectiva de su orientación geográfica, el rasgo más sobresaliente es la destacada concentración regional en torno a América Latina. Los niveles de concentración, aunque comprensible dada la limitada experiencia de las administraciones donantes, que motiva su inclinación hacia escenarios más conocidos, deberían ser sometidos a un proceso de cambio para permitir incluir entre los receptores a los países más pobres.

En cuanto a las prioridades sectoriales, más de la mitad de los recursos se destinan a infraestructuras y servicios sociales básicos, lo que incluye educación, salud reproductiva, abastecimiento de aguas, etc.

- Comunidades Autónomas. En relación con las prioridades geográficas, el destino de la AOD de las CC. AA. se centra, con carácter general, en los países de América Latina, especialmente en la zona andina y Centroamérica, y el resto de la ayuda se distribuye, principalmente, en el África subsahariana. No obstante, los proyectos son cada vez más ambiciosos y la mayor parte de las CC. AA. están ampliando su marco de actuación. Así, por ejemplo, Castilla-La Mancha está actuando además de en América del Sur, América Central y el Caribe,

en el África subsahariana, el mundo árabe y Asia y, recientemente, en Canarias se ha firmado el primer plan para convertir las islas en plataforma de la cooperación española en África Occidental.

La planificación sobre las prioridades sectoriales de las CC. AA. está experimentando en los últimos años un importante desarrollo y estas empiezan ya a incluir en sus Planes estrategias sectoriales y horizontales de intervención. Por sectores de actuación, se observa un alto grado de diversificación de la AOD autonómica; los servicios e infraestructuras sociales son el área que más recursos recibe, y dentro de ella, los sectores de salud y educación.

Organismos y comisiones

El aparato organizativo creado en torno a la cooperación descentralizada es muy distinto según nos encontremos ante Entidades Locales o Comunidades Autónomas, como se verá en las siguientes líneas.

- Entes Locales. Dependiendo de la implicación personal de los responsables políticos y de la movilización civil, en algunos municipios existe una estructura organizativa importante entorno al área de cooperación al desarrollo: funcionarios más o menos especializados en el tema y la existencia de un Consejo Local de Cooperación. A través de los Consejos Municipales la ciudadanía puede aportar su visión en esta área. En general este órgano se encarga de la elaboración de los presupuestos, así como de establecer las bases que han de regir la adjudicación de proyectos de cooperación, de la definición de las prioridades geográficas y sectoriales de las políticas municipales, así como el seguimiento y evaluación de los programas aprobados. En cuanto al funcionamiento de los consejos debemos decir que en muchos casos las ONGD participan como meras asesoras de la cooperación prestada por el Ente Local, pero otras veces el Consejo se constituye como un verdadero órgano adjudicador de los proyectos a financiar, lo que supo-

ne la delegación de competencias hacia este Consejo por los órganos competentes para ello (Alcalde y Pleno). En muchos casos, por lo tanto, son las propias ONGDs incluidas dentro de los Consejos de cooperación las que establecen las bases de las convocatorias de subvenciones, que son al fin y al cabo la plasmación de la política, pues en ellas se establecen prioridades geográficas y sectoriales, objetivos, principios, controles, etc. El que las ONGD colaboren en el diseño de la política es positivo, pues los políticos se apoyan en expertos en este campo; sin embargo, hay que evitar clientelas políticas a las que pueda dar lugar que las ONGD sean al mismo tiempo juez y parte.

- Comunidades Autónomas. Dentro del armazón organizativo podemos distinguir tres tipos de órganos. Los órganos rectores de la cooperación en estas normas autonómicas suelen ser los siguientes:

- asambleas parlamentarias,
- gobiernos regionales, y
- las distintas Consejerías (algunas Autonomías siguen el modelo estatal, según el cual algunas Consejerías pueden realizar acciones de cooperación y otras no; normalmente la Consejería que gestiona el grueso de la AOD suele ser la de Presidencia o la de Bienestar Social).

Respecto a los órganos ejecutivos que se encargan de la gestión se puede apreciar que existe un doble modelo: o bien se trata de una Dirección General (órgano directivo), opción más generalizada ya que en este caso son diez las CC. AA. que encontramos, o bien de una Agencia, que pertenece ya al nivel de Administración Institucional y que han desarrollado Andalucía, Cataluña, Madrid, País Vasco, Aragón, Asturias y Extremadura. Esta última parece ser la tendencia a seguir, al igual que el nivel estatal. Asimismo se suelen establecer unos órganos consultivos en la materia, donde participan tanto los agentes sociales comprometidos con la solidaridad (ONGD, Universidades, Sindicatos, Entidades Locales, etc.) como el equipo responsable de la política de cooperación en el ámbito técnico y político. Por último, es

preciso aludir a los órganos de coordinación establecidos para dar coherencia a la política de cooperación desarrollada desde el ámbito de la Comunidad Autónoma, y que pueden ser de dos tipos. Unos permiten la colaboración entre las diversas Consejerías que pueden realizar acciones de cooperación. Otros son órganos de coordinación entre el gobierno autonómico y las entidades locales de su ámbito territorial.

Coordinación de actores

La cooperación descentralizada tiene importantes puntos positivos a su favor,⁶ pero también cuenta con aspectos que deben mejorarse. Uno de los más destacados es la necesidad de coordinación y colaboración entre la pluralidad de actores públicos que participan en la gestión de nuestra cooperación. A nivel general, podemos decir que el Estado central marca los principios, objetivos y estrategias (sectoriales y por país) –art. 20, ley 23/1998– y los otros dos niveles deben amoldarse a los mismos. Sin embargo, la práctica no indica que realmente esto suceda así. Aunque en la mayoría de los casos los objetivos y prioridades coinciden con los del Estado central, esto no es consecuencia de relaciones entre ellos, sino de intereses en las mismas zonas de intervención (Centroamérica, países andinos, Magreb, etc.). En un primer momento, ciertas CC. AA. firmaron convenios de colaboración (Andalucía, Madrid) con la Agencia Española de Cooperación Internacional. De esta forma, las relaciones entre las CC. AA. y el Estado fueron distendidas y, como muestra de ello, la Agencia ofreció en esas primeras reuniones la posibilidad de participación de las CC. AA. en las Comisiones Mixtas,⁷ algo que fue una realidad especialmente a partir de 2001. También en esos primeros años, la AECID firmó convenios de colaboración para el traspaso de infor-

⁶ Para más información sobre las relaciones intergubernamentales y la coordinación entre las Comunidades Autónomas y el Estado central puede leerse Hernández Ferreiro y Hombrado Martos (2010), Hombrado Martos (2008), Ruiz Seisdedos (2007).

⁷ Se celebran para acordar y hacer seguimiento a los programas de cooperación con cada país receptor de fondos de la cooperación bilateral.

mación con la FEMP, como representante de los Entes Locales (en los últimos años, estos acuerdos se han extendido a los Fondos de cooperación).

Junto a la colaboración en el traspaso de información, debido a la especial configuración de nuestro sistema de cooperación al desarrollo, han sido varios los consejos creados con la intención de concertar a los diversos actores que gestionan la política de ayuda. El principal órgano que debemos destacar en las relaciones entre niveles de gobierno es la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo, creada por la Ley 23/1998. Se trata de un órgano de coordinación y concertación entre los diversos agentes de la cooperación. Vienen reflejados su creación y objetivos en el art. 23 de la Ley de Cooperación, y queda asignada al ejecutivo la regulación y puesta en marcha de esta comisión. Se desarrolló por Real Decreto 22/2000, de 14 de enero, por el que se regulan la composición, organización y funciones de la misma. Dicha comisión nace con el fin de convertirse en un foro de colaboración y de concertación entre las Administraciones Públicas que destinan recursos a la cooperación al desarrollo para lograr la más eficaz y adecuada utilización de los fondos. La composición de la Comisión se nutre de representantes de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los Entes Locales. En cuanto a los aspectos referidos a su funcionamiento, se reúne como mínimo dos veces al año, y asimismo, por acuerdo del Pleno o de la Comisión Permanente, se podrán constituir ponencias, grupos de trabajo o comités especializados para el mejor cumplimiento de sus fines.

El balance de su puesta en marcha, sin embargo, es un tanto desalentador, como recoge el Plan Director 2009-2012, que ahonda en la necesidad de reformarla y crear una Conferencia Sectorial.⁸

Las reformas propuestas por el Plan Director tampoco han conllevado importantes cambios de tendencia, pues en octubre de 2009 se constituyó la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo, institución de carácter político que complementaría las funciones de la Comisión Interterritorial, de

⁸ Puede leerse el Plan Director en sus páginas 73 y siguientes.

carácter más técnico. Pues bien, esta no se reúne desde septiembre de 2010.

Al margen de ellos también debemos observar cómo se interrelacionan los gobiernos regionales y los entes locales, aunque en este apartado las relaciones son diferentes en cada una de las CC. AA. La mayoría de las leyes autonómicas existentes hacen referencia a los entes locales y a los Fondos de Solidaridad, dejando constancia de la independencia entre niveles territoriales y estableciendo mecanismos y órganos de concertación propios.

Además, desde hace unos años se está produciendo una concertación horizontal entre las propias CC. AA, que se han reunido en tres ocasiones para buscar el diálogo y la colaboración entre ellas.

En los últimos años, los avances dados han sido muy destacados, y se han completado con la invitación que reciben los entes descentralizados para participar en las reuniones para la preparación de las Estrategias País y Estrategias Sectoriales.

Otras formas de coordinación y articulación de actores que aquí únicamente enumeramos son:

- Los Fondos de Cooperación, que como ya se ha destacado son organismos novedosos, actores y coordinadores de entidades locales. Junto a los Fondos se constituyó en septiembre de 1995 la instancia de coordinación entre ellos que es la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad.
- La cooperación sobre el terreno a través de las Oficinas Técnicas de Cooperación.⁹
- Los programas conjuntos en los que participan el Estado central, las Comunidades Autónomas y Entes Locales como los Programas AZAHAR, ARAUCARIA O MUNICIPIA.

5. EVALUACIÓN

Las evaluaciones en cooperación son marginales en cuanto a la calidad y cantidad, y la mayoría son de tipo meramente económico,

⁹ Pueden leerse las páginas 75 y siguientes del Plan Director 2009-2012, donde se trata este tema con mayor profundidad

consistente en la fiscalización y control económico de las subvenciones concedidas a ONGD. Sin embargo, la situación tiende a revertirse. Existen ejemplos de evaluaciones realizadas en el FAMSI o en los Ayuntamientos de Granada o Córdoba. Se trata de evaluaciones realizadas sobre el terreno de algunos de los proyectos ejecutados con sus fondos. Sin embargo, el desembolso de una evaluación y la inexperiencia en este campo hace que estas sean escasas y difíciles.

6. COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA Y LA ACTUAL CRISIS ECONÓMICA

La actual crisis económica que vive Europa, en general, y España, en particular, está teniendo su repercusión en todas las políticas públicas, especialmente las sociales. En este contexto, una de las políticas que está sufriendo unos recortes más serios es la política de cooperación al desarrollo. Si a nivel estatal los recortes se cifran en más del 50%, dependiendo de la institución en la que fijemos nuestra atención, los recortes e incluso la desaparición de algunas políticas locales y autonómicas está siendo muy grave.

A modo de ejemplo, Comunidades Autónomas como Baleares, Murcia o Castilla-La Mancha han hecho desaparecer su presupuesto de cooperación o lo han reducido a algo meramente anecdótico. Por su parte, otras regiones que estaban a la cabeza de recursos destinados a solidaridad han sufrido importantes recortes, como Cataluña, que está teniendo graves problemas de impago debido a la reducción del 55% de su presupuesto (*El País*, 15 de julio de 2011), o Andalucía, que en 2011 ha reducido los fondos ejecutados en un 16% y en el 2012 en un 21% (datos de la Consejería de Presidencia).

En el ámbito local, la situación es más grave si cabe por los déficits acumulados por las instituciones públicas en este ámbito. Ayuntamientos como Granada o Madrid han reducido a cero su presupuesto en cooperación.

Todo este panorama, siendo desolador, no tiene que hacernos sino observar la posibilidad de realizar una reflexión seria y profunda sobre qué es y qué significa la cooperación descentralizada,

propiciando cambios y reacomodos en la misma. Es necesario que la cooperación descentralizada se centre en ámbitos con acciones más horizontales y participativas, basadas en que la asistencia técnica o *know-how* puedan ser los instrumentos más utilizados en la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo. Este puede ser un buen momento para hacer recopilación de lo realizado y adecuar presupuestos en ocasiones inflados. Es necesario pensar y repensar la cooperación descentralizada para realizar una reinención de la misma con la vista puesta en lo cualitativo.

Junto a ello, es esencial tener claro qué tipo de relaciones queremos mantener con las ONGD, si estas se configuran como meras prestadoras e implementadoras de servicios a través de proyectos o son parte de un entramado más rico, participativo y horizontal en el que contar con ellas en cada una de las fases de la política descritas y en el que sean vistas como verdaderas aliadas.

La necesidad de agrupar y tener claras las prioridades, nos debe llevar a reducir el número de países receptores. Se observa como prioritario, por tanto, seleccionar nuestras prioridades, realizar reflexiones sobre la influencia de la cooperación descentralizada en la agenda política y concretar las prioridades en menos países pero con relaciones más estables, duraderas y significativas.

Al mismo tiempo, se observa como prioritario apostar de manera más decidida por la sensibilización, la educación para el desarrollo y la formación. Las entidades locales y autonómicas parecen estar en mejor posición para motivar la participación de la sociedad en tareas solidarias, propiciar un mayor conocimiento de sus acciones y respaldar campañas de sensibilización e información.

La necesidad de que las entidades locales y regionales planifiquen y programen a medio o largo plazo se observa como imprescindible, al mismo tiempo que tener claros los objetivos a perseguir con las políticas de desarrollo y cómo realizarlo.

Además, podemos aprender de la experiencia europea de otros países con modelos diferentes de cooperación descentralizada. De dicho análisis es posible conocer errores y acciones positivas extrapolables a nuestro país. Así, por ejemplo, en Alemania las entidades subestatales no realizan acciones de ayuda de emergencia o de tipo

humanitario. Y en países como Bélgica o Francia, los hermanamientos y las redes entre municipios son un instrumento muy utilizado.

Por último, no debemos olvidar que la cooperación debe sustentarse para llevar a cabo sus acciones en el gran apoyo ciudadano que suscitan las políticas de cooperación al desarrollo.

En esta línea de replantearse la cooperación en estos momentos de crisis y hacerla resurgir basándose en sus verdaderas potencialidades surge INCIDEM (Instituto de Cooperación Internacional y Desarrollo Municipal), integrado por personas vinculadas desde hace años a la cooperación descentralizada. Su puesta en marcha tuvo lugar en el seminario «Cooperación descentralizada: nuevas oportunidades» celebrado el 7 de marzo de 2012, en el que se debatió el nuevo rumbo que debe tomar la cooperación descentralizada.

7. RESUMEN

La cooperación descentralizada es una de las características más destacadas del modelo español de cooperación al desarrollo. La importancia del papel que desarrollan los entes descentralizados españoles ha sido puesta de manifiesto, entre otros, por el CAD, que desde su primer examen de la cooperación de nuestro país, en 1994, establecía la originalidad y la influencia positiva de la misma.

La cooperación descentralizada ha evolucionado mucho en los últimos años, tanto a nivel cuantitativo (recursos gestionados, personal técnico dedicado a esta área) como cualitativo (planificación, organigrama, gestión directa). Y dicha evolución nos debe hacer plantear la necesidad de huir de dicho concepto, pues el de cooperación autonómica y local es más idóneo dadas las características tan dispares de unos y otros actores. La cooperación autonómica tiene unos recursos presupuestarios muy destacados, lo que ha venido de la mano de una legislación en la materia, una planificación y un organigrama más o menos complejo. La cooperación local, por el contrario, engloba actores con muy diverso nivel de normativa, planificación y recursos gestionados. En general, se

puede hablar de un modelo cada día más dispar, en el que algunas instituciones avanzan hacia una cooperación preocupada por la calidad y otras, como entes locales pequeños o comunidades autónomas con escaso presupuesto, participan en esta acción pública sin excesivo interés.

8. BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV. (2000): *La Cooperación Descentralizada para el Desarrollo Humano. La contribución española a un debate internacional*, AIETI e ICEI, Madrid.
- AA. VV. (2006): *Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada. Superar las inercias y construir espacios nuevos*, PTM Mundubat, Bilbao.
- CAD-OCDE (2006): «Aid Extended by Local and State Governments», *DAC Journal 2005*, Volume 6, No. 4. <http://www.oecd.org/dataoecd/47/62/35935258.pdf>
- CAMPS, N. y S. MARTÍ (2001): «Las redes de solidaridad y las políticas locales de cooperación al desarrollo», en BLANCO, I. y R. GOMÁ (coords.): *Gobiernos Locales y redes participativas*, Editorial Ariel, Barcelona.
- DÍAZ, L. (2008): *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las Relaciones Internacionales Contemporáneas*, La Catarata e IUDC-UCM, Madrid.
- DUBOIS, A. (2000): «Cooperación descentralizada», en PÉREZ, K. (dir.): *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Icaria-Hegoa, Bilbao.
- FEMP (2008): *Informe de Cooperación de Entidades Locales*, FEMP, Madrid. <http://cooperacion.femp.es/index.php/documentacion>
- GÓMEZ, C. (2008): *Una visión panorámica de la cooperación de las entidades locales. Reflexiones sobre su papel y su futuro*, Vitoria. <http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/33961.pdf>
- GONZÁLEZ-BADÍA, J. y S. Ruiz (2004): *La cooperación al desarrollo: un reto para los entes descentralizados*, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada.
- GONZÁLEZ, J. R. (1998): *Cooperación descentralizada, ¿un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, La Catarata e IUDC-UCM, Madrid.
- GRASA, R. (2006): «Instituciones para una cooperación al desarrollo de calidad: aclaraciones y propuestas iniciales», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 72.
- HERNÁNDEZ, C. y A. HOMBRADO (2010): «Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas en la nueva legislatura: nuevas oportunidades y retos», *Documento de Trabajo 53/2010 del Observatorio de Políti-*

- ca Exterior Española*, Fundación Alternativas, Madrid. <http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/documentos-de-trabajo/coordinacion-de-la-cooperacion-espanol-al-desarrollo-entre-el-gobierno-central-y-las-comunidades-autonomas-en-la-nueva-legislatura-nuevas-oportunidades-y-viejos-retos>
- HOMBRADO, A. (2008): «Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española», *Documento de Trabajo 20/2008 del Observatorio de Política Exterior Española*, Fundación Alternativas, Madrid. <http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/documentos-de-trabajo/coordinacion-entre-el-gobierno-central-y-las-comunidades-autonomas-asignatura-pendiente-de-la-cooperacion-espanola>
- MARTÍNEZ, I. y J. A. SANAHUJA (2010): «La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España», *Documento de Trabajo n.º 38*, Fundación Carolina, Madrid. <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/documentostrabajo/Documents/DT38.pdf>
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (2011): «Cooperación municipal directa a través del instrumento del Hermandamiento», *Informe de Evaluación n.º 28*, SECI y DGPOLDE, Madrid. <http://www.maec.es> (Sección de Cooperación Internacional/Publicaciones)
- (2011 b): *Plan Anual de Cooperación Internacional (Seguimiento) 1998 a 2008*, Madrid. <http://www.aecid.es/>
- (2012). *Plan Director de la Cooperación Española 2000-2004, 2005-2008, 2009-2012*, Madrid. <http://www.aecid.es/>
- PALACIOS, M. M. (2005): *La cooperación descentralizada municipal: el caso del Ayuntamiento de Córdoba*. Tesis doctoral, ETEA y Universidad de Córdoba, Córdoba.
- PIQUERAS, A. (2000): «Reflexiones y propuestas para la cooperación descentralizada española», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 6.
- RUIZ, S. (2007). *Los encuentros y desencuentros entre administraciones: la cooperación descentralizada en España*. Congreso Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración. <http://www.aecpa.es/>
- (2008 a). *La organización y gestión en Andalucía de la política de cooperación al desarrollo*, Junta de Andalucía, Sevilla.
- (2008 b). *La cooperación descentralizada, un nuevo modelo de desarrollo: Análisis de las relaciones España-Nicaragua*, *Revista de Historia Actual Online*. <http://historia-actual.org/Publicaciones/index.php/haol/article/view/236/224>

- (2009): *La teoría y la praxis de la cooperación descentralizada: tres estudios de caso*, Observatorio de Cooperación Descentralizada, Montevideo. <http://www.observ-oed.org/>



3·

Eficacia de la ayuda en la cooperación descentralizada

IGNACIO MARTÍNEZ MARTÍNEZ
Estudios de la Plataforma 2015 y más



1. INTRODUCCIÓN

El contenido de este material trata de reflejar el desafío que supone para los gobiernos descentralizados, con una mirada especial al caso español, el desarrollo de unas prácticas de cooperación más eficaces y transformadoras. Este desafío, como se expone a lo largo de estas páginas, está motivado por las transformaciones en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo, a raíz de la denominada agenda de la eficacia de la ayuda que tiene en la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra sus principales marcos de referencia. Por otra parte, el diagnóstico sobre el estado de la cooperación descentralizada española pone de manifiesto la necesidad de esta reflexión, así como del desarrollo de unas prácticas más eficaces. En definitiva, la combinación de factores externos y factores domésticos hacen del análisis sobre la eficacia de la cooperación descentralizada uno de los más importantes debates en la actualidad en torno a la ayuda de los gobiernos descentralizados.

Los principales objetivos de aprendizaje planteados en este capítulo son los siguientes:

- Conocer la existencia de la agenda de la eficacia de la ayuda y su relación con los gobiernos descentralizados como agentes de desarrollo y partícipes del sistema de cooperación internacional para el desarrollo.
- Conocer las potencialidades de los gobiernos descentralizados en relación con los principales principios en los que se articula la agenda de la eficacia de la ayuda.
- Fomentar el análisis crítico sobre el estado de la cooperación descentralizada en España.

- Reflexionar sobre las prácticas favorecedoras de la eficacia de la cooperación descentralizada.

2. LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA ANTE LA AGENDA DE EFICACIA DE LA AYUDA

Los gobiernos descentralizados como actores de cooperación para el desarrollo

Las dos últimas décadas han sido protagonistas de numerosos y profundos cambios sociales, políticos, económicos y culturales. El fenómeno más relevante de este periodo es el proceso de globalización, que ha transformado nuestro mundo, y de manera especial ha modificado el modo en que se relacionan los distintos actores –políticos, sociales, económicos y culturales–, cada vez más interconectados a escala mundial.

Junto a los cambios globales, y en parte como consecuencia de ellos, se han producido también transformaciones relevantes para el ámbito local: el creciente impulso de procesos de descentralización política y administrativa en buena parte de países del mundo, y la emergencia de una sociedad civil global, que combina la organización y la movilización en el territorio en respuesta a problemas globales.

Ambos fenómenos desarrollados en el contexto de la globalización han puesto de manifiesto la estrecha conexión existente entre lo local y lo global y, con ello, el creciente papel internacional que juegan los gobiernos descentralizados. Este nuevo escenario contrasta con la visión «estatocéntrica» dominante hasta los años ochenta del pasado siglo, resultado de varias décadas de existencia de un mundo bipolar caracterizado por la política de bloques resultante tras la Segunda Guerra Mundial.

En estas dos décadas la visión «estatocéntrica» ha sido superada, y se ha evidenciado el importante papel de los actores no estatales en las cuestiones internacionales y, muy especialmente, en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo.

La creciente participación de los gobiernos descentralizados en el escenario global se asienta, entonces, en el mencionado cambio

del contexto internacional. Asimismo, se justifica también en el papel que estos gobiernos desempeñan en los procesos de desarrollo a través de su participación en el diseño y gestión de políticas públicas en el ámbito local, su contribución a los procesos de gobernanza local, sus aportes en materia de desarrollo local o su papel en los procesos de descentralización política y administrativa. Se trata de aspectos de enorme relevancia para avanzar hacia una mejor gobernanza global que, a su vez, evidencian el papel estratégico de los gobiernos descentralizados en la agenda internacional de desarrollo.

En este contexto, marcado por el papel de los gobiernos descentralizados como actores de desarrollo y por un contexto internacional favorable, se ha registrado un aumento de la cooperación descentralizada. Del total de los países donantes, es en España donde mayor relevancia ha adquirido la cooperación descentralizada, tanto por la dimensión cuantitativa que ha llegado a alcanzar como por el complejo marco institucional al que ha dado lugar (CAD/OCDE, 2005). Por este motivo, la cooperación descentralizada española ofrece una gran oportunidad para analizar las potencialidades que encierra y los desafíos a los que se enfrenta la cooperación descentralizada.

La agenda de la eficacia de la ayuda

Los problemas de eficacia no son exclusivos de la cooperación descentralizada, sino que afectan al sistema de ayuda en su conjunto. La ineficacia es el resultado de la propia naturaleza de este sistema (Sanahuja, 2007), de las asimetrías existentes en las relaciones establecidas entre los socios, de las limitaciones de las modalidades que adopta la ayuda y de las deficiencias en la gestión de los instrumentos a través de los que se canaliza la ayuda, entre otras razones. Asimismo, la falta de eficacia también afecta a que los logros alcanzados por las políticas de cooperación entren en contradicción con los resultados de otras políticas desempeñadas por los mismos actores que, a través de su política de ayuda, pretenden favorecer los procesos de desarrollo de los países socios. A menudo las políticas de cooperación colisionan con otras políticas

con mayor capacidad de generar, o impedir, dinámicas de desarrollo como las políticas migratorias, comerciales, agrícolas, de seguridad..., por citar sólo algunas de las más evidentes. Así pues, para poder hablar genuinamente de eficacia de las políticas de ayuda es necesario ampliar la mirada hacia el conjunto de las políticas con las que se interrelacionan para poner el foco en el avance de la coherencia del conjunto de las políticas públicas con el desarrollo.

Existen, pues, importantes limitaciones para que la ayuda cumpla de manera eficaz con el objetivo de promover el desarrollo de los países del Sur. Estas restricciones han servido de argumento para los críticos con el sistema de ayuda, algunos de los cuales han puesto en duda su propia legitimidad. Asimismo, numerosas críticas han procedido del interior del sistema de ayuda y han servido como un incentivo para la reflexión y la búsqueda de nuevas prácticas más eficaces.

A raíz de esta perspectiva crítica se ha generado en los últimos años un importante debate entre los actores del sistema de ayuda. Este se ha centrado en la búsqueda de mecanismos para superar las limitaciones y para transformar las relaciones y prácticas de cooperación para logara mejores resultados.

Como resultado se ha constituido en los últimos años la denominada agenda de la eficacia de la ayuda. Se trata de una agenda, construida a partir de encuentros denominados Foros de Alto Nivel, que ha ido alcanzando un consenso y una repercusión crecientes, y cuyos principales referentes son la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda y el Programa de Acción de Accra (PAA).

La Declaración de París se firmó en marzo de 2005¹ en la capital francesa con el objetivo principal de lograr una ayuda más eficaz. Para ello propone una transformación de las prácticas de cooperación asentada en cinco principios básicos de actuación: apropiación, alineamiento, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad.

El principio de apropiación afirma la importancia de que los países socios lideren sus propios procesos de desarrollo, y de que

¹ La Declaración de París fue firmada por 122 países –22 donantes, 89 receptores (denominados socios en el texto de la Declaración de París), 11 países nuevos donantes o no receptores–, 28 organismos internacionales y 14 organizaciones de la sociedad civil.

ejerzan la autoridad sobre las políticas y estrategias elaboradas para ello. Además, los donantes deben respetar el liderazgo de los socios y reforzar su capacidad de ejercerlo.

A partir de este liderazgo, el principio de alineamiento apunta la necesidad de que los donantes basen su apoyo en las estrategias, instituciones y sistemas nacionales de los países socios. El objetivo consiste en reforzar las capacidades de los socios y evitar la creación de estructuras de gestión paralelas y temporales por parte del donante, cuyos efectos a largo plazo no revierten en el desarrollo del país socio.

La armonización de las políticas de ayuda y el aumento de la coordinación de los donantes pretenden reducir los costes administrativos y de gestión ocasionados a los países socios, a través de una simplificación y homogeneización de los procedimientos utilizados por los donantes.

La gestión orientada a resultados consiste en una revisión de los sistemas a través de los que los donantes han gestionado y evaluado su ayuda, para favorecer una medición del impacto, resultados esperados y logros alcanzados, y no tanto en los recursos aportados, como habitualmente ocurre en el sistema de ayuda.

Por último, la mutua responsabilidad incide en la mayor simetría que debe caracterizar a la relación entre donante y país socio a partir de la información, transparencia y rendición de cuentas mutua, y no exclusivamente de receptor a donante.

Se trata, indudablemente, de principios de hondo calado desagregados en una serie de metas e indicadores, que ponen el acento en la transformación de algunas de las prácticas que limitan la eficacia de la ayuda pero que, al mismo tiempo, suponen un importante desafío de transformación de las prácticas de los socios y, especialmente, de los donantes.

Tres años después del nacimiento de la Declaración de París se firmó en Accra, la capital de Ghana, el Programa de Acción de Accra² con el objetivo de profundizar y acelerar las reformas acordadas en París. Por último, a finales de 2011 se llevó a cabo en Busan (Corea del Sur) el cuarto Foro de Alto Nivel sobre Eficacia

² El texto de la Declaración de París y el del Programa de Acción de Accra pueden consultarse en: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>

de la Ayuda para poner fin al proceso de construcción de la agenda de eficacia y abrir un nuevo dialogo para la creación de un partenariado global para el desarrollo.³

La agenda de la eficacia de la ayuda desde la perspectiva de la cooperación descentralizada

Los gobiernos descentralizados han tenido una relación difícil con esta agenda. Sin participación en la capital francesa, mostraron una gran distancia con la Declaración de París, fundamentalmente por su visión de la ayuda basada en los gobiernos centrales, que no reconocía a los actores descentralizados –ni a la sociedad civil– como actores fundamentales de desarrollo. Esta deficiencia fue parcialmente superada tres años después en Accra, donde se produjo la incorporación de los actores descentralizados y de la sociedad civil, y se generó un compromiso por la eficacia basado en un principio de apropiación más democrático y local.

Una pregunta que habitualmente se han hecho numerosos gobiernos descentralizados es si de una agenda como la de la eficacia de la ayuda –una agenda estatocéntrica, con una limitada participación de los gobiernos descentralizados y en la que los actores descentralizados no son reconocidos desde el inicio como agentes de desarrollo– emanan responsabilidades para ellos.

La respuesta no es sencilla, pero se puede afirmar que todos los actores que intervienen en el sistema de ayuda comparten, o deberían hacerlo, el mismo objetivo: promover el desarrollo de los países del Sur de la manera más eficaz posible. La agenda de la eficacia de la ayuda supone un significativo avance en este sentido por lo que, aunque diferentes, de esta agenda emanan responsabilidades para todos los actores.

Lógicamente, este hecho no implica que los actores descentralizados deban asumir de manera acrítica esta agenda y aplicar mecánicamente sus principios. No obstante, sí debe inspirar una

³ En la siguiente dirección puede consultarse la información oficial respecto al cuarto Foro de Alto Nivel: <http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/es/datos-generales/global-partnership.html>.

profunda reflexión con relación a las propias prácticas en materia de eficacia, conducir a hacer una lectura crítica de la agenda y, a partir de dicha lectura, promover nuevas prácticas favorecedoras de la eficacia.

Potencialidades de los gobiernos descentralizados para el desarrollo de una cooperación eficaz

Los principios recogidos en la Declaración de París, posteriormente ampliados y profundizados en Accra, ofrecen a los gobiernos descentralizados un importante margen para la reflexión y el desarrollo de una cooperación descentralizada más eficaz. Hasta la fecha, la literatura existente y los distintos análisis realizados han puesto el acento en las potencialidades de los gobiernos descentralizados en relación a los principios de apropiación, alineamiento y armonización:

Potencialidades en materia de apropiación

El principio de apropiación se basa en el ejercicio del liderazgo por parte de los socios con relación a los procesos de desarrollo. En este sentido, las potencialidades de los gobiernos descentralizados consisten, en buena medida, en hacer avanzar la agenda hacia un principio de apropiación democrática y local. Es decir, las potencialidades residen en la incorporación de los gobiernos descentralizados del Sur en el ejercicio del citado liderazgo: participación en la elaboración de planes estratégicos de desarrollo y en la definición de prioridades en el marco de las políticas públicas.

Además, la participación de los gobiernos descentralizados en el diseño de políticas y la definición de prioridades es importante para lograr una verdadera apropiación democrática, ya que se trata de los gobiernos más cercanos a la ciudadanía, los que se pueden dotar de mejores mecanismos de participación y, por lo tanto, los que pueden representar de manera más adecuada los intereses de los ciudadanos.

Junto a estas potencialidades relacionadas directamente con la naturaleza de los gobiernos descentralizados existen otras potencialidades, también en el ámbito de la apropiación, que tienen que ver con los objetivos y temáticas propios de la cooperación descentralizada (Martínez y Santander, 2009).

El fortalecimiento institucional en el ámbito local, el apoyo a los procesos de descentralización y gobernanza local, en la medida que se consoliden como los ámbitos de trabajo prioritarios de la cooperación descentralizada, favorecerán una mayor apropiación democrática y local. La orientación de la cooperación descentralizada hacia esta línea fortalecerá la capacidad de los socios locales en la participación en el diseño de políticas y prioridades, impulsando también la incorporación de la ciudadanía a los procesos de toma de decisiones.

Potencialidades en materia de alineamiento

El principio de alineamiento ha sido reivindicado históricamente por los socios del Sur. Como se mencionó anteriormente, aboga por una cooperación orientada hacia las estrategias, instituciones y procedimientos existentes en los países socios. Los gobiernos descentralizados tienen, por lo tanto, un importante campo de acción en materia de alineamiento con los planes de desarrollo y las políticas públicas en el ámbito local.

Es especialmente pertinente el alineamiento en este caso, algo que no siempre ocurre, ya que numerosos gobiernos descentralizados del Norte poseen una amplia trayectoria y experiencia, así como un importante bagaje de conocimiento en materia de desarrollo local.

Los socios del Sur, empero, no siempre cuentan con estrategias de desarrollo. En el ámbito local, incluso, se produce en ocasiones la ausencia de instituciones y procedimientos con los que trabajar, lo que dificulta el cumplimiento con el principio de alineamiento.

Como se ha visto en el principio de apropiación, las potencialidades de la cooperación descentralizada residen en buena medida en el fortalecimiento de las instituciones locales, el apoyo a los procesos de descentralización y a la gestión de políticas públicas en el ámbito local. Así pues, existe una clara vinculación entre ambos principios a través de los que la cooperación descentralizada

puede hacer una aportación significativa y complementaria de la cooperación para el desarrollo entre gobiernos centrales.

Potencialidades en materia de armonización

Uno de los principales problemas que lastra la eficacia de la ayuda es la elevada fragmentación de las acciones de cooperación. La cooperación descentralizada, y muy especialmente a raíz de la proliferación de actores registrada en los últimos años, ha contribuido a aumentar el número de actores, acciones, modalidades e instrumentos que configuran el sistema de ayuda.

Este hecho ha generado una mayor complementariedad entre actores, ha supuesto una mayor riqueza de miradas, experiencias, enfoques y discursos, y ha contribuido además a incrementar los recursos financieros, humanos y el capital social dedicado al servicio de la cooperación para el desarrollo. Pero la incorporación de los actores descentralizados ha contribuido también a incrementar la fragmentación de la ayuda, haciendo más necesario todavía el principio de armonización recogido en la Declaración de París.

La armonización de la ayuda es un proceso complejo que obliga a los gobiernos descentralizados –así como al resto de los actores– a trabajar en varias direcciones (ver figura).

- Un primer ámbito que afecta a la toma de decisiones en relación con el principio de armonización debe llevarnos a distinguir las distintas esferas que afectan a este principio: la esfera política-estratégica, la esfera administrativa y la esfera operativa. La diferenciación de estas tres esferas es importante para identificar los distintos espacios y ejercicios en los que los gobiernos descentralizados deben abordar las iniciativas de armonización. Así pues, con relación a la armonización en el ámbito político-estratégico, la elaboración de políticas y planes estratégicos de cooperación constituye el marco adecuado para identificar espacios de complementariedad y sinergias con otros actores, teniendo en cuenta sus ejercicios de planificación. En cuanto al ámbito administrativo, es importante avanzar hacia una mayor homogeneidad

de los procedimientos administrativos que la que actualmente existe, por ejemplo en el caso de la cooperación descentralizada española. Por último, en relación con el plano operativo, es decir, con la gestión de la ayuda en el terreno, es necesario impulsar mecanismos de coordinación para lograr aprovechar sinergias en la implementación de las acciones y evitar solapamientos y duplicidades, como ocurre actualmente en numerosas ocasiones.

- Un segundo ámbito en el que también es preciso avanzar es en la coordinación con los diferentes actores del sistema de cooperación internacional. En este sentido, es importante que los gobiernos descentralizados impulsen la coordinación horizontal –con los gobiernos de su misma naturaleza– y coordinación vertical –con los gobiernos centrales y el resto de gobiernos descentralizados de distinta naturaleza–

Figura 3. Ámbitos y direcciones de la coordinación



Fuente: elaboración propia

- En tercer lugar, para que un ejercicio de armonización sea efectivo y contribuya a una mayor eficacia de la ayuda, es importante que esté guiado por una lógica basada en la complementariedad y la división del trabajo. En este ejercicio los actores descentralizados tienen una ventaja comparativa en aquellos ámbitos en los que atesoran valor añadido: fortalecimiento de las instituciones locales, apoyo a los procesos de gobernanza local, descentralización y gestión de políticas públicas en el ámbito local. Así pues, son estos los ámbitos que, desde el punto de vista de la eficacia y el aprovechamiento de las potencialidades, deberían guiar a la cooperación descentralizada en una iniciativa de armonización. Se trata de esferas que, como se ha visto, constituyen también una garantía para favorecer los principios de apropiación y alineamiento y, con ello, una mayor eficacia por parte de la cooperación descentralizada.

Es importante recalcar que el análisis realizado se ha centrado en las potencialidades de los actores descentralizados para el desarrollo de una cooperación eficaz. No se trata, por lo tanto, de una investigación de las capacidades y menos aún de los resultados obtenidos por los gobiernos descentralizados a través de sus acciones de cooperación.

Apenas existen estudios comparativos del estado de la cooperación descentralizada en los distintos países (CAD/OCDE, 2005). En relación con la cooperación descentralizada española, sí se dispone de una creciente literatura que, en términos generales, refleja un escenario todavía alejado del plasmado en el análisis de las potencialidades (Martínez y Sanahuja, 2012).

Uno de los principales objetivos de este capítulo consiste en explorar propuestas para lograr una cooperación descentralizada más eficaz. Sin embargo, para ello, es necesario analizar qué factores impiden a los gobiernos descentralizados desarrollar el potencial descrito en este epígrafe. El apartado siguiente realiza este análisis centrado en la cooperación descentralizada española.

3. LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN ESPAÑA: ¿EXISTE UN MARCO PARA LA EFICACIA?

Actualmente, los gobiernos de los distintos ámbitos territoriales en España llevan a cabo acciones de cooperación para el desarrollo y han elaborado, en mayor o menor medida, políticas de ayuda.

Tan sólo en la propia Administración General del Estado (AGE) encontramos una gran descentralización de la política de cooperación para el desarrollo. Esta política, que encuentra su referente legal en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de julio de 1998, es materializada por el conjunto de los ministerios españoles. Destacan, entre todos ellos, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, que lidera la política de cooperación para el desarrollo a través de la Secretaría General de Cooperación, de reciente creación y perteneciente a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), principal órgano ejecutivo de la cooperación de la AGE. La cooperación de la AGE se ha dotado de un plan director (MAEC/DGPOLDE, 2009) para definir los principales lineamientos de su política y de varios órganos y espacios de coordinación –Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo y Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo– y de un órgano de participación: el Consejo de Cooperación.

Tabla 3
Marco institucional de la cooperación española

ÁMBITO ESTATAL					
Ministerios	Ley Estatal de Cooperación	Secretaría General-AECID	Plan Director Estrategias sectoriales Marcos de asociación país (MAP)	Comisiones interministerial e interterritorial Conferencia sectorial	Consejo de Cooperación
ÁMBITO AUTONÓMICO					
CC. AA. Ciudades Autónomas	Leyes autonómicas de cooperación (17)	Agencias de cooperación Consejerías y viceconsejerías	Planes directores Estrategias geográficas y sectoriales	Comisiones de cooperación	Consejos de cooperación
ÁMBITO PROVINCIAL Y LOCAL					
Diputaciones Cabildos Consejos Insulares Municipios		Servicios de cooperación Concejalías de cooperación	Planes generales Estrategias geográficas Estrategias sectoriales	Fondos de cooperación Federación Española de Municipios y Provincias Federaciones autonómicas de municipios y provincias	Consejos de cooperación

Fuente: elaboración propia

En relación con el ámbito autonómico, todas las comunidades autónomas españolas, así como las ciudades autónomas, han llevado a cabo acciones de cooperación para el desarrollo⁴ en los últimos

⁴ Para un análisis en mayor profundidad de la cooperación para el desarrollo llevada a cabo por las CC. AA. véase «seguimiento del PACI», disponible en http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD/Paginas/estadisticas_ayudaoficialdesarrollo.aspx

años. Todas las CC. AA. han elaborado su propia ley de cooperación –la primera en sancionarse fue la madrileña, en 1999, y la última la canaria, en 2009– Junto al marco legal, la estructura de gestión de la cooperación descentralizada en España también ha crecido de manera notable en los últimos años, y en la actualidad existen agencias de cooperación en seis CC. AA.: Andalucía, Asturias, Baleares, Cataluña, Extremadura y País Vasco. Una buena parte del resto de CC. AA. que no han creado su propia agencia de cooperación cuenta con una consejería o viceconsejería de cooperación, en numerosas ocasiones compartida con otros ámbitos de la política autonómica. Las CC. AA. también han desarrollado sus marcos de planificación,⁵ y cada vez más comunidades comienzan a desarrollar planes operativos o estrategias de carácter geográfico y sectorial. De la misma manera que en el ámbito estatal, las CC. AA. se han dotado también de espacios de coordinación –generalmente denominadas comisiones de cooperación– y de participación, a través de los consejos autonómicos de participación.

Las entidades locales españolas –diputaciones, cabildos, consejos insulares y municipios– también han acompañado su creciente participación en el sistema de ayuda con la construcción de un marco institucional similar al de los ámbitos territoriales anteriores, a excepción de los marcos normativos. En el año 2009, último para el que existe información publicada por la Federación Española de Municipios y Provincias a través de su informe anual, fueron un total de 233 las entidades locales que llevaron a cabo acciones de cooperación internacional (34 diputaciones, cinco cabildos, tres consejos insulares y 187 municipios), muchas de los cuales cuentan con estructuras institucionales específicas para esta política, han desarrollado marcos de planificación y espacios de participación (FEMP, 2008).

Se trata, indudablemente, de un enorme esfuerzo institucional generado con la intención de dotar de una mayor racionalidad y coherencia a la actuación de cada uno de los actores. No obstante, observando este marco institucional (ver cuadro), cabe preguntarse si, desde un punto de vista agregado –y en ocasiones también desde

⁵ A excepción de Murcia, todas las CC. AA. cuentan con un plan plurianual de cooperación.

el individual- ha contribuido a generar la búsqueda racionalidad o, por el contrario, ha promovido la institucionalización de la fragmentación.

Diagnóstico de la cooperación descentralizada española

Después de presentar el marco de la cooperación española, caracterizado por un importante despliegue de estructuras, ejercicios de planificación, mecanismos de participación y coordinación, como resultado de la gran diversidad de actores que lo componen, se realiza a continuación un breve diagnóstico sobre el estado de la cooperación descentralizada en relación con los aspectos más relevantes para la eficacia.

Consolidación de la cooperación descentralizada: gran potencial

Una primera constatación a la hora de hacer este diagnóstico es la existencia, en el marco de la cooperación descentralizada, de una enorme diversidad de actores, lo que encierra una gran riqueza de miradas, visiones de desarrollo, ideas, voluntades y experiencia. Además, la multiplicidad de actores supone una gran movilización de recursos financieros, humanos y capital social, al contribuir también a una mayor movilización de la sociedad civil en el ámbito autonómico. Junto a ello, es de vital importancia el enorme bagaje y conocimiento que atesora esta masa de actores en materia de desarrollo local, descentralización, gestión de políticas públicas, fortalecimiento institucional..., en definitiva, en todos aquellos ámbitos que constituyen la razón de ser de los gobiernos autonómicos. Todo ello constituye un enorme potencial para aportar valor añadido por parte de los gobiernos descentralizados españoles a los procesos de desarrollo local en el Sur, a través de la cooperación internacional.

Al mismo tiempo, el contraste de este potencial con el resultado real de muchas de las acciones de la cooperación descentralizada obliga a ser muy críticos con ella, precisamente por estar hablando de manera recurrente de su potencial, y no alcanzar, con el paso de

los años y la evolución de las políticas autonómicas de cooperación, la materialización de ese potencial.

«Ensimismamiento» institucional en el desarrollo de las políticas de cooperación

Este potencial de la cooperación descentralizada no se ha materializado hasta la fecha, en buena medida, por la forma que adoptó el surgimiento y la evolución de la cooperación descentralizada, y por su relación, o ausencia de relación, en este proceso con la cooperación de la Administración General del Estado.

El inicio de la política de cooperación de una buena parte de municipios, provincias y CC. AA. españoles fue coincidente en el tiempo y lo hizo con pocos años de retraso con relación a la cooperación estatal. Sin embargo, brillaron por su ausencia los contactos, espacios de diálogo, procesos de aprendizaje, coordinación o complementariedad entre actores que comenzaban a andar un mismo camino.

El predominio de la negación de la diversidad por parte de la AGE –que tardó años en evolucionar hacia la tolerancia de la diversidad y, muy recientemente, hacia la complementariedad– y la búsqueda de la afirmación de la autonomía por parte de numerosos gobiernos descentralizados (Colino, 2007) dio lugar a una especie de «ensimismamiento o autismo» institucional que solo en los últimos años, y en parte como respuesta a la agenda de la eficacia de la ayuda, se está tratando de superar.

Se fueron creando de esta manera sistemas paralelos de cooperación, muchos de los cuales eran una reproducción de otros esquemas autonómicos o del estatal, pero sin una verdadera preocupación por la interacción entre ellos.

La consolidación e institucionalización de este marco, caracterizado por la ausencia de complementariedad entre actores que comenzaron a caminar al mismo tiempo y se enfrentaron a los mismos problemas, ha dado lugar a un escenario, como se ha visto, que lejos de contribuir a una racionalización de la cooperación descentralizada ha supuesto una institucionalización de la fragmentación y ha consolidado espacios de autonomía, legítima siempre que no actúe en detrimento de la eficacia.

Sistema atomizado y poco eficaz

Además de su naturaleza diversa, una buena parte de la cooperación descentralizada se apoya en un modelo de gestión diversificado y basado mayoritariamente en microintervenciones –independientemente de que sea ejecutada por ONGD o de manera directa– sin una lógica estratégica. Esto, sumado a la ausencia de mecanismos de coordinación eficaces, da lugar a duplicidades, solapamientos y pérdida de oportunidades de encontrar sinergias y complementariedad, y lleva, en definitiva, a una acción con claras limitaciones desde el punto de vista de la eficacia.

Este modelo de gestión se ha asociado tradicionalmente con la cooperación descentralizada canalizada por las ONGD, en numerosas ocasiones a través de una amplia variedad de actuaciones muy acotadas desde el punto de vista presupuestario y temporal. Este modelo de gestión, que se ha mostrado altamente ineficaz y del que tampoco es ajena la cooperación directa, responde en parte al propio origen de la cooperación descentralizada en España, impulsada por la sociedad civil y apoyada desde el inicio en esta para su gestión.

Ahora bien, el mantenimiento de este modelo no responde exclusivamente a una explicación histórica o inercial, sino también a una decisión política adoptada por numerosas CC. AA. y Entidades Locales españolas. El objetivo a través del mantenimiento de este modelo, conocido coloquialmente como «café para todos», debe ser interpretado en clave de política doméstica para el logro de unas relaciones armónicas con la sociedad civil y la proyección de una imagen determinada ante la ciudadanía.

Conviene identificar la falta de eficacia con el modelo implementado por numerosos actores descentralizados, y no hacerlo mecánicamente con la participación de las ONGD en la cooperación descentralizada, ya que esto sería desenfocar la atención del origen del problema. En este sentido, conviene remarcar que la cooperación directa no contribuye necesariamente a una mayor eficacia de la cooperación descentralizada ya que, en la mayor parte de las veces, además de reproducir la fragmentación, es opaca, discrecional y en muy limitadas ocasiones sometida a ejercicios de evaluación.

La elevada atomización y fragmentación, empero, no deben hacernos obviar los avances de varias CC. AA. que están asumiendo nuevas modalidades e instrumentos de gestión de la ayuda, lo que está contribuyendo a construir unas nuevas relaciones con los socios locales y la sociedad civil: esquemas de financiación que dan lugar a intervenciones más amplias o establecimiento de alianzas estratégicas con los socios.

Asimismo, en el marco de la política de cooperación para el desarrollo de la Administración General del Estado, a raíz de la aprobación del Plan Director 2009-2012 de la Cooperación Española, se pusieron en marcha nuevos mecanismos de coordinación, entre los que destacan la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo o, en el terreno, los grupos estables de coordinación y las mesas de complementariedad, mecanismos que, hasta la fecha, no han logrado corregir los problemas relativos a la descoordinación de la cooperación descentralizada.

El problema de estas aportaciones, siguiendo a Angustias Hombrado y Carlos Hernández (2010), es que no han supuesto una transformación de las reglas del juego para afrontar la construcción de una política pública conjunta con los consiguientes niveles de armonización, sino que se ha seguido «apostando por remendar las estructuras existentes» que se habían mostrado ineficaces. Además, la creación del número de espacios de coordinación, en opinión de estos autores, no ha contribuido a ordenar y clarificar las funciones y los ámbitos de coordinación de cada uno de los espacios existentes.

Aportación limitada de valor añadido a los procesos de desarrollo

Para finalizar con este diagnóstico, se aborda a continuación uno de los aspectos más críticos sobre el que existe un amplio consenso: la cooperación descentralizada española no se está orientando claramente hacia aquellos ámbitos en los que puede aportar mayor valor añadido, ámbitos en los que los actores descentralizados atesoran mayores capacidades. Como se apuntó anteriormente, se trata de áreas como la gobernabilidad, el fortalecimiento de la sociedad civil y las instituciones locales, el apoyo a la gestión de políticas públicas

y a la prestación de servicios sociales básicos en el nivel local y el soporte a los procesos de descentralización.

La pregunta pertinente ante esta constatación es por qué no lo hacen, ¿por qué la cooperación descentralizada no se orienta estratégicamente hacia los ámbitos en los que puede aportar mayor añadido? Tratando de evitar caer en generalizaciones, ya que varios actores descentralizados han realizado esfuerzos por desarrollar una política pública y estratégica de cooperación, numerosos actores optan deliberadamente por una diversificación geográfica y sectorial de su política de cooperación, apoyada además en un modelo de gestión basado en microintervenciones –independientemente de que se trate de financiación a ONGD o de cooperación directa– Se trata de un modelo que dificulta el establecimiento de alianzas estratégicas y el diálogo político a largo plazo con los socios, como demanda el apoyo a los procesos de desarrollo local, pero que favorece la visibilidad de las políticas de cooperación.

Aquí reside un hecho paradójico muy relevante: asistimos a un escenario de creciente planificación –planificación general, geográfica y sectorial–, y a una gestión de la ayuda que impide materializar dicha planificación. Se escenifica así la tensión, existente en buena parte de la cooperación descentralizada, que se produce entre un modelo inducido por la oferta y otro inducido por la demanda.

Este hecho, además, permite poner en duda la contribución que el complejo marco normativo, institucional y de planificación está suponiendo a la eficacia de la cooperación autonómica.

Algunas reflexiones para una cooperación descentralizada más eficaz

Indudablemente, no existen recetas que puedan ser aplicadas por todos los actores descentralizados para lograr una cooperación más eficaz. No obstante, sí se pueden hacer algunas propuestas para favorecer la discusión y el debate y avanzar en el logro de este objetivo. Algunas de ellas son de carácter general y otras están vinculadas con la agenda de la eficacia de la ayuda impulsada por la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra.

*Reflexiones para una cooperación descentralizada más eficaz:
consideraciones generales*

- Hacer de la cooperación una política pública.
Puede resultar una obviedad afirmar que la eficacia de la cooperación de cualquier gobierno descentralizado no es posible si no se apuesta decididamente por la cooperación internacional para el desarrollo como una política pública de calidad. No lo es tanto, sin embargo, si se analizan las políticas de cooperación de numerosos actores descentralizados en España, muchas de las cuales no cumplen los requisitos que debería cumplir una política pública. Lo es menos aún cuando asistimos al debilitamiento de muchas de las políticas de cooperación en los ámbitos estatal, autonómico y local, como respuesta a la actual crisis económica y financiera.

Una política de cooperación internacional pública y de calidad debe cumplir una serie de requisitos. Algunos de los más básicos se apuntan a continuación:

- Alcanzar un crecimiento equilibrado entre el volumen de AOD desplegada y los recursos humanos e institucionales para su planificación, gestión y evaluación.
- Cumplir con los compromisos relacionados con la cantidad y la calidad de la ayuda, recogidos en pactos autonómicos contra la pobreza, planes generales o leyes. Se trata, por lo tanto, de una política responsable que huye de la retórica.
- Blindarse de intereses ajenos a la promoción del desarrollo. La cooperación no puede ni debe ser portadora de otro tipo de agendas de política exterior (como la comercial o la cultural) o de política doméstica (como inmigración, construcción de la identidad, búsqueda de paz social...).
- No hacer depender la política de cooperación de la coyuntura política o económica.

- Resolución de la tensión entre el enfoque inducido por la demanda y el enfoque inducido por la oferta: hacia la formación de asociaciones locales para el desarrollo.

Otro reto fundamental al que se enfrenta la cooperación descentralizada es la superación de la tensión entre el enfoque inducido por la oferta y el enfoque inducido por la demanda. La creciente planificación por parte de los gobiernos descentralizados españoles y el establecimiento de prioridades geográficas y sectoriales han supuesto un impulso de una cooperación inducida por la oferta, lo que en numerosas ocasiones da lugar a una cooperación excesivamente alejada de las prioridades y necesidades de los socios, especialmente cuando estos no ha participado en la planificación.

La cooperación llevada a cabo en respuesta a solicitudes de los socios, habitualmente canalizadas por ONGD españolas, configura una cooperación inducida por la demanda que, por regla general, da lugar a una acción altamente atomizada que, además, hace irrelevantes los ejercicios de planificación.

El reto consiste, por lo tanto, en conciliar los dos enfoques de manera que la oferta de cooperación se articule con las demandas –enmarcadas en planes de desarrollo local– de los socios. Se trata, sin duda, de una solución compleja que debe abordarse en buena medida durante la fase de planificación a través de un proceso abierto de diálogo y participación entre gobiernos descentralizados del Norte, las ONGD –que al final van a gestionar una buena parte de los recursos– y los socios, de manera que la planificación no esté en tensión, y en contradicción, con lo finalmente ejecutado.

Más allá de las reflexiones de carácter general, se pueden tratar de plantear algunas valoraciones sobre la acción de los gobiernos descentralizados al calor de la agenda de la eficacia de la ayuda, en línea con el análisis de potencialidades realizado en el subepígrafe «Potencialidades de los gobiernos descentralizados para el desarrollo de una cooperación eficaz» incluido en este documento y en respuesta al diagnóstico realizado en el apartado anterior.

*Reflexiones para una cooperación descentralizada más eficaz:
apropiación y alineamiento*

- Cambio en el modelo de relaciones con los socios: de la gestión de proyectos a las asociaciones locales para el desarrollo. Fin del proyecto como principal «unidad básica de pensamiento», relación con los socios y acción de cooperación. Se trata de un requisito necesario para superar una lógica de corto plazo e iniciar el establecimiento de alianzas estratégicas a largo plazo que impliquen el diálogo político y el desarrollo de acciones, favoreciendo la apropiación local y el alineamiento con las políticas locales.
- Concentración geográfica y sectorial. Es difícil desarrollar una política plenamente alineada con las prioridades de los socios y con altos niveles de apropiación democrática cuando se desarrolla una estrategia de diversificación geográfica y sectorial de la cooperación, como hacen la práctica totalidad de los actores descentralizados –y por cierto, también la AGE. Es difícil porque el alineamiento y la apropiación exigen un diálogo de políticas constante y fluido con los socios, algo que no es posible llevar a cabo con las limitadas capacidades con las que cuentan los gobiernos descentralizados. Parece claro, por lo tanto, que si los gobiernos descentralizados quieren desarrollar una acción más alineada y con mayores niveles de apropiación deben concentrar su actuación en un grupo de países y sectores reducido, acorde a sus capacidades.
- Búsqueda de apropiación democrática. La cooperación descentralizada estará en una mejor posición para cumplir con la apropiación democrática si garantiza la existencia de verdaderos espacios y mecanismos para la participación de la sociedad civil, y esto no es necesariamente lo mismo que canalizar una buena parte de los recursos a través de ONGD. Es necesario, por lo tanto, dotar de contenido a los espacios de participación existentes –consejos de cooperación, ejercicios de consulta para la elaboración de planes de

cooperación, etc.–, en muchas ocasiones reducidos a espacios de encuentro e intercambio de información.

- Apoyo a los procesos de desarrollo local.

Uno de los resultados del diagnóstico, seguramente el más importante, hacía referencia al limitado valor añadido que está aportando la cooperación descentralizada, precisamente porque no se orienta decididamente hacia los ámbitos en los que atesora mayores capacidades. Es necesario que la cooperación descentralizada sea un verdadero complemento de los procesos de cooperación para el desarrollo y, con ello, de la mejora de las condiciones de vida.

La cooperación descentralizada, si no quiere perder relevancia, coherencia y legitimidad, tiene que plantearse como objetivo la aportación de valor añadido a través del apoyo a los procesos de desarrollo local: gestión de políticas públicas en el ámbito local, acompañamiento a los procesos de descentralización y apoyo a los procesos de gobernanza local.

Reflexiones para una cooperación descentralizada más eficaz: armonización

- Racionalización de la planificación y búsqueda de complementariedad.

La elaboración de ejercicios de planificación por parte de los actores descentralizados es, o debería ser, un avance para racionalizar la cooperación descentralizada, tanto desde el punto de vista de los actores individuales como del conjunto. Debería ser un avance; sin embargo, en el actual escenario cabe preguntarse en qué medida contribuye a una acción más eficaz o si, por el contrario, está suponiendo una pérdida de recursos y, lo que es más importante, una pérdida de oportunidades de complementariedad.

El desarrollo de los ejercicios de planificación de los distintos actores no ha contado con el necesario intercambio de información, puntos de vista y establecimiento de complementariedad entre unos documentos y otros. Es importante, por lo

tanto, una racionalización de los marcos de planificación futuros sin que ello socave la autonomía de los actores (Cuadro).

Tabla 4
Pasos a seguir para la búsqueda de complementariedad y eficacia
en la realización de un marco de planificación

BÚSQUEDA DE SINERGIAS	CONDICIONES PARA LA EFICACIA
Con la Administración General del Estado	Alineado con las políticas de los socios
Con comunidades autónomas	Que identifique las propias ventajas comparativas
Con entidades locales	Que establezca ámbitos de complementariedad con otros actores
Con ONGD	
Con los socios	

Fuente: elaboración propia

El desarrollo de marcos de planificación complementarios a los de otros actores, y con capacidad de favorecer la eficacia desde el plano individual y colectivo, exige a los gobiernos descentralizados asumir una serie de decisiones alejadas actualmente de su modo de actuación: *a)* apostar por la concentración geográfica y sectorial de manera que se pueda abordar un efectivo diálogo de políticas con un reducido número de socios; *b)* conocer la planificación de otros actores, algo que en la actualidad apenas ocurre como resultado del ensimismamiento institucional; y *c)* promover la participación de otros actores –socios locales, ONGD y otros gobiernos descentralizados– en el ejercicio de planificación para favorecer la complementariedad y la apropiación.

Propuestas para la reflexión

Además de la racionalización de la planificación, otras propuestas concretas en materia de armonización sobre las que aún hay que reflexionar y profundizar se presenta a continuación de manera esquemática:

- Creación de un fondo de iniciativas para la eficacia de la cooperación descentralizada: en el marco de este fondo se podría elaborar un mapa de la actuación de los actores autonómicos, identificar fortalezas y debilidades y explorar ejercicios de división del trabajo, complementariedad y cooperación delegada, entre otras acciones a emprender.
- Puesta en marcha de una iniciativa de evaluación entre pares, que favorecería la identificación de oportunidades de complementariedad, la homogeneización de los procedimientos administrativos y la transparencia y la rendición de cuentas.
- Revisión de la Comisión Interterritorial de Cooperación Internacional, ya que, a raíz de la creación de la Conferencia Sectorial y dada su limitada capacidad operativa, se ha producido cierto solapamiento e indefinición de funciones.
- Armonización de los procedimientos administrativos.
- Impulso de la coordinación en el terreno haciendo operativos, dotando de contenido y participando en los mecanismos propuestos en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012: los grupos estables de coordinación en el terreno y las mesas de complementariedad.

Reflexión constante orientada hacia la búsqueda de nuevos y sencillos mecanismos de coordinación

4. RESUMEN

En la última década ha emergido con fuerza la denominada agenda de la eficacia de la ayuda como respuesta a la preocupación por los limitados resultados alcanzados tras varias décadas de coopera-

ción. Esta agenda –cuyos principales referentes son la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra– afecta, aunque de distinta manera, a todos los actores del sistema de la ayuda.

La cooperación descentralizada, considerada como componente del sistema internacional de la ayuda, también tiene responsabilidades en materia de eficacia. Por esta razón los actores descentralizados, al calor de la agenda de la eficacia, deben revisar sus prácticas y tratar de llevar a cabo una cooperación más eficaz.

Los gobiernos descentralizados, además, cuentan con enormes potencialidades en varios de los principios que articulan la agenda de la eficacia, y muy especialmente en los principios de apropiación, alineamiento y armonización.

En términos generales, la principal aportación a la agenda de la eficacia que estos actores pueden realizar pasa por una cooperación que trate de fortalecer a sus socios –los gobiernos descentralizados del Sur–, que esté alineada con sus políticas de desarrollo y que responda a una creciente armonización y complementariedad con la cooperación de otros actores.

Esto exige una especialización de la cooperación descentralizada en aquellos ámbitos de trabajo en los que los gobiernos descentralizados atesoran mayores capacidades y más amplio conocimiento: el apoyo a la gobernanza local, al fortalecimiento institucional, a la elaboración de planes de desarrollo local y a los procesos de descentralización.

Para la cooperación descentralizada en España –país en el que este tipo de cooperación tiene más peso– los retos descritos son especialmente pertinentes. Se trata de una cooperación que ha llegado a alcanzar un éxito notable en términos cuantitativos, pero cuyo marco institucional y el modelo de gestión en el que se apoya de manera mayoritaria han impedido la materialización de sus potencialidades.

Para lograr este desafío, que indudablemente supondría el desarrollo de una cooperación descentralizada más eficaz, es importante elaborar políticas públicas y de calidad de cooperación, coherentes en relación a la planificación y con elevados niveles de apropiación, alineamiento y armonización.

5. BIBLIOGRAFÍA

- BUSTINDUY, A. (2011): *Puede ser eficaz la ayuda sin derechos*, disponible en <http://www.2015ymas.org/spip.php?article597>
- CAD/OCDE (2005): «Aid Extended by Local and State Governments», *Pre-print of DAC Journal 2005*, Volume 6, No. 4, disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/47/62/35935258.pdf>.
- COLINO, C. (2007): «La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española», *Documento de Trabajo 10/2007*, OPEX, Fundación Alternativas, Madrid, disponible en <http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/documentos-de-trabajo>.
- DÍAZ, A. (2008): *La cooperación oficial descentralizada*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid.
- FEMP (2010): «La cooperación al desarrollo de los gobiernos locales», *Informe 2009*, disponible en <http://cooperacion.femp.es/>.
- FUENTE DE LA, R (coord.) (2010): *Los nuevos actores en la cooperación internacional*, Catarata-IUDC, Madrid.
- HOMBRADO, A. (2008): «Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española», *Documento de Trabajo 20/2008*, OPEX, Fundación Alternativas, Madrid, disponible en <http://www.falternativas.org/>.
- HOMBRADO, A. y C. HERNÁNDEZ (2010): «Coordinación de la cooperación española al desarrollo entre el Gobierno central y las comunidades autónomas en la nueva legislatura: nuevas oportunidades y viejos retos», *Documento de Trabajo 23/2010*, OPEX, Fundación Alternativas, Madrid, disponible en <http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/documentos-de-trabajo>.
- IGLESIA-CARUNCHO M. DE LA (COORD.) (2012): *La eficacia de la ayuda y la cooperación española*, Editorial Complutense-ICEI, Madrid.
- KHARAS, H. (2011): *Coming Together: How a New Global Partnership on Development Cooperation Was Forged at the Busan High Level Forum on Aid Effectiveness*, disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/cooperation+development/ari+164-2011
- MAEC/DGPOLDE (2009): *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*, disponible en <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Paginas/Cooperacion%20espaola.aspx>.
- MARTÍNEZ, I y G. SANTANDER (2009 a): «La Declaración de París y la Cooperación Descentralizada», en OBSERVATORIO DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA (2009): *Anuario de la Cooperación descentralizada 2008*, disponible en <http://www.observ-ocd.org/>.

- MARTÍNEZ, I y G. SANTANDER (2009 b): «La eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada», en FERNÁNDEZ, A., GODÍNEZ, V. y RÍMEZ, M. (coords.) (2009): *La Agenda de París: una contribución desde lo local. De Valparaíso a México*, Observatorio de la Cooperación Descentralizada, Colección Estudios de Investigación, n.º 7, Barcelona, disponible en <http://www.observ-ocd.org/>.
- MARTÍNEZ, I. y G. SANTANDER (2010): *La Cooperación al desarrollo en la Comunidad de Madrid*, ICEI-FONGDCAM, Madrid, disponible en http://www.ucm.es/info/icei/#item=secciones/03_publicaciones/03_estudios_informes/main.xml;lang=ES.
- MARTÍNEZ I. y J. A. SANAHUJA (coords.) (2012): *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: Retos para la cooperación descentralizada española*, Ceipaz, Madrid.
- MILLÁN, N., SANTANDER, G., AGUIRRE, P. y A. GARRIDO (2012): *La coherencia de políticas para el desarrollo en España*, 2015 y más, Madrid, disponible en http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/Estudio_CPD.pdf
- SANAHUJA, J. A. (2007): «¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo», en MESA, M. (2007): *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Ceipaz, Madrid.

Lecturas recomendadas

- HUERTO, M. DEL (2005): «Análisis de la Cooperación Descentralizada Local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina», en OBSERVATORIO DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA UNIÓN EUROPEA - AMÉRICA LATINA: *Anuario de la cooperación descentralizada 2005*, Barcelona, disponible en <http://www.observ-ocd.org/>.
- MALÉ, J. P. (2008): «Análisis de la Cooperación Descentralizada Local. Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública», en OBSERVATORIO DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA UNIÓN EUROPEA - AMÉRICA LATINA: *Anuario de la cooperación descentralizada 2007*, Barcelona.
- MARTÍNEZ, I. y J. A. SANAHUJA (2009): «La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España», *Documento de Trabajo n.º 38*, Fundación Carolina, Madrid, disponible en <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/documentostrabajo/Documents/DT38.pdf>.

- ROMERO, L. (2007): «La cooperación al desarrollo de las entidades locales», en IGLESIA-CARUNCHO (coord.): *Avances y retos de la cooperación española. Reflexiones para una década*, Fundación Carolina-Siglo, Madrid.



Parte 2. Enfoques



4.

Género y cooperación descentralizada

M.^a ÁNGELES MEJÍAS GARCÍA-HIERRO
Consultora especialista en género



1. INTRODUCCIÓN

El concepto de Cooperación para el Desarrollo no tiene una definición única, lo que implica que su contenido varía en función del enfoque del que partamos. Estos enfoques han ido cambiando a través del tiempo en virtud de factores políticos, económicos, sociales y culturales.

Actualmente, el que cuenta con mayor aceptación es el denominado «Desarrollo Humano», surgido en la década de los 90 del siglo pasado y que se caracteriza por poner en el centro del discurso a las personas. De la pregunta «cuánto produce un país» se pasa a preguntar «cómo está su gente», pues si bien el crecimiento es crítico para la reducción sostenida de la pobreza, tan o más importante es la naturaleza del mismo. Aquel solo será beneficioso desde el punto de vista del desarrollo si es equitativo, pro-pobre y ambientalmente sostenible.

Se trata por tanto de un desarrollo que persigue la «ampliación de las opciones y capacidades de las personas, que se concreta en una mejora de la esperanza de vida, la salud, la educación y el acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida digno» (Dubois, s. f.). Son las personas las que ocupan el centro de las preocupaciones, otorgándoles un papel protagonista en su propio desarrollo.

Sin embargo, en algo ha de estar fallando la Cooperación para el Desarrollo cuando comprobamos que, a pesar del inmenso trabajo realizado en los más diversos lugares, las desigualdades entre mujeres y hombres en el acceso y control de los recursos y de los beneficios es una constante. Según la ONU, el 70% de la población empobrecida son mujeres. Como media mundial, la tasa de participación de las mujeres en el trabajo remunerado no llega a la mitad de la de los hombres. Además, en el caso de que perciban un salario, la retribución es entre un 30% y un 40% menos que la que perciben los

hombres por igual trabajo. Asimismo, el valor del trabajo del hogar no pagado se calcula, en porcentaje del Producto Nacional Bruto, en un 23% en EEUU y en un 33% en la India. Respecto a la educación, dos tercios de la población mundial femenina mayor de 25 años no ha asistido jamás a la escuela y en lo que se refiere a su presencia en los puestos de responsabilidad, esta es escasa tanto en el ámbito político como en el económico y académico. Incluso, en algunos lugares tienen prohibida su participación en la esfera pública.

Por ello, es necesario y prioritario que la equidad de género constituya una dimensión más de la cooperación al desarrollo, como lo es la económica, la social y cultural, la territorial, la ambiental y la política. En caso contrario, si no erradicamos dichas desigualdades y no se incorpora la equidad de género, el desarrollo corre peligro (PNUD, 1995).

El objetivo de este capítulo es, por tanto, acercar la perspectiva de género a quienes de un modo u otro tienen relación con la Cooperación al Desarrollo, mostrando su utilidad para analizar la discriminación que las mujeres sufren respecto a los hombres en todas las sociedades fruto de una lógica de dominación, e introducir las transformaciones necesarias en pro de unas relaciones más justas y solidarias.

Para saber más:

Sinopsis Informe de Derechos Humanos 1995. PNUD
http://hdr.undp.org/en/media/HDR_1995_overview_ES.pdf

2. TEORÍA DE GÉNERO: ORIGEN Y CONCEPTOS FUNDAMENTALES

El término *género* ha pasado a formar parte del vocabulario habitual del ámbito de la cooperación al desarrollo. Sin embargo, que esto sea así no significa que el uso que se hace del mismo sea siempre correcto. Por ejemplo, no es extraño comprobar cómo en muchos proyectos que «introducen la variable género» lo que realmente se lleva a cabo es una descripción de la situación de las mujeres.

De igual modo, en no pocos casos el enfoque de género se adopta sin haber experimentado el proceso de sensibilización, reflexión y cuestionamiento sobre el origen y la perpetuación de la subordinación femenina. Más allá de una herramienta técnica, el enfoque de género es una opción política que nos compromete con la justicia de género y los derechos humanos, con la creatividad y, en definitiva, con la transformación de las relaciones entre mujeres y hombres en el ámbito laboral y en nuestras vidas privadas (Lagunas, 2004).

Origen

El concepto *género* tiene su origen en la década de los años 70 del siglo XX de la mano del pensamiento feminista, por lo que no puede comprenderse en toda su dimensión al margen de dicho pensamiento:

Entre quienes trabajan y participan de manera pragmática con las mujeres, se ha extendido la creencia de que el género es un concepto relativo a la mujer. En el extremo, se usa el concepto de género como parte de jergas especializadas, pero muchas veces vaciadas de su contenido filosófico feminista y de sus contenidos teórico-políticos, así, el género es usado como un término técnico homologable a mujer. En ese uso es notable la mutilación teórica y filosófica de sus supuestos subversivos y transgresores, al convertir esta perspectiva en algo neutro y casi caritativo. La separación del paradigma feminista es costosa (Lagarde, 1996)

¿Y qué es el Feminismo?

Aunque suele hablarse de feminismo en singular, lo cierto es que no hay un único feminismo. Según el contexto cultural, el momento histórico, el área geográfica, etc., las propuestas y demandas varían. Por consiguiente, debemos hablar de feminismos; feminismo liberal, feminismo radical, feminismo, de la igualdad, de la diferencia, cultural o ecofeminismo entre otros.

A todos ellos los une el deseo y objetivo de construir un mundo más justo y equitativo en el que mujeres y hombres puedan disfrutar de iguales derechos, libertades y oportunidades. Asimismo, los unen los ataques dirigidos a su desprestigio y estigmatización que han recibido y continúan recibiendo de una gran parte de la sociedad y del poder económico, político y religioso, debido a que cuestionan el orden establecido denunciando las discriminaciones que sufren las mujeres por el hecho de serlo.

Para saber más:

Entrevista a Rosa Cobos Bedía. Profesora de Sociología en la Universidad de La Coruña.

XVII Encuentros Andaluces de Formación y Reflexión Feminista.

<http://www.youtube.com/watch?v=nRR8DTZ1arc>

Respecto al Feminismo con mayúscula, tiene diversas vertientes. Es una tradición intelectual, un movimiento social, una teoría de la democracia, una teoría del poder, un paradigma de investigación y un marco de interpretación de la realidad. Veamos cada una de ellas:

- a) Tradición intelectual. Con tres siglos de historia, pues aunque hay precedentes anteriores al s. XVIII, el «Feminismo es un hijo no querido de la Ilustración» (Valcárcel, 2001), es una teoría crítica de la sociedad. Es decir, visibiliza dimensiones de la realidad imposibles de ver a través de otros esquemas de pensamiento. Acuña conceptos con el fin de desvelar cuáles son las causas de la desigualdad, la exclusión y la subordinación de las mujeres con relación a los hombres. Desde la década de los 70 del siglo XX ha entrado en la universidad y es una línea de investigación.
- b) Movimiento social (hace práctica política). Desde los orígenes del pensamiento feminista ha existido práctica política. Un movimiento que ha tenido como responsabilidad ampliar los límites de la democracia sin recurrir sistemáticamente a la violencia.

- c) Teoría de la democracia, porque persigue ampliar los límites de la democracia; lograr la ciudadanía para las mujeres, el derecho al voto para las mujeres, que estas puedan participar en todos los espacios de la vida política, visibilizar que el trabajo doméstico es trabajo o conseguir una ley del divorcio y del aborto.
- d) Teoría de poder, dado que pretende una redistribución de los recursos.
- e) Paradigma de investigación. Al conceptualizar las realidades, estas adquieren existencia y se politizan para promover un cambio social.
- f) Marco de interpretación. Permite una mirada epistemológica y política de la realidad que no es posible desde otros paradigmas teóricos. Por ejemplo, el marxismo no identificó analíticamente los mecanismos de dominación de las mujeres porque sólo consideraba pertinentes las relaciones de clase y no entre sexos.

Para saber más:

Teoría Feminista. Celia Amorós Puente.

http://www.youtube.com/watch?v=v_xOnIGkTQ8

Los feminismos a través de la historia.

www.mujiresenred.net/anademiguel.html

Teoría de Género. Conceptos fundamentales

Con base en concepto *género*, el pensamiento feminista ha elaborado a partir de la década de los 80 del siglo pasado la Teoría de Género, que:

Es una teoría de análisis y de cambio social y un cuerpo de conocimiento científico que proporciona una explicación crítica a lo que acontece en el orden de los géneros. Incorpora el concepto de género como categoría de análisis de las relaciones entre hombres y mujeres en cual-

quier cultura y sociedad. Esta visión analítica y política creada desde la concepción de investigaciones feministas de las ciencias sociales parte de la idea de que, a lo largo de la historia, todas las sociedades se han construido a partir de las diferencias anatómicas entre los sexos, convirtiendo esa diferencia en desigualdad social y política además de económica y cultural. Esta diferenciación limita a mujeres y hombres el desarrollo de todas las potencialidades a que tienen derecho como seres humanos (San Miguel, 2007).

Como teoría que es, desarrolla e integra un conjunto de conceptos que es necesario conocer y comprender para poder llevarla a la práctica. Algunos de dichos conceptos son:

Sistema Sexo-Género

A lo largo de la historia se ha tratado de explicar y justificar el modo en el que las mujeres y los hombres se relacionan aludiendo a las «diferencias naturales» que existen entre unas y otros.

Sin embargo, estas denominadas diferencias naturales no lo son tanto, sino que son el producto de la educación recibida y del comportamiento que la sociedad espera que desarrollen las personas en función del sexo con el que han nacido.

Esta diferencia entre lo natural y lo adquirido a través de la socialización es lo que se denomina el *Sistema Sexo-Género*. Concretamente:

Con el concepto *sexo* hacemos referencia a las características biológicas que diferencian a las hembras y a los machos de cualquier especie, incluida la humana. El sexo sólo determina la diferencia biológica entre mujer y hombre.

El sexo es invariable porque no se puede modificar naturalmente a lo largo de la vida. Es natural y universal y no está determinado por la cultura o la sociedad.

Con el concepto *género* se hace referencia a la construcción cultural que realiza una sociedad a partir de las diferencias biológicas. Mediante dicha construcción se asignan aptitudes, actitudes, comportamientos y roles diferenciados para mujeres y hombres en función de su sexo.

Género es, por tanto, el distinto significado social que tiene el hecho de ser hombre o mujer en una cultura determinada.

Para saber más:

To Bar-be or Not to Bar-be. Patricia Soley-Beltrán

<http://www.youtube.com/watch?v=MQjS3GONOHc>

Girl and Boy

<http://www.youtube.com/watch?v=pF1j22x-yU8>

Roles de Género

Roles de Género son las tareas, funciones y responsabilidades que, en función de su sexo, se atribuyen a los hombres y a las mujeres en una sociedad determinada.

Como se ha puesto de manifiesto en el subapartado «sistema Sexo-Género», esta atribución no responde a criterios naturales o biológicos, sino que son construcciones culturales que vamos interiorizando a través del proceso de socialización. Un proceso en el que las personas están inmersas a lo largo de toda la vida y a través del cual aprenden cuáles son y cuáles no los modelos de conducta socialmente aceptados, así como las consecuencias que se derivan de la adopción o transgresión de los mismos.

Desde el momento mismo del nacimiento e incluso antes, las instituciones socializadoras (la familia, la escuela, los medios de comunicación...) fuerzan a un sexo y a otro a interiorizar comportamientos, funciones y responsabilidades específicas para cada uno. Y lo hacen de forma que no sea vivido como una imposición, sino como características propias de la personalidad diferenciada de mujeres y hombres. Son modelos que hacemos nuestros y reproducimos. Modelos respecto a los cuales no nos paramos a pensar si están bien o mal, si tienen o no sentido, debido a que los concebimos como algo «natural». Es lo que se denomina Socialización de Género.

En las sociedades patriarcales, y todas lo son en mayor o menor grado, a las mujeres se les asignan unos roles vinculados con el desempeño de tareas en el ámbito doméstico y con el cuidado del hogar y de las personas en el entorno familiar. En cambio, a los hombres se les asignan roles relacionados con el ámbito público, con el empleo remunerado y con la participación en los órganos de toma de decisiones que afectan al conjunto de la sociedad.

Resultado de ello, como veremos más adelante, las mujeres no tienen iguales oportunidades que los hombres para ejercer los derechos que les corresponden como ciudadanas.

Estereotipos de género

Los estereotipos son ideas, actitudes y valores preconcebidos que se tienen respecto a una persona o un grupo de personas en función de la edad, el sexo, la etnia u otras características. Suelen ser irracionales, erróneos, rígidos y presentan una resistencia al cambio.

Los estereotipos en función del sexo han hecho que las niñas hayan sido educadas para la dependencia hacia el otro y para la sumisión, y que a los niños se les haya exigido que controlen sus sentimientos, sobre todo en público, y que sean los que dirijan el mundo. A las mujeres se las ha etiquetado como débiles, sensibles, dulces, sumisas, serviciales, comprensivas, protectoras, etc., y a los hombres se les ha etiquetado como fuertes, dominantes, autoritarios, competitivos o agresivos. Esto implica que social y personalmente los niveles de exigencia, las expectativas y las opciones de comportamiento sean distintos en función del sexo y no de los propios deseos.

Las ideas de cómo son las mujeres y de cómo son los hombres, el conjunto de defectos y virtudes, se denominan Estereotipos de Género.

En general, se da una información de los hombres más positiva que de las mujeres. Las características que se atribuyen al «ser masculino» son las de fuertes, independientes, emprendedores..., características que les confiere la construcción de un Yo como protagonistas de sus vidas. A las mujeres, según el estereotipo de «lo femenino», se les atribuyen características tales como la dependencia, intuición, sensibilidad..., un Yo construido en función de las/os demás y en el que priman los aspectos afectivos sobre los intelectuales.

Como consecuencia, los estereotipos de género constituyen un obstáculo para la igualdad.

Tabla 5
Estereotipos atribuidos a mujeres y hombres

ALGUNOS ESTEREOTIPOS ATRIBUIDOS A MUJERES	ALGUNOS ESTEREOTIPOS ATRIBUIDOS A HOMBRES
Femeninos	Masculinos
Espontaneidad	Razón
Ternura	Violencia
Debilidad física	Fuerza física
Intuición	Inteligencia
Aceptación	Autoridad
Superficialidad	Profundidad
Sensibilidad	Espíritu emprendedor
Sumisión	Dominio
Pasividad	Actividad
Abnegación	Inconformismo
Volubilidad	Tenacidad
Dependencia	Independencia
Escasa necesidad sexual	Fuerte impulso sexual

Fuente: elaboración propia

Para saber más:

Estereotipos de Disney.

<http://www.youtube.com/watch?v=KO0W3gvc4dg>

Identidad de Género

Es la autopercepción que una persona tiene en relación con su sexo/género, cómo se presenta en sociedad y cómo desea que la traten. Puede coincidir o no con la identidad que tiene socialmente

asignada; hombre o mujer u otras identidades de género en transformación.

Para saber más:

Test de la Vida

<http://www.youtube.com/watch?v=PfQQTYT0NB8>

Espacio privado, público y doméstico

Al definir los roles de género se ha hecho referencia al espacio privado, público y doméstico en los que se desarrolla la vida de mujeres y hombres. Las características de cada uno de estos espacios son:

- Espacio privado. Es el espacio y tiempo propio, individual, en el que cada persona se cultiva para proyectarse en el espacio público. Es una parcela que disfrutan principalmente los hombres y que en el caso de las mujeres se confunde con lo doméstico.
- Espacio público. Es el ámbito productivo remunerado, el espacio donde tiene lugar la vida social, laboral, económica y política. Es el lugar de participación en la sociedad y del reconocimiento y donde tradicionalmente se ha ubicado a los hombres.
- Espacio doméstico. Se identifica con el ámbito reproductivo no remunerado, donde tienen lugar la crianza, el cuidado y atención de las personas dependientes y del hogar. Es el lugar donde se ha colocado tradicionalmente a las mujeres a través de la adjudicación casi en exclusiva del trabajo doméstico. Es el trabajo sin horarios, ni reconocido ni pagado, aun cuando su producción se intercambie en el mercado (es el caso de las mujeres que trabajan en la agricultura o artesanía como «ayuda familiar»).

El uso que hacen mujeres y hombres del tiempo y de los espacios descritos, que, lejos de estar condicionado por la capacidad y conocimientos de cada cual, lo está por el hecho de ser mujeres y hombres, genera desiguales oportunidades de acceso a los recursos y a

los beneficios para unas y otros. Esta división se denomina División Sexual del Trabajo, definida como:

reparto social de tareas en función del sexo de las personas [...] Las mujeres tienen mayor responsabilidad que los hombres en el cuidado y crianza de las hijas e hijos y en las ocupaciones domésticas, mientras que los hombres se dedican más a las tareas extradomésticas, que comprenden desde el ámbito económico y político hasta el religioso y cultural (Amorós, 2002).

Para saber más:

Roles sexistas en la familia.

<http://www.youtube.com/watch?v=Ynz8MC-EpR4>

Relaciones de Género

Dado que, como hemos señalado, género son las características que se asignan a hombres y a mujeres en función de su sexo, es importante aclarar que relaciones de género no son sinónimo de situaciones de las mujeres y tampoco de roles diferentes entre mujeres y hombres.

Las relaciones de género hacen referencia a la manera en que mujeres y hombres se relacionan generando posiciones de desigualdad, en las que lo femenino y la mayoría de las mujeres estarán en el polo subordinado en tanto que lo masculino y la mayoría de los hombres conforman el polo dominante (Murguialday, 2007).

En consecuencia, dichas relaciones son relaciones de poder que se expresan individual y colectivamente tanto en el ámbito privado del hogar como en las instituciones políticas.

Por ejemplo, en el ámbito doméstico las mujeres no siempre tienen acceso y control independiente sobre los recursos económicos. Y en las instituciones políticas están siempre infrarepresentadas o tienen problemas para hacer oír su voz. En cambio, los hombres es-

tán legitimados para generar y controlar sus propios recursos, tener una vida independiente y no ocuparse de las tareas del hogar, tienen el derecho y el poder de representarse, de actuar y hablar en nombre propio e incluso tienen el poder de sobrerrepresentación; son representantes universales de ambos sexos y, por analogía, legítimos portavoces de la ciudadanía, el pueblo, la patria y la humanidad. Es por eso que la posición de las mujeres en las relaciones de género se define como subordinada, en tanto que la de los hombres se define como dominante. Ello no significa que todas las mujeres concretas estén sometidas a cada hombre concreto, sino que la organización social de las relaciones de género sitúa al colectivo de las mujeres en una posición de inferioridad respecto del conjunto de los hombres.

También es importante poner de manifiesto que los hombres que no cumplen con los mandatos y los estereotipos que dicta la masculinidad hegemónica en una sociedad determinada son objeto de dominio y viven en su persona o en sus colectivos la opresión de género. Es el caso de los hombres monógamos en un orden conyugal polígamo, los homosexuales, los hombres que no son padres en sociedades en las que la paternidad es considerada un signo de virilidad, etc. La opresión de género es también opresión política a los hombres que no hayan adquirido personalmente los bienes y recursos, las capacidades, las destrezas y las habilidades (sexuales, económicas, culturales, políticas) que «deberían poseer como hombres». También se presiona a los hombres que no usan sus poderes implícitos de género (hombres no violentos o afines a las mujeres, equitativos o paritarios, etc.).

A modo de resumen:

- a) Ninguna de las características atribuidas a lo femenino y a lo masculino son inmutables. De hecho, cambian de generación en generación, de un contexto regional a otro, a lo largo del tiempo y como resultado de las políticas. Por ejemplo, en la X Legislatura de España el Ministerio de Defensa estuvo a cargo de una mujer, que además fue nombrada ministra encontrándose embarazada, lo que hubiese sido impensable en España hace unos años. Asimismo, actualmente en este país los hombres disfrutan de la baja por paternidad aunque esta es aún muy reducida.

- b) Este conjunto de rasgos y características varía de una sociedad a otra e incluso pueden coexistir dentro de una misma sociedad diferentes sistemas de género relacionados con la diversidad cultural, la etnia, la orientación sexual, etc., es decir, no se puede hablar de la mujer ni del hombre como algo universal, sino de mujeres y de hombres.

Para saber más

El tercer género: Fa'afafine

http://www.dailymotion.com/video/x82tz8_samoa-el-tercer-sexo-fa-afafine_school

El tercer género: Las vírgenes juradas de Albania.

http://www.dailymotion.com/video/xead96_el-tercer-sexo-albania_school

- c) Las construcciones sociales y culturales que se elaboran a partir de las diferencias sexuales determinan la forma de relacionarse de mujeres y hombres y las relaciones de poder; determinan por tanto la distribución del poder en una sociedad.
- d) Género tiene que ver con las relaciones no solamente entre mujeres y hombres, sino también entre las propias mujeres y entre los propios hombres.
- e) Trabajar con perspectiva de género no implica que no se reconozcan las diferencias entre mujeres y hombres (no confundir con desigualdad). Con la aplicación de dicha perspectiva se ponen de manifiesto las relaciones de poder y se desafían los estereotipos acerca de las cualidades «femeninas» y «masculinas», porque dañan y limitan el potencial para desarrollar las capacidades humanas que cada persona tiene.

3. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

A lo largo de las páginas precedentes hemos visto qué es la teoría de género, cuándo y cómo surge y sus dimensiones e implicaciones. Asimismo, se ha puesto de manifiesto la necesidad de que la dimen-

sión de género sea una dimensión más de la Cooperación para el Desarrollo, como requisito imprescindible para construir sociedades justas, equitativas y solidarias. Pero, ¿cómo lograrlo? Para ello contamos con la denominada Perspectiva de Género.

La perspectiva de género es un enfoque de trabajo que, basándose en la categoría de análisis sexo-género, permite identificar los diferentes papeles y tareas que llevan a cabo los hombres y las mujeres en una sociedad, en un proyecto, en una oficina, etc., así como las asimetrías y las relaciones de poder e inequidades existentes. La problemática no la ubica en las mujeres o en los hombres, sino en las relaciones socialmente construidas sobre el poder y la exclusión, y establece mecanismos para eliminar las discriminaciones que sufren las mujeres y que no han logrado erradicar la igualdad formal en aquellos lugares donde esta existe.

Permite reflexionar sobre la relación entre mujeres, hombres, desarrollo y democracia. No se limita a hacer análisis y correlaciones sobre universos occidentales y urbanos. Dado que está basada en una teoría compleja, es útil en el análisis de cualquier sociedad organizada en torno al sistema de géneros. Se trata de una perspectiva incluyente, puesto que incorpora a las mujeres de todo el mundo y de todas las condiciones sociales. Esta inclusión no implica la exclusión de los varones, sino su necesaria integración (San Miguel, 2007).

Aspectos a tener en cuenta para la incorporación de la perspectiva de género

- Análisis de género. Es la herramienta básica de la perspectiva de género. Se utiliza para conocer y comprender las realidades de hombres, mujeres, niños y niñas cuyas vidas van a estar afectadas en este caso por las acciones de la cooperación internacional. El análisis de género identifica las diferencias en la participación de hombres y mujeres en el hogar, en la economía y en la sociedad, en el acceso a los recursos y desarrollo, y en el control de la riqueza, el poder y la toma de decisiones entre otros aspectos. Asimismo, identifica las estructuras y procesos (legislación, instituciones políticas y sociales, prácticas de socialización, políticas

y prácticas de empleo, etc.) que perpetúan los patrones de distribución desigual de oportunidades para hombres y mujeres.

- Evaluación del impacto en función del género. Examen de las propuestas políticas para analizar si su puesta en práctica afectará a las mujeres de forma diferente que a los hombres, al objeto de adaptarlas para neutralizar los efectos discriminatorios y fomentar la igualdad entre hombres y mujeres (Guía Europa perspectiva de género. Carrefour Europeo).
- Indicadores de género. Variables de análisis que describen la situación de las mujeres y hombres en la sociedad y que facilitan la comparación e identifican diferencias que pueden alimentar estereotipos.
- Estadísticas. Los datos sobre la situación de las mujeres y los hombres y de la relación entre unos y otras son claves. Las buenas estadísticas son aquellas en las que los datos aparecen desagregados por sexos.
- Utilización de un lenguaje no sexista.

Requisitos para incorporar la perspectiva de género

Junto a los aspectos expuestos en el punto anterior, es fundamental:

- Voluntad política. La igualdad de género ha de ser definida como uno de los objetivos principales.
- Sensibilización y formación en Género de las personas implicadas en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas o proyectos.
- Recursos humanos y materiales suficientes.
- Participación de las mujeres en la vida política y pública y en el proceso de toma de decisiones. Tiene especial importancia que las mujeres intervengan en los procesos de toma de decisiones para asegurar que los diversos valores, intereses y experiencias de vida de las mujeres y de los hombres sean tenidos en cuenta.

Para saber más

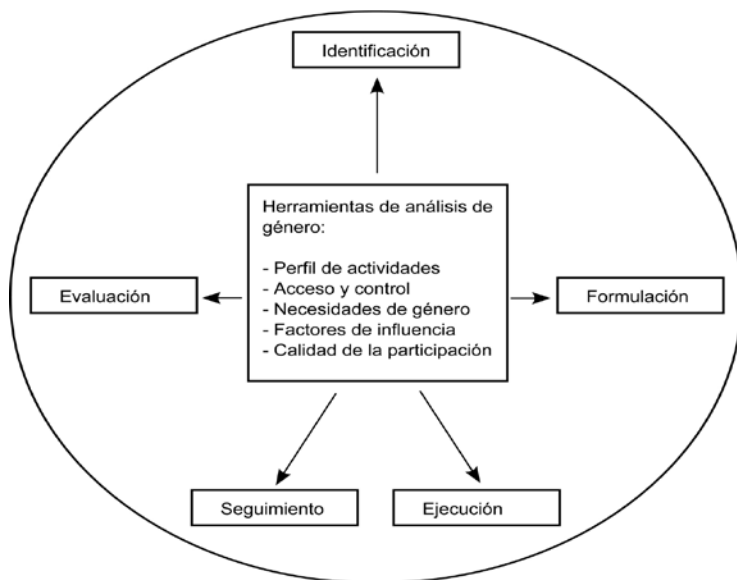
Entrevista a Carmen Cruz. Responsable Área Práctica de Género.
Centro Regional PNUD para América Latina y el Caribe.
<http://www.youtube.com/watch?v=MIjgbkRm-TU>

El análisis de género

El elemento básico para incorporar la perspectiva de género en cualquier proyecto de Cooperación para el Desarrollo es el análisis de género, que ha de estar presente en todas y cada una de las fases del proyecto: identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación. Para ello, se cuenta con una serie de herramientas entre las que cabe destacar las siguientes; *a)* perfil de actividades, *b)* matriz de acceso y control de recursos y beneficios, *c)* necesidades prácticas y estratégicas, *d)* factores de influencia y *e)* calidad de la participación. Herramientas que han de aplicarse de modo participativo, promoviendo la implicación de la población.

Herramientas de análisis de género

Figura 4. Herramientas de análisis de género



Fuente: Alcalde, 2004

Tabla 6
Herramientas de análisis de género

HERRAMIENTAS DE ANÁLISIS DE GÉNERO		
Preguntas	Categoría	Instrumentos
¿Quién hace qué? ¿Quién cumple qué rol en la familia y la sociedad?	Roles de género "Triple rol"	Perfil de actividades
¿Quién tiene qué? ¿Quién recibe qué en los proyectos de desarrollo?	Acceso y control sobre recursos y beneficios	Matriz de acceso y control de recursos y beneficios
¿Quién tiene qué tipo de necesidades e intereses?	Necesidades prácticas e intereses estratégicos de género	Cuadro de necesidades prácticas e intereses estratégicos
¿Cuál es la posición de las mujeres en la sociedad en relación con los hombres?	Posición de las mujeres	Perfil de posición de las mujeres en relación con los hombres
¿Qué factores influyen en la situación de género?	Factores influyentes	Factores influyentes

Fuente: Murguialday, 2005

a) Perfil de actividades

Se utiliza para analizar las actividades que realizan las mujeres y los hombres en el día a día, así como el tiempo que invierten en ellas. Además, se ha de registrar el lugar donde se lleva a cabo cada tarea y el ingreso que reciben a cambio.

La información se puede recoger en la siguiente tabla:

Tabla 7
Perfil de actividades

PERFIL DE ACTIVIDADES					
Actividades socioeconómicas	Mujeres	Hombres	Tiempo dedicado	Ingresos obtenidos	Lugar
Reproducción y mantenimiento de recursos humanos					
Preparación de comida					
Actividad 1					
Cuidado de niñas y niños					
Actividad 1					
Provisión de agua					
Actividad 1					
Higiene y salud					
Actividad 1					
Producción de bienes y servicios					
Agricultura					
Actividad 1					
Comercio					
Actividad 1					
Empleo por cuenta ajena					
Actividad 1					
Trabajo comunitario					
Otros					

Fuente: Alcalde, 2004

La herramienta «Perfil de Actividades» nos permite poner el acento en:

- Los ámbitos en los que se desarrollan las actividades del proyecto.

- La forma en que el proyecto afecta el uso del tiempo de las mujeres y de los hombres.
- Los cambios que tienen lugar en el reparto de las tareas entre mujeres y hombres.
- Si el proyecto logra flexibilizar los roles tradicionales asignados a mujeres y hombres.

Centrándonos en el primer aspecto, los ámbitos en los que se desarrollan las actividades del proyecto, suele ocurrir que se presta más atención a uno que a otro, ya sea este el productivo, el reproductivo o el comunitario. Como consecuencia, se atiende de modo diferente a las necesidades de mujeres y hombres, y se puede llegar incluso a deteriorar la posición de las primeras respecto a los segundos. Tomando un ejemplo:

es bastante habitual que un proyecto contemple actividades dirigidas a los hombres en el ámbito productivo (por ejemplo, generadoras de ingresos) y actividades con las mujeres en el ámbito reproductivo (por ejemplo, capacitación para que mejoren la salud infantil). Si el proyecto ha sido exitoso, los hombres verán recompensada su participación en el mismo con la obtención de ingresos, mientras las mujeres habrán mejorado sus habilidades para cuidar a las criaturas sin obtener remuneración a cambio. En consecuencia, el proyecto habrá tenido un impacto de género negativo, pues ha reforzado las desiguales oportunidades que unas y otros tienen para acceder a recursos monetarios propios (Murguialday, 2005).

Del mismo modo, y en lo que al uso del tiempo se refiere, por lo general las mujeres realizan las tareas que llevan a cabo en los diferentes ámbitos (productivos, reproductivos y comunitarios) de forma simultánea, y no secuencial como los hombres. Lo que les genera una importante carga de estrés y el deterioro de su salud. A través de la información facilitada por el perfil de actividades es posible constatar si se obliga a las mujeres a alargar su jornada laboral global (productiva, reproductiva y comunitaria), mientras que los hombres permanecen con la misma carga laboral previa (o viceversa), así como las consecuencias que se derivan para la desigual disponibilidad de tiempo para el desarrollo o las relaciones sociales (Murguialday, 2005).

b) Matriz de acceso y control de recursos y beneficios

La implementación de una acción de desarrollo posibilita que las personas destinatarias de la misma accedan a una serie de recursos y reciban un conjunto de beneficios. En este sentido, se ha de diferenciar entre acceso (entendido como la oportunidad de usar los recursos pero sin poder decidir sobre ellos) y control (conlleva la completa autoridad para decidir sobre el uso y el resultado de los recursos y beneficios, e imponer esa definición a otras personas).

Las mujeres pueden tener acceso al cultivo de tierras pero no el control sobre su uso o propiedad; pueden tener acceso a ingresos pero no el control sobre cómo gastarlos; pueden acceder a alimentos pero no controlan su distribución dentro del hogar; pueden tener acceso a procesos políticos locales pero poca influencia y control sobre las soluciones propuestas y las decisiones finales (Murguialday, 2005).

Tabla 8
Matriz de acceso y control de recursos y beneficios

MATRIZ DE ACCESO Y CONTROL DE RECURSOS Y BENEFICIOS				
Recursos	Acceso		Control	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Productivos				
Tierra				
Equipos				
Empleo				
Ingresos				
Créditos				
Sociales				
Redes sociales				
Ayudas comunitarias				
Servicios colectivos				

MATRIZ DE ACCESO Y CONTROL DE RECURSOS Y BENEFICIOS				
Recursos	Acceso		Control	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Políticos				
Organización				
Liderazgo				
Información				
Autoconfianza y credibilidad				
Culturales				
Naturales				
Tiempo				
Movilidad				
Beneficios del proyecto				
Servicios				
Captación				
Créditos				
Maquinaria				
Tecnología				
Instalaciones				
Oficinas				
Vehículos				
Beneficios				
Conocimientos				
Propiedades				
Mejoras en la salud				
Ingresos (efectivo o especie)				

Fuente: Alcalde, 2004

En virtud de la información obtenida a través de esta matriz podemos saber si los recursos del proyecto llegan, de forma equitativa, a las mujeres y los hombres de los grupos destinatarios y si las mujeres y los hombres de los organismos ejecutores del proyecto se benefician, de manera equitativa, de sus servicios o instalaciones en la forma perseguida.

c) Necesidades e intereses de género

Dado que mujeres y hombres realizan tareas distintas y cumplen funciones diferentes es de suponer que también tienen necesidades e intereses distintos, los cuales dependen a su vez de los roles asignados tradicionalmente a la feminidad y la masculinidad.

Al respecto hemos de diferenciar entre necesidades prácticas e intereses estratégicos:

- Necesidades prácticas de género. Son las necesidades que tienen las mujeres como consecuencia del desempeño de los roles que tradicionalmente se les han asignado como madres y esposas. Son necesidades relacionadas con las carencias o insuficiencias de bienes y servicios del día a día que sufren las familias y que llevan a las mujeres a participar en la mejora de la comunidad. No hay intención de transformar las relaciones de poder. Sin embargo, sucede que en ocasiones las necesidades prácticas terminan convirtiéndose en intereses estratégicos.
- Intereses estratégicos. Surgen de la toma de conciencia por parte de las mujeres de su posición de subordinación y discriminación en relación con los hombres. Incluyen asuntos como el control del propio cuerpo y los derechos reproductivos, violencia de género, capacitación en género y derechos humanos, entre otros. Tienen como objetivo mejorar la posición de las mujeres en la sociedad a través de su acceso a la educación, a la participación pública en la toma de decisiones, etc.

Tabla 9
Necesidades e intereses de género

NECESIDADES E INTERESES DE GÉNERO			
Mujeres		Hombres	
Necesidades prácticas	Intereses estratégicos	Necesidades prácticas	Intereses estratégicos
Servicios de agua, luz, saneamiento	Mayor flexibilidad en la distribución de los trabajos	Empleo e ingresos	Mayor papel en la salud sexual y reproductiva
Alimentación para la familia	Acceso a crédito y propiedad de la tierra	Equipos y maquinaria agrícola	Paternidad responsable
Vivienda	Fin de la violencia de género	Capacitación ocupacional	Rechazo de la violencia de género
Ingresos para sostener el hogar	Mayor liderazgo y participación	Seguridad ciudadana	Cuestionamiento de la masculinidad hegemónica
Servicios de salud, educación	Derecho a elegir pareja y al divorcio	Cauces de participación política	
Tecnologías para facilitar el trabajo doméstico	Derechos sexuales y reproductivos		

Fuente: Alcalde, 2004

Si logramos identificar las necesidades e intereses de mujeres y hombres de forma exhaustiva y participativa, podremos obtener información acerca de:

- Si el proyecto atiende realmente a las necesidades e intereses específicos de unas y otros.
- Si el proyecto contribuye a que mujeres y hombres tomen conciencia de sus intereses estratégicos de género.

Para tener en cuenta

La identificación de los intereses de género presenta algunas dificultades fruto de Murguialday (2005):

- En el ámbito de la cooperación es frecuente confundir los intereses propios de las mujeres con los de sus maridos, los de otros miembros del hogar e incluso los de la comunidad o grupo socioeconómico al que pertenecen.
- Cuando expresan lo que perciben como sus intereses, las mujeres tienen un sesgo a favor de los intereses de otros miembros de la familia, lo que las lleva a recibir menores cantidades de bienestar personal.
- Algunos intereses de género, especialmente los relacionados con los derechos sexuales y reproductivos, aún no están integrados en el discurso público, por lo que suelen ser ignorados al plantear los resultados a alcanzar en un proyecto de desarrollo.

Por esta razón, es fundamental especificar las necesidades e intereses de mujeres y hombres a quienes se destina el proyecto, con el fin de evitar dar por supuesto que una acción que mejora la situación de la familia o la comunidad atiende automáticamente las necesidades e intereses de mujeres y hombres.

d) Posición de las mujeres respecto a los hombres

Relacionado con las necesidades prácticas y los intereses estratégicos hemos de distinguir entre condición y posición. Con la primera se hace referencia a las condiciones materiales en que las mujeres se encuentran (analfabetismo, sobrecarga de trabajo, pobreza, etc.), en tanto que con la posición se atiende a la desigual ubicación social, económica, política y cultural de las mujeres respecto a los hombres en un contexto determinado (menor acceso a la propiedad de recursos, menor cuota de poder político, etc.). Diferenciar entre ambas, condición y posición, es fundamental, pues hay suficientes

ejemplos de proyectos que si bien han mejorado la condición de las mujeres (aumentando la esperanza de vida o su acceso a la educación), han deteriorado a la vez su posición respecto a los hombres (invisibilizando su aporte económico o limitando su acceso a la propiedad de la tierra).

Para analizar este aspecto es muy útil la matriz de participación en la toma de decisiones dentro y fuera del hogar. Al respecto hay que diferenciar el nivel de involucración que las personas tenemos en cualquier proceso de decisión, pues no es lo mismo «participar en» que «tener la última palabra sobre». Del mismo modo, hay que distinguir entre la función de decidir y la de gestionar cómo se lleva a cabo la decisión adoptada.

Tabla 10
Participación en la toma de decisiones

PARTICIPACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES					
Ámbitos	Quién toma las decisiones				
	Mujeres solas	Mujeres tienen la última palabra	Mujeres y hombres juntos	Hombres tienen la última palabra	Hombres solos
En el hogar: Presupuesto diario (pequeños gastos)					
Inversiones (grandes gastos)					
Educación de hijas e hijos					
Planificación familiar					
Servicios de salud					
Distribución de los trabajos pagados y no pagados					
Otros					

PARTICIPACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES					
Ámbitos	Quién toma las decisiones				
En la comunidad:					
Provisión/búsqueda de servicios colectivos					
Agenda de la Junta Directiva comunal					
Métodos de elección de dirigentes					
Fórmulas para la representación política de la comunidad					
Formas valoradas de organización comunal					
Otras					

Fuente: Kerstan, 1996

e) Factores influyentes en las relaciones de género

Las relaciones entre mujeres y hombres se ven influidas por diversos factores de orden político, económico, cultural, religioso, legal, ambiental, etc., que afectan a las actividades, derechos, obligaciones y oportunidades que unas y otros tienen en una sociedad determinada y, en consecuencia, a su participación en los beneficios del desarrollo.

Por ello es clave cuestionarse cómo dichos factores influyen, para lo cual puede utilizarse la siguiente matriz.

Tabla 11
Factores influyentes en las relaciones de género

FACTORES INFLUYENTES		
	Cómo afectan al cambio hacia la equidad	Cómo resisten al cambio hacia la equidad
Factores jurídicos, políticos e institucionales: Políticas públicas (presupuestarias, sectoriales, de desarrollo) Leyes sobre familia, voto, derechos de propiedad, violencia de género, migraciones, derechos sexuales y reproductivos... Regulación sobre salarios, impuestos, seguridad social... «Capacidad de género» de las instituciones públicas: mecanismos nacionales y políticas de igualdad... / Otros		
Factores socioeconómicos: Segregación sexual en los mercados laborales, crediticios... Valoración social y económica del trabajo reproductivo de las mujeres Impacto del ajuste estructural sobre la jornada laboral de las mujeres Otros		
Factores socioculturales y religiosos: Creencias, valores, normas y costumbres sobre identidades y roles de género, violencia hacia las mujeres, sexualidad, comportamientos reproductivos... Estructuras y dinámicas internas de los hogares Impacto social de los fundamentalismos religiosos Conflictos emergentes y latentes en la comunidad / Otros		

FACTORES INFLUYENTES		
	Cómo afectan al cambio hacia la equidad	Cómo resisten al cambio hacia la equidad
Factores medioambientales: Relación con la naturaleza diferenciada según género Propiedad, control y uso de los recursos naturales Participación en decisiones sobre recursos Impacto social de los desastres naturales Otros		
Factores tecnológicos: Propiedad, control y uso de los recursos tecnológicos Brecha digital Impacto de la tecnología en las capacidades, la productividad o la autonomía personal / Otros		

Fuente: Murguialday, 2005

Cómo evitar que las técnicas de recolección de información sean «ciegas al género»

Tabla 12
Lista de comprobación sobre la equidad de género en recolección de datos

EQUIDAD DE GÉNERO Y RECOLECCIÓN DE DATOS
<ul style="list-style-type: none"> - Incluimos hombres y mujeres en el grupo a entrevistar o en el taller donde discutimos los resultados del trabajo de campo con la población involucrada. - Tomamos en cuenta la diferente disponibilidad del tiempo que tienen las mujeres y los hombres a la hora de fijar los horarios de reunión. - Encontramos una ubicación física para la entrevista en la que la mujer se sienta cómoda y no sea interrumpida.

EQUIDAD DE GÉNERO Y RECOLECCIÓN DE DATOS

- Identificamos y resolvemos los obstáculos a la participación de las mujeres: cuidado de las criaturas, tareas domésticas, distancias físicas, violencia masculina, presiones de la comunidad...
- Tomamos en cuenta a la parte femenina del grupo cuando preguntamos sobre la población beneficiaria, sus intereses, sus aportes al proyecto, etc.
- Identificamos necesidades, prioridades y percepciones, tanto de las mujeres como de los hombres, sobre los temas.
- Realizamos actividades conjuntas, con mujeres y hombres, pero también separadas cuando sea conveniente.
- Proponemos a mujeres y hombres como evaluadoras/es, facilitadoras/es u observadoras/es.

Fuente: Murguialday, 2005

Lista de comprobación para evaluar la aplicación de la perspectiva de género en un proyecto de cooperación internacional al desarrollo

Algunas de las preguntas que nos podemos hacer para comprobar si el proyecto de cooperación incorpora la perspectiva de género son:

Tabla 13
Preguntas clave para la aplicación del enfoque
de género en los proyectos

PREGUNTAS CLAVE	
Objetivos del proyecto y grupo destinatario	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Los objetivos del proyecto hacen referencia a mujeres y hombres? - ¿Existe un estudio previo sobre las necesidades e intereses de las mujeres y los hombres en el ámbito de la intervención? (Ejemplo: estudio sobre las necesidades de formación de hombres y mujeres)
¿Toma el proyecto en cuenta la promoción de la igualdad de oportunidades y beneficios para mujeres y hombres?	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Se han usado datos desagregados por sexo en la participación de mujeres y hombres en el proyecto? - ¿Están las actividades orientadas hacia la participación de mujeres y hombres? - ¿En relación con los beneficios del proyecto se ha tomado en cuenta a hombres y mujeres? - ¿Se ha diferenciado entre los intereses estratégicos y las necesidades prácticas?
Participación e implementación del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Se ha tomado en cuenta a mujeres y hombres al priorizar los objetivos del proyecto? - ¿Están hombres y mujeres involucrados en la planificación e implementación del proyecto? - ¿Existen estrategias para mejorar las capacidades y la participación de las mujeres del equipo de trabajo?

PREGUNTAS CLAVE	
¿Qué se tiene en cuenta para mejorar el estatus de las mujeres? (Ejemplos: nivel de educación, acceso a recursos, oportunidades de empleo, participación política y estatus legal)	- ¿Qué intereses estratégicos y necesidades prácticas se han tomado en cuenta para mejorar el estatus de las mujeres en la toma de decisiones?
Factores sociales, culturales, religiosos y económicos	- ¿Se ha tomado en consideración que hay actitudes sociales, culturales y religiosas hacia el valor de las mujeres en el ámbito de intervención?
	- ¿Qué estrategias se usan para superar estos obstáculos?
	- ¿Se han tomado en consideración estrategias para superar roles tradicionales y estereotipos?
Contraparte	- ¿Tiene la contraparte una política de género y la aplica?
	- ¿Se conoce la estructura organizacional de la contraparte?
	- ¿Tiene la contraparte capacidad para implementar este proyecto?
Monitoreo del proyecto	- ¿Qué se ha tomado en cuenta para el monitoreo?
	- ¿Qué estrategias se usan para garantizar la selección de participantes en actividades, la distribución de recursos, etc.?
Recursos del proyecto	- ¿Son los recursos del proyecto adecuados para ofrecer oportunidades y servicios a mujeres y hombres?
	- ¿Se transversaliza el género en todo el ciclo del proyecto?

4. EVOLUCIÓN DE ENFOQUES: DE LAS MUJERES AL GÉNERO

Hasta llegar a la conclusión de que para alcanzar el desarrollo humano se ha de incorporar el enfoque de género en los proyectos de desarrollo se ha recorrido un largo camino no exento de dificultades y reticencias. De hecho, aún es reducido el número de organizaciones que van más allá de discursos políticamente correctos de una retórica elegante, y que realmente muestren una voluntad real de trabajar con enfoque de género. Lo habitual es que se diseñen e implementen intervenciones dirigidas a mujeres sin transformar las relaciones de género existentes, llegando en algunos casos a reforzar su posición de subordinación respecto a los hombres, como hemos tenido ocasión de ver en las páginas precedentes. Frente a ese planteamiento, el enfoque de Género en el Desarrollo opta por lo siguiente:

El problema de las desigualdades entre hombres y mujeres en este enfoque va más allá de la reasignación de recursos económicos: requiere de una redistribución del poder en las relaciones sociales (López, 2000).

En la siguiente tabla se hace un breve recorrido a través de los cambios experimentados por los diferentes enfoques hasta llegar el enfoque Género en el Desarrollo (GED).

Tabla 14
Enfoques de las políticas dirigidas a las mujeres (1960-1995)

BIENESTAR	Vigente entre 1950 y 1970, aunque aún es muy popular sobre todo en el campo de la ayuda humanitaria. Las mujeres son vistas como beneficiarias pasivas del desarrollo: los proyectos las benefician automáticamente al beneficiar a los hombres. La maternidad es su rol más importante, y la crianza de niñas y niños sanos su principal aporte al desarrollo. Busca satisfacer necesidades prácticas asociadas al rol reproductivo de las mujeres, proveyéndolas de alimentos, salud materno-infantil y planificación familiar.
-----------	---

IGUALDAD	Primer enfoque MED (Mujeres en el Desarrollo), popularizado por las feministas liberales durante la Década de la Mujer (1975-85). Las mujeres son vistas como activas participantes del desarrollo y han de lograr igualdad de oportunidades en el acceso a la educación y al trabajo. Reconoce su triple rol y busca satisfacer intereses estratégicos de género: autonomía económica y política, así como reducción de su desigualdad respecto a los hombres. Las resistencias de gobiernos y agencias hicieron fracasar su puesta en práctica.
ANTIPOBREZA	Segundo enfoque MED, versión suave del enfoque de la igualdad, adoptado en los años 70 por impulso de las feministas marxistas y estructuralistas. La pobreza de las mujeres es vista como consecuencia del subdesarrollo, no de la subordinación de género. Pretende promover la productividad de las mujeres pobres; reconoce su rol productivo y busca satisfacer sus necesidades prácticas de género relacionadas con la obtención de ingresos, mediante la puesta en marcha de pequeños proyectos productivos.
EFICIENCIA	Tercer enfoque MED, adoptado durante la crisis de la deuda y las políticas de ajuste estructural en los años 80, en el marco del pensamiento neoliberal. Su propósito es hacer más eficientes las políticas de desarrollo mediante la contribución económica de las mujeres. Busca satisfacer sus necesidades prácticas de género asociadas a su rol de madres, amas de casa y gestoras del bienestar comunitario, utilizando para ello el trabajo femenino no pagado. Una versión actual de este enfoque propone invertir en las mujeres, dados los altos retornos sociales de las inversiones en capital físico y humano femenino.
EMPODERAMIENTO	Primer enfoque GED, articulado por las mujeres del Sur y las feministas socialistas, desde mediados de los años 80. Su objetivo es empoderar a las mujeres a través del acceso a recursos, autonomía y poder. Reconoce su triple rol (productivo, reproductivo y comunitario) y busca satisfacer los intereses estratégicos de las mujeres, mediante su organización y movilización a partir de sus necesidades prácticas.
EQUIDAD	Actual enfoque GED (Género en el Desarrollo), emergió con fuerza en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Pekín, 1995). Plantea que la igualdad entre mujeres y hombres es un derecho humano. Enfatiza el logro de la equidad y la justicia de género en el acceso y control de los recursos y el poder, como elementos indisolubles del desarrollo humano sostenible.

Fuente: HEGO, s. f.

5. CONCLUSIONES

La cooperación descentralizada reúne una serie de características, como la cercanía al territorio y a la ciudadanía y el trabajo en red, que facilitan acometer procesos políticos y técnicos que otras cooperaciones no permiten o dificultan. Entre dichos procesos destaca la incorporación del enfoque de género, que constituye una dimensión clave para lograr un verdadero desarrollo local que como tal implique:

la concertación entre los agentes –sectores y fuerzas– que interactúan en un territorio determinado y la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas en un proyecto común en diversas dimensiones. Estas incluyen la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad de vida espacial y territorial. El fin del desarrollo local es elevar la calidad de vida de cada ciudadano y ciudadana que vive en ese territorio, contribuir al desarrollo del país y enfrentar adecuadamente los retos de la globalización y transformación de la economía internacional (Enríquez, 1997).

Por tanto, se hace necesario incorporar en la agenda política la negociación de las relaciones de género con el objeto de considerar también a las mujeres y a las niñas como protagonistas y no como parte subsumida en los hombres, las familias, los niños, los pueblos y las naciones. Es decir, como sujetos sociales históricos con necesidades, intereses, contribuciones, aspiraciones y problemáticas propias que se han de tener en cuenta.

De este modo la visión y análisis de la realidad con enfoque de género cambia la definición y prioridades de las políticas y proyectos que se formulan, pues permite la identificación de los diferentes roles, puntos de vista, necesidades e intereses de mujeres y hombres; las relaciones entre mujeres y hombres con respecto al acceso y control de los recursos, los beneficios y su participación en los procesos de decisión; los factores sociales y culturales y las oportunidades que limitan o potencian la igualdad entre mujeres y hombres; el impacto potencial diferenciado de las acciones sobre mujeres, hombres, niñas, niños según edad, contexto social, etc., y

la capacidad de las instituciones para establecer programas en materia de igualdad de género.

Por todo lo anterior, género ha de ser considerado como una dimensión constitutiva más del desarrollo local junto con la económica, la social y cultural, la territorial, la ambiental y la política. Y el gran reto de la cooperación descentralizada es precisamente la articulación entre las mismas.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ALCALDE, A. et al. (2004): *Guía práctica para la integración de la Igualdad entre hombres y mujeres en los proyectos de Cooperación Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores del Gobierno de España, Madrid. Disponible en <http://www.femiteca.com/IMG/pdf/AECI.pdf>
- CHANT, S. (2003): *Nuevas contribuciones al análisis de la pobreza: desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde una perspectiva de género*, CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en www.eclac.org/publicaciones/xml/7/14837/lcl1955e.pdf
- DE LA CRUZ, C. (1998): *Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo*, Emakunde / Secretaría General de Acción Exterior, Vitoria.
- DUBOIS, A. (s. f.): «Desarrollo Humano», en HEGOA: *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/68>
- ENRÍQUEZ, A. (1997): «Hacia una delimitación conceptual del desarrollo regional», en ENRÍQUEZ, A. et al.: *Desarrollo regional/local en El Salvador; reto estratégico del s. XXI*, FUNDE, San Salvador.
- FRANCO, L. et al. (a. f.): *La capacidad de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina para innovar en políticas públicas; el ámbito de género*.
- HEGOA (s. f.): *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, HEGOA. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/146>
- LAGARDE, M. (1996): «La perspectiva de género», en *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, Ed. Horas y horas.
- LAGUNAS, R. (2004): *Cómo elaborar una estrategia de género para una Oficina País*, PNUD, San Salvador.
- LÓPEZ et al. (2000): *Integrando el análisis de género en el desarrollo*, Instituto de Desarrollo y Cooperación, Madrid.
- MURGUIALDAY, C. et al. (2005): *Un paso más: evaluación del impacto de género*, Cooperació, Barcelona.
- MURGUIALDAY, C. (2008): *La equidad de género en la Cooperación al De-*

- sarrollo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz: Balance de una década y propuestas.*
- NAVARRO, N. (2007): *Desigualdades de género en las organizaciones: procesos de cambio organizacional pro equidad*, PNUD, San Salvador.
- PNUD (1995): *Informe Desarrollo Humano*. Disponible en: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_1995_overview_ES.pdf
- SAN MIGUEL, N. (2007): *Estrategia de Género en Desarrollo de la Cooperación Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores del Gobierno de España, Madrid. Disponible en: <http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Cooperaci%C3%B3n%20espa%C3%B1ola/Publicaciones/DES%20GENERO.pdf>
- VALCÁRCEL, A. (2001): *La memoria colectiva y los retos del feminismo*, PNUD, Santiago de Chile. Disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/7220/lcl1507e.pdf>
- VARELA, N. (2005): *Feminismo para principiantes*, Ediciones B.



5.

Confluencia entre derechos humanos y desarrollo

ALBERTO ARRUFAT CÁRDABA
Departamento de Derecho Privado
de la Universidad Católica de Valencia



1. INTRODUCCIÓN

Desde el último tercio del siglo pasado los derechos humanos y la cooperación al desarrollo parecen confluír inevitablemente. El grado de congruencia entre los derechos humanos y las teorías del desarrollo es más impresionante que nunca (Arbour, 2006). La pobreza y las desigualdades entre países son uno de los problemas más importantes a los que se enfrenta la sociedad actual. Por otro lado, la brecha entre países desarrollados y países en vías de desarrollo como frontera de pobreza tiende a perder importancia; en el actual momento de desarrollo económico pueden detectarse en todos los países polos de desarrollo y prosperidad mientras, a pocos kilómetros, emergen nichos de pobreza estructural que afectan a una parte importante de la población.

No es suficiente con promover la cooperación al desarrollo, ni con programarla sobre un marco lógico, es esencial abordar su diseño y ejecución desde la perspectiva de los derechos humanos.

2. EL ENFOQUE EN DERECHOS HUMANOS COMO TÉCNICA PARA ABORDAR EL DESARROLLO

La relación entre derechos humanos y desarrollo ha sido tradicionalmente modulada a través de tres vías:

- a) El desarrollo es un derecho humano: Desde los años cincuenta y particularmente a partir de la Resolución 2625 (XXV) de las Naciones Unidas, multitud de territorios configurados como colonias alcanzaron su autodeterminación y se convirtieron en Estados soberanos. Los nuevos Estados y la propia Organización de las Naciones Unidas impulsaron la independencia

de otros. A partir de la década de los setenta, se establece una fuerte presión desde los países del sur para reivindicar el derecho colectivo a desarrollarse y la consiguiente obligación para los Estados ricos de financiarlo. Dicha concepción era difícil de comprender por parte de los Estados occidentales, que entendían los derechos humanos como algo individual que cada Estado estaba obligado a garantizar en virtud del principio de territorialidad.

La concepción del desarrollo como un derecho colectivo ha ido calando progresivamente en los instrumentos de Derecho Internacional. La Declaración sobre el derecho al desarrollo de 1986 adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas –con el voto en contra de EE. UU. y abstención de Alemania, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Israel, Japón, Reino Unido y Suecia-¹ establece en su artículo primero el carácter inalienable del derecho al desarrollo. Según este, todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, así como para contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él. Por su parte, el artículo segundo establece que todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo, teniendo en cuenta la necesidad del pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Los Estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo. Los Estados deben realizar sus derechos y sus deberes de modo que promuevan un nuevo orden económico internacional basado en la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los Estados, y que fomenten la observancia y el disfrute de los derechos humanos. Como complemento de los esfuerzos de los países en desarrollo es indispensable una cooperación internacional eficaz para pro-

¹ Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986. Accesible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5785.pdf>

porcionar a esos países los medios y las facilidades adecuados para fomentar su desarrollo global (art. 4).

Por el mero hecho de realizar proyectos de desarrollo estamos implementando un derecho humano: el derecho al desarrollo. No obstante, no puede olvidarse que los derechos están interconectados, por lo que no cabe la promoción de un único derecho humano. Esta perspectiva sirvió para la consolidación del derecho al desarrollo como un derecho humano, pero es incompleta a la hora de abordar la cooperación al desarrollo desde los derechos humanos.

- b) Las políticas de ayuda al desarrollo (y por tanto, los proyectos derivados de ellas) como impulsoras del cumplimiento de los derechos humanos. El destino de recursos destinados al desarrollo queda enfocado a la promoción de los derechos humanos en el país de destino de la ayuda. Desde el punto de vista jurídico, esto queda articulado a través de las cláusulas de condicionalidad, que consisten en un mecanismo que pretende establecer un marco de conducta entre los socios cooperantes, en donde se establecen los compromisos contraídos entre las partes involucradas en el seno del programa de cooperación que se trate, señalando los procesos a seguir en caso de que alguna de las partes no atienda las estipulaciones previamente concertadas. La condicionalidad de la ayuda internacional suele operar de forma pragmática y adaptativa respecto al cumplimiento de las estipulaciones establecidas, de manera que en caso de que el receptor atienda los compromisos en cuestión, se mantiene o en su caso aumenta la ayuda prestada (condicionalidad positiva). En caso contrario, se activan mecanismos que van desde el diálogo político y, en su caso, el reforzamiento de la colaboración (para contribuir a la resolución del problema), hasta el retraso, la disminución o en casos extremos la suspensión de la asistencia otorgada (condicionalidad negativa o sanciones) (Hans, 2009).

La ayuda condicionada ha sido duramente criticada por las malas prácticas de algunos donantes que, lejos de exigir el avance en la protección de los derechos humanos, supeditaban el envío de la ayuda a la existencia de sistemas políticos democráticos o a la puesta en marcha de reformas económi-

cas estructurales. La condicionalidad política y económica, practicada fundamentalmente en la ayuda oficial bilateral y en menor medida en la multilateral, no resulta fiel al objetivo de la ayuda al desarrollo ni a la perspectiva y ética de los derechos humanos. Por otro lado, según la intensidad de dicha condicionalidad y la debilidad y necesidad del Estado receptor, puede constituirse incluso como una intervención en los asuntos internos de los Estados menos desarrollados. En la actualidad, la denominada ayuda programática condicionada, distinta de la condicionalidad política y económica, constituye una herramienta para abordar los planes de ejecución de la ayuda al desarrollo mediante la identificación de los compromisos y el proceso a seguir entre los actores involucrados, configurando un marco de transparencia, diálogo y rendición de cuentas conjunto entre los socios de la cooperación.

En términos generales, la condicionalidad presenta dificultades para establecer los parámetros de cumplimiento de los criterios establecidos, así como a la hora de abordar la tarea de evaluación del cumplimiento desde una perspectiva centrada en derechos humanos sin la interferencia de otras cuestiones de orden político, económico, etc. Todo ello cercena la efectividad de la ayuda condicionada, incluso cuando esta resulta leal a la ética del desarrollo y circunscrita al cumplimiento de los derechos humanos, por cuanto la muestra débil ante las críticas sobre la existencia de dobles y triples raseros en la concesión de las ayudas.

La justificación de la ayuda condicionada resulta igualmente insuficiente, al ser conocida la existencia de experiencias donde, producido un notable avance en términos de desarrollo económico, este no ha sido acompañado de una adecuada implementación de derechos humanos o, en todo caso, sus niveles de cumplimiento resultan claramente asimétricos. Tales situaciones resultan contrarias a las teorías sobre el desarrollo y débiles desde el punto de vista pragmático, puesto que no resultan sostenibles, y se producen así regresiones periódicas que dificultan una salida definitiva de la pobreza para dichos Estados o dan lugar a situaciones de masiva vulneración de derechos humanos.

- c) El desarrollo y los derechos humanos están interrelacionados: son las dos caras de una misma moneda. Las relaciones entre ambos se dan en un doble sentido: por un lado, la falta de desarrollo es una violación de los derechos humanos cuya responsabilidad recae sobre el Estado territorial donde se produce la falta de desarrollo y sobre el resto de países de la comunidad internacional, que se abstiene de colaborar en su desarrollo; por otro lado, sin respeto de los derechos humanos no hay desarrollo. De este modo, cooperación al desarrollo y derechos humanos quedan indisolublemente unidos, no cabe el primero sin el segundo ni viceversa.

Desarrollo y derechos humanos aparecen como parte de un objetivo común únicamente accesible desde una consideración conjunta que implica todas las fases de la acción para el desarrollo. Cuestiones como el derecho a un medioambiente saludable, la obligación de preservar los recursos naturales para las generaciones futuras, el acceso al agua o al alimento, cuestionan determinadas formas del ejercicio del derecho al desarrollo. El principio de indivisibilidad establece que ningún derecho es intrínsecamente menor que otro; su conexión con el principio de interdependencia exige que las acciones conlleven un avance simultáneo en todos los derechos, sin renuncias a ninguno –al margen de directrices o prioridades–. Se trata pues de una visión omnicomprensiva que justifica la necesidad del enfoque en derechos humanos para alcanzar un auténtico desarrollo, y de este como medio para la protección efectiva de los derechos humanos.

Abordar la cooperación desde un enfoque de derechos humanos significa plantear como resultado final de nuestras acciones de cooperación el disfrute pleno y efectivo de los derechos trabajados en cada proyecto.

3. LA COMPLEMENTARIEDAD ENTRE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESARROLLO

En el Informe sobre el Desarrollo Humano del año 2000 (PNUD) se expone que el desarrollo humano y los derechos humanos se aproximan suficientemente en cuanto a motivaciones y preocupa-

ciones para ser compatibles y congruentes, y son suficientemente diferentes desde el punto de vista de su concepción y estrategia para complementarse entre sí provechosamente. Ambos comparten como propósito promover el bienestar y la libertad sobre la base de la dignidad y la igualdad inalienables de todas las personas. El objetivo del desarrollo humano es el disfrute por todas las personas de todas las libertades fundamentales, incluida la de tener la posibilidad de atender las necesidades físicas o de evitar las enfermedades prevenibles. También incluye las oportunidades para mejorar en la vida, como las que brindan la escolarización, las garantías de igualdad y un sistema de justicia que funcione.

Derechos humanos y desarrollo están centrados en las personas y por eso reflejan un interés fundamental por que las instituciones, las políticas y los procesos tengan la mayor participación y la cobertura más amplia posible, respetando la capacidad de todas las personas. Los derechos humanos contribuyen al desarrollo humano, garantizando un espacio protegido en el que los grupos favorecidos no puedan monopolizar los procesos, las políticas y los programas de desarrollo.

Por otra parte, ambos comparten la preocupación por los resultados necesarios para mejorar la vida de las personas, pero también por la mejora de los procesos. No basta, por tanto, con la acción frente a aquellos obstáculos que impiden la consecución del respeto de los derechos humanos, sino una evaluación de nuestros propios sistemas de rendición de cuentas y estructuras de incentivos.

4. EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS APLICADO AL DESARROLLO

El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que, desde el punto de vista normativo, está basado en las normas internacionales de derechos humanos y, desde el punto de vista operacional, está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos.

Frente a otras perspectivas, el enfoque en derechos humanos en la cooperación al desarrollo presenta las siguientes características:

Tabla 15
Comparación entre el Enfoque de Derechos y otros enfoques

ENFOQUE DE DERECHOS	OTROS ENFOQUES
La acción es obligatoria	La acción es voluntaria
Las personas gozan de derechos establecidos legalmente los cuales pueden ser exigidos	Las personas tienen necesidades
Sujeto de derecho	Objeto de caridad
Todas las personas tienen derechos	Dejar de lado algunas personas
Participantes activos	Beneficiarios pasivos
Universales e inalienables	En algunas culturas no se reconocen algunos derechos
Cambio de estructuras para facilitar la realización de los derechos	Intervención basada en el pragmatismo, pues se considera demasiado difícil cambiar las estructuras políticas, sociales y económicas
Los derechos son indivisibles e interdependientes	Jerarquía de necesidades
Titulares de derecho empoderados para conocer, ejercer y exigir sus derechos	El desarrollo es un proceso tecnócrata que han de liderar los expertos

5. ARGUMENTOS FAVORABLES A LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS

Hay dos argumentos principales en favor de aplicar la perspectiva de derechos humanos en la cooperación al desarrollo:

- En primer lugar un argumento intrínseco, que reconoce que el enfoque basado en los derechos humanos es lo correcto desde el punto de vista moral o jurídico; y
- En segundo lugar el argumento instrumental, que reconoce que un enfoque basado en los derechos humanos conduce a

resultados mejores y más sostenibles en materia de desarrollo humano.

En la práctica, la razón para aplicar un enfoque basado en los derechos humanos suele ser una mezcla de ambos argumentos.

Tampoco puede obviarse la relación entre desarrollo, derechos humanos y seguridad. El artículo 1.3 de la Carta de Naciones Unidas establece dos cauces para la consecución del objetivo último de la paz y la seguridad internacionales: en primer lugar, la cooperación internacional, centrada en procesos económicos; y, en segundo lugar, los derechos humanos centrados en los procesos de justicia. El enfoque de derechos humanos en el desarrollo pretende integrar ambos cauces.

6. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INTERRELACIÓN ENTRE DESARROLLO Y DERECHOS HUMANOS

El final de la Guerra Fría marca el inicio del debate sobre derechos humanos y su vinculación con la consecución de un Estado de Derecho, un sistema democrático y la cooperación al desarrollo. La Conferencia de Viena de las Naciones Unidas de 1993 marca el comienzo de la institucionalización de la perspectiva de derechos humanos en la cooperación, y tendrá un efecto determinante sobre el conjunto de la acción llevada a cabo desde la Organización. La Declaración de Viena establece que:

La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida. En este contexto, la promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional deben ser universales y llevarse a cabo de modo incondicional. La comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el mundo entero.

El desarrollo propicia el disfrute de todos los derechos humanos, pero la falta de desarrollo no puede invocarse como justificación para limitar los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

La Declaración de Viena exhorta a los Estados de la comunidad internacional y a las organizaciones internacionales a crear las condiciones favorables para el disfrute pleno y efectivo de los derechos humanos. Los Estados deben eliminar todas las violaciones de los derechos humanos y sus causas, así como los obstáculos que se opongan a la realización de esos derechos. La generalización de la pobreza extrema inhibe el pleno y eficaz disfrute de los derechos humanos. En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos se instó a los gobiernos, las instituciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales a que intensifiquen sus esfuerzos en favor de la protección y promoción de los derechos humanos de la mujer y de la niña, entre ellos el derecho a la igualdad, como única forma de hacerlas plenamente partícipes de la vida política, civil, económica, social y cultural.

«Derechos humanos, Democracia y Desarrollo». Las tres D marcan el comienzo de la aplicación de una perspectiva de derechos humanos en la cooperación al desarrollo.

En septiembre de 2002, los Estados de la comunidad internacional se reunieron en la Cumbre del Milenio, donde establecieron ocho objetivos fundamentales que deberían ser alcanzados antes del año 2015. Dichos objetivos son hitos importantes para el logro de los derechos económicos y sociales, a menudo desatendidos. Los derechos humanos contribuyen a perfilar mejor las estrategias para alcanzar los objetivos, ocupándose de la discriminación, la exclusión, la falta de poder efectivo y los fallos en la rendición de cuentas que se encuentran en la raíz de la pobreza y otros problemas del desarrollo. En la Declaración los Estados reafirmaron su intención de no escatimar esfuerzos en la promoción de la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo.

Erradicar la pobreza extrema, reducir la mortalidad infantil, garantizar el acceso a la educación sin discriminación por género, en-

tre otros, son presupuestos básicos para la consecución de derechos económicos y sociales, a menudo desatendidos.

Puede observarse el progresivo avance desde una cooperación al desarrollo basada en el crecimiento económico a un fortalecimiento de la lucha contra la pobreza en unas condiciones marco, estables y fiables para el desarrollo sostenible. La universalización de la educación, la igualdad entre géneros, la reducción de la mortalidad y la mejora de la salud materna son obstáculos que dificultan el progreso y cuya consecución debe estar en el nivel básico de la cooperación para el desarrollo.

El crecimiento económico queda configurado como un medio para el desarrollo, no como su objetivo último. También puede ser decisivo para la realización de los derechos humanos. En todo caso, el crecimiento económico debe conseguirse de manera acorde con los principios de derechos humanos. La pobreza es no solo la falta de bienes materiales y oportunidades, como el empleo, la propiedad de bienes productivos y el ahorro, sino la falta de bienes físicos y sociales, como la salud, la integridad física, la ausencia de miedo y violencia, la integración social, la identidad cultural, la capacidad de organización, la capacidad para ejercer influencia política y la capacidad para vivir con respeto y dignidad.

A partir de 2003 todas las entidades del Sistema de Naciones Unidas (DAES, FAO, OIT, OACDH, ONUSIDA, PNUD, UNESCO, FPNU, UNICEF, ONUDI, UNIFEM, UNODC, UNSSC, WFA, OMS, PMA) aplican el enfoque en derechos humanos en sus actividades y programas de desarrollo. El acuerdo alcanzado establece que:

- a) Todos los programas, todas las políticas y toda asistencia técnica al servicio de la cooperación al desarrollo deberían promover la realización de los derechos humanos, tal como están enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otros instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos.
- b) Las normas contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otros instrumentos internacionales afines, así como los principios que se derivan de dicha declaración y de dichos instrumentos, deben guiar todas las actividades de

cooperación al desarrollo y de programación en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.

- c) La cooperación al desarrollo contribuye al desarrollo de las capacidades de los que tienen obligaciones, para que las cumplan, y/o de los titulares de derechos, a fin de que reivindicquen sus derechos.
- d) Los principios relativos a los derechos humanos mencionados en este acuerdo son: universalidad e inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación, igualdad y no discriminación, participación e inclusión, responsabilización y Estado de derecho.

Desde que las agencias de desarrollo de las Naciones Unidas han comenzado a integrar explícitamente los derechos humanos en su trabajo, adoptando un enfoque de la cooperación al desarrollo basado en dichos derechos, otras muchas agencias bilaterales (UE o Consejo de Europa), así como ONG, también han adoptado el enfoque basado en derechos humanos como marco para el diseño de programas de desarrollo.

7. APORTACIONES DEL ENFOQUE EN DERECHOS HUMANOS AL DISEÑO Y PLANIFICACIÓN DE PROGRAMAS Y ACTIVIDADES DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

La experiencia ha demostrado que el uso de un enfoque basado en los derechos humanos exige utilizar buenas prácticas de programación. Sin embargo, la aplicación de estas no constituye en sí misma un enfoque basado en los derechos humanos y requiere elementos añadidos.

Los siguientes elementos son necesarios, específicos y peculiares en un enfoque basado en los derechos humanos:

- Evaluación y análisis con el fin de determinar las demandas en materia de derechos humanos de los titulares de derechos y las correspondientes obligaciones en esta materia de los titulares de deberes, así como las causas inmediatas, subyacentes y estructurales de la no realización de los derechos.

- Los programas deben valorar la capacidad de los titulares de derechos para reclamar estos y de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones. A continuación se elaboran estrategias para aumentar esas capacidades.
- Los programas vigilan y evalúan tanto los resultados como los procesos, orientándose por las normas y los principios de derechos humanos.
- La programación debe estar informada por las recomendaciones de los órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos.

Además hay otros elementos de las buenas prácticas de programación que son indispensables en un enfoque basado en los derechos humanos:

- Se reconoce a la población como agente activo en su propio desarrollo y no como un receptor pasivo de bienes y servicios.
- La participación es tanto un medio como un fin.
- Las estrategias potencian la capacidad de acción y no al contrario.
- Se vigilan y evalúan tanto los resultados como los procesos.
- El análisis incluye a todos los interesados directos.
- Los programas se centran en los grupos marginados, desfavorecidos y excluidos.
- El proceso de desarrollo es asumido por el nivel local.
- Los programas tienen por objeto reducir la disparidad.
- Se utilizan de modo sinérgico los enfoques tanto ascendentes como descendentes.
- Se utiliza el análisis de situaciones para determinar las causas inmediatas, subyacentes y básicas de los problemas de desarrollo.
- En la programación son importantes los objetivos y las metas mensurables.
- Se establecen y sostienen alianzas estratégicas.
- Los programas apoyan la rendición de cuentas a todos los interesados directos.

Los derechos humanos refuerzan la exigencia de que la reducción de la pobreza sea la meta primaria de las políticas de desarrollo. Los derechos humanos requieren que el proceso de formulación de una estrategia de reducción de la pobreza incluya los siguientes elementos:

- Definir y dar prioridad a las medidas para mejorar la situación de los más pobres entre los pobres.
- Analizar las relaciones de poder subyacentes y las causas fundamentales de la discriminación.
- Garantizar que tanto el proceso como las metas concretas de reducción de la pobreza sean compatibles con las normas internacionales de derechos humanos.
- Velar por que haya estrechos vínculos entre el diseño macroeconómico, las iniciativas sectoriales y componentes y principios de «gobernanza», tales como la transparencia y la rendición de cuentas.
- Garantizar un nivel básico de garantías de derechos civiles y políticos para una participación activa, libre y significativa, incluidas la libertad de información y la libertad de asociación, y
- Determinar indicadores y establecer parámetros de referencia para poder seguir con claridad el logro progresivo de los derechos económicos y sociales.

La eficacia de la aplicación del enfoque en derechos humanos en acciones de cooperación depende de la consideración de una serie de principios:

- Principio de igualdad y no discriminación. Todas las personas son iguales como seres humanos y en virtud de su dignidad intrínseca. Todos los seres humanos tienen derecho al disfrute de sus derechos humanos sin discriminación de ningún tipo por motivo de raza, color, sexo, origen étnico, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, discapacidad, propiedades, nacimiento u otra condición. Mientras que los programas de desarrollo no puedan llegar a todas las personas al mismo tiempo, debe darse prioridad a las más vulnerables y marginadas (personas con discapacidad, indígenas, poblaciones rurales alejadas, etc.).

- Principio de rendición de cuentas: La buena programación del desarrollo exige que los interesados directos (incluidos los donantes y los organismos de desarrollo) rindan cuentas sobre resultados concretos. El enfoque basado en los derechos humanos va más allá, incorporando esas responsabilidades a un marco de derechos humanos específicos y las correspondientes obligaciones establecidas por el derecho internacional. Para que la rendición de cuentas sea eficaz, ha de ser demandada. Por consiguiente, el enfoque basado en los derechos humanos también exige analizar las capacidades que deben tener los titulares de los derechos, especialmente los más pobres y más desfavorecidos, para reivindicar sus derechos de forma eficaz. Se necesitan mecanismos de rendición de cuentas accesibles, transparentes y efectivos en los niveles central y local.
- Principio de participación. La participación significa velar por que los interesados directos nacionales se identifiquen realmente con los procesos de desarrollo y tengan un auténtico control sobre ellos en todas las fases del ciclo de programación: evaluación previa, análisis, planificación, ejecución, vigilancia y evaluación.

8. DIFICULTADES EN LA APLICACIÓN

Pese al apoyo recibido, el enfoque en derechos humanos presenta dificultades para su aplicación práctica:

- Al disponer de un carácter abstracto se hace mucho más compleja su concreción en indicadores, objetivos y resultados medibles, es decir, se dificulta el logro y concreción de resultados medibles, objetivos y verificables, tal y como exigen generalmente las convocatorias de proyectos.
- Implica incorporar un elemento a los programas de cooperación internacional descentralizada que puede tener mucha trascendencia política. Eso puede dificultar mucho la labor de las organizaciones en terceros países.

- Todos los actores de la CID deben tener claro que integrar el enfoque de los derechos humanos significa asumir una actitud de cambio con una conciencia de transformación; significa asumir un compromiso claro con respecto a su promoción en todos los proyectos, que se materialice en la realización de acciones de fomento directo de los mismos.
- Implica un cambio en ocasiones problemático para las organizaciones, ya que exige la ruptura con algunos de los patrones clásicos de la cooperación.
- La pérdida de imparcialidad puede ocasionar problemas con las mismas agencias donantes nacionales o internacionales que están promoviendo como transversal la defensa o la promoción de los derechos humanos. Muchas de estas agencias no acaban de asumir todas las implicaciones que plantea este enfoque y, cuando surgen dudas o problemas políticos con terceros países, tienden a rebajar sus exigencias y a suavizar el contenido de la prioridad.
- Puede ocasionar problemas de seguridad institucional y personal para los trabajadores de la organización, especialmente en aquellos Estados en los que los defensores de los derechos humanos son amenazados y perseguidos, que desgraciadamente son la mayoría de Estados receptores de cooperación internacional para el desarrollo (Berraondo, 2008).

9. CONCLUSIÓN

- La cooperación al desarrollo ha evolucionado desde una cooperación basada en el crecimiento económico hacia un desarrollo basado en el fortalecimiento de la lucha contra la pobreza en unas condiciones marco estables y fiables para la sostenibilidad.
- Desarrollo y derechos humanos aparecen como parte de un objetivo común únicamente accesible desde una consideración conjunta que implica todas las fases de la acción para el desarrollo.
- El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que, desde el

punto de vista normativo, está basado en las normas internacionales de derechos humanos y, desde el punto de vista operacional, está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos.

- A partir de 2003 todas las entidades del Sistema de Naciones Unidas aplican el enfoque en derechos humanos en sus actividades y programas de desarrollo.
- El enfoque basado en derechos humanos aplicado a la cooperación reconoce a la población como agente activo en su propio desarrollo y no como un receptor pasivo de bienes y servicios.
- El enfoque basado en derechos humanos aplicado a la cooperación implica situar al beneficiario de las acciones como titular de derechos, concededor de los mismos y con capacidad para exigirlos ante los obligados/encargados de su prestación.
- Aplicar el enfoque basado en derechos humanos exige la inclusión de determinados elementos en los programas y actividades de desarrollo.
- El enfoque basado en derechos humanos implica la consideración del Principio de igualdad y no discriminación, el Principio de participación y el Principio de rendición de cuentas.
- Pese a constituir una herramienta idónea para la verdadera interacción entre derechos humanos y desarrollo, el enfoque en derechos humanos presenta todavía dificultades para su aplicación práctica.

10. BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, V. (2006): *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*, CEPAL. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/24342/G2289eAbramovich.pdf>
- ALTO COMISIONADO NU PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2006a): *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación*, Ginebra y Nueva York. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/CoreTreatiessp.pdf>
- (2006 b): *Los principales tratados internacionales de derechos humanos*, Ginebra y Nueva York. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/CoreTreatiessp.pdf>
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2009): *El enfoque de los Derechos Humanos en la cooperación al desarrollo*: www.ohchr.org/Documents/Publications/CoreTreatiessp.pdf

- definición y principales elementos.* <http://campus.usal.es/>
- ARBOUR, L. (2006): «Prefacio», en ALTO COMISIONADO NU PARA LOS DERECHOS HUMANOS: *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación*, Ginebra y Nueva York. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>
- BERRAONDO, M. (2008): *El enfoque de derechos humanos en la cooperación internacional. ¿Transversal obligada o apuesta política?*, Pueblos. <http://www.revistapueblos.org/>
- HANS, A. (2009): «European Union Conditionality: Coercion or Voluntary Adaptation? », *Alternatives*, vol. 8, n.º 1, Ankara, en PRADO, J.: *La condicionalidad de la ayuda y el enfoque de derechos humanos: propuestas prácticas para la Cooperación Española*, Fundación Alternativas. Accesible http://www.ucm.es/info/IUDC/img/articulos/Juan_Pablo_Prado.pdf
- PNUD (2000): *Informe sobre el Desarrollo Humano del año 2000*. <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2000/>
- SLOWING, K. (2008): *Manual de los Objetivos de Desarrollo del Milenio con enfoque de derechos humanos*, ONU Guatemala. <http://cms.fideck.com/userfiles/onu.org.gt/File/2401254507533238.pdf>
- UNICEF (s. f.): *El enfoque basado en los derechos humanos y cooperación en favor de los niños*. <http://www.unicef.org/spanish/rightsite/sowc/pdfs/panels/El%20enfoco%20basado%20en%20los%20derechos%20humanos%20y%20cooperacion%20en%20favor%20de%20los%20ninos.pdf>

Enlaces de interés

- Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID): <http://www.aecid.es/>
- Centro de Derecho y Relaciones Internacionales (CEDRI): <http://www.cedri.org>
- EUROPEAID: http://ec.europa.eu/europeaid/index_es.htm
- Objetivos del Milenio: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): <http://www.undp.org/spanish/>



6.

Desarrollo sostenible y entorno natural

ERNESTO RUIZ
ATECMA



1. INTRODUCCIÓN

Objetivo

En este capítulo se pretende dar una visión general de los conceptos de desarrollo sostenible y compatible con el entorno natural. De cómo ha sido la relación del ser humano con su entorno. Se analizarán someramente la forma de explotación de los ecosistemas, los conflictos que provienen del uso de los recursos naturales, los impactos que se producen por este uso y posibles soluciones a estos conflictos a través de casos prácticos. Asimismo, se dará un pequeño repaso a algunos convenios y organizaciones internacionales relacionadas con el estado de la biodiversidad y su uso.

El objetivo es presentar tópicos de interés a la hora de formular, evaluar y ejecutar proyectos de desarrollo que sean respetuosos con el medio ambiente o colaboren a mejorarlo.

Es obvio que el campo en el que se desenvuelve la sostenibilidad ambiental es inmenso y abarca casi todas las actividades humanas, puesto que al desarrollarse inmersas en los ecosistemas, siempre conllevan un impacto. No se pueden abarcar en el marco de este capítulo todos los aspectos medioambientales de los proyectos de desarrollo. Algunos, muy importantes, como la contaminación o la custodia del territorio, son abordados de manera marginal. No obstante, en la bibliografía se podrán ampliar en función de los requerimientos.

Conceptos generales, definiciones

¿Qué es la sostenibilidad?

La Evaluación de los Ecosistemas, del Milenio (PNUMA, 2005), al ser un trabajo realizado por técnicos y científicos de todo el mundo, se ha dotado de un glosario de definiciones que permite a los participantes tener una idea clara de los conceptos que se están manejando. Según esta, la sostenibilidad es la característica o estado según el cual pueden satisfacerse las necesidades de la población actual y local sin comprometer la capacidad de generaciones futuras o de poblaciones de otras regiones.

De acuerdo con esta misma fuente, el uso sostenible de un ecosistema es el que permite mantener de una manera continua los beneficios a las generaciones actuales, pero manteniendo el potencial de cubrir las necesidades de futuras generaciones.

¿Qué es un ecosistema?

Un ecosistema es un sistema estable en el tiempo formado por organismos vivos que interactúan entre sí y con el medio que ocupan.

Los servicios ecosistémicos son los servicios que la naturaleza provee a las personas. Entre otros incluyen: alimentos, agua dulce, madera, regulación del clima, protección frente a peligros naturales, control de la erosión, ingredientes farmacéuticos y actividades recreativas.

¿Qué es la biodiversidad?

La biodiversidad refleja la cantidad y la variabilidad de los organismos vivos dentro de especies (diversidad genética), así como entre especies distintas y entre ecosistemas. La biodiversidad no es en sí un servicio ecosistémico, es un elemento funcional del ecosistema.

Los diferentes organismos que conforman un ecosistema regulan el funcionamiento de este a través de sus propias funciones vitales.

2. EVOLUCIÓN DEL SER HUMANO Y SU RELACIÓN CON EL ENTORNO

A lo largo de la evolución los seres humanos, dadas nuestras particularidades dentro del mundo animal, nos hemos ido adaptando a los diferentes ecosistemas y la presión sobre ellos ha ido creciendo conforme aumentaba la población humana y se perfeccionaban las técnicas para aprovechar los recursos disponibles. Para entender la situación actual de la naturaleza y el impacto que los seres humanos hemos tenido en ella es útil repasar brevemente como ha sido la evolución del ser humano.

Los primeros antepasados del ser humano surgieron en África hace entre 10 y 5 millones de años. Desde entonces diferentes especies de homínidos han abandonado África y se han dispersado por la masa continental de Eurasia. Probablemente, una vía de dispersión privilegiada fueron las zonas costeras de la península arábiga hasta la desembocadura del Indo y el sudeste asiático. Hace unos 140.000 años, nuestros antepasados más directos salieron de África y se dispersaron por toda Eurasia, y, a lo largo del tiempo, llegaron hasta América y Australia.

Durante decenas de miles de años, que afectan tanto a los antepasados directos del hombre actual, los cromañones, como otras especies de homínidos, el ser humano ha basado su subsistencia en la caza y la recolección. La agricultura, como eje central de su subsistencia, apareció hace menos de diez mil años, lo cual es muy poco tiempo comparado con su pasado de cazador.

Para ver el impacto producido por la presencia de nuestros antepasados sobre el territorio y los recursos naturales es muy interesante ver la evolución de la macrofauna en el planeta. En concreto, trataremos una especie emblemática por su tamaño y su espectacularidad, como los elefantes.

Si nos fijamos en la ecología de las grandes sabanas africanas hoy día se puede observar, de forma muy simplificada, una estructuración entre los herbívoros que prácticamente solo se mantiene en este lugar. En primer lugar, van los elefantes, que tienen un sistema

digestivo relativamente ineficiente para el aprovechamiento de la materia vegetal. Los elefantes actúan como desbrozadoras gigantes, alimentándose de las hierbas más altas, matorrales, follaje y corteza de los árboles, llegando a derribar árboles para comerse las ramas más altas. Como no aprovechan bien la materia vegetal, las cantidades ingeridas son enormes, dejando tras su paso el terreno despejado y abonado, listo para que prosperen las especies herbáceas. Detrás de los elefantes vienen las cebras (équidos) que también son bastante ineficientes en el aprovechamiento de la materia vegetal. Estas consumen las hierbas más altas y las espigas. Tras las cebras vienen los grandes rumiantes, mucho más eficientes procesando el alimento vegetal, como búfalos y ñus y alguna otra especie de antílope, y por último las gacelas menores, que comen los rebrotes de hierba y ramonean los arbustos menores. Este tipo de esquema se debió repetir en las grandes llanuras de casi toda la masa continental de Eurasia y en Norteamérica. De hecho, hay restos de elefantes en casi todo el planeta, excepto Australia y la Antártida. La fauna eurasiática y norteamericana ha seguido este patrón incluyendo la presencia de grandes felinos, rinocerontes y otras especies de macrofauna.

Lo paradójico de esto es que, hoy día, esta macrofauna solo está representada en África y el sur de Asia, que coincide con las zonas donde los primeros homínidos convivieron con esta macrofauna. Es decir, ya nos conocían y sabían que a pesar de su pequeño tamaño y aspecto desgarbado los seres humanos eran muy peligrosos. Por el contrario, en el resto del planeta ya no se encuentran elefantes, ni rinocerontes, ni otra mucha macrofauna, cuya extinción suele coincidir con la aparición de restos humanos. Posiblemente, una combinación entre una baja tasa de reproducción, una presión de caza excesiva (unida en muchos casos a la falta de miedo por parte de las presas frente a los seres humanos) y cambios en el clima terrestre llevó a la extinción a esta fauna.

Cuando salimos al campo en nuestro país, la naturaleza que vemos es muy diferente a la que se encontraron los primeros pobladores ibéricos. Si bien muchas especies continúan con nosotros, la macrofauna desapareció mucho antes de que empezara la historia escrita. En muchos países en desarrollo, los seres humanos siguen

conviviendo con esta macrofauna, lo que les genera dividendos y problemas añadidos.

Los ecosistemas de la Tierra, como decíamos al principio, son sistemas estables constituidos por seres vivos interactuando con su medio. Su capacidad de absorber perturbaciones y volver a su estado normal es relativamente alta mientras están en equilibrio. Cuando faltan piezas clave (por ejemplo una o más especies) el ecosistema evoluciona hacia una nueva situación de equilibrio y se transforma en otro ecosistema. Esto quiere decir que muchas especies abandonan ese territorio y aparecen nuevas especies.

En general y sobre todo en la actualidad, el ritmo de cambios que implican las actividades humanas es demasiado rápido para que los ecosistemas y las especies que los componen se adapten. Esto ha provocado una tasa de extinción de especies mucho más alta que en condiciones naturales (sin presencia de seres humanos).

Hoy día, la necesidad de ecosistemas sanos es reconocida por casi todo el mundo, no solo para detener esta pérdida de biodiversidad, sino también para beneficiarnos de los múltiples servicios que nos aportan (materias primas, alimentos, agua, lugares de ocio y descanso). Con la población humana y con el nivel de desarrollo tecnológico que hay en la actualidad, la necesidad de mantener los ecosistemas terrestres en un estado saludable es un desafío que debe abordarse desde todos los ángulos posibles.

3. LA COMUNIDAD INTERNACIONAL FRENTE A LA PÉRDIDA DE BIODIVERSIDAD

Desde finales del siglo XIX y principios del XX, cuando la revolución industrial estaba en plena expansión, se comenzó a tomar conciencia en algunos países de que las áreas naturales estaban en franca regresión y que habían desaparecido de muchas zonas. La cultura urbana comenzaba a demandar la pureza del aire y de las aguas, los paisajes abiertos y el silencio que faltaban cada vez más en las ciudades, por lo que comenzaron a crearse los primeros parques y reservas naturales. La idea original era conservar frente al desarrollo determinados paisajes y fauna que pudiesen servir de testigos de la naturaleza primigenia, así como áreas de ocio y recreo para la población.

Esta visión se mantuvo a lo largo de casi todo el siglo XX, pero las áreas protegidas han demostrado que no son suficientes para detener la pérdida de biodiversidad. Las burbujas de naturaleza aisladas del entorno se asfixian y con el tiempo van perdiendo especies, riqueza natural y funciones. Para que estas burbujas de naturaleza pervivan es necesario que estén inmersas en un paisaje permeable, es decir, que permita un flujo suficiente de especies entre áreas protegidas. Esto en muchas zonas del globo densamente pobladas es un grave problema. La proliferación de carreteras transitadas, la construcción de embalses, la transformación de bosques y pastizales en zonas agrícolas, el uso de pesticidas y otras actividades humanas, modifican radicalmente el paisaje haciendo que sea difícilmente transitable para muchas especies.

En la actualidad hay redes de áreas protegidas y legislación dirigida a la conservación de los recursos naturales en casi todos los países del mundo. Se han firmado numerosos tratados internacionales destinados a afrontar los problemas que produce el desarrollo humano, como la extinción de especies, el colapso de muchas pesquerías, la desaparición de bosques, el cambio climático y la desaparición de los ecosistemas de la tierra, amén de los desastres de origen natural que se producen a raíz de los cambios en los ecosistemas.

4. ORGANISMOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES VINCULADOS A LA BIODIVERSIDAD Y AL DESARROLLO SOSTENIBLE

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, UICN (IUCN)

En 1948 se fundó la UICN. Fue la primera organización no gubernamental de carácter internacional. UICN es la red ambiental de carácter global más grande y antigua del mundo. Reúne a más de 1.000 organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, además de unos 11.000 científicos voluntarios y expertos en alrededor de 160 países. El trabajo de UICN cuenta con el apoyo de un personal compuesto por 1.000 profesionales, presentes en 60 oficinas, y cientos de socios de los sectores público, no gubernamental y privado

de todo el mundo. UICN, en 1980, con el apoyo de PNUMA, publicó una estrategia de conservación a escala mundial. Este documento, que presentó un plan de actuación mundial para el uso racional de los recursos, sirvió de base para muchos proyectos de conservación nacionales.

Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA (UNEP)

En 1972, Naciones Unidas estableció el PNUMA para poder desarrollar las estrategias para enfrentar los problemas medioambientales a nivel mundial. Tiene el mandato de coordinar las políticas consensuadas de medio ambiente a nivel global y regional, por medio de revisiones medioambientales globales y llamando la atención de los gobiernos y la comunidad internacional ante nuevos problemas.

El mandato y los objetivos del PNUMA emanan de la Resolución 2997 (XXVII), de 15 de diciembre de 1972 de la Asamblea General de Naciones Unidas; de la Agenda 21, adoptada en la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra) en 1992; de la Declaración de Nairobi sobre el papel y mandato de PNUMA, adoptado por el consejo de Gobierno del PNUMA en 1997; de la declaración ministerial de Malmö y la Declaración del Milenio adoptada en el año 2000, así como de las recomendaciones adoptadas para la gobernanza ambiental aprobadas en la Cumbre de 2002 sobre Desarrollo Sostenible y en la Cumbre de 2005.

Su misión es proveer liderazgo y estimular la cooperación en el cuidado del MA, inspirando, informando y permitiendo a las naciones y los pueblos mejorar su calidad de vida sin comprometer la de generaciones futuras. Las prioridades del PNUMA son seis:

- el cambio climático
- desastres y conflictos
- gestión de ecosistemas
- gobernanza ambiental
- sustancias nocivas
- eficiencia en el uso de recursos

Convenio de Washington, CITES

En 1975 entró en vigor el convenio de Washington o convenio CITES (<http://www.cites.org/esp/disc/what.shtml>) para regular el comercio internacional de especies amenazadas. Este convenio se reúne cada dos años en una conferencia internacional para revisar el estado de las especies y restringir o aflojar las restricciones al comercio en función del estado de las especies. Este convenio tiene tres apéndices en los que se reúnen las especies consideradas amenazadas, el apéndice más restrictivo es el I. La mayor parte de los países en desarrollo tiene una gran biodiversidad, lo que se puede convertir en una fuente de recursos si se usa con cautela. La Conferencia de las Partes (1992) de CITES tuvo en cuenta esto con una resolución relativa al comercio de especies silvestres y su relación con los medios de subsistencia.

Cuadro. Conferencia de las Partes (1992)

Reconocimiento de las ventajas del comercio de fauna y flora silvestres

- TOMANDO NOTA de que la mayoría de las especies de fauna y flora silvestres que la CITES trata de proteger y potenciar se hallan en los países en desarrollo;
 - RECONOCIENDO que la utilización sostenible de la fauna y flora silvestres, destinada o no al consumo, representa una forma de aprovechamiento de la tierra económicamente competitiva;
 - CONSCIENTE de que, a menos que los programas de conservación tengan en cuenta las necesidades de las comunidades locales e incentiven el uso sostenible de la fauna y la flora silvestres, es posible que la tierra se destine a usos alternativos;
 - RECONOCIENDO que la utilización excesiva perjudica la conservación de la fauna y la flora silvestres;
 - RECONOCIENDO también que el comercio lícito de una especie no debería hacer aumentar el tráfico ilícito en ninguna parte de su área de distribución;
 - RECONOCIENDO además que los ingresos procedentes de la utilización lícita pueden generar fondos y servir de incentivo para apoyar la gestión de la vida silvestre con el propósito de reducir el tráfico ilícito;
 - ADMITIENDO que la utilización de la vida silvestre con fines estéticos, científicos, culturales, recreativos y de otra índole esencialmente no destinados al consumo reviste asimismo gran importancia;
 - RECONOCIENDO que el comercio podría perjudicar la supervivencia de muchas especies;
-

LA CONFERENCIA DE LAS PARTES EN LA CONVENCION

- RECONOCE que el intercambio comercial puede favorecer la conservación de especies y ecosistemas y el desarrollo de la población local si se efectúa a niveles que no perjudiquen la supervivencia de las especies concernidas; y
 - RECONOCE que al aplicar las decisiones sobre la inclusión en los Apéndices de la CITES deberían tenerse en cuenta las posibles repercusiones sobre los medios de subsistencia de los pobres.
-

Convenio de Bonn

El Convenio de Bonn es el Convenio sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Salvajes y su objetivo es conservar las especies marinas y terrestres y de aves migratorias en todo su ámbito de aplicación. Es un tratado internacional auspiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Desde que entró en vigor, la lista de países miembros ha llegado a incluir a 100 signatarios de África, América Central y Sudamérica, Asia, Europa y Oceanía. El convenio se firmó en 1979 en Bonn y entró en vigor en 1983.

Las especies migratorias amenazadas de extinción están recogidas en el Apéndice I del Convenio. Los países firmantes del Convenio de Bonn deben esforzarse en la protección estricta de estos animales, conservando y restaurando los lugares en donde viven, mitigando los obstáculos a la migración y controlando los demás factores que puedan ponerlos en peligro. Además del establecimiento de las obligaciones para cada uno de estos estados firmantes, el Convenio de Bonn promueve las acciones concertadas a lo largo de los ámbitos estatales de muchas de estas especies. Hasta la fecha se han firmado varios acuerdos bajo los auspicios del Convenio de Bonn (EUROBATS, ACCOBAMS, ASCOBANS, AEWA, Acuerdo del Mar de Wadden, etc.) destinados a la protección de diferentes grupos de animales migratorios.

Programa del Hombre y la Biosfera, MAB. Las Reservas de la Biosfera

En los años 70 la UNESCO lanzó el Programa del Hombre y la Biosfera (MAB), que incluía la creación de una Red Mundial de Reservas

de Biosfera (RMRB). Hoy día esta red cuenta con más de 450 sitios en el mundo entero.

Convenio Ramsar para la protección de humedales de importancia internacional

En 1971 se firmó el convenio Ramsar para la protección de humedales de importancia internacional. Desde entonces «ha alentado los progresos en la conservación y el uso racional de todos los humedales mediante acciones locales y nacionales y la cooperación internacional con miras a apoyar los distintos beneficios socioeconómicos que los humedales brindan a las personas de todo el planeta» (http://www.ramsar.org/cda/es/ramsar-home/main/ramsar/1_4000_2).

Convenio de Río o Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)

En 1992 se firmó el Convenio de Río o Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) (<http://www.cbd.int/>), que entró en vigor el 29 de diciembre de 1993. Tiene tres objetivos principales:

1. La conservación de la diversidad biológica.
2. El uso sostenible de los componentes de la diversidad biológica.
3. La participación justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos.

En 1995 la Conferencia de las Partes de este convenio adoptó el enfoque ecosistémico para el diseño de estrategias y proyectos de desarrollo. El enfoque ecosistémico es integrado, ya que tiene en cuenta todas las funciones del ecosistema sobre el que se va a actuar, y reconoce que los ecosistemas funcionan como entidades completas y requieren ser manejados como tales y no por partes. Además, tiene una visión a largo plazo, incluye a las personas y mantiene el potencial productivo de los ecosistemas.

Plataforma Intergubernamental para la Biodiversidad y los Servicios de los Ecosistemas (IPBES)

Por último, en el año 2010 se acordó en Busan (Corea) la creación de la Plataforma Intergubernamental para la Biodiversidad y los Servicios de los Ecosistemas (IPBES en inglés), siguiendo el ejemplo y el esquema del Panel Internacional para el Cambio Climático. Esta nueva institución está destinada a hacer de puente entre el conocimiento científico sobre la degradación de la naturaleza y los niveles de decisión gubernamentales encargados de revertir estas tendencias. Entre sus tareas se incluye la revisión del estado de la ciencia en biodiversidad y los servicios de los ecosistemas provenientes de los centros de investigación en el mundo para proporcionar informes precisos y actualizados a los gobiernos.

5. EVALUACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS DEL MILENIO

La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (EM) fue convocada por el Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan en el año 2000. Iniciada en 2001, la EM tuvo como objetivo evaluar las consecuencias de los cambios en los ecosistemas para el bienestar humano y las bases científicas para las acciones necesarias para mejorar la conservación y el uso sostenible de los mismos, así como su contribución al bienestar humano. La EM ha involucrado el trabajo de más de 1.360 expertos de todo el mundo. Sus conclusiones, contenidas en cinco volúmenes técnicos y seis informes de síntesis, proporcionan una valoración científica de punta sobre la condición y las tendencias en los ecosistemas del mundo y los servicios que proveen (tales como agua, alimentos, productos forestales, control de inundaciones y servicios de los ecosistemas) y las opciones para restaurar, conservar o mejorar el uso sostenible de los ecosistemas (<http://www.millenniumassessment.org>).

Mensajes importantes de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio:

- Todas las personas del mundo dependen de la naturaleza y de los servicios de los ecosistemas para poder llevar una vida decorosa, saludable y segura.
- En las últimas décadas, los seres humanos han introducido cambios sin precedentes en los ecosistemas con el fin de satisfacer las crecientes demandas de alimento, agua, fibra y energía.
- Estos cambios han ayudado a mejorar la vida de miles de millones de personas, pero al mismo tiempo han debilitado la capacidad de la naturaleza para brindar otros servicios clave, tales como la purificación del aire y del agua, la protección contra los desastres y la provisión de medicinas.
- Entre los problemas más destacados identificados por esta evaluación figuran: la situación extrema en que se encuentran muchas de las poblaciones de peces del mundo; la grave vulnerabilidad de los dos mil millones de personas que viven en las regiones secas frente a la pérdida de los servicios de los ecosistemas, incluido el suministro de agua; las crecientes amenazas para los ecosistemas provenientes del cambio climático y de la contaminación con nutrientes.
- Las actividades humanas han llevado al planeta al borde de un episodio masivo de extinción de especies, amenazando aún más nuestro propio bienestar.
- La pérdida de los servicios derivados de los ecosistemas constituye una barrera importante para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de reducir la pobreza, el hambre y las enfermedades.
- Las presiones globales sobre los ecosistemas van a aumentar en las próximas décadas, salvo que cambien las actitudes y acciones humanas.
- Es más probable que las medidas destinadas a conservar los recursos naturales tengan éxito si se otorga a las comunidades locales la propiedad de los mismos, y si ellas participan en el reparto de beneficios y están involucradas en las decisiones.
- Con la tecnología y el conocimiento disponibles ya se puede reducir considerablemente el impacto de los seres humanos sobre los ecosistemas. Pero es improbable que aquellos se utilicen plenamente mientras se perciban los servicios de los

ecosistemas como gratuitos e ilimitados, y su valor total no sea tomado en consideración.

- Para una mejor protección del capital natural se requerirán esfuerzos coordinados entre todos los sectores de los gobiernos, las empresas y las instituciones internacionales. La productividad de los ecosistemas depende de las políticas que se apliquen, incluidas las relativas a inversiones, comercio, subsidios, impuestos y regulación.

El enfoque ecosistémico

El enfoque por ecosistemas surgió como principio fundamental en la aplicación del Convenio sobre la Diversidad Biológica. En su segunda reunión, celebrada en Yakarta en noviembre de 1995, la Conferencia de las Partes adoptó el enfoque por ecosistemas como principal marco para las actividades del Convenio. En la actualidad, cada uno de los programas de trabajo del Convenio incorpora el enfoque por ecosistemas en sus metas y actividades, y en el Plan Estratégico del Convenio se refleja asimismo el papel fundamental que desempeña el enfoque por ecosistemas.

El enfoque ecosistémico cuenta con doce principios básicos que se citan a continuación:

Principio 1: La elección de los objetivos de la gestión de los recursos de tierras, hídricos y vivos debe quedar en manos de la sociedad.

Principio 2: La gestión debe estar descentralizada al nivel apropiado más bajo.

Principio 3: Los administradores de ecosistemas deben tener en cuenta los efectos (reales o posibles) de sus actividades en los ecosistemas adyacentes y en otros ecosistemas.

Principio 4: Dados los posibles beneficios derivados de su gestión, es necesario comprender y gestionar el ecosistema en un contexto económico. Este tipo de programa de gestión de ecosistemas debería:

- a) Disminuir las distorsiones del mercado que repercuten negativamente en la diversidad biológica;
- b) Orientar los incentivos para promover la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica;
- c) Procurar, en la medida de lo posible, incorporar los costos y los beneficios en el ecosistema de que se trate.

Principio 5: A fin de mantener los servicios de los ecosistemas, la conservación de la estructura y el funcionamiento de los ecosistemas debería ser un objetivo prioritario de este enfoque.

Principio 6: Los ecosistemas se deben gestionar dentro de los límites de su funcionamiento.

Principio 7: El enfoque por ecosistemas debe aplicarse a las escalas espaciales y temporales apropiadas.

Principio 8: Habida cuenta de las diversas escalas temporales y los efectos retardados que caracterizan a los procesos de los ecosistemas, se deberían establecer objetivos a largo plazo en la gestión de los ecosistemas.

Principio 9: En la gestión debe reconocerse que el cambio es inevitable.

Principio 10: En el enfoque por ecosistemas se debe procurar el equilibrio apropiado entre la conservación y la utilización de la diversidad biológica y su integración.

Principio 11: En el enfoque por ecosistemas deberían tenerse en cuenta todas las formas de información pertinente, incluidos los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades científicas, indígenas y locales.

Principio 12: En el enfoque por ecosistemas deben intervenir todos los sectores de la sociedad y las disciplinas científicas pertinentes.

6. CASOS PRÁCTICOS

Comercio de especies silvestres

Tal y como se ha comentado antes, CITES tiene frente a los proyectos de desarrollo y conservación una visión claramente destina-

da al uso sostenible de las especies de fauna y flora silvestres. Son varios los grupos de fauna que se han beneficiado de este enfoque.

Quizá uno de los éxitos más emblemáticos de CITES fue la gestión de los cocodrilos. A finales de los años sesenta la mayor parte de las poblaciones de caimanes y cocodrilos del mundo se hallaba al borde de la extinción. Su aspecto poco amable, su peligrosidad y el precio de su piel hicieron que la cacería de estos animales se llevase a extremos insostenibles. La inclusión en CITES de una buena parte de las poblaciones de estas especies dejó el comercio de pieles reducido a una fracción y en varias partes del mundo (Australia, Nueva Zelanda, sudeste asiático) comenzaron la cría en cautividad y la cría en granjas, que son dos modalidades de explotación sostenible admitidas por CITES. La cría en granjas o rancheo es la más interesante desde el punto de vista de gestión de los ecosistemas. Consiste básicamente en la recolección de individuos juveniles o huevos en la naturaleza, su mantenimiento en cautividad hasta una determinada talla y su comercialización, y si procede en el plan de manejo, la liberación de un determinado porcentaje de individuos. Esto permite que las poblaciones silvestres permanezcan saludables y el excedente, en general equivalente a las pérdidas naturales, sea comercializado y genere un ingreso a las comunidades locales.

Gracias a este sistema, muchas poblaciones de cocodrilos se recuperaron y en la actualidad son muy pocas las especies de esta familia que tienen problemas graves de conservación.

Dendrobátidos de Perú

En el año 2006 Perú solicitó a las autoridades CITES de la UE el permiso para la exportación (a Europa) de unas catorce especies de sapos amazónicos de la familia *Dendrobatidae*, muy conocidos entre los aficionados a los terrarios por su vivo colorido. La explotación de estos sapos se realiza en la concesión ASPRAVEP, en Tingo María, donde los socios (pobladores y familias ubicadas dentro de la concesión) ejercen una labor indirecta de guardaparques. El plan de manejo de la especie se lleva a cabo por comunidades.

En la concesión se utiliza el método de manejo ZIRA (Zoocría Intensiva de Rancheo Artificial), que consiste en la colocación de

envases artificiales (bandejas nidos), creando cuerpos de agua en cada lote de producción y brindando a las especies de la familia *Dendrobatidae* nuevos lugares para depositar huevos.

Una vez colocados los huevos en estas bandejas de plástico la cosecha de renacuajos con desarrollo de miembros que se realiza no es total, sino de acuerdo a las proyecciones calculadas para cada exportación. Se deja en ellas el 50-60% del total, y se contribuye de esta manera a la recuperación de las poblaciones silvestres. Una vez recolectados, los ejemplares son criados en los módulos de producción de cada socio en peceras especiales con compartimientos individuales, ya que son caníbales.

Una vez que las ranitas desarrollan las cuatro extremidades y empiezan a reabsorber su cola, es decir, salen a tierra, son trasladadas a terrarios de vidrio donde se identifican individualmente y se registran, permaneciendo allí hasta que alcanzan el tamaño de exportación. Hay que aclarar que el producto del manejo de esta Área de Manejo de Fauna Silvestre son ranas semiadultas y no adultas.

Los pobladores de las comunidades involucradas en el proyecto de aprovechamiento montaron en sus viviendas sus propios módulos de producción con un total de 22 módulos artesanales.

Varias especies de Benín

En 2010 Benín hizo una solicitud similar a la de Perú y presentó un documento exponiendo la metodología de ranqueo para varias especies que incluía escorpiones, varanos, tortugas y pitones.

La estrategia es recoger hembras preñadas, esperar a la puesta, incubar los huevos y liberar a las hembras y a un porcentaje razonable de individuos en el medio natural, tomando precauciones sanitarias para evitar la dispersión de enfermedades. Por este sistema las autoridades de Benín aseguran que las poblaciones silvestres se mantienen estables o crecen.

Proyecto Araucaria Apolobamba

En este proyecto, financiado por la AECID, una de las actividades más interesantes ha sido la organización de las comunidades para el aprovechamiento de la lana de vicuña. La vicuña es un camélido salvaje de los Andes que tiene una lana de especial calidad. La vicuña ha sido víctima de la caza furtiva durante muchos años. Estaba en el apéndice I de CITES y la comercialización de su lana prohibida. Las comunidades indígenas fueron entrenadas por las autoridades bolivianas para, una vez al año, reunir las vicuñas existentes en la comunidad y proceder a su marcado, desparasitado, esquilado y posterior liberación. Esto ha permitido que el furtivismo se reduzca significativamente y que las comunidades cuenten con una fuente de recursos por la venta de la lana. La venta de la lana de vicuña boliviana fue autorizada en la Conferencia de las Partes de 2002 y las vicuñas de Bolivia están ahora en el Apéndice II de CITES. Este proyecto es un buen ejemplo de aprovechamiento de recursos silvestres en una zona especialmente inhóspita.

Cabe decir, como curiosidad, que hasta la fecha Bolivia no ha comercializado ni un gramo de lana. Al interrogar a los campesinos sobre el destino de la lana, se limitaron a decirnos que estaba guardada en un lugar seguro y no se pudo obtener más información.

Proyectos de explotación forestal de lucha contra la deforestación y reforestaciones

La deforestación es uno de los problemas recurrentes en muchos países en desarrollo. Cuando se produce en zonas de montaña genera graves problemas de erosión, pérdida de suelo agrícola y deslizamientos de laderas que a veces se cobran muchas víctimas. Además se pierde capacidad de captación de agua, se secan manantiales, y esto afecta al suministro de agua de calidad para las comunidades y, por tanto, a la salud y al desarrollo agrícola. En lugares de selva llana la deforestación conlleva la pérdida del suelo vegetal y la aparición de lateritas, que son capas de arcilla compactas y muy duras

que hacen difícil el desarrollo de los vegetales. El suelo laterítico es inservible tanto para la agricultura como para la reforestación.

Son muchos los ejemplos que se pueden hacer sobre proyectos de lucha contra la deforestación y reforestación. Los problemas son, sin embargo, muy dispares, y dependen de si se habla de un bosque montano o de llanura, de zonas áridas o de zonas lluviosas. Como siempre, antes de iniciar un proyecto hay que tener claro cuál es el origen del problema.

En las zonas áridas, el problema para la deforestación proviene la mayor parte de las veces del sobrepastoreo y de la recolección de leña como combustible. En estos lugares no tiene sentido organizar un proyecto de reforestación hasta no haber atacado las causas de la deforestación, y es necesario reducir la carga ganadera y dar alternativas al combustible vegetal. Una alternativa posible en zonas desérticas son las cocinas solares; otra opción son las cocinas Lorena (lodo y arena)– una iniciativa de las comunidades andinas que consiste en hacer cocinas de adobe con una pequeña chimenea y fogones que permiten ahorrar más de un 40% de combustible.

La explotación forestal, el recurso maderero

Los bosques tropicales son ricos en maderas nobles. La debilidad de las instituciones y la codicia de los madereros ha llevado a la sobre explotación de muchas especies, esto sin contar que las explotaciones madereras son muchas veces el preámbulo para la entrada de colonos agrícolas que rematan el trabajo de deforestación, y que demasiadas veces, los grupos indígenas se ven desplazados y en ocasiones atacados por los mismos madereros.

Ante el avance de la deforestación en los bosques tropicales algunas organizaciones ecologistas de Holanda, Reino Unido, Austria y Estados Unidos promovieron en la década de los 80 un boicot internacional al comercio de productos forestales tropicales, como mecanismo para reducir la demanda y frenar la deforestación.

Estas medidas, si bien consiguieron reducir el consumo de maderas tropicales en los países desarrollados (hasta un 36% en Ale-

mania, Holanda y Reino Unido entre 1992 y 1996), no produjeron el impacto deseado en la lucha contra la deforestación tropical y, es más, en muchas ocasiones contribuyeron a su aumento. En este sentido, la pérdida de valor económico de los bosques tropicales fomentó el cambio de uso de suelo hacia actividades más productivas a corto plazo, como la ganadería y la agricultura.

La explotación forestal. Las reforestaciones

Para paliar los problemas generados por la deforestación muchos proyectos de desarrollo incluyen programas de reforestación. Estos programas suelen hacerse con un criterio de protección del suelo o productivista. En muy pocas ocasiones (o ninguna) se intenta regenerar el bosque original y la biodiversidad.

Uno de los problemas graves con los que se enfrentan los proyectos forestales es la plantación de especies exóticas. En concreto, eucaliptos y pinos. Buena parte de los Andes han sido reforestados de esta manera y, en algunas zonas de la Amazonia de alto valor para la biodiversidad, el bosque autóctono ha sido sustituido por estas especies, frecuentemente con financiación de programas de reforestación de la cooperación internacional.

En cualquier caso, es imprescindible para plantear proyectos de recuperación de bosque reunir la información sobre el bosque autóctono, las especies que lo forman y sus requerimientos de cultivo.

Desertificación

La desertificación afecta sobre todo a ecosistemas áridos. La acción del ser humano provoca un aumento de la aridez y una pérdida de suelos y vegetación natural, en muchos casos debido al exceso de presión ganadera, y en otros debido a la salinización y agotamiento de los acuíferos. Aquí se presentan dos casos de desertificación en zonas secas, en concreto en el Sahara y en el Sahel.

Cultivos de la cuenca del Oued Mird al sur de Marruecos

En la cuenca de Oued Mird los nómadas se sedentarizan y se convierten en agricultores. Perforan pozos y con sus aguas cultivan henna, patatas, cereales... tanto para consumo propio como para actividad comercial.

Se produce una sobreexplotación de la vegetación natural de los alrededores, fundamentalmente por talas incontroladas para uso doméstico y, además, la sobreexplotación del acuífero. Cuando el agua de los pozos se agota, el asentamiento es abandonado.

La alteración de la vegetación natural unida a las condiciones de aridez facilitan la deflación (erosión eólica) y formación de barjanes (pequeñas dunas móviles).

Reserva silvopastoral del Ferlo (Norte de Senegal)

La semisedentarización de los nómadas, la variabilidad climática y una incipiente agricultura son las problemáticas medioambientales principales de esta región.

Antes de 1950 los nómadas recorrían grandes distancias con sus animales (vacas) en busca de pastos y agua, ateniéndose a la estacionalidad climática. A partir de esta fecha se produjeron numerosas perforaciones de pozos en la región y en consecuencia un suministro de agua de manera permanente.

Las consecuencias fueron obvias: en la estación seca los nómadas quedan alrededor de los accesos de agua permanentes o bien se desplazan al noreste de la región (a los Valles Fósiles) donde existen pozas naturales durante gran parte del año. Las grandes travesías en busca de nuevos pastos no se practican y los animales y las gentes quedan concentrados en determinadas áreas, de manera que se produce una sobreexplotación del territorio (degradación del suelo, talas incontroladas para combustible, etc.).

Otra consecuencia importante es que, debido a un acceso de agua más fácil, se incrementa el número de cabezas, es decir, del patrimonio familiar. El sistema se vuelve inestable. Ante sequías prolongadas, el desastre se acentúa con el incremento de ganado y

la confianza en los recursos supuestamente permanentes (se especula que murió tanta gente y animales en los 70 debido a que confiaron en la disponibilidad de los pozos y no se movieron de estos lugares).

La agricultura, por otra parte, impulsada por el Estado, va invadiendo la reserva, ocupando terrenos poco aptos con una tendencia a establecer derechos de propiedad privada sobre ellos, bloqueando el acceso a los pozos y aclarando amplias zonas de vegetación natural. En definitiva, reduciendo el ámbito de los nómadas y provocando conflictos entre unos y otros.

La certificación forestal

Una de las maneras de asegurar explotaciones forestales sostenibles de una manera verificable es la certificación forestal.

Ante el fracaso de las campañas de boicot a la madera tropical, algunas organizaciones plantearon una lógica diferente: en lugar de castigar a los que lo estuvieran haciendo mal, premiar a los que estuvieran haciendo una gestión forestal adecuada, mediante un sistema de etiquetado de madera. Surge, de esta manera, la certificación forestal, que garantiza al consumidor que el producto procede de una masa forestal bien gestionada.

La idea se extendió a gran velocidad y a principios de los 90 había más de 600 sellos de certificación forestal, situación que generó una gran confusión y falta de credibilidad entre productores y consumidores.

En este escenario, y retomando la política de desarrollo sostenible de la Cumbre de Río, surge en 1993 la iniciativa FSC (Forest Stewardship Council o Consejo de Administración Forestal), en Toronto (Canadá), con los objetivos de:

- crear un sello único que pudiese garantizar la credibilidad de la certificación a través de unos estándares de aplicación global.
- acreditar a las entidades encargadas de certificar los bosques.

Agricultura

A los problemas con la agricultura les sucede lo mismo que a los forestales, dependiendo de dónde se produzcan tienen diferentes soluciones. Centrando el tema en la agricultura de trópicos húmedos, los problemas suelen venir de la deforestación del bosque para sembrar. Dada la fragilidad de los suelos tropicales, el terreno de cultivo pierde fertilidad en pocos años y tiene que ser abandonado retomando el proceso de roza y quema en otro lugar, aumentando la deforestación y el empobrecimiento. De esta manera la frontera agrícola se va expandiendo en detrimento de los bosques y de la biodiversidad. Por otra parte, los monocultivos suelen sufrir plagas que deben ser combatidas con pesticidas. Esto es costoso y perjudicial para la salud de los agricultores.

Existen hoy día técnicas para el cultivo sostenible en suelos tropicales, muchos de ellos relacionados con técnicas muy antiguas que habían entrado en desuso. Un ejemplo serían los suelos negros amazónicos conocidos como *terra preta do indio*. Estos suelos presentan una gran fertilidad que se mantiene a lo largo del tiempo sin límite conocido, al contrario de los suelos que habitualmente se cultivan en la Amazonia, que son pobres en nutrientes y tienen un ciclo de fertilidad de entre tres y cinco años, tras los cuales deben ser abandonados. En los ejemplos siguientes se enumeran un par de casos de agricultura tropical en América del Sur que por el momento son exitosos.

Esmeraldas Ecuador

La ONG ecuatoriana Maquita Cushunchic promueve desde hace años la agricultura ecológica. Esta ONG ha trabajado desde dos ópticas muy prácticas, por una parte la organización de los agricultores en cooperativas y, por otra, fomentando las explotaciones familiares muy diversificadas que aseguren cultivos con salida comercial y cultivos para la alimentación. El cultivo se hace de una manera aparentemente caótica, mezclando las especies de manera que se reduce la competencia entre ellas y se dificulta la dispersión de las

plagas. El abonado es orgánico, a partir de restos vegetales y basura doméstica.

Camellones en el Beni, Bolivia

Intermón Oxfam, junto con una ONG boliviana, ha recuperado un antiguo sistema de cultivo que permite que los campos no se inundan en época de lluvias y en época seca se disponga de agua para el riego. Este sistema era el que se utilizaba en la zona en época prehispánica y se denomina cultivo en camellones, que equivale al cultivo en chinampas del antiguo México. El sistema permite el riego, la recuperación de nutrientes lixiviados y la pesca en época de lluvias y al comienzo de la seca. Consiste en cavar canales y levantar motas de tierra de una cierta altura. Los canales permanecen inundados casi toda la época seca y las motas no se inundan en lluvias. El suelo y los nutrientes son lavados desde las motas a los canales y se recuperan en época seca.

Es un sistema que aumenta la diversidad del terreno, da refugio a especies acuáticas, y en caso de ser abandonado es colonizado sin problemas por la naturaleza.

Acuicultura

Los organismos financieros de cooperación reciben numerosas solicitudes de proyectos de acuicultura; sin embargo, estos proyectos no suelen pasar los adecuados filtros técnico-científicos, y se pueden encontrar proyectos de introducción de salmónidos en los lagos andinos o de tilapias en los ríos amazónicos. En ambos casos son especies exóticas que frecuentemente provocan la extinción de la fauna local y a veces de especies de cuya existencia ni siquiera se tenía conocimiento.

El río Amazonas tiene entre 2.000 y 5.000 especies de peces. Muy pocas veces se ven proyectos destinados a la cría de peces amazónicos, excepto en casos muy emblemáticos como el *Arapaima gigas* (pirarucú), un gran pez amazónico. En una gran cantidad de oca-

siones se financian planes para el cultivo de tilapias, que es fácil y no requiere muchos medios. El problema es que las tilapias son africanas y por tanto exóticas en el Amazonas. Pueden traer enfermedades y competir con especies locales.

Al igual que el caso de las reforestaciones, es necesario conocer las especies locales y ver cuál es la metodología de cultivo más adecuada para cada una.

Se da la circunstancia de que muchas especies amazónicas están en el circuito comercial de acuarios. Sin embargo, los exportadores de especies amazónicas para acuarios muchas veces son países del sudeste asiático, donde la acuicultura suele contar con tradiciones locales que han permitido desarrollar el cultivo de muchas especies autóctonas y exóticas.

7. BIBLIOGRAFÍA

- CITES AND LIVELIHOODS (2006): *Workshop Report Centre for Biodiversity Conservation*, Kirstenbosch Botanical Garden, Cape Town.
- CITES AND LIVELIHOODS (2010): «Standing Committee Working Group on CITES and Livelihoods», CoP15 Doc. 14, Fifteenth Meeting of the Conference of the Parties Doha (Qatar).
- ERICKSON, c. l. (1999): «agricultura en camellones prehispánicos en las tierras bajas de Bolivia: Posibilidades de desarrollo en el trópico húmedo», *Memorias del Simposio-Taller Internacional sobre Camellones y Chinampas Tropicales, 28 de febrero-2 de marzo*, Ediciones de la Universidad Autónoma de Yucatán, Villahermosa.
- GONZÁLEZ, L. M., GARCÍA, F., BOLO- NIO, L., DOMINGOS, J. y J. PEREIRA (2009): «Hipopótamos y arrozales en Guinea-Bissau: un conflicto en vías de solución», *Quercus* 09/2009.
- LEADLEY, P., PEREIRA, H. M., ALKEMADE, R., FERNÁNDEZ-MANJARRÉS, J. F., PROENÇA, V., SCHARLEMANN, J. P. W. y M. J. WALPOLE (2010): *Biodiversity Scenarios: Projections of 21st Century Change in Biodiversity and Associated Ecosystem Services*, Montreal. NELLEMAN, C.; E. CORCORAN (eds.) (2010): *Dead Planet: Living Planet – Biodiversity and Ecosystem Restoration for Sustainable Development. A Rapid Response Assessment*, United Nations Environment Programme.
- PINTER, L., SWANSON, D. y J. CHENJE (2007): *Manual de capacitación para evaluaciones ambientales integrales y elaboración de informes*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente e Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible.

SECRETARIAT OF THE CONVENTION
ON BIOLOGICAL DIVERSITY (2010):

Global Biodiversity Outlook, Mon-
treal.



Parte 3. Ámbitos de actuación



7.

Gestión municipal: planificación, presupuesto y asignación de recursos

JAVIER GONZÁLEZ CARDONA
Agencia de Desarrollo Local del Ayuntamiento
de Benetússer



1. EL PAPEL DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA. RELACIONES CON OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Introducción

Entre los nuevos ámbitos de actuación de los ayuntamientos en los últimos años, uno de los más atractivos es el de la Cooperación Internacional al Desarrollo desde el nivel local. Esto supone una demostración de cómo desde el municipio, la estructura de la administración más cercana a la ciudadanía, se puede hacer cooperación al desarrollo, y de que los problemas que afectan a comunidades de otros países son también problemáticas que nos deben afectar a nivel local.

En cualquier caso, todavía no es posible detectar la existencia de un modelo español de cooperación descentralizada, ya que entre las administraciones se observa una marcada dispersión en términos de normativa, prioridades y procedimientos operativos. Incluso es discutible que haya de generarse un modelo más allá de estructurar y aportar racionalidad a este fenómeno. El compromiso político y presupuestario de las distintas entidades locales es muy variado y fluctuante; existen pocos parámetros comunes en torno a cuestiones clave como la definición de prioridades, las líneas de actuación, la selección de proyectos, el seguimiento que de ellos se realiza o los requisitos para la justificación técnica, entre otros temas (Castillo, 2003).

El papel de los municipios en la cooperación descentralizada

El ámbito de la política internacional era, hasta hace poco tiempo, una materia exclusiva de los gobiernos centrales. Los gobiernos

autonómicos y locales, por su parte, se dedicaban más a los temas vinculados con los servicios básicos a la ciudadanía y a las competencias obligatorias en materia de gestión urbana y territorial, considerados como ámbitos estrictamente locales y poco influidos por las relaciones internacionales. La globalización y la crisis del estado-nación, en las últimas décadas del siglo pasado, modifican esta realidad y permiten la aparición y el fortalecimiento de los municipios y comunidades autónomas como actores de la política internacional.

Así pues, se va tomando cada vez una mayor conciencia de que lo que ocurre a nivel internacional incide directamente sobre el desarrollo socioeconómico de los municipios. Paralelamente, las propias necesidades vinculadas al desarrollo local y la presión creciente de la población empujan a los gobiernos locales para actuar en una dimensión global.

La cooperación internacional entre gobiernos de ámbito inferior al estatal surge de este modo como un fenómeno emergente, cargado de dinamismo y complejidad, que paulatinamente está modificando el rol de los actores locales, a la vez que permite al ámbito de la cooperación nuevas posibilidades y estrategias innovadoras.

Algunas definiciones de la cooperación descentralizada engloban un conjunto muy amplio de actuaciones y agentes implicados. De este modo, organismos como la Unión Europea entienden que los agentes de la cooperación descentralizada son todos los actores, tanto de las administraciones públicas como de la sociedad civil, que no forman parte de los gobiernos estatales, entre ellos, la administración local.

No obstante, desde la mayoría de ámbitos existe una amplia coincidencia en delimitar la cooperación descentralizada al ámbito público subestatal, abarcando el conjunto de las acciones de cooperación internacional que llevan a cabo o impulsan los gobiernos locales.

El reconocimiento de la cooperación desde el ámbito local y el papel de los fondos municipales de cooperación

Los primeros pasos importantes para el reconocimiento de la cooperación internacional al desarrollo desde el ámbito local podemos encontrarlos en los años ochenta, teniendo como primeros referen-

tes la Conferencia de Florencia sobre Ciudades y Cooperación para el Desarrollo (1983) y la I Conferencia Europea sobre Ciudades y Desarrollo (Colonia, 1985). En esta última se adopta el denominado Llamamiento de Colonia, un texto esencial en la historia de la cooperación descentralizada: «Hacemos un llamamiento a las autoridades locales para que estimulen y apoyen los intercambios Norte-Sur, junto con las ONGD. Consideramos este proceso de descentralización como el punto de partida –verdadero desafío– para incrementar la sensibilización de la opinión pública hacia una mayor comprensión de los problemas Norte-Sur». El Llamamiento esboza ya un programa de todo aquello en que puede trabajar la cooperación desde el ámbito local: información, educación, hermanamientos, campañas y proyectos, entre otras acciones.

En el año 1988 la Conferencia del Consejo de Europa sobre Interdependencia y Solidaridad, celebrada en Madrid, recomienda impulsar la cooperación descentralizada. Un año más tarde, en 1989, la Comisión de las Comunidades Europeas empieza a hablar de cooperación descentralizada y abre una línea presupuestaria específica dedicada al desarrollo. La Conferencia Internacional Sur-Norte, celebrada en Bulawayo (Zimbabue) en 1990, con participación de entes locales y ONGD de 25 países, acordó el Llamamiento de Bulawayo, que enfatiza el papel que deben jugar las instituciones locales en las relaciones Sur-Sur y Sur-Norte (González et al., 1999).

Del año 1992 son la Carta de Berlín y su Plan de Acción, resultado de la conferencia celebrada en esta ciudad con el título «Iniciativas locales para un desarrollo sostenible», con la participación de ONGD, entes locales y movimientos sociales de 53 países.

La Carta de Berlín, que retoma el espíritu de los llamamientos de Colonia y Bulawayo, es un texto rico en ideas e iniciativas de cooperación desde el nivel local. Establece los principios que deben guiar las relaciones entre Norte y Sur: democracia, sostenibilidad, justicia, equidad, tolerancia, acción conjunta e interdependencia.

Un ejemplo próximo de reconocimiento del carácter específico y el valor de la cooperación descentralizada por parte de las instituciones europeas lo encontramos en el Reglamento 1659/98 del Consejo de la CE: «La cooperación descentralizada constituye un nuevo enfoque de la cooperación al desarrollo que coloca a los agentes en el centro mismo de la ejecución y, por lo tanto, persigue el doble

objetivo de adaptar las operaciones a las necesidades y hacerlas viables».

También en España las iniciativas de solidaridad con el Sur desde instituciones locales empiezan a crecer de forma importante en los años ochenta. Es al inicio de esa década cuando un grupo de entidades impulsaron una campaña ciudadana de recogida de firmas para pedir que el Estado español cumpliera con la recomendación de las Naciones Unidas de destinar el 0,7% de su Producto Interior Bruto a la cooperación al desarrollo. Fruto de esa campaña se recopilaron más de 200.000 firmas; aunque no se consiguieron los objetivos que la originaron, sí que movilizó y sensibilizó a muchos colectivos, entidades, personas individuales y algunos ayuntamientos, que se sumaron de forma explícita a la campaña del 0,7%. De esa campaña derivó la idea de que también la administración local tenía una aportación específica que realizar en esta tarea de solidaridad y que nadie podía dejar de ejercerla con el pretexto de que deberían ser otras instancias las que hiciesen dicha aportación. Con la voluntad de hacer realidad esa idea nace en Cataluña, en 1986, el Fons Català de Cooperació al Desenvolupament, al que seguirían instituciones similares en el País Vasco, Euskal Fundoa (1988); en la Comunitat Valenciana, el Fons Valencià per la Solidaritat (1992); en Mallorca, el Fons Mallorquí de Solidaritat i Cooperació (1993); en Menorca, el Fons Menorquí de Cooperació (1993); en Galicia, el Fondo Galego de Cooperación e Solidariedade (1997); en Ibiza y Formentera, el Fons Pitiús de Cooperació (1999), y en Andalucía, el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (2000) (Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo, 2003).

Por otra parte, en el año 1995 se creó la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, marco de representación conjunta en todas aquellas temáticas que, por su importancia, afectan los intereses comunes de los distintos fondos de cooperación y solidaridad existentes en el Estado español. La Confederación de Fondos surgió con la certeza de que existe una amplia coincidencia de planteamientos entre los distintos fondos, aunque cada uno de ellos haya nacido a partir de unos orígenes diferentes en cada ámbito territorial, y por tanto, con una identidad propia. Por eso, desde su mo-

mento fundacional se acordó trabajar de una manera coordinada pero con una total independencia entre los distintos fondos.

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 provocan 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 pueden 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 (Nieto, 2001).

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. Esta es la única forma de garantizar un trabajo coherente en el tiempo.

El principal objetivo 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 relieve que aquello que realmente les da sentido es la definición y puesta en práctica de un modelo propio de cooperación. Podemos decir, por tanto, que la existencia de los fondos responde a dos objetivos: por una parte, ofrecer a los ayuntamientos 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 pretende generar un programa de trabajo solidario de perfiles propios, para superar así las limitaciones de la cooperación centralizada.

Marco jurídico de la cooperación internacional al desarrollo en la administración pública local

La Ley española de Cooperación Internacional al Desarrollo 23/1998, de 7 de julio, define la cooperación al desarrollo como «el conjunto de recursos y capacidades que España pone a disposición de los países en vías de desarrollo, con el fin de facilitar e impulsar su progreso económico y social, y para contribuir a la erradicación de la pobreza en todas sus manifestaciones». Para ello articula en un texto único las medidas e instrumentos que han ido configurando la política de cooperación al desarrollo en España. Reconoce la Ley que el alto número de instituciones y entidades participantes ha propiciado un programa de ayuda desconcentrado y descentralizado, por lo que se necesita complementariedad y coordinación entre las diferentes administraciones públicas.

La Ley establece que la cooperación deberá dotarse de instrumentos que permitan la planificación, el seguimiento y la evaluación de recursos, así como la eficacia en los criterios adoptados.

Los instrumentos básicos son:

- El Plan Director. Con una duración de cuatro años. Es elaborado, tras un procedimiento de consultas, por la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional.
- Los planes anuales, que desarrollan los objetivos, prioridades y recursos establecidos en el Plan Director.

Además la Ley crea los siguientes órganos consultivos:

- Consejo de Cooperación, compuesto por los organismos centrales de cooperación (AECID), las ONG y otros organismos de carácter privado que intervienen en la Ayuda al Desarrollo. Participan también expertos, sin voto.
- La Comisión Interministerial, como órgano de coordinación técnica interministerial. A la Comisión Interministerial corresponde elevar al Gobierno las propuestas elaboradas por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional del Plan Director y de los Planes Anuales.

- La Comisión Interterritorial, que reúne a los representantes ministeriales de las Comunidades Autónomas y de los Entes Locales.

En la Comisión Interterritorial participan 19 representantes ministeriales, 19 representantes de las Autonomías (17 Comunidades autónomas más Ceuta y Melilla) y 19 representantes de Ayuntamientos, Diputaciones y Fondos Municipales de Cooperación. Los representantes locales son propuestos por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), a través de su Comisión de Cooperación, en la que participan los Fondos. Los criterios de selección se basan en la representación de los pequeños, medianos y grandes municipios, así como de las Diputaciones y los Fondos (Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo, 2005).

Por lo que respecta a los fondos locales de cooperación al desarrollo, la Ley prevé en el artículo 23, en el apartado correspondiente a la Comisión Interterritorial, 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 quienes estos expresamente deleguen».

En el reglamento que desarrolla la composición y funciones de la Comisión Interterritorial (Real Decreto 22/2000, de 14 de enero) se hace un reconocimiento explícito a los Fondos de Cooperación al decirse, en el artículo 4, que «19 representantes de las Entidades locales que gestionen fondos conceptuados en sus respectivos presupuestos como ayuda oficial al desarrollo, o de instancias supramunicipales en que estas 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».

En los últimos años se han puesto en marcha procesos de elaboración y aprobación de leyes de cooperación en diversas Comunidades Autónomas, que incorporan referencias expresas al papel de los municipios, así como al de los fondos de cooperación y solidaridad.

Sin embargo, al igual que ocurre en otras áreas, como la del empleo y la del desarrollo local, la cooperación internacional al desarrollo no está reconocida como una competencia obligatoria de los

municipios en ninguno de los tramos recogidos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Por lo tanto, el ejercicio de esta competencia por parte de los ayuntamientos será voluntario, y serán los políticos locales quienes tengan la última palabra para ejercerla.

2. LA GESTIÓN MUNICIPAL DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

La planificación de la cooperación descentralizada en la administración local y la incorporación de la cooperación al desarrollo en los presupuestos municipales

Debido a que la ayuda al desarrollo no está considerada como una competencia obligatoria de las entidades locales, su incorporación a los presupuestos municipales va a ser voluntaria y, por lo tanto, va a depender en última instancia de una decisión política (Alonso, 1999).

La creación de una partida presupuestaria concreta para la cooperación al desarrollo –con el objetivo de alcanzar o incluso superar el 0,7 %– supone una ventaja en el sentido de institucionalizar la solidaridad y contar con una base importante a la hora de planificar el resto de acciones.

Al margen de la cantidad que se consigne, es importante manifestar la voluntad de alcanzar progresivamente la recomendación de Naciones Unidas, traducida en el 0,7% del presupuesto.

En el momento de consignar este gasto en alguno de los capítulos posibles hay que tener en cuenta que debe permitir, de acuerdo al plan o programa de cooperación, canalizar el gasto para las actividades previstas. Por este motivo, algunos ayuntamientos consignan este gasto en varios capítulos, como inversiones, gasto corriente y ayudas y subvenciones.

También es habitual encontrar corporaciones locales que otorguen diferente tratamiento presupuestario a la aportación destinada a Fondos Municipales de Cooperación al Desarrollo. En este sentido, es importante que las nuevas partidas permitan el gasto en cualquier tipo de proyecto o modalidad de cooperación.

La gestión del presupuesto destinado a cooperación al desarrollo

Después de aprobar el presupuesto para la cooperación al desarrollo, conviene situar esta actividad en un área o departamento municipal concreto. En función de la dimensión del ayuntamiento, se puede crear un departamento específico o aprovechar alguno ya existente. En esta segunda opción es conveniente apostar por las agencias de desarrollo local, ya que los proyectos gestionados con carácter habitual por estos departamentos son los más similares que vamos a hallar en relación con los proyectos de cooperación internacional al desarrollo.

Corresponderá a este nuevo departamento y a su correspondiente concejalía la coordinación con otros municipios, con la Diputación y el Gobierno Autónomo, y con cuantos temas de carácter local o internacional tengan que ver con cooperación internacional al desarrollo.

No se pretende complicar el organigrama municipal con una nueva área, sección, departamento o negociado, sino identificar la representación de la Corporación en una figura con un perfil bien definido, reconocible por la ciudadanía, que pueda encargarse de la vinculación de las distintas áreas municipales a las que puede afectar el programa de cooperación internacional: microcréditos y actividades productivas, educación para el desarrollo, actividades culturales, asesoramiento técnico en proyectos de cooperación y, en general, la participación ciudadana.

Ese departamento será el encargado de la ejecución del programa, previendo el necesario soporte administrativo que supone la ejecución y seguimiento de los programas de cooperación, por pequeño que este sea.

Las acciones que se pueden promover con el presupuesto municipal de cooperación se clasifican en proyectos de cooperación al desarrollo, hermanamientos, ayuda de emergencia, campañas de sensibilización y, en general, actividades relacionadas, como gastos de coordinación, identificación de proyectos, seguimiento y evaluación.

Las formas de gestión más habituales son: convocatoria de subvenciones a ONGD, aportaciones a los fondos municipales de cooperación, asistencia técnica a través de empleados del propio ayun-

tamiento, convenios de colaboración con otras administraciones públicas, gestión directa por el propio ayuntamiento (González et al., 1999).

La cooperación directa implica contar con un equipo técnico adecuado dentro del propio Ayuntamiento, y esto sólo es viable cuando el presupuesto alcanza cantidades económicas importantes.

La elección de mecanismos y herramientas dependerá de la cantidad total disponible y de la orientación de la cooperación.

Cuando el presupuesto de cooperación alcanza un cierto nivel, es recomendable que los ayuntamientos cooperantes se doten de un sencillo Plan de Cooperación, en el que se puedan articular y definir los pasos anteriores.

Los planes de cooperación persiguen plasmar en un documento la orientación que se da a la cooperación, el papel de las ONGD y de la participación ciudadana, los objetivos específicos de la cooperación municipal y el destino preferente de la ayuda, así como los recursos financieros y técnicos que se pondrán a disposición de los programas de cooperación. La evaluación es un elemento imprescindible del plan.

Sin embargo, en pocos casos será necesario desarrollar estos planes municipales. Cuando los ayuntamientos participan en Fondos Municipales, serán estos los que propongan el plan conjunto de cooperación a los municipios miembros, participando los ayuntamientos miembros a través de los órganos del Fondo en la definición y aprobación de dichos planes (Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo, 2003).

La asignación de recursos a los diferentes proyectos y la convocatoria de ayudas a ONGD

Una vez aprobado el presupuesto de cooperación, se puede definir el tipo de proyectos que se abordarán. Bastará que se señale el tipo de proyectos posibles o preferentes, sin que se determine ninguna cuantía para cada tipo.

Otra posibilidad es señalar, ya en la aprobación del presupuesto, el desglose del gasto por tipo de proyecto. Esta posibilidad requerirá

que la administración actuante tenga una cierta andadura en cooperación.

En el caso de proyectos de desarrollo que se deberán ejecutar en terceros países, la eficacia de la cooperación descentralizada dependerá de la buena identificación y selección del proyecto, tanto si se trata de una acción directa gestionada desde los servicios técnicos municipales como si se trata de una subvención a una ONGD.

A continuación, se expone un modelo de bases reguladoras para convocatoria de ayudas a ONGD, que pueden ser promovidas por cualquier ente local para proyectos de cooperación internacional y fomento de la solidaridad. Para la elaboración de este modelo se ha llevado a cabo un análisis de la legislación vigente en materia de cooperación al desarrollo, subvenciones, procedimiento administrativo y régimen local. Asimismo, se han analizado convocatorias llevadas a cabo por diferentes entidades locales, municipios y diputaciones.

Objeto

El objeto de estas bases reguladoras es establecer el régimen jurídico de concesión y convocatoria pública de las subvenciones a otorgar por el Ayuntamiento, destinadas a financiar proyectos específicos y acciones singulares de cooperación en países del Sur o en vías de desarrollo que tengan como finalidad:

- a) Dotar, mejorar o ampliar infraestructuras básicas que permitan el desarrollo integral de la zona en que se materialice la ayuda, primando a ser posible la utilización de sus recursos endógenos, con el fin de evitar actuaciones tendentes a generar o reforzar relaciones de dependencia respecto a los países desarrollados.
- b) Promover acciones que tengan por objeto la ayuda y satisfacción de necesidades básicas de alimentación, vivienda, salud, educación y empleo.
- c) Favorecer el desarrollo y atención integral en los sectores de población objetivamente más desfavorecidos.

Requisitos de las ONGD

Podrán solicitar estas subvenciones las personas jurídicas, públicas o privadas, y sin ánimo de lucro, ya sean entidades, grupos asociativos u organismos legalmente constituidos, que estén inscritas en los registros correspondientes, como mínimo, con un año de antelación a la presentación de la correspondiente solicitud, y que cumplan los requisitos siguientes:

- a) Tener como función principal el desarrollo de actividades de solidaridad y cooperación con países en vías de desarrollo.
- b) Estar constituida válidamente como organización, fundación o asociación con arreglo a derecho, e inscritas en el correspondiente Registro de Asociaciones o Fundaciones, como mínimo, con un año de antelación a la presentación de la correspondiente solicitud.
- c) No estar incurso en las prohibiciones para obtener la condición de beneficiario, establecidas en el art. 13. 2 y 3 de la Ley General de Subvenciones.
- d) Disponer de una estructura suficiente para garantizar el cumplimiento de los objetivos pretendidos con el proyecto.
- e) No depender económica o institucionalmente de entidades lucrativas.
- f) Estar al corriente de los pagos de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social que se acreditarán mediante certificado de los organismos responsables. En el supuesto de que no tengan trabajadores a su cargo, se presentará declaración jurada de tal extremo expedido por el representante de la entidad.
- g) Haber cumplido las obligaciones derivadas de la concesión de subvenciones recibidas con anterioridad de este Ayuntamiento.
- h) No estar incurso en procedimiento de reintegro de todo o parte de las subvenciones o ayudas recibidas de este Ayuntamiento en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo, por causa imputable a la entidad, que se acreditará mediante declaración jurada del responsable de la entidad, a adjuntar en

el momento de la solicitud, junto con la restante documentación.

- i) Compromiso de hacer constar en toda información o publicidad que se efectúe de la actividad que la misma se encuentra subvencionada por este Ayuntamiento, incorporando de forma visible en el material que se utilice para la difusión de los programas o actividades subvencionados un logotipo (con el escudo de este Ayuntamiento) indicando « financiado por este Ayuntamiento».
- j) Compromiso a colaborar y participar con este Ayuntamiento en la divulgación pública de programas, así como de las condiciones políticas, sociales y económicas del país de ámbito de aplicación del proyecto, lo que permitirá abordar el doble de flujo de cooperación - ayuda humanitaria y sensibilización, participación en charlas, conferencias, mesas redondas, exposición de artículos o material audiovisual (diapositivas, vídeos, fotografías, etc.). La no aceptación de este componente será un elemento determinante a valorar.

Publicidad de las bases reguladoras

Estas bases reguladoras, de carácter plurianual, se publicarán en el Boletín Oficial de la Provincia, en el tablón de anuncios y en la página web de este Ayuntamiento. En ejercicios posteriores al actual, estas bases reguladoras continuarán siendo de aplicación, bastando en los ejercicios posteriores la inserción de anuncio, en esos mismos lugares, con indicación del importe consignado para las subvenciones en ese ejercicio concreto y el plazo para la presentación de solicitudes.

Plazo de presentación de las solicitudes

El plazo de presentación de solicitudes será de dos meses a contar desde la inserción de anuncio de la convocatoria en el Boletín Oficial de la Provincia.

Documentación a presentar

Las ONGD que concurran a estas subvenciones deberán aportar, con carácter general, la documentación que a continuación se relaciona, sin perjuicio de la que, con carácter específico, se adicione en la convocatoria que se fije anualmente:

- a) Solicitud del tomar parte en la convocatoria suscrita por el representante de la correspondiente ONGD.
- b) Programa detallado y presupuesto total desglosado de la actividad a realizar. En caso de que la entidad solicite la subvención por primera vez, deberá acompañar a la memoria de actividades el presupuesto cerrado del ejercicio anterior.
- c) Declaración en la que se haga constar el compromiso por parte de la entidad solicitante de aportar la diferencia entre el coste total del proyecto a realizar y la ayuda obtenida, bien directamente o por financiación de terceros.
- d) Declaración jurada de los ingresos solicitados a otras entidades, así como las financiaciones recibidas para el proyecto para el que se solicita ayuda a este Ayuntamiento.
- e) Declaraciones juradas de cumplir los requisitos recogidos en la letra c), i) y e), previstos en la base segunda.
- f) Certificaciones expedidas por las Administraciones competentes de hallarse al corriente de las cotizaciones a la Seguridad Social y de las obligaciones tributarias, según lo dispuesto en la normativa vigente.
- g) Acreditación de la representación que ostente la persona física que suscribe la solicitud.
- h) Cuenta corriente de la entidad (ficha de mantenimiento de terceros).

Lugar y forma de presentación de solicitudes

Las solicitudes podrán presentarse en el Registro General de este Ayuntamiento, o en cualquiera de las formas previstas en el artículo 38.4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas

y Procedimiento Administrativo Común, 30/1992, de 26 de noviembre, en la forma que se establece a continuación:

- La documentación deberá presentarse en originales o fotocopias compulsadas y estará redactada en alguna de las lenguas oficiales de esta Comunidad Autónoma. Todas las referencias de moneda deberán hacerse en euros.
- Si la solicitud no reúne los requisitos establecidos en la norma de convocatoria, el órgano competente requerirá al interesado para que la subsane en el plazo máximo e improrrogable de 10 días, indicándole que si no lo hiciese se le tendrá por desistido de su solicitud, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Sólo se admitirán a trámite las solicitudes presentadas en tiempo y forma.

Cuantía destinada a las ayudas

Los proyectos o actividades que sean aprobados en cada convocatoria se tramitarán con cargo a la partida presupuestaria correspondiente, siendo su importe el que figure en el presupuesto como destinado a la convocatoria anual de las subvenciones objeto de estas bases. Para el presente ejercicio dicho importe es el consignado expresamente en el presupuesto municipal.

La financiación de las actividades o proyectos presentados y propuestos para su aprobación en cada convocatoria no superará en ningún caso la cantidad máxima que se establezca en la convocatoria anual.

Criterios para la determinación de las ayudas

A continuación se establecen los criterios prioritarios para la concesión de subvenciones:

- a) Proyectos vinculados a necesidades sociales básicas y de salud: adquisición de elementos de primera necesidad como alimentos, agua potable, medicamentos, etc.; intervenciones centradas en prevención y control de enfermedades, etc.
- b) Proyectos vinculados a la creación de infraestructuras: vivienda, hospitales, escuelas, saneamiento, etc., prestando especial atención a la participación de la población autóctona para su construcción y gestión.
- c) Proyectos vinculados a educación y formación: educación primaria, alfabetización de adultos y formación que permita a las organizaciones populares de mujeres, trabajadores, etc., acceder a la capacitación necesaria para poder incidir en la toma de decisiones de sus comunidades.
- d) Proyectos vinculados a la creación de empleo y sistema productivo; proyectos que impulsen el desarrollo industrial y agrícola mediante el apoyo de cooperativas y microempresas.
- e) Proyectos vinculados a la mejora de la situación de la mujer y al fomento de la igualdad de oportunidades.
- f) Proyectos vinculados a la potenciación de los sectores más vulnerables, como comunidades indígenas.
- g) Proyectos vinculados a la erradicación de la explotación y/o el trabajo de menores.
- h) Proyectos vinculados al desarrollo sostenible y defensa del medio ambiente.

Tramitación del procedimiento

El procedimiento se tramitará en el departamento de Agencia de Desarrollo Local. El personal técnico de dicho departamento designado al efecto realizará de oficio cuantas actuaciones estime necesarias para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos y documentos de las solicitudes presentadas. Tras finalizar el plazo de presentación y, en su caso, de subsanación de las mismas, el personal técnico, mediante aplicación objetiva de los criterios de valoración, formulará propuesta motivada.

Valoración de los proyectos

Tras la fase anterior, se procederá a la evaluación de las solicitudes por parte de la comisión de valoración, mediante la emisión de un informe-propuesta de resolución, en el que se concrete el resultado de la evaluación efectuada.

La comisión de valoración estará constituida de la siguiente forma:

- Presidente/a: El/la alcalde/esa o concejal delegado/a de desarrollo local.
- Vocales:
 - Un/ana representante de cada uno de los grupos políticos municipales distintos del presidente.
 - Dos técnicos/as de la agencia de desarrollo local y un técnico/a del departamento de bienestar social.
 - Un técnico/a jurídico municipal, quien actuará, a su vez, como secretario/a de la comisión.

Para la realización de la valoración de los proyectos presentados podrá requerirse la asistencia y colaboración de expertos y personas vinculadas a los colectivos de solidaridad del municipio que asistirán a las reuniones de esta comisión, con voz y sin voto.

Las solicitudes presentadas se valorarán y seleccionarán teniendo en cuenta los siguientes méritos objetivos de valoración y su correspondiente puntuación:

- a) Programas en los que concurren alguno de los criterios prioritarios de adjudicación establecidos en la base séptima, apartado segundo: hasta 2 puntos, por cada uno de los apartados.
- b) Presupuesto y financiación: se valorará el presupuesto que la entidad solicitante destina a la ejecución del proyecto, así como la financiación obtenida de otras instituciones y su capacidad para movilizar recursos de estas: hasta 1 punto.
- c) Previsión de realización de acciones divulgativas y captación de ayudas en el municipio para el proyecto: hasta 1 punto.

- d) Participación e implicación de la entidad beneficiaria en el proyecto: hasta 1 punto.
- e) Inclusión de acciones dirigidas a la conservación de la biodiversidad, constitución de microempresas y cooperativas que promuevan el ecoturismo, las energías renovables y el fortalecimiento de la capacidad organizativa de la población local: hasta 1 punto.
- f) Prioridad geográfica: se valoran como ámbitos de actuación prioritarios de los distintos programas de cooperación aquellos países y áreas geográficas con los que unen especiales lazos históricos y culturales, como son América Latina y el norte de África: hasta 1 punto.
- g) Copresentación de proyectos: proyectos presentados por varias entidades sin ánimo de lucro, con el objetivo de fomentar la coordinación y cooperación entre las mismas: hasta 1 punto.
- h) Colectivos del municipio: proyectos presentados por entidades sin ánimo de lucro, que tengan implantación en el municipio y que favorezcan la participación vecinal: hasta 2 puntos.

Para la asignación de puntos, dentro del intervalo indicado en cada uno de los méritos, se atenderá al grado, muy alto, alto, medio, bajo o nulo, en que dicho mérito concurre en cada proyecto.

El informe-propuesta de resolución de la comisión de valoración se comunicará a los participantes en el procedimiento mediante inserción del mismo en el tablón de anuncios del Ayuntamiento (y aviso telefónico de dicho extremo), al efecto de que estos puedan, en el plazo de diez días, presentar las alegaciones que estimen pertinentes.

Transcurrido dicho plazo, el informe-propuesta de resolución de la comisión de valoración acompañado, en su caso, de las alegaciones recibidas al mismo, se elevará a la alcaldía o, por delegación de esta, a la Junta de gobierno local, quien podrá resolver directamente el procedimiento o hacerlo después de solicitar una nueva valoración, a la vista de las alegaciones, por la comisión de valoración.

Tanto la propuesta del personal técnico como el informe-propuesta de resolución de la comisión de valoración y la resolución definitiva deberán recoger el proyecto o proyectos para los que se

propone la concesión de la subvención y su cuantía, especificando su evaluación y las puntuaciones asignadas en cada uno de los criterios de valoración para efectuarla.

La resolución se notificará mediante inserción de anuncio en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y en la página web municipal, y notificación individual a cada uno de los solicitantes.

Si el importe de la subvención concedida a un proyecto excede los 6.000 €, se deberá anunciar, además, en el Boletín Oficial de la Provincia.

Concreción del importe de las subvenciones

No se subvencionarán anualmente más de seis proyectos. La concesión de subvenciones se realizará a favor de las acciones que obtengan mayor calificación mediante la aplicación de este baremo. El importe de la subvención será proporcional a la puntuación obtenida por cada proyecto, sin exceder globalmente el límite presupuestario existente. Podrá disminuirse el número de proyectos subvencionados, en el supuesto de:

- a) Concurrir catástrofes de origen natural o de otro orden que motiven la priorización de las actuaciones en determinados países o zonas geográficas. Esta circunstancia deberá determinarse por resolución expresa de la alcaldía, la cual podrá reservar para los proyectos dirigidos a dichas zonas la totalidad o parte del importe disponible. En este caso, el anuncio anual de la apertura del plazo de presentación de solicitudes señalará expresamente este extremo.
- b) Resultar una gran diferencia de puntuaciones entre unos proyectos y otros de los presentados.

Plazo para resolver y efectos del silencio

El plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento no podrá exceder de seis meses desde la finalización del plazo de presentación de solicitudes.

El transcurso del plazo máximo de los seis meses sin que se haya notificado la resolución del procedimiento a los interesados legitima a estos para entender desestimada por silencio administrativo la solicitud de concesión de la subvención.

Una vez resuelta la convocatoria y notificado el oportuno acuerdo a las ONGD solicitantes, aquellos cuyos proyectos no hayan sido aprobados podrán personarse en este Ayuntamiento para retirar la documentación presentada, durante los cinco meses posteriores a contar desde el día siguiente a la notificación del acuerdo denegatorio. Transcurrido dicho plazo, el Ayuntamiento no estará obligado a su custodia.

Compatibilidad con otras ayudas o subvenciones para la misma finalidad

Las subvenciones reguladas en estas bases serán compatibles con otras ayudas que tengan la misma finalidad, teniendo en cuenta que el importe de la subvención en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aislada o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, supere el coste de la actividad subvencionada, de acuerdo con lo previsto en el artículo 19.3 de la Ley General de Subvenciones.

En cualquier caso, en la solicitud se deberán indicar las otras subvenciones solicitadas y obtenidas en relación con ese mismo proyecto. De solicitarse la/s otra/s subvención/ones con posterioridad a la solicitud a este Ayuntamiento, dicha información deberá recogerse junto con la primera documentación que se presente al Ayuntamiento, en último caso junto con la justificación de la subvención.

Pago

El pago de la subvención se efectuará en dos plazos:

- a) Un primer pago del 80% del total subvencionado inmediatamente después de la resolución de concesión por el órgano competente.

- b) El 20 % restante cuando se justifiquen adecuadamente todos los gastos subvencionados.

Obligaciones de los beneficiarios de las subvenciones

- a) Cumplir el objetivo, ejecutar el proyecto, realizar la actividad y adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención.
- b) Justificar ante el órgano concedente o, en su caso, a la entidad colaboradora, el cumplimiento de los requisitos y condiciones, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención.
- c) Someterse a las actuaciones de comprobación, seguimiento e inspección a efectuar por el órgano concedente o, en su caso, la entidad colaboradora, y por orden de ellos, por los responsables de los servicios promotores de la subvención, y a las de control financiero que puedan realizar los órganos de control competentes, tanto nacionales como comunitarios, aportando cuanta documentación les sea requerida en el ejercicio de las actuaciones anteriores.
- d) Comunicar al Ayuntamiento la solicitud y obtención de subvenciones, ayudas, ingresos o recursos que financien los proyectos presentados, en todo caso con anterioridad a la justificación de la aplicación de los fondos recibidos.
- e) Acreditar, con anterioridad a dictarse la propuesta de resolución de concesión de la subvención, que se hallan al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social y sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional decimoctava de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- f) Disponer de los libros contables, registros diligenciados y demás documentos debidamente auditados en los términos exigidos por la legislación mercantil y sectorial aplicable al beneficiario en cada caso, así como cuantos estados contables y registros específicos sean exigidos en las bases reguladoras de

- las subvenciones, con la finalidad de garantizar el adecuado ejercicio de las facultades de comprobación y control.
- g) Conservar los documentos justificativos de la aplicación de los fondos recibidos, incluidos los documentos electrónicos, en la medida en que puedan ser objeto de las actuaciones de comprobación y control.
 - h) Hacer constar en toda información o publicidad que se efectúe de la actividad que la misma está subvencionada por este Ayuntamiento, incorporando de forma visible en el material que se utilice para la difusión de los programas o actividades subvencionados un logotipo que permita identificar el origen de la subvención con el formato ya señalado anteriormente.
 - i) Proceder al reintegro de los fondos percibidos cuando concurren las causas de reintegro de la Ley General de Subvenciones.
 - j) Facilitar cuanta documentación le sea solicitada en relación con las facultades de control de la actividad subvencionada.
 - k) Mantener las condiciones y elementos declarados en el proyecto que sirvieron de base para otorgar la subvención, y comunicar al Ayuntamiento cualquier alteración o modificación que pudiera producirse en su ejecución.

Plazo y forma de justificación

La ONGD queda obligada a aportar en un plazo máximo de nueve meses desde la percepción del primer pago de la subvención otorgada la documentación justificativa que se relaciona en este apartado, sin perjuicio de que dicho plazo sea prorrogado, a instancia del beneficiario, previo acuerdo del órgano competente.

El beneficiario justificará la subvención presentando la siguiente documentación:

- a) Memoria valorada del proyecto subvencionado, donde conste el nivel de objetivos alcanzados según los objetivos previstos en la solicitud de subvención y el número y características de los participantes.

b) Memoria económica de los gastos del proyecto donde consten:

- Facturas originales de los gastos realizados y contratos de trabajo y nóminas del personal que haya sido contratado. En caso de que la entidad solicite la devolución de las facturas originales, fotocopia de las mismas, para proceder al estampillado de originales previo a su devolución.
- Cuando las actividades hayan sido financiadas, además de con la subvención, con fondos propios u otras subvenciones o recursos, deberá acreditarse la justificación, el importe, procedencia y aplicación de tales fondos, a las actividades subvencionadas.
- Relación de las facturas del proyecto, especificándose las que se imputan a este Ayuntamiento y las que se imputen a otras entidades, así como justificación de que dichas facturas no se han utilizado para recibir subvención por parte de otra entidad.
- Declaración jurada, suscrita por el presidente de la entidad, o por quien tenga conferida la delegación debidamente acreditada, de que el total de las ayudas recibidas no supera el coste total del proyecto o actividad subvencionada.

c) Certificado de cambio de divisas, si las facturas presentadas son en moneda diferente al euro.

d) Certificado bancario de remisión de fondos a la contraparte local.

e) Certificado de la entidad, donde consten las subvenciones recibidas para el proyecto subvencionado por este Ayuntamiento.

Del importe total subvencionado, no se podrá justificar más de un 8% en gastos indirectos. Por gastos indirectos se entienden los referidos a gastos administrativos de la entidad y de su contraparte local, derivados de la formulación, seguimiento y evaluación del proyecto financiado.

No se admitirá ningún informe o documento, a excepción de las facturas originales, que no se encuentre redactado en cualquiera de las lenguas oficiales de esta Comunidad Autónoma.

El incumplimiento de la obligación de justificación de la subvención o la justificación insuficiente de la misma llevará aparejado el reintegro en las condiciones previstas en el art. 37 de la Ley General de Subvenciones.

Cuando el importe justificado por el interesado con motivo de la rendición de cuentas de los gastos sea inferior a la cantidad concedida, el Ayuntamiento podrá minorar el importe de la subvención exigiendo, en su caso, el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas.

Reintegro de la subvención

- a) Procederá el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del interés de demora correspondiente desde el momento de pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro, según lo establecido en el artículo 37 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, en los siguientes casos:
- Obtención de la subvención falseando las condiciones requeridas para ello u ocultando aquellas que lo hubieran impedido.
 - Incumplimiento total o parcial del objetivo, de la actividad, del proyecto o la no adopción del comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención.
 - Incumplimiento de la obligación de justificación o la justificación insuficiente, en los términos establecidos en el artículo 30 de esta ley, y en su caso, en las normas reguladoras de la subvención.
 - Incumplimiento de la obligación de adoptar las medidas de difusión contenidas en el apartado 4 del artículo 18 de esta ley.
 - Resistencia, excusa, obstrucción o negativa a las actuaciones de comprobación y control financiero previstas en los

artículos 14 y 15 de esta ley, así como el incumplimiento de las obligaciones contables, registrales o de conservación de documentos cuando de ellos se derive la imposibilidad de verificar el empleo dado a los fondos percibidos, el cumplimiento del objetivo, la realidad y regularidad de las actividades subvencionadas o la concurrencia de subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.

- Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Administración a las entidades colaboradoras y beneficiarios, así como de los compromisos por estos asumidos, con motivo de la concesión de la subvención, siempre que afecten o se refieran al modo en el que se han de conseguir los objetivos, realizar la actividad, ejecutar el proyecto o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención
- Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Administración a las entidades colaboradoras y beneficiarios, así como de los compromisos por estos asumidos con motivo de la concesión de la subvención, distintos de los anteriores, cuando de ello se derive la imposibilidad de verificar el empleo dado a los fondos percibidos, el cumplimiento del objetivo, la realidad y la regularidad de las actividades subvencionadas, o la concurrencia de subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.
- La adopción, en virtud de lo establecido en los artículos 87 a 89 del Tratado de la Unión Europea, de una decisión de la cual se derive una necesidad de reintegro.
- En los demás supuestos previstos en la normativa reguladora de la subvención.
- La negativa u obstrucción a las actuaciones de control establecidas en el art. 214 del texto refundido de la Ley Regu-

ladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

- b) La ONGD que incurriese en alguna de las causas que obligan al reintegro de la ayuda percibida quedará inhabilitada para poder acceder a nuevas convocatorias de subvención, en tanto no pasen cinco convocatorias desde que regularice su situación, tanto individualmente como si concurre en unión de otras ONGD.
- c) Cuando se produjera una reducción en el coste del proyecto subvencionado, como consecuencia de modificaciones sustanciales, imposibilidad de llevarlo a cabo en su totalidad, reducción de los precios de los productos, etc., la entidad subvencionada deberá reintegrar las cantidades sobrantes. Si no lo hiciese voluntariamente, quedará inhabilitada para poder acceder a nuevas convocatorias, en los términos expuestos en esta base.

Remanentes para emergencias

Con carácter general, y sin perjuicio de lo que se establezca al respecto en cada convocatoria, en el caso de que sobrarian fondos una vez adjudicados todos los proyectos destinados al desarrollo, los remanentes se aplicarían a casos de emergencia en países del Sur, presentando a tal efecto las entidades interesadas proyectos en lo que quede de año, que se tramitarán por riguroso orden de entrada en este Ayuntamiento, de acuerdo con los requisitos establecidos en estas bases y hasta que existan fondos, pues el importe global de las ayudas tendrá como límite las consignaciones de crédito que para este fin figuren en el presupuesto de este Ayuntamiento para el año en curso.

Vigencia de las bases reguladoras

Estas bases reguladoras tendrán carácter indefinido respecto a la concesión de subvenciones a proyectos y programas de cooperación internacional al desarrollo y mantendrán su vigencia hasta su mo-

dificación o derogación expresa, entrando en vigor una vez que se publiquen en el Boletín Oficial de la Provincia.

Concurrencia competitiva

Las ayudas se concederán en concepto de subvenciones y en régimen de concurrencia competitiva, sujetándose las mismas a la presente Ordenanza/Bases reguladoras, y supletoriamente a lo dispuesto en las Bases Generales para el otorgamiento de subvenciones por este Ayuntamiento, en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre General de Subvenciones, RD 887/2006 de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones, Reglamento de Servicios de las Entidades Locales vigente, Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y cuantas disposiciones son concordantes y de aplicación en materia de otorgamiento y concesión de subvenciones por las Entidades Locales.

Otros recursos para la cooperación descentralizada en el ámbito local

- Convenios de Colaboración: son convenios, generalmente bilaterales, firmados entre un ente local español y una municipalidad del sur, por los cuales se produce un intercambio de experiencias en materias del ámbito local, así como el desarrollo de proyectos de cooperación directa.
- Hermanamientos: son un vínculo entre Entidades Locales que tienen la voluntad de compartir valores y recursos. Se encuadran en la modalidad de cooperación territorial, que abarca no solo a las instituciones, sino también al tejido asociativo de las dos entidades que hace posible que la solidaridad que está en la base del hermanamiento impregne al conjunto de la sociedad, siendo entendido este tipo de cooperación como horizontal, por beneficiarse y enriquecerse las dos partes. Progresivamente se va abandonando la idea del hermanamiento como un acto puramente formal de cooperación con escaso

contenido, y junto con el hermanamiento, la articulación subsiguiente de redes, se convierte en uno de los mejores instrumentos de los que disponen las entidades locales, ya que se establecen unas bases por donde discurre la cooperación, duradera en el tiempo, y que inserta la figura del co-desarrollo (integra a todos los actores sociales de las comunidades hermanadas) (Rhi-Sausi, 2008).

- También se debe resaltar el papel de los Consejos Municipales de Cooperación. En los primeros municipios en los que se han creado han supuesto un ejercicio de democracia participativa, a través de la participación ciudadana en los presupuestos. Asimismo, son un buen órgano para concertar las bases que han de regir la adjudicación de proyectos, las políticas municipales de cooperación con la definición de sus áreas geográficas y sectoriales, así como el seguimiento y evaluación de los programas aprobados conjuntamente. La estructura se asimila a la de los Consejos Autonómicos de Cooperación, por lo que su composición responde a una estructura paritaria (Administración Local – ONGD).

Otra tendencia que se manifiesta es que, a medida que va profundizando y mejorando su cooperación, el gobierno local suele desarrollar una participación más intensa y de más calidad. Si se sitúa solamente en una perspectiva de cooperación basada en la transferencia de recursos para colectivos vulnerables, la participación se circunscribe, en general, al hecho de intentar asociar a los beneficiarios en la gestión de la ayuda. En cambio, cuando la cooperación se focaliza en el desarrollo económico local y en las políticas públicas locales, la participación activa de los agentes económicos y sociales se vuelve indispensable, no como destinatarios o beneficiarios de las acciones, sino como actores del desarrollo municipal y regional.

3. SITIOS WEB Y BUENAS PRÁCTICAS MUNICIPALES DE GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

A continuación se indica una relación de páginas web vinculadas a la cooperación descentralizada.

<http://www.observ-ocd.org>
<http://www.proyectolocal.org>
<http://www.confederacionfondos.org>
<http://www.fonscatala.org>
<http://www.euskalfondoa.org>
<http://www.fonsvalencia.org>
<http://www.felcode.org>
<http://www.fonsmallorqui.org>
<http://menorca.infotelecom.es/fmc>
<http://www.fonspitius.org>
<http://www.andaluciasolidaria.org>
<http://www.fondogalego.org>

4. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, J. A. (1999): *Estudio de cooperación descentralizada. Proyecto de homogeneización de criterios*, Coordinadora de ONG para el desarrollo de España, Madrid.
- CASTILLO, F. A. (2003): *Experiencias locales en cooperación y asociaciones internacionales de entes locales de cooperación para el desarrollo*, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada.
- FONDO EXTREMEÑO LOCAL DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO (2003): *Manual de Cooperación al Desarrollo para Entidades Locales*, Badajoz.
- (2005): *II Manual de Cooperación para Corporaciones Locales y Cooperación al Desarrollo*, Badajoz.
- GONZÁLEZ, J. R., ALDANONDO, P. y L. ROMERO (1999): *Poder Local y Solidaridad Internacional*, FEMP, Madrid.
- NIETO, L. (coord.) (2001): *Otras perspectivas de la Cooperación al Desarrollo en el Estado Español*, Paz con Dignidad, Madrid.
- RHI-SAUSI, J. L.; D. CONATO (2008): «Cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina y desarrollo económico local», *Colección de Estudios de Investigación / Número 6*, Barcelona.

- SENADO ESPAÑOL (2003): «Ponencia sobre la cooperación descentralizada», *BOCG n.º 608*, Madrid.
- VV. AA. (1991): *Guía Municipal para la Cooperación*, Euskal Fundoa, Fons Català y IEPALA.
- VV. AA. (2008): *Anuario del Observatorio de la Cooperación Descentralizada 2007*, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Montevideo.



8.

Sensibilización y Educación para el Desarrollo

GEMA CELORIO DÍAZ
Educación para el Desarrollo de Hegoa



1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo pretende ofrecer una información básica pero suficiente como para comprender en qué consiste hoy en día la Educación para el Desarrollo (ED) y cuáles son sus principios de acción, sus dimensiones y estrategias.

La Educación para el Desarrollo tiene un componente esencial que es su orientación hacia la transformación social. Por eso, comenzaremos con una referencia al contexto internacional actual dominado por la globalización neoliberal. El objetivo en este caso no es desmenuzar todos los entresijos que caracterizan esta última fase de expansión capitalista, sino comprender los aspectos más relevantes que nos permiten explicar su relación con los procesos de pauperización de capas cada vez más numerosas de población, tanto en las sociedades enriquecidas como en las sociedades empobrecidas. Igualmente nos interesa poner de manifiesto qué impacto sociocultural tiene en una población cada vez más alejada de cualquier control democrático sobre las instancias y los poderes que determinan sus vidas.

Muy relacionado con esta última idea está el concepto de Ciudadanía Global, a la que también dedicaremos un espacio para caracterizarla como agente de transformación, condición a la que contribuye la Educación para el Desarrollo mediante procesos de empoderamiento y emancipación.

Un apartado importante se dedica a la cuestión de las Dimensiones de la ED. Tendremos oportunidad de describir la visión política que reclama este enfoque educativo y su vocación pedagógica para recuperar una socialización crítica que se oponga a las estrategias de reproducción social que despliegan los poderes hegemónicos. La dimensión intercultural hará referencia tanto al reconocimiento de una diversidad hoy puesta en cuestión por las tendencias hacia la

homogeneización cultural como al reconocimiento imprescindible para establecer marcos de diálogo y complicidad en el trabajo conjunto por la búsqueda de alternativas al modelo de desarrollo dominante. Por último, la dimensión ética justificará los valores sobre los cuales la Educación para el Desarrollo articula la relación con otros colectivos y define las propuestas de intervención. La justicia social, la equidad, la solidaridad y la cooperación constituyen el sostén ético de la ED.

Dedicaremos atención a aspectos que consideramos transversales a todo el ciclo de trabajo que va del análisis a la acción. Adaptaremos la perspectiva de género como mirada ineludible para acabar con una de las lacras más extendidas todavía en nuestros días, como es la subordinación de las mujeres y la invisibilización de sus prácticas y aportes. El compromiso de la ED con una sociedad equitativa en términos de relaciones de poder entre hombres y mujeres representa una línea de acción central. La perspectiva de paz es otro enfoque necesario para identificar y eliminar todas las estructuras y sistemas que generan violencia directa y estructural; solo de esta manera estaremos en condiciones de garantizar entornos seguros en los que las personas puedan reconstruirse como sujetos políticos protagonistas de sus propios procesos de desarrollo. La visión Sur es la perspectiva en la que se concentra el esfuerzo para el trabajo conjunto de organizaciones y colectivos a unos y otros lados del planeta (sures del Sur y sures del Norte en cooperación solidaria). Finalmente, y no menos importante, tendremos en cuenta la perspectiva de sostenibilidad que nos ayuda a poner sobre la mesa el debate sobre el Desarrollo: cómo abandonar el economicismo que ha dominado la estrategia política en el pasado y en el presente; cómo aprender de otras miradas y proyectos que interpretan de manera radicalmente distinta lo que se entiende por un modelo justo; cómo articulamos propuestas como las contenidas en las teorías del pos-desarrollo, el decrecimiento o las que nos llegan desde los pueblos indígenas asociadas a la idea de Buen Vivir.

Dedicaremos, por último, sendos apartados a los sectores educativos en los que se mueve la Educación para el Desarrollo y a las estrategias básicas de intervención.

Este texto tiene un carácter introductorio, de forma que la mayoría de los temas enunciados más arriba apenas aparecen esbozados,

pero esperamos que las lecturas que lo acompañan puedan ser de utilidad para completar la aproximación al concepto de Educación para el Desarrollo.

2. EL CONTEXTO ACTUAL. EL IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL EN LA SOCIALIZACIÓN CRÍTICA

En un periodo como el actual, caracterizado por lo que hemos dado en llamar globalización –esto es, la última fase conocida del capitalismo–, permanecen viejos problemas y surgen nuevos desafíos que debemos enfrentar desde la ED.

La evolución característica de las sociedades del bienestar ha traído consigo importantes logros en materia de derechos humanos, en la mejora de las condiciones de vida, en el progreso y consideración de colectivos hasta entonces marginados o en la preeminencia de democracias formales frente a regímenes autoritarios. Con todo, estos logros no han sido extensivos ni a todas las capas de población ni, por supuesto, a todos los países. Y ocultan además en su seno escasos avances en determinadas materias, cuando no claros retrocesos.

Hablamos de globalización para aludir al hecho de que los efectos del actual sistema económico imperante tienen impacto mundial y desigual, de forma que lo que en el caso de las economías de los países enriquecidos significa recesión o deceleración del ritmo de crecimiento se convierte en colapso y pauperización para los países empobrecidos (como es lógico, los efectos no son los mismos para el caso de China o India que para Argentina o Guatemala, como tampoco lo son para Grecia o Portugal que para Alemania o Reino Unido).

Observamos cómo la brecha entre los países enriquecidos y los países empobrecidos no ha hecho sino aumentar y ni siquiera iniciativas tan poco exigentes como la de los Objetivos de Desarrollo del Milenio están dando los frutos esperados. El actual contexto de globalización se caracteriza por la liberalización de los mercados para permitir el libre flujo de productos, servicios y capitales. Pero, como se ha dicho hasta la saciedad –lo que no le resta un ápice de certeza–, esa liberalización no se aplica por igual al derecho de las

personas a desplazarse libremente, ni tampoco dibuja un horizonte de competencia en igualdad cuando las condiciones de partida de unos y otros países –y de numerosos sectores de población dentro de ellos– son radicalmente desiguales.

El hecho de que estos cambios operen sobre la base de una sociedad patriarcal escasamente cuestionada supone además un impacto especialmente crítico para las mujeres, que nos lleva a hablar de feminización de la pobreza, de invisibilización de sus aportes al desarrollo de las sociedades, de la sobrecarga de trabajo que supone la asunción del triple rol –productivo, reproductivo y comunitario–, de desiguales relaciones de poder entre hombres y mujeres, de la negación de los derechos sexuales y reproductivos, y de la escasez de políticas activas que favorezcan su empoderamiento, aumenten sus capacidades, mejoren su condición y posición e impulsen su participación activa y protagonista en todas las esferas, política, social, económica y cultural.

Por estos motivos, ya no hablamos solo de desigualdad sino también de exclusión, concepto este que representa una vuelta de tuerca a la pérdida de ciudadanía ya que, como argumenta Santos (2006: 54):

[...] el sistema de desigualdad es un sistema de pertenencia jerarquizada que crea integración social, una integración jerarquizada también, pero donde lo que está abajo está adentro, tiene que estar adentro porque si no el sistema no funciona. [...] Pero hay un sistema de exclusión, de pertenencia jerarquizada, donde lo que está abajo está afuera, no existe: es descartable, es desechable, desaparece.

Constantemente se nos presenta la idea de que vivimos en el mejor de los modelos posibles, que las políticas y los estilos de vida son sostenibles y que las luchas sociales –de clase o de otro tipo– no tienen ya sentido. Estas ideas presentadas de múltiples maneras, pero siempre repetidas en un goteo incesante, generan apatía social, abandono de la denuncia, de la militancia, del compromiso o de la exigencia de mayores garantías en el cumplimiento efectivo de los Derechos Humanos, y se ven reforzadas por el individualismo, la competitividad y el abandono de la búsqueda del bien común.

Parapetada tras la falsa ilusión de la «sociedad del bienestar» se esconde la sociedad de consumo. El mercado se nos ofrece como la

panacea donde resolver nuestros problemas, donde satisfacer nuestros deseos, donde encontrar la felicidad. Las cuestiones sociales pasan a ser cuestiones individuales, cada cual debe buscar en solitario la solución a sus problemas.

Así, por ejemplo, en un momento como el actual, de profunda crisis económica, no se plantea una crítica radical al sistema capitalista ni al funcionamiento de un sistema financiero que, entre otros problemas no menos graves, permite los movimientos especulativos de capital para asegurar el rápido enriquecimiento de ciertos sectores a costa del empobrecimiento de grandes capas de población (pauperización de las clases medias y riesgo de exclusión para las clases más populares).

Son pocas las voces que se alzan para denunciar el funcionamiento del sistema en su conjunto. En su gran mayoría, lo que observamos son posturas más o menos reformistas, más o menos tibias, que abogan por parchear el mecanismo en aquellos huecos que se han revelado más ineficaces. Pero en todo caso, siguen sin cuestionar la esencia del paradigma que sustenta el capitalismo, que está en la base de la actual globalización y que confía en el propio carácter regulador del libre mercado para corregir sus fallos o ineficacias. Y eso a pesar de que, como expone Stiglitz (2009: 8):

Una de las razones de que la reglamentación fuera tan permisiva se halla en unos principios económicos equivocados, empezando por el que proclama que la mejor manera de dirigir una economía es confiar en unos mercados sin trabas que se ajustarán por sí solos. Hoy casi todo el mundo está de acuerdo, por fortuna, en que esa concepción fundamentalista del mercado es errónea.

Sin embargo, no parece que las propuestas expresadas por los poderes hegemónicos hayan tomado en cuenta esa afirmación. De hecho, a lo que estamos asistiendo es a severas políticas de ajuste que, por primera vez, han llegado incluso al seno de la propia Unión Europea.¹ De nuevo, y como ocurría con las medidas que en los años 80 y 90 el FMI y el BM proponían para los países «en desarrollo»,

¹ Los casos de Grecia, Irlanda, Portugal y –ahora también– España están siendo representativos.

el efecto más destacado no es la moderación de los desmanes capitalistas, sino el impacto negativo en las clases más populares y en mayor situación de riesgo.

El rescate de las instituciones financieras que los gobiernos han realizado a costa de las arcas públicas es de una magnitud impresionante, de forma que el consiguiente reajuste presupuestario encaminado a reducir el déficit y el nivel de endeudamiento ha implicado medidas que pasan por el recorte de los servicios públicos, la disminución de los salarios y –como uno de los efectos más visibles– el crecimiento del desempleo.

De la misma manera, la Ayuda al Desarrollo se ha visto afectada y la previsión de fondos para la misma, disminuida:

Las cifras detalladas de los Presupuestos Generales 2013 confirman nuestros peores presagios: el total de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) rondará los 1.300 millones de euros, lo que supondrá aproximadamente el 0,12% de la Renta Nacional Bruta. Un porcentaje que sitúa la AOD a niveles de 1981. Con este nuevo golpe, la AOD sufre un recorte acumulado desde 2009 del 73%, lo que supone el desmantelamiento de una política pública con más de 30 años de existencia. La situación es gravísima y no tiene precedentes; las consecuencias sobre miles de personas serán nefastas. [...] La Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo contará con un 29% menos de presupuesto y en sus partidas no está claramente definido si dentro de las ayudas en el ámbito de la cooperación internacional estarán incluidos los compromisos ya asumidos con las ONGD a través de convocatorias de proyectos y convenios. Desaparecen los fondos destinados a la acción humanitaria; tanto aquellos que se gestionan a través de ONGD como los que se gestionan a través de programas bilaterales. Esta medida es cuanto menos sorprendente cuando se produce justo unos días después de que Rajoy mostrara su compromiso con la crisis humanitaria en el Sahel en Naciones Unidas. Cuando comparamos las distintas partidas del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y lo hacemos con cierta perspectiva, observamos que la cooperación ha sufrido desde 2011 una disminución del 74%, mientras que la acción exterior (aquella destinada a la presencia y representación de España en el extranjero) ha

incrementado sus fondos en un 52%. Las cifras hablan por sí mismas. (Coordinadora de ONGD-España, 2012).²

La crisis se está revelando, de hecho, como la mejor excusa no solo para el desmantelamiento (o su aceleración) del Estado del Bienestar, sino también para el recorte de todas las políticas que, aun siendo tibias, tenían algún objetivo relacionado con la justicia social. Es por ejemplo lo que ha ocurrido con los fondos destinados a la lucha contra el cambio climático o al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En este último caso, y si bien ya las previsiones eran muy poco halagüeñas, de 2008 a esta parte las expectativas sobre la consecución de los poco ambiciosos ODM se han vuelto aún más pesimistas.

Pero la crisis no es más que una manifestación radical y dramática de las políticas neoliberales que se han impulsado al amparo de un capitalismo desbocado. De hecho, la globalización económica se ha tenido que apoyar en otros mecanismos para «convencer» a la ciudadanía de que, si bien existen riesgos, el sistema de mercado-centrismo es el mejor de los posibles. Y esto, desde la óptica de la Educación para el Desarrollo, nos interesa enormemente para develar cuáles son las artes que despliega la globalización para despojar a las personas de su carácter ciudadano y conseguir sociedades desmovilizadas, despolitizadas... en suma, socialmente dóciles.

El discurso dominante –el pensamiento único– que se filtra a través de múltiples instancias de socialización –entre otras, y con gran capacidad de impacto y extensión, los medios de masas– propone como valores-eje: la competitividad, el individualismo, la apatía, el materialismo... el «sálvese quien pueda». La búsqueda de la felicidad –una aspiración netamente humana– se asocia más con el tener que con el compartir, más con la adquisición de bienes o el éxito personal que con la solidaridad o la justicia. Mediante la manipulación del deseo y la creación de nuevas necesidades, el consumo se propone como el «medio» para conseguir la «plena felicidad». Así, el planteamiento que nos hace esta globalización es la «realización humana individual y colectiva a través del mercado». Todo ello per-

² Coordinadora de ONGD-España. 1 de octubre de 2012. Disponible en: www.congde.org/index.php/noticias/vernoticia/id_noticia/1745

vierte la noción de ciudadanía que, despojada de su sentido político, es sustituida por sociedad de consumidores y consumidoras. El resultado es una masa social acrítica. Resumiendo estas ideas:

- Sujetos consumidores en lugar de ciudadanos y ciudadanas.
- Mercado como usurpador de lo político.
- Consumo como estrategia de distracción para la exigencia de derechos.
- Poder como una aspiración individual frente al ámbito de la acción política colectiva.

Todo este panorama presenta desafíos centrales para una Educación para el Desarrollo de 5.^a generación en la que urge incorporar nuevas estrategias que den más consistencia a lo que constituye su finalidad última: la transformación social necesaria para la construcción de un mundo justo y solidario.

3. CARACTERIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO DE 5.^a GENERACIÓN

Distinciones entre sensibilización y Educación para el Desarrollo

Todavía hoy existe una cierta confusión entre los conceptos de sensibilización y Educación para el Desarrollo, de manera que se utilizan indistintamente, como si fueran sinónimos, para intentar dar cuenta de aquellas acciones encaminadas a acercar a la ciudadanía en general la amplia problemática que gira en torno a la noción de Desarrollo.

Así, la propia Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo asocia ambos términos y propone una definición conjunta:

Se entiende por educación para el desarrollo y sensibilización social el conjunto de acciones que desarrollan las Administraciones públicas, directamente o en colaboración con las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, para promover actividades que favorezcan una mejor percepción de la sociedad hacia los problemas que afectan a los países en desarrollo y que estimulen la solidaridad y cooperación acti-

vas con los mismos, por la vía de campañas de divulgación, servicios de información, programas formativos, apoyo a las iniciativas en favor de un comercio justo y consumo responsable respecto de los productos procedentes de los países en desarrollo. (Gobierno de España, 1998).

Sin embargo, ni las estrategias ni el alcance de cada una de estas propuestas es asimilable.

El concepto de sensibilización alude al conjunto de acciones de carácter más puntual por medio de las cuales se pretende informar a la ciudadanía sobre distintos aspectos de las relaciones internacionales y propiciar cierto apoyo social a las acciones de cooperación al desarrollo. En la Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española se define como:

Acción a corto plazo, que alerta sobre las causas de la pobreza y las estructuras que la perpetúan. Al ser una acción más puntual, no permite profundizar en las causas de las injusticias ni en las propuestas, pero constituye el primer paso para la concienciación, pues rompe el círculo vicioso ignorancia-indiferencia-ignorancia. Para la difusión del mensaje se suelen utilizar medios de comunicación masivos (como televisión, prensa, radio e Internet) y soportes publicitarios. [...] Mediante la sensibilización se despiertan conciencias críticas y prácticas solidarias; a este respecto, se hace necesaria la revisión de las prácticas de sensibilización que promueven mensajes simples, engañosos, catastrofistas, etc., que pueden promover el paternalismo y el asistencialismo (Ortega, 2008).

Ahora bien, en la medida en que la sensibilización constituye una primera fase necesaria para sustentar propuestas de Educación para el Desarrollo, sería interesante que sus métodos fueran coherentes con el enfoque de ED.

La sensibilización debe pretender generar conciencia crítica mediante la comprensión de los orígenes de los problemas y de las causas de la desigualdad, debe ser germen de prácticas solidarias que busquen el compromiso de la ciudadanía en la búsqueda de modelos más justos acordes con las propuestas del desarrollo humano (Celorio, 2001).

Para cumplir con este objetivo la sensibilización debe:

- Identificar bien cuál será la población destinataria de sus acciones con el fin de adecuar los contenidos y las metodologías a sus conocimientos previos y expectativas.
- Proponer contenidos y mensajes críticos, alejados de discursos y lemas simplistas y engañosos.³
- Implicar a la ciudadanía en acciones de cambio y transformación.

Por su lado, la Educación para el Desarrollo, tal y como matizaremos más adelante, alude a un proceso educativo de medio-largo plazo, encaminado a generar conciencia crítica sobre la realidad mundial, a suscitar el protagonismo de la sociedad civil en acciones políticas encaminadas a transformar radicalmente un modelo que se considera profundamente injusto y generador de desigualdad.

Esto hace de la Educación para el Desarrollo un enfoque más complejo que necesita de estrategias de largo alcance y de un trabajo de acompañamiento a los grupos a quienes nos dirigimos sostenidos en el tiempo.

Por estas razones entendemos que sensibilización y Educación para el Desarrollo, si bien tienen un carácter complementario, no deben ser confundidas en el trabajo de los agentes de cooperación y, por extensión, de los colectivos y movimientos sociales a favor de una socialización crítica.

Concepto de Educación para el Desarrollo y ciudadanía global

La Educación para el Desarrollo cuenta ya, en nuestro contexto, con una larga trayectoria de algo más de cuatro décadas. Como ha

³ En realidad, debe tomar en consideración todas las recomendaciones incluidas en el «Código de conducta, imágenes y mensajes a propósito del Tercer Mundo», aprobado por el Comité de Enlace de las ONGD europeas (1989), así como las contenidas en la revisión elaborada por la Coordinadora de ONGD Euskadi (2005), «Código de imágenes y mensajes a propósito del Sur» y, por fin, en ampliación posterior realizada en el seno de la CONGDE (2008), «Código de conducta de las ONG de desarrollo de la Coordinadora de ONGD-España», disponible en: http://www.congde.org/uploads/descargas/Codigo_de_conducta_2008.pdf

quedado reflejado en la literatura al uso⁴, la ED ha debido ir adaptando objetivos, contenidos, estrategias y metodologías al hilo de los cambios que se han ido produciendo en el contexto internacional y en el propio debate en torno al desarrollo. Su evolución se ha caracterizado por la consolidación progresiva de un discurso crítico con el modelo dominante cada vez más radical, comprometido y emancipador.

Si tuviéramos que definir en pocas líneas el concepto de Educación para el Desarrollo, diríamos que la ED es un proceso educativo encaminado a generar conciencia crítica sobre la realidad mundial, a promover una ciudadanía global políticamente activa y comprometida y a movilizar a la sociedad en acciones de transformación social a favor de un desarrollo humano justo, equitativo y sostenible en el marco del respeto a los Derechos Humanos.

Proceso educativo

Cuando hablamos de Educación para el Desarrollo hacemos énfasis en la idea de que se trata de un proceso educativo, porque implica procesos de cambio individual y colectivo que suceden a largo plazo. Por otro lado, la complejidad de las estrategias implicadas –construcción de conocimiento crítico, concientización, análisis multicausales en perspectiva local-global– también requiere de procesos de media-larga duración.

Según ACODEV (2004), la ED plantea situaciones de aprendizaje que: permiten a los colectivos destinatarios comprender, dialogar y actuar; favorecen los estilos participativos, activos e interactivos; promueven el análisis de las representaciones mentales (estereotipos), y adecuan métodos y pedagogía a los colectivos a los que se dirigen.

Conciencia crítica

La construcción de conciencia crítica requiere, a su vez, la integración de un conjunto de estrategias para establecer relaciones en-

⁴ Argibay, Celorio y Celorio (1997, 2005); Baselga, Boni y Ferrero (2000); Celorio (1995); Grupo de Educación para el Desarrollo de la CONGDE (2004); Mesa (2000); Pino, De la Fuente, Ferrándiz y Gago (2000).

tre fenómenos –incluso entre aquellos aparentemente inconexos– La conciencia crítica es la base sobre la que establecemos los posicionamientos ideológicos a través de los cuales «leemos» la realidad. Por eso, necesita manejar un conocimiento contrastado a través de múltiples fuentes, que nos alejen de los discursos manipulados y de las visiones dominantes transmitidas por los grandes grupos empresariales, que concentran y controlan la mayoría de los medios de comunicación de masas. Frente al conocimiento fragmentado que proporciona una representación necesariamente parcial de la realidad que nos rodea y, por lo tanto, escasamente relevante –visible todavía hoy en las escuelas y universidades donde el currículum se organiza en lógicas disciplinares–, se trata de construir un conocimiento interdisciplinar que nos permita abordar la complejidad de un mundo organizado en sistemas complejos que interactúan entre sí, integrados, y cuya utilidad para el análisis de los contextos reales es más valiosa. De esta forma el conocimiento construido deriva en conocimiento significativo, esto es, útil para el posicionamiento y para la acción.

Ciudadanía Global

La cuestión de la ciudadanía, y en particular el concepto de Ciudadanía Global, es una idea central en el discurso teórico y en la práctica de la Educación para el Desarrollo de 5.^a generación.

La Educación para el Desarrollo entiende la Ciudadanía Global como un derecho humano, que asiste por tanto a todas las personas sin ningún tipo de discriminación. La idea de igualdad es, pues, consustancial a la ciudadanía, y debe estar en la base de los sistemas democráticos. Pero nuestras sociedades toleran la desigualdad y, en muchos casos, la reproducen. Así ocurre con el sistema sexo-género dentro del patriarcado, porque como expresa Cobo (2008: 22):

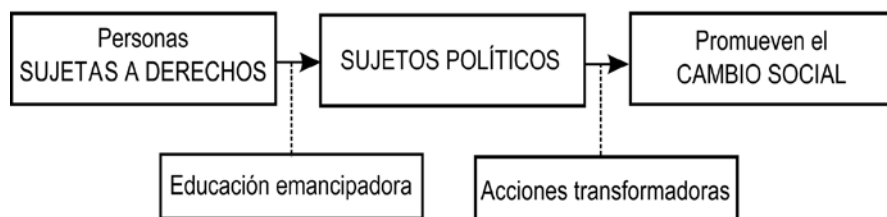
[...] la democracia y la ciudadanía no son realidades sociales neutras respecto al género, y la ubicación social y económica de unos y otras condiciona significativamente la calidad de la vida democrática.

Pero también ocurre con otras desigualdades en relación con la edad, la orientación sexual, la clase o la etnia.

Para la Educación para el Desarrollo otro elemento central de ese concepto de Ciudadanía Global es el de la construcción del sujeto político, conformado por una ciudadanía críticamente informada, responsable, socialmente comprometida y preparada para participar activamente en la necesaria transformación social y política para *otro mundo posible*. En este sentido lo expresa la CONGDE (2005: 13) cuando dice:

La globalización plantea un desafío al que la ED debe responder desde la promoción de una conciencia de ciudadanía global. Esto significa que cada ciudadano/a, dondequiera que viva, forma parte de la sociedad global y necesita saber que es responsable, junto con sus conciudadanos/as, en la lucha contra la exclusión, que es la raíz de cualquier tipo de desigualdad e injusticia.

Figura 5. La construcción de la Ciudadanía Global



Fuente: elaboración propia

Activa y comprometida

En un momento como el actual, en el que los espacios de decisión están cada vez más alejados de la ciudadanía y en el que los poderes políticos y económicos carecen de control democrático alguno,⁵ el fortalecimiento de la sociedad civil y de una ciudadanía que exija pro-

⁵ Nos estamos refiriendo a instituciones financieras –Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional–, a los grandes grupos bancarios, a las Bolsas, a organismos como la Organización Mundial del Comercio, a las multinacionales, a los grandes grupos empresariales –energía, comunicaciones, nuevas tecnologías...– que son, junto a las grandes potencias reunidas en los diferentes Grupos –G8, G20–, quienes están impulsando las políticas neoliberales que sitúan al mercado –en sustitución de las personas– en el centro de las decisiones políticas y económicas y cuyos efec-

tagonismo en las decisiones políticas que le afectan se convierte en un objetivo imprescindible para la Educación para el Desarrollo.

Movilizar a la sociedad

La movilización social, junto a la incidencia política, es una de las estrategias claves para implicar a la sociedad organizada en acciones de transformación. El empoderamiento y la participación son claves cuando se trata de recuperar el poder democrático, y la movilización social es necesaria para buscar la implicación ciudadana en la denuncia de las situaciones de injusticia y desigualdad.

Por eso, la Educación para el Desarrollo plantea la necesidad de trabajar conjuntamente entre agentes diferentes que comparten objetivos comunes. La búsqueda de alianzas estratégicas y el fortalecimiento de vínculos y redes entre organizaciones y movimientos sociales transformadores son herramientas imprescindibles para el cambio social.

Objetivos de la Educación para el Desarrollo

Los objetivos de la Educación para el Desarrollo son:

- Aumentar el conocimiento sobre el contexto internacional, las estrategias económicas del capitalismo en la actual fase de globalización y las políticas neoliberales que lo impulsan, así como sus impactos en la gestión de lo público, de los bienes comunes y, por extensión de los derechos humanos. Todo ello como sistema que explica el aumento de las desigualdades, la pobreza y la exclusión.
- Potenciar la mirada crítica de la realidad desde la perspectiva de género, la interculturalidad, la paz y la ecología.
- Facilitar la comprensión de la interdependencia que liga las vidas de las personas del Norte y del Sur y que legitima y urge las acciones de solidaridad.

tos, en términos de crisis, aumento de la pobreza y exclusión, nos afectan al conjunto de la humanidad.

- Dotar a las personas y colectivos de recursos e instrumentos cognitivos, afectivos y actitudinales, que los capaciten para tomar conciencia sobre la realidad y transformar sus aspectos más negativos.
- Fomentar la capacidad de imaginar, proyectar y consolidar estrategias sociales y políticas encaminadas a la construcción de modelos alternativos más justos en la distribución de bienes, recursos, libertades y poder.
- Impulsar la construcción de una ciudadanía crítica implicada en acciones de movilización social e incidencia política.

La ED en el marco de la cooperación al desarrollo

En el ámbito de la Unión Europea, la Educación para el Desarrollo ha sido objeto de múltiples debates, conferencias y resoluciones, que ponen de manifiesto el interés de este enfoque para lograr una ciudadanía crítica e informada que se posicione a favor de las estrategias de lucha contra la pobreza. A continuación se muestra el Marco Normativo de la Unión Europea:

- Resolución del consejo de ministros de la Unión Europea sobre la Educación para el Desarrollo y la sensibilización de la opinión pública europea a favor de la cooperación para el desarrollo (8 de noviembre de 2001). La Educación para el Desarrollo contribuye a «reforzar el sentimiento de solidaridad internacional y a crear un entorno favorable al establecimiento de una sociedad intercultural en Europa», así como a «aumentar el apoyo de los ciudadanos a nuevos esfuerzos de financiación pública de cooperación para el desarrollo».
Disponible en: www.deeep.org/
- Declaración de Maastricht sobre educación para una ciudadanía global, 2002. Declaración que insta a las autoridades a aumentar y mejorar el apoyo a la educación global, como la educación que permite a las personas adquirir conocimiento sobre la realidad global e involucrarlas en la construcción de una ciudadanía mundial democrática y crítica comprometida

con la justicia, la sostenibilidad, la equidad y los derechos humanos para todas las personas.

Disponible en: www.deeep.org/

- Conferencia europea sobre sensibilización y Educación para el Desarrollo para la solidaridad Norte-Sur (19 y 20 de mayo de 2005). En dicha conferencia se establecen una serie de recomendaciones dirigidas al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, la Comisión Europea y las autoridades nacionales, sobre la necesidad de aumentar la financiación dirigida a las acciones en esta materia, así como de integrar las estrategias y políticas de Educación para el Desarrollo en otras más amplias, como las que retoma el Consenso europeo sobre desarrollo.

Disponible en: www.euforic.org/

- Consenso europeo de desarrollo, 2005. Donde se expresa la relevancia que la Unión Europea concede a la ED, como estrategia de participación de la población civil dentro de las políticas más globales de Desarrollo y Cooperación, expresando que la «UE se interesará especialmente en la Educación para el Desarrollo y la sensibilización de los ciudadanos de la UE».

Disponible en: www.ayudaeficaz.es/

- Consenso europeo sobre el desarrollo. La contribución de la educación y de la sensibilización en materia de desarrollo, 2007. El documento es una contribución a la aplicación del compromiso con la ED expresado en el Consenso Europeo sobre Desarrollo. Este texto representa una auténtica estrategia europea en materia de Educación para el Desarrollo donde se establecen objetivos y principios comunes, se definen destinatarios/as de las acciones y se señalan características, desafíos y recomendaciones para el trabajo futuro.

Disponible en: <http://ec.europa.eu/>

- Resolución del parlamento europeo sobre el reto de la política de cooperación al desarrollo de la UE para los nuevos estados miembros (13 de marzo de 2008). En dicha resolución se expresa que «el Parlamento Europeo tiene que desempeñar un importante papel a la hora de concienciar sobre la función real y potencial de la Educación para el Desarrollo y la sensibilización, tanto en la educación formal como en la infor-

mal, en los nuevos Estados miembros». Plantea el interés de encargar un «informe sobre la concienciación en la Educación para el Desarrollo y su función en la aplicación del “Consenso europeo sobre desarrollo”».

Disponible en: www.europarl.europa.eu/

De forma paralela, también en el Estado español la Educación para el Desarrollo ha ido ganando peso dentro del propio marco de la cooperación al desarrollo. Así, la ED ha pasado de tener un carácter marginal, apenas ligada a la labor que desempeñan las ONGD en sus actividades de sensibilización (en ocasiones para la captación de fondos o socios/as), a ser considerada instrumento de la cooperación, objetivo estratégico, línea transversal o componente esencial de las políticas de desarrollo. A continuación se muestra el marco normativo en el Estado español:

- Ley de cooperación internacional para el desarrollo (LCID, julio de 1998). Contempla la Educación para el Desarrollo como un instrumento de la cooperación tendente a «promover actividades que favorezcan una mejor percepción de la sociedad hacia los problemas que afectan a los países en desarrollo y que estimulen la solidaridad y cooperación activas con los mismos».

Disponible en: <http://www.boe.es/>

- Estrategia de Educación para el Desarrollo de la cooperación española (AECID, 2008), en la que se adoptan posiciones y compromisos claros en la materia y se reconocen como ámbitos de la ED las actuaciones en materia de sensibilización, formación, investigación, y presión política y movilización social. Disponible en: www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/programas/Vita/descargas/estrategia_educacion_desarr.pdf
- El III Plan director de la cooperación española 2009-2012 (AECID). Si ya en el anterior Plan se planteaba la ED no solo como un instrumento sino también como un objetivo estratégico de la cooperación, el III Plan le otorga la consideración de «componente esencial de la Estrategia de la Política para el desarrollo». Disponible en: www.aecid.es/export/sites/default/web/

galerias/publicaciones/descargas/Plan_Director_2009-2012.pdf

- La Ley vasca de cooperación para el desarrollo (22 de febrero de 2007) entiende la Educación para el Desarrollo como aquella «destinada a promover el conocimiento sobre las causas y consecuencias de los problemas vinculados al desarrollo desigual entre el Norte y el Sur, despertar conciencia crítica en la ciudadanía en torno a ellos y generar prácticas solidarias y de compromiso activo en ese ámbito. Quedan incluidas dentro del concepto de Educación para el Desarrollo las acciones de sensibilización social, formativas y de investigación». Disponible en: www.euskadi.net/cgi-bin_k54/bopv_20?c&f=20070308&a=200701441
- En el Plan director de cooperación para el desarrollo 2009-2011 (Gobierno Vasco), la Educación para el Desarrollo se define como un área de trabajo esencial que se concreta en una de las siete directrices de la cooperación. El Plan entiende «la Educación para el Desarrollo como una propuesta educativa, que a medio-largo plazo, pretende formar a las personas en la comprensión de las causas estructurales que generan las desigualdades mundiales, y ello para incentivar su implicación y compromiso en la transformación de los modelos sociales generados. Se trata, pues, de un proceso de reeducación en valores, actitudes y hábitos que, partiendo del cuestionamiento del modelo hegemónico que culpa a los pobres de su pobreza, aboga por el cambio social global para la consecución de un mundo respetuoso con el medio ambiente y los derechos de hombres y mujeres en su visión más amplia, y precisa metodologías basadas en la participación y la cooperación». Disponible en: www.gizartelan.ejgv.euskadi.net/r45-contcd/es/contenidos/informacion/plan_director/es_plandire/plan-director.html
- Plan director de cooperación al desarrollo 2009-2011 (Diputación Foral de Álava, Diputación Foral de Bizkaia y Diputación Foral de Gipuzkoa). La Educación para el Desarrollo es considerada –junto al Desarrollo Humano Local y la Equidad de Género– una de las tres líneas transversales que deben ser consideradas en las acciones, tanto de cooperación al desarrollo (acciones

en los países empobrecidos) como en las propias de Educación para el Desarrollo (acciones en el contexto local).

Disponible en: www.gizaeskubideak.net/upload/documentos/es/PLAN_DIRECTOR_DE_COOPERACION_2009-2011_p.pdf

- Programa operativo de educación para el desarrollo 2010-2012 (Junta de Andalucía, 2010). Surge como respuesta al tercer Objetivo Específico del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011, «fortalecer la Educación para el Desarrollo en la población andaluza», y entiende la ED como «un proceso educativo activo y participativo, basado en conocimientos, actitudes y valores, tendentes a promover una ciudadanía global, solidaria y comprometida en la lucha contra la pobreza, el desarrollo humano sostenible y el fomento de la paz desde la visión crítica de la realidad, la comprensión de las causas generadoras de desigualdades y de la interdependencia de las sociedades».

Disponible en: www.juntadeandalucia.es/boja/boletines/2010/160/d/2.html

Este reconocimiento de la importancia de la Educación para el Desarrollo por parte de las instituciones ha sido posible gracias a la reflexión realizada en el seno de las ONGD y a la presión realizada por las mismas hacia las instituciones sobre esta materia.

Con todo, e independientemente del volumen de fondos destinado a promover acciones de Educación para el Desarrollo y, consecuentemente, del valor simbólico que ha ido tomando en relación con la Cooperación al Desarrollo, la ED siempre se ha entendido como un enfoque válido para nuestros contextos locales. De ahí que otra de las distinciones claves entre ED y Cooperación haya sido históricamente el ámbito geográfico de actuación: la Unión Europea en el primer caso y los «países empobrecidos» en el segundo.

Sin embargo, existen objetivos compartidos entre ambos campos de actuación, entre otros:

- El Desarrollo Humano⁶ como marco de referencia.
- La defensa de todos los Derechos Humanos⁷ para todas las personas. Lo que incluye los derechos de las mujeres.
- La equidad de género.
- Los valores y principios de justicia social, equidad, solidaridad y cooperación.
- La lucha contra la pobreza y la exclusión.
- El protagonismo de la sociedad civil mediante el impulso de su participación en la toma de decisiones (sean del tipo que sean, políticas, económicas...).
- El establecimiento de alianzas estratégicas entre agentes de transformación (movimientos sociales, ONGD, movimientos alterglobalizadores, movimientos feministas, movimientos de renovación pedagógica...).
- Empoderamiento de personas y colectivos en situaciones críticas a través de procesos emancipadores.

Siendo así, cada vez va cobrando más fuerza la idea de que la Educación para el Desarrollo debe ser tomada en Cooperación como un enfoque transversal para asegurar la dimensión política y transformadora de nuestras acciones. Así lo expresa Olivier Consolo (Director de CONCORD):

La historia nos muestra que no hay un cambio democrático y sostenible sin el consentimiento del pueblo mismo, sin la contribución de las personas. Sí, el liderazgo –incluyendo políticos– es importante, sí, la innovación y la tecnología pueden ser motores del cambio, pero sin el

⁶ Si bien es cierto que, en la actualidad, debemos retomar el debate sobre los conceptos y contenidos bajo los cuales englobar la idea de transformación del modelo hegemónico (globalización neoliberal) y la propuesta de modelos alternativos. El Desarrollo Humano ha significado un notable avance frente a los paradigmas precedentes, pero el debate en torno a la sostenibilidad –con el grave problema del cambio climático como telón de fondo–, el peso que todavía tiene la economía en las propuestas de Desarrollo y la profunda crítica a la mirada eurocéntrica con que hemos planteado los «Modelos» –mirada que ha esquivado u ocultado otras propuestas y otras maneras de entender la creación de entornos de dignidad y justicia social para las personas– nos obligan a reflexionar seriamente sobre los proyectos sociales que queremos construir: ¿Desarrollo Humano Sostenible? ¿Post-desarrollo? ¿Decrecimiento? ¿Buen Vivir?

⁷ Y donde también tenemos que hacer ejercicios de mirada no androcéntrica ni eurocéntrica.

apoyo y la participación de la gente realmente no se mueve nada en profundidad. Es por esta razón que las ONG consideran de importancia estratégica lo que comúnmente llamamos Educación para el Desarrollo (que otros llaman sensibilización, educación global, formal o informal, aprendizaje a lo largo de la vida, campañas, incidencia política, educación de personas adultas, etc.). La Educación para el Desarrollo no es un accesorio que se añade a la cooperación al desarrollo. ¡No! Desde la perspectiva de una agenda política para el cambio, la Educación para el Desarrollo es una condición *sine qua non* para el éxito de las iniciativas en los territorios y a nivel más global, en particular a través de partenariados internacionales. En concreto, la Educación para el Desarrollo debe ser un instrumento de compromiso –a largo plazo– entre la ciudadanía de la UE y la de los países socios. La ED es a la vez una manera eficaz de explicarnos el mundo (como ciudadanas y ciudadanos actores en este mundo cambiante) y un medio privilegiado de comunicar a los responsables políticos e instituciones las aspiraciones de las personas y sus organizaciones locales.

4. EL ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO

Una de las características más sobresalientes de la Educación para el Desarrollo es que su ámbito de actuación es muy amplio, de forma que incorpora dimensiones que le dan un carácter más global. Abarca la totalidad de los sectores educativos y trabaja con estrategias de intervención encaminadas al logro de su objetivo estratégico de transformación social.

Dimensiones de la Educación para el Desarrollo

La identificación de las dimensiones de la Educación para el Desarrollo se corresponde con procesos de reflexión mantenidos en la última década en el seno de organizaciones sociales y agentes de cooperación.⁸ En este caso identificamos cuatro dimensiones esenciales: política, pedagógica, intercultural y ética.

⁸ En el encuentro de la Red Internacional de Educación para el Desarrollo y Educación Popular Polygone organizado en 2002 en Murgia (Álava) y que reunió a más

Dimensión política

La dimensión política alude al objetivo último de la ED, que es la transformación social. La educación es política porque debe tomar opciones que marcarán unos u otros futuros. Una primera opción se refiere a la pregunta básica: ¿para qué educar? ¿Educar para la reproducción del sistema social vigente y de los mecanismos de poder hegemónicos, o educar para la transformación, para la búsqueda de un sistema basado en la justicia social?

La educación es política cuando educa en la importancia que ella misma tiene como elemento de cohesión y progreso de un núcleo social. Es política cuando denuncia su propia marginación, a causa de la decisión de los gobiernos de invertir más en armamentos que en salud, arte o educación. Es política cuando enseña a la gente a contestar decisiones como esas que acarrearán el sufrimiento y marcan el camino de la violencia, la corrupción que caracteriza al desarrollo inhumano (Polygone, 2003: 41).

Esta dimensión alude también al hecho de que, ante la realidad, no existen las posturas neutrales; tomamos elecciones y reclamamos nuestro derecho a decidir, y lo hacemos conforme a unos principios que legitiman nuestra actuación y nos sitúan al lado de quienes se encuentran en entornos de fragilidad, vulnerabilidad o, por extensión, de injusticia.

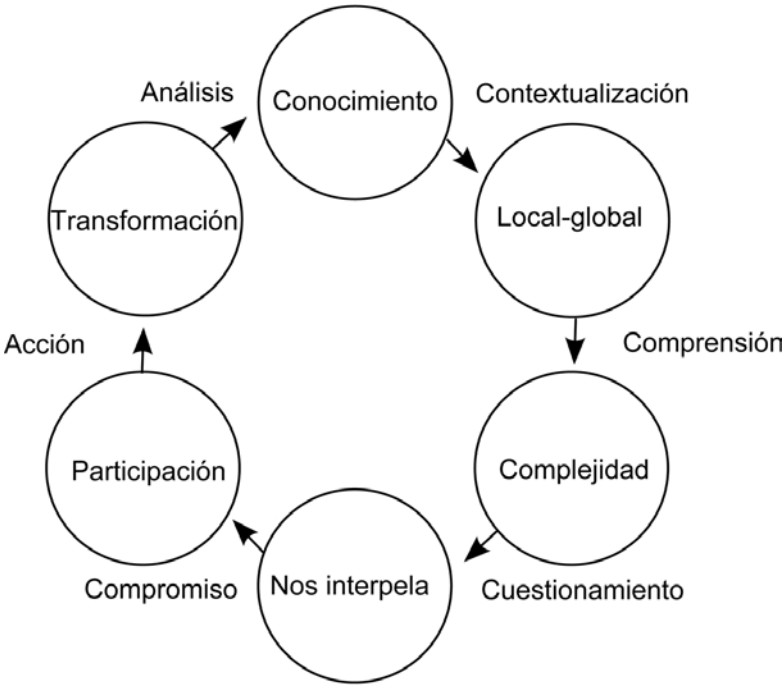
El concepto de exclusión –y por tanto de su antónimo, la inclusión– es muy relevante para la Educación para el Desarrollo, por cuanto nos ayuda a volver una mirada crítica hacia el modelo hegemónico en su conjunto, a nuestras sociedades y a nosotras y nosotros mismos. Los retos y problemáticas que debemos enfrentar no afectan solo a los países empobrecidos, afectan también a las sociedades enriquecidas; es más, probablemente en estas tengamos más responsabilidad a la hora de transformar los mecanismos perversos de la globalización neoliberal que alimentan la desigualdad y aumentan el riesgo de exclusión. La Educación para el Desarrollo es política porque se compromete con el Sur en el sentido en que lo

de 40 organizaciones de Asia, África, América Latina y Europa, se establecieron grupos de trabajo para dar contenido a las dimensiones de la ED.

propone Santos (2009: 13) «entendiendo el Sur como una metáfora del sufrimiento humano causado por el capitalismo».

La dimensión política concede primacía a la visión política frente a la visión técnica (razón crítica frente a razón instrumental). El cambio no es posible sin esa conciencia crítica de la que hablábamos más arriba y que es la que nos permite comprender y situarnos en el mundo mediante un ciclo de: análisis (conocimiento) – contextualización (local-global) – comprensión (complejidad) – cuestionamiento (nos interpela) – compromiso (participación) – acción (transformación).

Figura 6. Dimensión política. Del conocimiento a la acción



Fuente: elaboración propia

Dimensión pedagógica

La dimensión pedagógica hace referencia al proceso educativo que conduce al empoderamiento y a la emancipación, y se relacio-

na con las estrategias educativas que se despliegan para ello. La ED toma sus referencias de las teorías de Educación Crítica (Habermas, Kemmis, Shirley Grundy, Giroux...), de la Educación Popular (Freire) y, en general, de todos los movimientos de renovación pedagógica (María Montessori, Dewey, Freinet...) que surgieron como alternativas críticas a la educación autoritaria.

- Razón crítica frente a razón instrumental. La razón crítica se pregunta por el sentido de nuestras acciones, es en este sentido finalista, importa el objetivo a conseguir, en el caso de la ED un mundo más justo.
- Aprendizaje dialógico. El diálogo y la negociación como acto comunicativo que permite comprender e interpretar al «otro/otra». La acción comunicativa contextualizada da protagonismo a los actores sociales, quienes a través de las interacciones dialógicas construyen conocimiento individual y colectivo.
- Investigación-acción. Es al mismo tiempo una filosofía y una metodología. La búsqueda de conocimiento es colectiva, de forma que se disuelve la relación jerárquica entre quien sabe / quien desconoce, quien investiga (sujeto) / quien es investigado (objeto). La investigación-acción parte de la idea de poder compartido, de forma que cada persona implicada aprende en la misma medida que aporta.
- Pensamiento utópico. Alude a la necesidad de imaginar otras realidades, otros proyectos de los que hemos eliminado todas las estructuras de violencia, injusticia y desigualdad. El pensamiento utópico es liberador porque nos permite confiar en nuestra capacidad para la transformación necesaria.

La dimensión pedagógica incorpora además la transversalidad como principio para generar sistemas de conocimiento no androcéntricos y no eurocéntricos.

Tabla 16
Perspectivas transversales en la Dimensión Pedagógica

PERSPECTIVA DE GÉNERO	VISIÓN SUR
<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de género –no androcéntrico– - Visibilización de las mujeres (situación, aportes, organización...) en contenidos, lenguaje, imágenes... - Visibilización de las relaciones de poder ♂ - ♀ y de las desigualdades (riqueza, derechos humanos, poder, oportunidades...). - Participación de las mujeres, de organizaciones de mujeres, movimientos feministas. - Actividades con perspectiva feminista dirigidas a hombres. - Coeducación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Conexión Local-Global. - Trabajo conjunto con personas y organizaciones del Sur. - Partenariado equitativo. - Superación de visiones eurocéntricas. - Reconstrucción del imaginario colectivo (no estereotipado).
PERSPECTIVA DE PAZ	PERSPECTIVA DE SOSTENIBILIDAD
<ul style="list-style-type: none"> - Paz entendida como ausencia de violencia directa y estructural. - Aprendizaje de sistemas de resolución pacífica de los conflictos (cualquier escala). - Práctica de todos los Derechos Humanos. - Construcción de Paz: local + global + no androcéntrica. 	<ul style="list-style-type: none"> - ¿DHS? ¿Decrecimiento? ¿Buen vivir? - Crítica a los actuales medios de producción y de (hiper) consumo. - Relaciones equilibradas entre medio físico y medio humano. - Enfoque tendente a rescatar y conservar la diversidad de modelos de desarrollo no liquidados, pero sí seriamente amenazados.

Fuente: elaboración propia

Dimensión intercultural

Definir la cultura es complicado, pero podríamos plantear que se refiere al conjunto de significados, representaciones, cosmovisiones, símbolos y valores que otorgan determinados sentidos a todos los ámbitos de la vida humana. La cultura es una construcción social y como tal, dinámica, sujeta a mestizajes constantes pero también a sistemas de dominación y liquidación. Incorporar la dimensión in-

tercultural en la Educación para el Desarrollo es tener en cuenta la influencia de la cultura en las relaciones humanas, en las maneras de gestionar los bienes comunes, en los sistemas de regulación de conflictos, de toma de decisiones.

El enfoque intercultural nos facilita dos grandes tareas. La primera es que, en la medida en que tengamos en cuenta la existencia de diferentes códigos culturales, estaremos en mejores condiciones de comunicarnos y trabajar conjuntamente. La segunda se relaciona con la convicción de que la diversidad cultural es un valor, y el trabajo de Educación para el Desarrollo debe encaminarse a la preservación de la misma y a la puesta en valor como condición previa para el diálogo y la convivencia.

Relacionado con esto último, conviene tener en cuenta que, si bien todas las culturas tienen el mismo valor, no todas las prácticas culturales son asumibles. Así, la Educación para el Desarrollo debe denunciar aquellas que atenten contra los Derechos Humanos, supongan discriminación o generen violencia (contra las mujeres, la infancia...).

En Educación para el Desarrollo la dimensión intercultural supone un enfoque para: enfrentar los procesos de homogeneización cultural asociados a la globalización; contextualizar nuestras acciones de cooperación y ED; luchar contra el racismo y la xenofobia; trabajar a favor de la inclusión; combatir el eurocentrismo y volver una mirada crítica a nuestras culturas.

Dimensión ética

Esta dimensión permite identificar los valores sobre los que se asienta la crítica al modelo dominante y, en consecuencia, sobre los cuales planteamos propuestas de transformación. Constituye una base sobre la cual se legitima el sentido de las acciones de Educación para el Desarrollo.

Frente a motivaciones de carácter espurio, por ejemplo, las asociadas a la mercantilización de «lo público», la dimensión ética antepone el valor de las personas, su dignidad y sus derechos, al tiempo que apuntala la visión política que permite identificar las estrategias colectivas para su defensa.

Las acciones se eligen entonces por su capacidad para conseguir logros en materia de Justicia Social y Equidad a través de estrategias que consolidan lazos de Solidaridad y Cooperación. Valores, todos ellos, que están en la base de la Educación para el Desarrollo.

Sectores educativos: formal, no formal e informal

La Educación para el Desarrollo interviene en los tres sectores educativos conocidos tradicionalmente como formal, no formal e informal. Existen diversas definiciones de cada uno de ellos, pero ciñéndonos a las características básicas, proponemos:

- Educación formal. «Proceso educativo desarrollado en instituciones educativas oficialmente reconocidas para impartir el currículo regulado por la administración educativa, y que da acceso a titulaciones o certificados oficiales reconocidos y homologados» (Ortega, 2008: 23). Abarca desde los primeros años de educación infantil hasta la universidad.
- Educación no formal. «Todo proceso educativo diferenciado de otros procesos, organizado, sistemático, planificado específicamente en función de unos objetivos educativos determinados, llevado a cabo por grupos, personas o entidades identificables y reconocidos, que no forme parte integrante del sistema educativo legalmente establecido y que, aunque esté relacionado con él, no proporcione directamente ninguno de sus grados o titulaciones» (Pastor, 1999: 184).
- Educación informal. «Proceso de aprendizaje continuo y espontáneo determinado por situaciones cotidianas de contacto social (familia, amistades, entorno laboral, de ocio...). Pertenecen a este ámbito las actividades realizadas a través de los medios masivos de comunicación (Internet, prensa, radio, televisión...)» (AECID, 2008: 17). Su característica más relevante es que se trata de una educación no estructurada, azarosa, aleatoria, es decir, no intencional, pero que sin embargo produce aprendizaje en las personas como resultado de esta interrelación social.

Como es lógico, la Educación para el Desarrollo debe adecuar sus propuestas a las características de cada uno de estos sectores y tener en cuenta las necesidades, intereses y condiciones de los colectivos con los que se va a trabajar (profesorado, educadores y educadoras, profesionales diversos).

Aun cuando, como decimos, las estrategias serán distintas para la intervención en cada uno de estos sectores, sí podemos enunciar algunos principios comunes a todos ellos, tal y como proponen Miguel y Drion (2010):

- Respuesta a las necesidades de las personas. Siguiendo a Bengoa (1999), toda acción social debe aportar alguna respuesta a las necesidades de las personas, que según este sociólogo son:
 - Necesidades de identidad (quién es cada persona y cuál es su grupo de pertenencia).
 - Necesidad de participación (mejorar su funcionamiento en el grupo y como grupo).
 - Necesidad de ascenso social (mejorar sus condiciones de vida).
 - Necesidad de cambio social (ejercer poder en la sociedad como capacidad de decisión en aquello que le afecta).

- Pedagogía constructivista. Las personas toman parte activa en la construcción del conocimiento. Piaget sentó las bases de esta teoría al plantear cómo los niños y las niñas van aprendiendo gracias a procesos de asimilación (el nuevo conocimiento se asienta sobre estructuras previas), acomodación (remodelación de la estructura previa en respuesta a las demandas del medio) y equilibrio (alude a ambos procesos anteriores a lo largo de las diferentes fases del desarrollo del niño/niña; se establece entre los esquemas previos y lo que acontece en el medio, de los esquemas entre sí y de la integración jerárquica entre ellos). Vigotsky es otro de los autores de referencia en la psicología constructivista. Para él, el conocimiento se construye por la interacción social (atribución de significados), donde son claves el medio y la cultura. En el proceso de adquisición del conocimiento el sujeto tiene un papel activo (personal) e interactivo (con otras personas en el contexto). Cuando hay conflicto cog-

nitivo entre las estructuras previas y el aprendizaje realizado por la experiencia social, el nuevo conocimiento es significativo y contribuye a la consolidación de nuevas estructuras. Esta visión es clave en la Educación para el Desarrollo, por cuanto otorga relevancia especial no solo al conocimiento individual, sino a aquel que se construye en colectivo y que, por tanto, tiene mayor capacidad concientizadora (Freire).

- **Concientización.** Según Freire, la concientización es el proceso por el cual las personas adquieren una conciencia crítica que les puede conducir a su liberación:

Solo cuando los oprimidos descubren nítidamente al opresor, y se comprometen en la lucha organizada por su liberación, empiezan a creer en sí mismos, superando así su complicidad con el régimen opresor. Este descubrimiento, sin embargo, no puede ser hecho a un nivel meramente intelectual, sino que debe estar asociado a un intento serio de reflexión, a fin de que sea praxis (Freire, 2005).

Este principio pedagógico es igualmente fundamental para los procesos de Educación para el Desarrollo que están encaminados a la reconstrucción de la ciudadanía como sujeto político.

- **Pedagogía activa.** La utilización de medios radicalmente diferentes de los utilizados por la educación tradicional: jerárquica, autoritaria, transmisiva e irrelevante. La pedagogía activa parte del supuesto de que todas las personas implicadas en el proceso educativo aprenden, y lo hacen en la medida en que toman parte activa en el proceso de enseñanza-aprendizaje.
- **Comunicación educativa, acción política y ética.** Este principio pedagógico lo hemos desarrollado en relación con las propias dimensiones política y ética de la Educación para el Desarrollo. Desde el punto de vista del aprendizaje implica que toda acción educativa debe contemplar al menos tres niveles: posicionamiento –opinión crítica–, compromiso –relevancia de un problema o situación– y acción propiamente dicha, esto es, movilización. La ética, además, implica cuestionarse la bondad de nuestras acciones y decisiones, lo que conlleva negociación con los colectivos y grupos con quienes trabajamos para asegu-

rarnos de que aquello que consideramos bueno para nosotros/as también lo es para los demás (en tiempo y en espacio), como medio para legitimar nuestras intervenciones y para asegurarnos de que el cambio social que busca la Educación para el Desarrollo se emprende en la buena dirección.

Estrategias de intervención

En Educación para el Desarrollo distinguimos cuatro grandes bloques de estrategias de intervención. Cada una de ellas cuenta con técnicas o dinámicas propias y se pueden considerar complementarias entre sí. La sensibilización siempre es una fase previa a cualquier proceso de Educación para el Desarrollo más estructurado. La formación o capacitación, tanto en sus vertientes formales como no formales, afianzan el conocimiento de los colectivos destinatarios y contribuyen a su empoderamiento. Por su parte, la investigación es un observatorio permanente de la actualidad que nos permite identificar nuevas problemáticas, profundizar en la comprensión de las mismas y actualizar su estado en cada momento. Finalmente, la movilización social y la incidencia política constituyen las herramientas para el cambio social, al intentar concitar al mayor número de personas en las acciones de denuncia y presión.

Figura 7. Estrategias de intervención en Educación para el Desarrollo



Fuente: elaboración propia

1. La sensibilización abarca el conjunto de acciones, generalmente puntuales y de corto plazo, encaminadas a acercar a la ciudadanía información sobre cualquiera de las problemáticas del desarrollo. La sensibilización es un ámbito de acción prioritario cuando se trata de acercar ,a públicos inicialmente ajenos al conocimiento del sentido de la cooperación al desarrollo, la importancia y la necesidad de fortalecer las políticas de solidaridad como medio para contribuir a la lucha contra la pobreza y la exclusión. El objetivo de la sensibilización es entonces iniciar los procesos de concienciación crítica. Consideramos la sensibilización como una estrategia útil para la Educación para el Desarrollo cuando se adecua a grupos objetivos bien definidos, con acciones, estrategias y metodologías adaptadas a sus necesidades o a sus posibilidades, de manera que el impacto sobre los mismos sea lo más alto posible.
2. Entendemos la educación y formación como procesos de medio y largo plazo dirigidos a construir un conocimiento crítico que empodere a las personas para la acción colectiva y la participación en la transformación social. Con estas premisas, se alude a la necesidad de incidir en la comprensión de las causas del mal desarrollo, en la interrelación entre fenómenos, en el funcionamiento de las estructuras de poder y sus estrategias de reproducción, y en el papel que puede y debe jugar una ciudadanía crítica e informada para construir otros modelos de desarrollo. Implican a su vez recrear las herramientas necesarias para que esa participación política sea posible y efectiva.
3. Las estrategias de investigación que queremos impulsar abarcan la investigación académica y la investigación sociocrítica, ambas referidas, a su vez, al doble objeto de investigación sobre la amplia problemática del desarrollo y la globalización, y sobre las estrategias de teorización e intervención de la propia Educación para el Desarrollo. La investigación enfocada desde la ED tendrá como resultado la construcción de nuevos paradigmas críticos a los que habría que considerar como nuevos modelos científicos de investigación transformadora. Así entendida, los proyectos y programas de Educación para el Desarrollo que queremos potenciar integran procesos de

investigación-acción, esto es, una reflexión crítica y reorientación permanente de tales iniciativas.

4. Incidencia política y movilización social. El contexto actual exige otorgar un impulso específico a la incidencia política y la movilización social como expresión de una Ciudadanía Global informada, consciente, crítica y activa. La incidencia política apoyada por una movilización social amplia y de carácter global se convierte en un ejercicio de ciudadanía democrática y en un espacio de control para la garantía efectiva de los Derechos Humanos. Desde Hegoa, entendemos que esta acción transformadora debe apoyarse en la creación o consolidación de redes y alianzas plurales –capaces de poner en comunicación a los agentes tradicionales de cooperación con otros nuevos y con movimientos sociales– de carácter local.

5. CONCLUSIONES: LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE CARA AL FUTURO

Como hemos visto, la Educación para el Desarrollo es un enfoque complejo que busca el compromiso y la acción para promover dinámicas de cambio social.

La construcción de la Ciudadanía Global como uno de los objetivos centrales en esta época de globalización debe ser una tarea colectiva en la que nos sintamos implicados todos los agentes sociales. La escuela, como institución encargada de la educación de niños, niñas y jóvenes, tiene un importante papel, especialmente en el tramo de la escolaridad obligatoria donde, frente a la formación academicista, debe primar la formación integral del alumnado y la adquisición de las competencias básicas, entre las cuales la competencia social y ciudadana es una de las más importantes.

Pero la Educación para el Desarrollo va más allá del sector de la educación formal; abarca también la educación no formal e informal, es decir, el conjunto de los ámbitos en los que se desenvuelve la vida de las personas, el marco de las relaciones sociales y el contexto en el que impactan las políticas hegemónicas –contexto, por tanto, donde también pueden y deben tener lugar las prácticas contrahegemónicas– Por eso hablamos de la Educación para el Desa-

rollo como una propuesta de socialización crítica, tal como expone Celorio (2006: 29):

Entender la Educación para el Desarrollo como un movimiento de socialización es situarnos en un sistema de actores con voluntad y estrategia para influir en todas las agencias e instituciones de socialización humana con determinadas claves capaces de afrontar una respuesta a la globalización dominante. Se trata de una socialización para el impulso de resistencias críticas a sus efectos y dinámicas, al tiempo que para ensayar y crear otras formas de globalización de un desarrollo humano sostenible desde perspectivas de género, sur e interculturalidad. Es por tanto un reto que pretende oponerse a las formas de socialización dominante bajo las que la globalización neoliberal pretende asentar y extender sus políticas, redes y estructuras. Es también una estrategia que pretende colaborar y apoyarse en las fracturas y los sectores que sufren la reordenación de la nueva socialización real.

Este constituye uno de los grandes desafíos actuales de la Educación para el Desarrollo. Con objeto de enfrentarlo en mejores condiciones es imprescindible aglutinar el máximo número de fuerzas para actuar en la misma dirección, en el impulso de una socialización crítica que construya ciudadanía comprometida y solidaria.

De ahí que planteemos, entre otros, los siguientes retos identificados en el III Congreso de Educación para el Desarrollo (2006):

- Promoción de la Ciudadanía –en el sentido que hemos venido expresando– y participación.
- Redes de y en Educación para el Desarrollo. Alianzas estratégicas entre agentes comprometidos con «otra globalización».
- Diversidades. Reconocimiento y reconstrucción desde múltiples identidades y lucha contra la exclusión.
- Comunicación y cultura. Lenguaje y comunicación para favorecer una alfabetización audiovisual (las nuevas tecnologías al servicio de los movimientos sociales y la acción ciudadana) y producción cultural alternativa.
- Educación para el Desarrollo, un enfoque para la cooperación transformadora.
- Vertebración de la política de Educación para el Desarrollo.

Todos estos retos siguen siendo válidos pero, hoy en día, tienen que ir acompañados de acciones de incidencia política encaminadas a impedir más retrocesos en los avances hechos en las políticas públicas de cooperación y Educación para el Desarrollo.

Como vemos, estos desafíos y otros más nos comprometen en acciones de largo plazo que constituyen al mismo tiempo una tarea colectiva potente y apasionante.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ARGIBAY, M. y G. CELORIO (2005): *La Educación para el Desarrollo*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- ARGIBAY, M.; CELORIO, G. y J. J. CELORIO (1997): «Educación para el Desarrollo. El espacio olvidado de la cooperación», *Cuadernos de Trabajo n.º 19*, Hegoa, Bilbao.
- (2009): *Educación para la Ciudadanía Global. Debates y desafíos*, Hegoa, Bilbao.
- BASELGA, P.; BONI, A. y G. FERRERO (coord.) (2000): *La Educación para el Desarrollo y las Administraciones públicas españolas*, Ministerio de Asuntos Exteriores (inédito).
- BENGOA, J. (1999): «L'éducation pour les mouvements sociaux», *Antipodes*, ITECO, Bruselas. Presentación resumen disponible en: www.iteco.be/Quatre-besoins-fondamentaux
- CELORIO, G. (2001): «Nuevos retos para la sensibilización sobre el desarrollo», *Cuadernos Bakeaz*, 45, Bakeaz, Bilbao.
- CELORIO, G. y A. LÓPEZ (comp.) (2007): *Actas del III Congreso de Educación para el Desarrollo. La educación transformadora ante los retos de la globalización*, Hegoa, Bilbao.
- (coord.) (2007): *Diccionario de Educación para el Desarrollo*, Hegoa, Bilbao.
- CELORIO, J. J. (1995): «La Educación para el Desarrollo», *Cuadernos Bakeaz*, 9, Bakeaz, Bilbao.
- (2006): «Reconstruir una socialización crítica», en HEGOA: *Actas del III Congreso de Educación para el Desarrollo. La educación transformadora ante los desafíos de la globalización*, Hegoa, Bilbao.
- COBO, R. (ed.) (2008): *Educación en la ciudadanía. Perspectivas feministas*, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- COMITÉ DE ENLACE DE LAS ONGD EUROPEAS (1989): *Código de conducta, imágenes y mensajes a propósito del Tercer Mundo*.
- CONGDE (2005): *La Educación para el Desarrollo. Una estrategia de cooperación imprescindible*, Madrid.
- CONGDE (2008): *Código de conducta de las ONG de desarrollo de la Coordinadora de ONGD-España*, disponible en: <http://www.congde>.

- org/uploads/descargas/Codigo_de_conducta_2008.pdf
- COORDINADORA DE ONGD EUSKADI (2005): *Código de imágenes y mensajes a propósito del Sur*. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/santos/Capitulo%20II.pdf>
- FREIRE, P. (2005): *Pedagogía del oprimido*, Siglo XXI, México.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (1998): *Ley 23/1998, de 7 de julio, de cooperación internacional para el desarrollo* (Artículo 13).
- GROUP SECTORIEL EDUCATION AU DÉVELOPPEMENT DE ACODEV (2004): *Cadre institutionnel sur l'Education au développement des ONG francophones de Belgique*.
- GRUPO DE EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA CONGDE (2004): *Educación para el Desarrollo: estrategia imprescindible para el desarrollo*. Disponible en: www.congde.org
- MESA, M. (2000): «La educación para el desarrollo: entre la caridad y la ciudadanía global», *Papeles de cuestiones internacionales*, 70, CIP-FUHEM, Madrid.
- (dir.) (2000): *La Educación para el Desarrollo en la Comunidad de Madrid. Tendencias y estrategias para el siglo XXI. Informe a la Dirección General de Cooperación y Voluntariado de la Comunidad de Madrid*, Madrid.
- MIGUEL, A. (2010): «Évolution 2000-2010 et défis futurs», *Antipodes*, 189, ITECO, Bruselas.
- MIGUEL, A. y C. DRION (2010): «Principes pédagogiques de l'éducation au développement», *Antipodes*, 189, ITECO, Bruselas.
- ORTEGA, M. L. (2008): *Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española*, AECID, Madrid.
- PASTOR, M. I. (1999): «Ámbitos de intervención en educación no formal. Una propuesta taxonómica», *Teoría de la educación*, 11.
- PINO, E.; DE LA FUENTE, C.; FERRÁN-DIZ, J. L. y A. GAGO (2000): «Una mirada hacia el futuro. Panorama actual y desafíos de la Educación para el Desarrollo en las ONGD de la Coordinadora», *Temas de cooperación*, 12, Coordinadora de ONG para el Desarrollo España, Madrid.
- POLYGONE (2003): *Mosaico educativo para salir del laberinto*, CIDAC/CIP/HEGOA/ITECO, Vitoria.
- SANTOS, B.S. (2006): «Una nueva cultura política emancipatoria», en: *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (Encuentros en Buenos Aires)*.
- (2009): *Una epistemología del Sur. La reinención del conocimiento y la emancipación social*, Siglo XXI / CLACSO, México.
- STIGLITZ, J. (2009): «Crisis mundial, protección social y empleo», *Revista Internacional del Trabajo*, 128. Disponible en: http://www.oit.org/public/spanish/revue/download/pdf/s1_stiglitz2009_1_2.pdf



9.

Acción directa: hermanamientos,
proyectos y otros instrumentos

MARÍA RODRÍGUEZ GARCÍA

*CÁTEDRA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y CON IBEROAMÉRICA
DE LA UNIVERSIDAD DE CANTABRIA*



1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de las siguientes páginas se presentará un análisis de la acción directa como modalidad dentro del ámbito de la cooperación descentralizada, atendiendo a conceptos fundamentales, evolución, tendencias y algunas otras discusiones de interés.

No obstante, antes de iniciar la presentación, es necesario precisar dos premisas básicas que la han orientado, para poder comprender con claridad su contenido.

La primera y más importante es una cuestión conceptual, tratada en los capítulos anteriores. Es necesario saber que el concepto de cooperación descentralizada puede entenderse de dos maneras fundamentalmente: desde un punto de vista amplio y holístico y desde un punto de vista restrictivo o focalizado.

La cooperación descentralizada, desde un punto de vista holístico, fue definida por primera vez por la Comisión Europea como «un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas 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» (Comisión Europea, 1992). Esta definición de la cooperación descentralizada hace referencia a una nueva manera de entender la cooperación, basada en la descentralización de las iniciativas y en el establecimiento de relaciones con los países en vías de desarrollo diferentes, incorporando a una amplia gama de nuevos actores de la sociedad civil, todo ello con una visión participativa de los actores de los países del Sur en sus propios procesos de desarrollo. Esta definición ha sido aceptada y presentada por otras entidades, como puede ser la española Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (CONFOCOS, 2001),

que ya en su *Guía sobre la cooperación descentralizada* afirma que «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 (ONG, entidades ciudadanas, etc.)».

Desde otro punto de vista, restrictivo o focalizado, la cooperación descentralizada se entiende como todo el conjunto de acciones de cooperación para el desarrollo que son realizadas por los niveles locales y regionales de gobierno. En esta presentación, la cooperación descentralizada se entenderá desde esta segunda perspectiva.

La segunda apreciación necesaria hace referencia a los ejemplos y estudios de caso que serán plasmados a lo largo de las páginas siguientes. Son varias las entidades que desarrollan cooperación descentralizada en un sistema político-administrativo como es el español. Entre ellas están los municipios, los cabildos y consejos insulares, las mancomunidades, las comarcas, las diputaciones provinciales, las comunidades autónomas o los fondos de cooperación, con sus diferentes variedades. Por la especificidad de esta publicación, nuestro foco principal de atención será la cooperación descentralizada realizada desde los municipios, es decir, desde los niveles locales de gobierno.

Este capítulo se estructura en cinco partes. En la primera se define la acción directa, como modalidad dentro del ámbito de la cooperación descentralizada. En la segunda se explican el origen y las principales causas de dicha modalidad de cooperación, y en la tercera se aborda la diferencia entre la acción directa y la acción exterior de los entes locales y regionales de gobierno, frecuentemente confundidos entre sí. En una cuarta parte, se presentan los principales mecanismos o instrumentos a través de los cuales se pueden llevar a cabo acciones directas de cooperación desde el ámbito descentralizado. En este apartado se prestará atención especial a la figura del hermanamiento y a la cooperación directa gestionada a través de los fondos de cooperación y solidaridad. La quinta y última parte se destina a la descripción de algunos ejemplos de acción directa, tanto autonómica como municipal, en España. Se cierra el capítulo con la exposición de las principales conclusiones.

2. ¿QUÉ ES LA ACCIÓN DIRECTA COMO MODALIDAD DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA?

Los niveles locales y regionales de gobierno pueden llevar a cabo acciones de cooperación para el desarrollo de múltiples modos, ya sea a través de subvenciones a ONGD, de programas de educación y sensibilización para el desarrollo puestos en marcha en sus propios territorios, o de actuaciones puntuales de ayuda humanitaria ante catástrofes de origen natural o causadas por el hombre. Así, la acción directa es, como se ha ido conociendo a lo largo de las semanas anteriores, una opción más dentro de este amplio grupo de posibilidades.

De manera fundamental la cooperación descentralizada se puede clasificar en indirecta y directa.

- La cooperación indirecta, o vía Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), es la tónica dominante dentro del ámbito de la cooperación descentralizada. Y es que la mayor parte de los gobiernos locales y regionales delegan la gestión de su cooperación en manos de las ONGD. En torno al 85% de los fondos de la ayuda al desarrollo descentralizada se gestiona indirectamente a través de las subvenciones que las administraciones donantes reparten entre las ONGD. Con todo, este tipo de cooperación ha sido una fuente de recursos muy destacada para ellas. Según datos de 2010 (FEMP, 2010), el 52,4% de los fondos recibidos por las ONGD desde las administraciones públicas provinieron de comunidades autónomas y entidades locales, frente al 47,40% de la Administración general del Estado (41,08% de comunidades autónomas y 11,35% de entidades locales).
- La cooperación directa, o acción directa, por el contrario, es la que lleva a cabo por sí misma la administración donante, ejecutando y gestionando ella misma la actuación de cooperación. En definitiva, la cooperación directa se define como «aquellas acciones que establecen relaciones directas de cooperación entre gobiernos locales y regionales de países del Norte y países del Sur, sobre la base de la implicación y la autonomía de dichos agentes» (Male, 2006). Con esta definición

acotamos ya lo que será el foco de atención de este módulo: las actuaciones de cooperación internacional para el desarrollo desplegadas por los niveles de gobierno locales y regionales de los países desarrollados, o países del Norte, y que se producen de manera directa con otros niveles de gobierno locales y regionales de países en vías de desarrollo, o países del Sur. Esta modalidad de cooperación también se ha venido a llamar cooperación descentralizada pública.

En España, el Informe de Cooperación de Entidades Locales 2010, de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), definió por primera vez la cooperación directa: «Se entiende por cooperación directa aquella modalidad de la Ayuda Oficial al Desarrollo en la que el Gobierno Local español mantiene un vínculo de colaboración con Gobiernos Locales o entidades públicas o privadas de países socios, en virtud del cual participa en la identificación y/o en la ejecución de una iniciativa de cooperación internacional. La modalidad de cooperación directa contempla la transferencia de recursos (económicos, equipos, conocimientos, asesoramiento) y se enmarca preferentemente en el ámbito de las políticas públicas que desarrollan los Gobiernos Locales. Estas actuaciones se pueden llevar a cabo en coordinación con otros agentes de desarrollo o a través de alguna red a la que el Gobierno Local pertenezca, siempre y cuando este participe de manera activa en la identificación y/o en la ejecución de las iniciativas».

Al hablar de acción directa en el ámbito de la cooperación descentralizada entendemos, por tanto, un escenario en el que los agentes públicos descentralizados tienen un papel central en todo el ciclo de vida de una actuación de cooperación para el desarrollo, desde la programación hasta la promoción, pasando por la ejecución y la gestión, llegando, en ocasiones, a la evaluación, sin depender para ello del Estado central u otros organismos, como pueden ser los multilaterales.

La cooperación directa tiende a ser una modalidad poco o nada desarrollada por las Comunidades Autónomas en España, con algunas excepciones como Andalucía, que destina alrededor del 45% de su partida presupuestaria a la cooperación directa, denominada «institucional». Las corporaciones locales tampoco suelen prestar

mucha atención a esta modalidad de cooperación, si bien existen diferentes ejemplos, especialmente a través de la figura del hermanamiento. Es difícil conocer las cifras exactas sobre qué parte de la cooperación descentralizada se materializa, de manera efectiva, por la vía directa. El informe de la FEMP sobre cooperación al desarrollo (2010) afirma que «las 4.362 contribuciones recopiladas, de acuerdo con la asignación realizada por las propias Entidades Locales informantes, se distribuyen según el siguiente esquema: 584 a cooperación directa por valor de 15.973.105 euros; 3.455 a cooperación indirecta por un importe de 68.361.222 euros y 323 a Otros, que aglutina 22.514.037 euros». Según estas cifras, el 14,95% de la AOD local se distribuyó de manera directa.

Ahora bien, es importante precisar que el hecho de que la acción directa haga honor a su nombre, es decir, sea directa (entre gobiernos locales y regionales del Norte y del Sur), no significa que absolutamente todos los pasos que han de darse para hacer realidad una acción de cooperación hayan de ser realizados por estos gobiernos. Los niveles desconcentrados de gobierno pueden actuar de manera concertada y dando cabida y posibilidad de participación a otros agentes locales, de naturaleza muy amplia, pudiendo ser estos actores no gubernamentales incluso ejecutores de algunas actuaciones. Este amplio conjunto de actores, con los que se pueden establecer alianzas, incluye a ONG, empresas, universidades, sindicatos, asociaciones o grupos civiles, etc.

Con respecto a qué forma de «hacer cooperación» es la más adecuada, la directa o la indirecta vía ONGD, no puede darse una respuesta universal. Ambas modalidades de cooperación presentan sus ventajas y sus inconvenientes, y deberá ser la entidad pública que cuente con los recursos susceptibles de ser ejecutados en el ámbito de la cooperación la que tome su decisión. Cabe destacar que desde numerosos foros se ha señalado el peligro de la excesiva «oenergización» de las políticas de cooperación locales, y sobre todo, de las autonómicas, como un elemento negativo. Y es que cuando un gobierno representativo entrega sus partidas destinadas a cooperación para el desarrollo íntegramente a las ONGD de su territorio, sea mediante concurso abierto sea por concesión directa, estas ONGD se transforman en meros «brazos ejecutores» de una política ajena. Además, en muchas ocasiones, lo que se entrega a las ONGD median-

te esta fórmula es la realización de programas sociales clásicamente municipales o regionales en los países en vías de desarrollo, bajo una lógica cortoplacista, con poco impacto y sostenibilidad. Estas actuaciones se desarrollan sin participación de las autoridades locales de los países socios, contribuyendo a debilitar las ya frágiles estructuras de los gobiernos locales, y favoreciendo la privatización indirecta de las políticas municipales y un déficit democrático.

Conviene hacer una matización muy destacada con respecto a la acción directa llevada a cabo desde los municipios. Tal y como muestran las múltiples experiencias de cooperación llevadas a cabo desde muchos municipios españoles, tanto los más grandes, desde el punto de vista presupuestario o poblacional, como los más pequeños, estos se encuentran en una posición privilegiada para involucrarse en el ámbito internacional. Los primeros son capaces muchas veces de hacerlo de manera individual, utilizando sus abundantes recursos humanos y materiales para ello; y tanto unos como otros se benefician, en muchas ocasiones, del potencial de las «redes», instrumentos fundamentales que permiten desarrollar acciones internacionales de manera agregada.

El escaso tamaño de la gran mayoría de los gobiernos locales españoles, conocido como «minifundismo municipal», va acompañado, en muchas ocasiones, de carencias estructurales de recursos materiales y humanos. Este fenómeno no ha de suponer, no obstante, una limitación a la hora de dar el salto al plano internacional.

Ningún municipio es demasiado pequeño para proyectarse al exterior y trabajar en cooperación de manera directa, desde y hacia el ámbito internacional.

3. ¿CÓMO SURGE LA ACCIÓN DIRECTA COMO MODALIDAD DE COOPERACIÓN?

Las actuaciones de cooperación internacional para el desarrollo llevadas a cabo por y para los actores subnacionales de gobierno, tanto del Norte como del Sur, no surgen de la nada, de un día para otro y de una manera casual, sino que son el fruto de una serie de acontecimientos y cambios, producidos tanto en el mundo de las relaciones internacionales como en el de la propia cooperación

internacional. A continuación se repasan algunos de estos acontecimientos.

La internacionalización de lo local

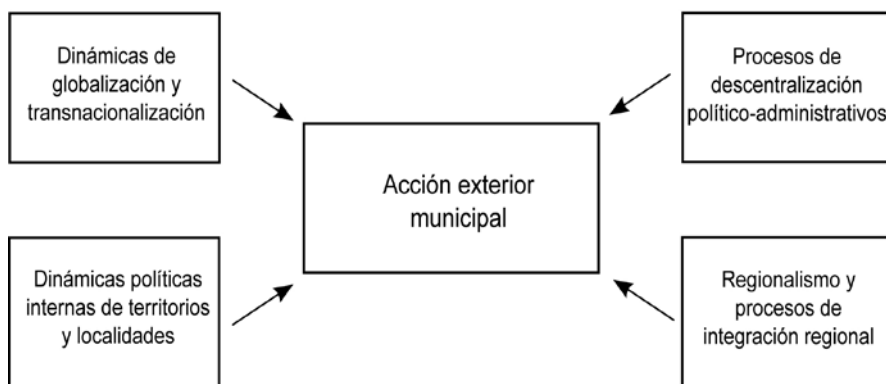
Las relaciones internacionales han sido un espacio tradicionalmente reservado para las naciones, es decir, para los gobiernos nacionales. Sin embargo, el panorama actual es muy distinto, y desde hace unos años acudimos a un proceso de internacionalización de lo local, o lo que es lo mismo, a una proyección de lo local en el escenario internacional. Así, son muchas las entidades de gobierno locales o regionales que ocupan un espacio en el ámbito internacional a través del establecimiento de relaciones con otras entidades semejantes. Las relaciones entre municipios o regiones de diferentes países se basan en un modelo horizontal, simétrico y de interés mutuo.

Las causas de este fenómeno de internacionalización de lo local son varias, pero todas ellas guardan relación con los fenómenos de la globalización, la crisis de los estados nacionales y la valorización del territorio como unidad desde la que solucionar los problemas de la ciudadanía. Puede decirse que esta incorporación autónoma de los niveles subnacionales de gobierno, y en especial de los municipios, en la escena internacional se ha ido produciendo de una manera paulatina, y se explica básicamente por cuatro factores fundamentales: la respuesta a las dinámicas de globalización y transnacionalización, los procesos de descentralización político-administrativa, las dinámicas políticas internas en los territorios y localidades en los que se basan dichos gobiernos locales y regionales, y el desarrollo del regionalismo y de los procesos de integración regional.

En respuesta a las dinámicas de globalización y transnacionalización, como ya se ha comentado, los gobiernos subestatales, y entre ellos los locales, han tomado la iniciativa de abrir nuevas vías de actuación exterior, ya sea de manera individual o mediante la incorporación a redes junto a otros actores de características similares. Este fenómeno se ha visto impulsado igualmente debido a los procesos de descentralización político-administrativa que se han producido en favor de las administraciones locales. Los municipios

cuentan en la actualidad con amplias competencias transferidas a sus estructuras de gobierno que gestionan diariamente, y en multitud de ocasiones, se han visto abocados también a asumir otras para resolver o paliar problemas que se han encontrado sobre la mesa a la hora de desarrollar e implementar sus planes de gobierno. Es por ello que el conocimiento municipal acumulado hasta la fecha resulta extremadamente valioso en el plano internacional, pues en casi cualquier lugar del mundo, un alcalde podrá contactar con un igual, compartir preocupaciones, visiones y experiencias. Otros factores que han contribuido a impulsar la acción internacional de los gobiernos locales han sido las dinámicas políticas internas en los territorios y localidades en los que se basan dichos gobiernos locales y regionales, y el regionalismo y los procesos de integración regional. Estos han supuesto en muchas ocasiones una revalorización de aspectos devaluados o incluso olvidados de la vida local.

Figura 8. Factores principales que han impulsado la internacionalización municipal



Fuente: elaboración propia basada en Martínez y Sanahuja (2009)

Con todo, en la actualidad, la proyección de lo local en lo global o, dicho de otra forma, la internacionalización de la dimensión local, se encuentra en pleno ciclo de crecimiento, algo que está provocando, a su vez, un refuerzo de la figura de la autoridad local a

nivel mundial. Si bien hace unos años no parecía factible que los gobiernos locales se constituyesen como interlocutores válidos en el escenario internacional, a día de hoy esto es ya una realidad.

Cabe destacar que esta visión de proyección internacional ha sido más propia de las grandes ciudades y otras entidades subnacionales de gobierno de medianas y grandes dimensiones, desde el punto de vista presupuestario o de representación ciudadana, si bien, como se ha comentado anteriormente, no exclusiva.

La cooperación para el desarrollo promovida desde abajo

El sentimiento de solidaridad de la ciudadanía con los países en vías de desarrollo se manifiesta en las políticas públicas de cooperación llevadas a cabo desde los gobiernos nacionales. No obstante, los gobiernos subnacionales canalizan también esta solidaridad, destinando parte de sus recursos y presupuestos a cooperación para el desarrollo. Así, la aparición de partidas municipales o autonómicas para ayuda al desarrollo se ha debido en gran medida a las presiones de su propia ciudadanía. Ahora bien, con el deseo de destinar parte de sus recursos a cooperación con países del Sur, los gobiernos locales y regionales han de optar por canalizar sus partidas de manera directa, estableciendo relaciones con sus homólogos del Sur, o de manera indirecta, vía ONGD u otros organismos nacionales o multilaterales.

La cooperación indirecta (o delegada a otros actores), que consiste en financiar los proyectos o acciones presentados por los actores no gubernamentales, representa actualmente, en ciertos países, la mayor parte de los flujos de cooperación descentralizada pública. En España, por ejemplo, se estima que el 78% de la cooperación promovida por las comunidades autónomas está constituido por las subvenciones que otorgan a proyectos no gubernamentales. En este caso, las instituciones locales se limitan a financiar proyectos de ONGD y a dar apoyo a su tejido social, sin elaborar una verdadera política pública de cooperación. En otros países, en cambio, la cooperación descentralizada pública ha sido más fácilmente considerada como la expresión de la voluntad política

del gobierno local y canalizada preferentemente a través de modalidades de cooperación directa (Male, 2006).

Sea cual sea la vía elegida por las diferentes administraciones públicas para canalizar su ayuda, es importante resaltar que el deseo de las poblaciones y de los territorios de promover un mundo más justo y de expresar un sentimiento de solidaridad con los pueblos de los países en vías de desarrollo ha representado un fuerte impulso para que los gobiernos subnacionales hayan comenzado a «hacer cooperación».

La solidaridad política

A lo largo de las últimas décadas surgen numerosas expresiones de solidaridad política entre ciertos gobiernos municipales o territoriales españoles, y también europeos, y determinados regímenes o movimientos sociales implantados en algunas regiones del mundo, principalmente América Latina. En el caso de los gobiernos subnacionales de España abundan los casos de establecimiento de relaciones con entidades cubanas, a raíz de la revolución del país caribeño, nicaragüenses, a raíz del movimiento sandinista, o del Sahara Occidental, entre otras. Esta «solidaridad política», muy característica de los años ochenta y noventa, se ha consolidado en muchos casos con el paso del tiempo, a través de diferentes fórmulas de cooperación internacional para el desarrollo, como el hermanamiento, la disposición de partidas presupuestarias periódicas o la ejecución de proyectos de desarrollo puntuales. Así, se han establecido relaciones directas entre gobiernos locales y regionales del Norte, y sus homólogos del Sur.

4. ¿EN QUÉ SE DISTINGUE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES DE LA ACCIÓN DIRECTA?

No es difícil confundir la acción exterior de los entes locales y regionales con su acción directa en el ámbito de la cooperación descentralizada. Por ello, es necesario prestar un poco de atención a

este punto, antes de pasar a analizar los mecanismos concretos con que cuenta una entidad subnacional a la hora de «hacer cooperación» por la vía directa.

Por lo que respecta a la acción exterior de los gobiernos locales y regionales, cabe destacar que esta hace referencia a su capacidad para entrar en relación con otros actores del ámbito internacional. Esta relación abarca las esferas de lo político, lo social, lo económico y lo cultural. Desde el terreno económico, los gobiernos subnacionales buscan dinamizar sus esferas mercantiles y empresas locales impulsando actuaciones productivas en el exterior, atrayendo inversión extranjera directa o publicitando la localidad como destino turístico. En el ámbito social, trabajan bajo una perspectiva internacional afrontando las oportunidades y desafíos originados por los flujos migratorios o colaborando económicamente con el desarrollo social de países o regiones menos favorecidas. En el terreno cultural, atienden la protección y/o difusión de la identidad propia, y velan por la convivencia pacífica y el aprovechamiento de los beneficios ofrecidos por la diversidad de culturas afincadas en su territorio. Desde una perspectiva política, los gobiernos locales y regionales utilizan su condición de representantes electos para desarrollar actuaciones de incidencia política, manifestando su apoyo o su desacuerdo con situaciones que se producen en el entorno internacional.

La acción exterior municipal trabaja en todos los ámbitos mencionados a través de una serie de instrumentos. Si bien es verdad que algunos de estos instrumentos son más utilizados que otros en el escenario municipal español actual, como pueden ser la cooperación internacional o el trabajo a través de redes de ciudades y gobiernos locales, todos ellos encuentran ejemplos en el país.

- La cooperación internacional para el desarrollo municipal ha sido y continúa siendo el canal estrella de acción internacional de los gobiernos locales y regionales. Como se ha mencionado ya, cabe destacar que la cooperación para el desarrollo local es un instrumento que nace en gran parte como respuesta a exigencias de la población. Las crecientes muestras de solidaridad de la ciudadanía consiguen extrapolarse a las actuaciones de su órgano de representación más inmediato en

la esfera local: la corporación municipal. La vía más antigua y sencilla de cooperación internacional municipal han sido los hermanamientos entre dos localidades de distintos países, cuyos canales han sido aprovechados para tejer alianzas e implementar actuaciones de desarrollo conjuntas.

- La cooperación transfronteriza aglutina todas las actuaciones clásicas de acción exterior entre regiones limítrofes, con el fin de atender problemáticas o aprovechar oportunidades que afectan por igual a los territorios de influencia.
- Otra forma de internacionalización municipal y regional muy extendida es la participación en redes o asociaciones de carácter intermunicipal, a través de las cuales se crean espacios de trabajo comunes entre colectividades locales que deciden reunirse en función de características, intereses o problemáticas compartidas. La entidad más representativa en este ámbito es probablemente, en la actualidad, la Red de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).
- A través de viajes y visitas de delegaciones municipales, los cargos electos y trabajadores públicos consiguen acercarse a realidades manejadas desde otros gobiernos locales o regionales, fomentando así las relaciones entre ambos y dando pie a futuras actuaciones conjuntas, ya sea en las esferas económica, política, cultural o social. En ellos se realizan actuaciones de cooperación técnica con homólogos de países en vías de desarrollo, se realiza seguimiento de actuaciones ya financiadas desde la administración o se identifican nuevas áreas de trabajo.
- En ocasiones algunas entidades locales y regionales firman acuerdos de carácter internacional, para sellar muestras de incidencia política, tales como condenas a violaciones de derechos humanos, o establecer acuerdos con empresas extranjeras.
- Las actuaciones de atención y defensa de la población autóctona establecida en el exterior son otra vertiente de trabajo de las entidades subnacionales fuera de sus fronteras. Muchas veces esta tarea, plasmada en la financiación de las casas regionales o de actividades de promoción de la cultura autóctona en otros países, recae en entidades como las comunidades

autónomas, aunque muchos gobiernos locales colaboran económicamente con estas iniciativas.

- Por último, en el caso de los gobiernos regionales, e incluso algunos locales, con destacados presupuestos, pueden encontrarse oficinas comerciales, agencias de promoción económica o delegaciones representativas en el exterior.

La acción exterior de los gobiernos locales y regionales se suma, así, a las competencias y funciones tradicionalmente asignadas a municipios, diputaciones provinciales o comunidades autónomas, y se convierte en un espacio estratégico de proyección internacional de la colectividad local.

Como ha podido observarse, la cooperación para el desarrollo, y dentro de ella, la modalidad de acción directa, es solo una parte de la acción exterior local y regional. En la actualidad, la cooperación internacional para el desarrollo es uno de los ámbitos de acción exterior en que los gobiernos regionales y locales están adquiriendo un papel más activo. Así, la integración de los gobiernos descentralizados en el sistema de cooperación para el desarrollo, tanto de los países desarrollados como de aquellos en vías de desarrollo, es un hecho, y disfrutan ya de un estatus propio y de un rol cada vez más relevante y dinámico. Y es que:

los gobiernos descentralizados, fruto de su trayectoria y su experiencia, han acumulado un amplio bagaje de conocimiento y de capacidad de gestión relacionados con sectores vinculados con el desarrollo, como el acceso a los servicios de salud, la educación, el abastecimiento y la depuración de aguas, la ordenación del territorio o el conocimiento de las necesidades locales. Por ello, los gobiernos descentralizados se encuentran en una situación privilegiada para aportar su conocimiento y maximizar los efectos de la cooperación realizada por las agencias bilaterales y los organismos multilaterales de asistencia (Illán, 2006).

5. ¿CÓMO HACER ACCIÓN DIRECTA? LOS INSTRUMENTOS

Como se ha comentado con anterioridad, cualquier ente subnacional de gobierno puede desarrollar actuaciones de cooperación

directa, sea este una comunidad autónoma, municipio, cabildo o provincia. Este epígrafe estará dedicado, no obstante y de manera especial, a los municipios.

Siguiendo la propuesta realizada desde el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina, puede hablarse de los siguientes mecanismos o instrumentos para realizar acción directa dentro del ámbito de la cooperación descentralizada.

Existe una variada tipología de casos:

- Los hermanamientos: los hermanamientos entre una ciudad del Norte y una del Sur, inspirados en la tradición europea, suponen relaciones duraderas de cooperación a medio o largo plazo.

Por la importancia que tienen dentro del panorama de la acción directa, en especial municipal, se destinará más adelante una explicación a ellos.

- Los proyectos o programas: puntualmente, una entidad local o regional del Norte puede financiar un proyecto o un programa de cooperación en un país en vías de desarrollo, destinando para ello recursos financieros, humanos o técnicos.

Se entiende por proyecto una tarea innovadora, que tiene un objetivo definido, debiendo ser efectuada en un periodo de tiempo, en una zona geográfica delimitada y para un grupo de beneficiarios. Todo proyecto tiene como finalidad transformar la realidad (solucionar o mejorar una situación problemática). El programa, por su parte, es un espacio de coordinación y articulación de intervenciones en una región, un grupo poblacional o un sector determinado, con el fin de conseguir resultados de desarrollo previamente definidos. Es decir, al hablar de un programa hablamos de un conjunto de proyectos que contribuyen a un objetivo global común, a nivel sectorial, nacional o regional.

- Los proyectos comunes: presentan las mismas características de un proyecto pero con la diferencia de que son varias las

instancias de gobierno locales o regionales que se asocian alrededor de una intervención concreta.

Esta modalidad presenta la ventaja de que aumenta la coordinación de las diferentes acciones de cooperación. No hay que olvidar que los recursos destinados a cooperación internacional para el desarrollo son escasos y dispersos, lo que hace necesario establecer mecanismos de coordinación para no financiar un número excesivo de microproyectos, sin impacto real y con altas probabilidades de solaparse unos con otros.

- Trabajo a través de redes. Algunas de las redes más destacadas, por vincular a un gran número de gobiernos subnacionales, son la ya mencionada Red de Ciudades y Gobiernos Unidos (CGLU) o la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM).

Estas y otras redes, que serán vistas en profundidad más adelante en este curso, se configuran como lugares de encuentro y de trabajo donde los entes subnacionales de gobierno pueden, o bien trabajar desde un punto de vista técnico, poniendo en valor sus aprendizajes y experiencias y compartiendo su *expertise* en las diferentes temáticas que le son de su competencia, o bien llevar a cabo una representación política o *lobby*, orientados a defender los intereses de los actores locales o para fomentar el municipalismo en el ámbito global.

Todos los gobiernos subnacionales tienen experiencias en el ámbito del desarrollo, conocimientos y valores añadidos que potencialmente pueden ser compartidos en el exterior.

Los hermanamientos

Es un concepto por el cual pueblos o ciudades de distintas zonas geográficas y políticas se vinculan de manera estable para fomentar el contacto humano y los enlaces culturales. Al hablar de hermanamientos como herramienta o instrumento de cooperación para el desarrollo, nos referimos, obviamente, a hermanamientos entre

una ciudad o pueblo de un país desarrollado y una ciudad o pueblo de un país en vías de desarrollo.

El hermanamiento es, por tanto, una relación especial que se da entre dos comunidades locales, que comparten algo y que, en algún sentido, desean apoyarse mutuamente. Esta figura puede considerarse como la expresión más perfeccionada de acercamiento entre pueblos.

Los objetivos de esta modalidad de cooperación directa se han orientado especialmente a la promoción de relaciones de amistad y solidaridad entre comunidades, a los intercambios culturales y al apoyo a proyectos de desarrollo.

Las relaciones promovidas con un hermanamiento se caracterizan por la horizontalidad y tienen como fin último la construcción de unas relaciones internacionales más participativas.

Los hermanamientos pueden presentarse de diferentes formas, dependiendo de la implicación de los responsables municipales que los promueven, fundamentalmente, y de la sociedad civil de los municipios o regiones hermanadas. Así, un hermanamiento puede ser una mera declaración de intenciones, que se plasma en la firma de un acuerdo de amistad, sin pasar de ahí. Puede plasmarse, también, en una partida presupuestaria de una entidad hacia la otra, esporádica o con cierta estabilidad. O, en su máxima expresión, puede buscar un acercamiento más amplio entre las sociedades del Norte y del Sur, resultando en este caso especialmente valioso, a través del establecimiento de lazos entre centros educativos, universidades, asociaciones ciudadanas, etc. En función de esta diversidad, puede hablarse de dos grandes tipos de hermanamientos: el hermanamiento social y el hermanamiento oficial.

- El hermanamiento social persigue crear lazos de unión entre las sociedades civiles de ambos municipios. A través de este tipo de hermanamiento, en las localidades o regiones hermanadas se llevan a cabo actividades de conocimiento mutuo entre las poblaciones, acciones de sensibilización o de educación al desarrollo. Un claro ejemplo de esta vertiente son los hermanamientos entre escuelas e institutos.
- El hermanamiento oficial es el que implica, en mayor medida, a las autoridades municipales, es decir, el hermanamiento de

vertiente más política. Generalmente, se formaliza a través de la firma de convenios de colaboración entre las entidades hermanadas, ya sea para la financiación de proyectos de desarrollo, la financiación de procesos de formación de trabajadores municipales, el intercambio de personal, etc. Los hermanamientos oficinales suelen quedarse en una esfera meramente política, y cuando se presentan cambios de gobierno, que implican modificación de partido político en uno u otro lado del hermanamiento, suelen perder la continuidad.

Desde un punto de vista teórico, el hermanamiento debe establecerse como una forma en la que las partes hermanadas tomen contacto con la realidad del Sur y, a partir de la primera relación, más o menos político-formal, puedan surgir interesantes proyectos de cooperación que trasciendan la sintonía política de las autoridades que lo iniciaron.

Los hermanamientos deberían, por tanto, promover la participación del tejido asociativo de ambas sociedades, de manera que las dos poblaciones se involucren en sus respectivos procesos de desarrollo.

Los hermanamientos presentan un claro valor añadido, como mecanismo de cooperación directa descentralizada, con algunas ventajas que les son características:

- Por un lado, se configuran como una fórmula de apoyo entre estructuras municipales, impulsando el desarrollo democrático y favoreciendo los procesos de descentralización y promoción de la autonomía local.
- Por otro lado, sirven de marco para llevar a cabo actividades de sensibilización e información. Esto es especialmente importante, ya que contribuye a generar relaciones igualitarias de intercambio entre comunidades que se van acercando desde su propia experiencia y tradiciones. A través de esta vía, las sociedades civiles del Norte son capaces de reconocer los problemas estructurales que existen en el Sur, promoviendo, además, una acción política y social.
- Los hermanamientos pueden contribuir al desarrollo democrático de las sociedades del Sur, ya que muchas veces se desarrollan a través de proyectos por los que los municipios del

país desarrollado transfieren su experiencia y conocimiento a sus homónimos del Sur. En este ámbito son especialmente importantes los sectores del fortalecimiento institucional y de formación de técnicos municipales sobre mecanismos de gestión de diferentes servicios públicos que prestan habitualmente las administraciones locales, como residuos o alumbrado, desarrollo económico local, etc.

- Pueden convertirse en foros para ejercer la denuncia y la participación política, en temas como, por ejemplo, la denuncia de violaciones de derechos humanos. De este modo, pueden llevarse a cabo manifestaciones ciudadanas, recogidas de firmas, rúbrica de documentos de apoyo municipales, etc.
- Los hermanamientos, cuando se extienden a sectores de la ciudadanía para establecer una relación entre escuelas, jóvenes o movimientos sociales, superan su tradicional función protocolaria y se convierten en un vivaz instrumento de cooperación y de solidaridad.

El problema principal que presentan es que muchas veces los hermanamientos se quedan en «papel mojado», es decir, se limitan a la firma de responsables políticos que plasman sus buenas intenciones, pero una vez llegados a ese punto, no se realizan acciones más allá, vinculadas al hermanamiento. Esta poca consistencia de los hermanamientos ha de ser superada por la creación de relaciones reales y eficaces entre las comunidades hermanadas, de manera que queden comprometidas con el desarrollo de programas factibles.

La cooperación a través de los fondos de cooperación y solidaridad

Actualmente, la casi totalidad de comunidades autónomas de España cuenta con un fondo de cooperación y solidaridad. Algunos presentan una historia ya dilatada, mientras que otros se hallan en proceso de creación. Siguiendo la definición utilizada por la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (CONFOCOS), un Fondo de Cooperación y Solidaridad es un organismo sin ánimo de lucro donde se reúnen ayuntamientos y otras instituciones públicas y privadas con los siguientes objetivos:

- Contribuir al desarrollo de los países empobrecidos del planeta mediante la constitución y la gestión de un fondo económico, que posibilite una cooperación descentralizada y que incida en el desarrollo humano y sostenible de los pueblos del Sur.
- Administrar y gestionar los fondos económicos entregados al Fondo 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.
- Fomentar y apoyar los esfuerzos de las instituciones oficiales, entidades y asociaciones, creando un clima de opinión favorable entre la ciudadanía para la promoción de un nuevo orden económico internacional.
- Estimular la participación ciudadana, mediante campañas e informaciones adecuadas, en los proyectos de cooperación con los países empobrecidos y en la construcción de una democracia más participativa.
- Colaborar para que sea una realidad la destinación mínima del 0,7% del Producto Interior Bruto a ayuda pública para los países empobrecidos, según los acuerdos de las Naciones Unidas suscritos por el Estado español.
- Ser una voz ética colectiva que denuncie cualquier situación que atente de manera grave contra los derechos humanos y que pueda presentar propuestas de ley y propuestas de resolución en favor de la solidaridad y la cooperación en cualquier ámbito de representación política.

Como puede observarse en la definición de lo que es un Fondo de Cooperación o un Fondo de Solidaridad, los fondos no nacen, exclusivamente, para promover la acción directa entre gobiernos locales y regionales del Norte y del Sur. De hecho, la realidad de muchos fondos españoles es que trabajan también en el ámbito de la sensibilización y la Educación para el Desarrollo, la acción humanitaria o la cooperación indirecta vía ONGD. No obstante, en casi todos ellos, la cooperación directa es una de sus señas de identidad. En el caso de España, los Fondos de Cooperación desarrollan un papel fundamental como facilitadores, formadores y ejecutores de políticas de

desarrollo internacional, apostando por la cooperación directa entre municipios como canal para aprovechar la experiencia y las ventajas comparativas de estos en materia de desarrollo.

En la actualidad en España nueve fondos de cooperación forman parte de CONFOCOS: Fons Català de Cooperació al Desenvolupament, Euskal Fundoa-Asociación de Entidades Locales Vascas Cooperantes, Fons Valencià per la Solidaritat, Fondo Galego de Cooperación e Solidariedade, Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo y Fondo Canario de Solidaridad Internacional y Cooperación al Desarrollo. Otros dos fondos, el Fondo Castellano-Manchego de Cooperación y el Fondo Cantabria Cooperadora, son socios colaboradores de la entidad.

Al igual que en el caso de los hermanamientos, cooperar a través de un Fondo aportando una partida económica y colaborando después en la toma de decisiones sobre su destino y uso presenta una serie de características y ventajas de valor añadido.

- Un Fondo es un organismo sin ánimo de lucro.
- Está integrado por instituciones públicas locales: ayuntamientos, consejos comarcales, mancomunidades, diputaciones, y también cuenta con la participación del gobierno autónomo, de manera unitaria, independientemente de los partidos políticos que las lideren.
- La gestión del fondo económico se lleva a cabo de forma democrática y participativa, siempre con el objetivo de contribuir al desarrollo integral de las personas y comunidades del Sur y a la sensibilización ciudadana en el ámbito local.
- Asegura el control y la transparencia de su gestión, así como el consenso en los objetivos y prioridades.
- Limita los gastos administrativos y de estructura a un máximo del 10% de los recursos económicos disponibles.
- Asegura la continuidad de los proyectos, garantizando que la financiación no dependa de cambios repentinos, ya sean de índole política local o relacionados con el estallido de situaciones de emergencia en los países del Sur.
- Colabora directamente con la población de los países del Sur, y propicia de esta manera la relación Norte-Sur con el objetivo

de avanzar hacia la construcción de un mundo más justo y solidario.

- Facilita el trabajo de las administraciones locales en temas de cooperación, sin necesidad de crear un modelo de cooperación propio en cada ayuntamiento o diputación, evitando duplicidades, gastos de gestión y modelos de desarrollo diversos y, algunas veces, incoherentes.
- Facilita también la relación administración-ONG y grupos de base que opten por presentar sus proyectos de desarrollo y programas de sensibilización, evitando la dispersión y con unas bases únicas.
- Posibilita equipos técnicos para facilitar la evaluación, el control y la transparencia de la gestión de los proyectos.

6. ALGUNOS EJEMPLOS DE ACCIÓN DIRECTA

Ejemplo de programa de cooperación directa en el ámbito autonómico. El Programa de Cooperación del Gobierno de Cantabria con IDELCA

El Instituto de Desarrollo Local Centroamericano (IDELCA) es una institución surgida en el año 2005, fruto del esfuerzo impulsado por un grupo de organizaciones centroamericanas, para dar respuesta a una creciente demanda regional por contar con espacios de formación de líderes locales capaces de impulsar nuevas concepciones, métodos y experiencias de desarrollo local, así como de la integración centroamericana. El IDELCA busca contribuir a la integración centroamericana a través de la formación de un nuevo liderazgo que impulse la incorporación del desarrollo local y la descentralización del Estado como factores estratégicos de la misma.

El Gobierno de Cantabria, junto con otros financiadores de la cooperación descentralizada de España, como la Junta de Andalucía o la Generalitat de Cataluña, ha implementado un programa de apoyo a IDELCA a través de la vía de la acción directa. Así, el programa de cooperación del Gobierno de Cantabria con IDELCA surge en el año 2006. Desde entonces, dicho programa se ha concretado a través del otorgamiento de una partida de cooperación anual al organismo, suministrada en varios desembolsos a medida que se avanzaba en

la ejecución. La gestión del programa se basaba en la firma de un convenio anual entre el gobierno regional y la entidad, donde se explicitaban, a grandes rasgos, las actividades que se iban a llevar a cabo. Una vez ejecutado el 100% del presupuesto, el proceso se completaba con el envío, por parte de IDELCA, de una justificación técnica y una justificación financiera del trabajo desempeñado.

El objetivo general del programa de cooperación Gobierno de Cantabria-IDECA se define como: «impulsar el proceso de integración política centroamericana incorporando, desde lo local, nuevas temáticas y actores en la agenda regional por medio de la formación de líderes, la investigación aplicada y la incidencia política en las áreas de descentralización y desarrollo local». Igualmente, se contemplan tres objetivos específicos, que marcan las tres grandes líneas de trabajo del programa:

- Contribuir a la formación de un nuevo liderazgo local que impulse los procesos de descentralización del estado y redesarrollo local en Centroamérica.
- Incidir en centros de decisión, en actores claves, en la ciudadanía y en la opinión pública con el propósito de promover el desarrollo local y la descentralización democrática como factores estratégicos de la integración centroamericana.
- Generar nuevos conocimientos que contribuyan a conocer mejor la región centroamericana, su problemática, tendencias y perspectivas; y a identificar las mejores vías para enfrentar exitosamente los desafíos de la democracia, la reforma del Estado, el desarrollo y la globalización.

El programa de cooperación Gobierno de Cantabria-IDECA se enmarca en los sectores de consolidación de la democracia, fortalecimiento del Estado de Derecho, descentralización y promoción de la sociedad civil y, geográficamente, centra su actuación en los países de la región centroamericana, a saber, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

Este ejemplo refleja cómo una administración autonómica puede cooperar de manera directa y sin intermediarios para contribuir al desarrollo de la descentralización de los Estados de la región cen-

troamericana, el fortalecimiento municipal y la autonomía de sus gobiernos locales.

La acción directa municipal en el caso de Cantabria

La cooperación directa en el ámbito municipal es, como se ha mencionado ya, una modalidad muy poco utilizada aún en el panorama español. Tan solo algunos grandes municipios han hecho uso de ella de una manera más o menos sistemática.

Para hacerse una idea de lo que esta cooperación representa en una comunidad autónoma de tamaño pequeño-mediano, nos referiremos al ejemplo de la Comunidad Autónoma de Cantabria. En el año 2009 se desarrolló un estudio sobre la cooperación al desarrollo de los gobiernos locales de la región, relativo a sus actuaciones de los años 2008 y 2009. Los datos muestran que, del total de 102 municipios de la región, 33 habían realizado una o varias actuaciones de cooperación internacional para el desarrollo, que podían ser catalogadas como Ayuda Oficial al Desarrollo.¹

Las actuaciones de cooperación internacional para el desarrollo se habían llevado a cabo a través de un total de siete instrumentos:

¹ Es importante conocer con claridad la diferencia entre estos términos. Cooperación internacional es, como su nombre indica, lo contrario de la competición, llevado a cabo en el ámbito internacional, es decir, es el conjunto de acciones puestas en marcha entre Estados, organizaciones o personas, en la esfera internacional, con el objetivo de lograr un fin común, en ámbitos de cualquier naturaleza. Así, la OTAN es un claro ejemplo de cooperación internacional, llevada a cabo en el ámbito de las relaciones militares. Por su parte, la cooperación internacional para el desarrollo hace referencia al conjunto de acciones diseñadas y ejecutadas por actores públicos y privados de distintos países, que buscan promover un progreso más justo y equilibrado en el mundo, con el objetivo de construir un planeta más seguro y pacífico. Por ayuda al desarrollo entendemos aquellas acciones de cooperación internacional al desarrollo que consisten en la transferencia de recursos (de origen público o privado), con algún grado de concesionalidad. Y por último, al hablar de Ayuda Oficial al Desarrollo nos referimos a la ayuda que transfiere recursos de origen público de un país rico a otro pobre y que cumple las siguientes cuatro condiciones exigidas por el Comité de Ayuda al Desarrollo: 1) los recursos deben tener origen público; 2) su finalidad ha de ser la promoción del desarrollo económico y el bienestar social; 3) el país receptor ha de ser un país en vías de desarrollo; 4) los recursos han de tener como mínimo un 25% de concesionalidad.

- Subvenciones abiertas a concurso para ONGD.
- Ayudas directas, vía subvención nominativa, a entidades o personas físicas para la realización de acciones de ayuda de emergencia.
- Ayudas directas, vía subvención nominativa, a entidades o personas físicas para la realización de acciones de desarrollo.
- Ayudas directas, vía subvención nominativa, a entidades o personas físicas para la realización de acciones de Educación para el Desarrollo y sensibilización.
- Ayudas en especie.
- Cooperación directa.
- Cooperación directa en el marco de un hermanamiento.

Las ayudas directas a personas físicas o entidades para actuaciones de desarrollo y para ayudas de emergencia continúan siendo el mecanismo más extendido entre las entidades locales de la región. Sin embargo, a pesar de que el instrumento de ayudas directas a organizaciones o personas físicas para la realización de actuaciones de desarrollo es el utilizado por mayor número de entidades locales, la mayor parte de la AOD de los municipios de la región se canaliza, con mucha diferencia, vía subvenciones a ONGD a través de convocatoria pública. Esto se debe a que son los ayuntamientos que más AOD distribuyen los que utilizan este instrumento.

En el momento de realización del estudio aún no estaba en marcha en la comunidad autónoma el nuevo Fondo Cantabria Cooperativa. A día de hoy, habría que añadirlo como nuevo instrumento, utilizado ya por varios municipios de la región para canalizar sus partidas de AOD.

A continuación pueden observarse los hermanamientos establecidos entre municipalidades de Cantabria y de países en vías de desarrollo. Como se ha visto con anterioridad, tan solo dos de ellos han conllevado la realización de programas o proyectos de desarrollo asociados, es decir, tan solo dos se han convertido en flujos de AOD. Se trata de los municipios de Nejapa y de Daira El Aaiún.

Tabla 17
Entidades locales de Cantabria y entidades locales del país receptor

ENTIDAD LOCAL DE CANTABRIA	ENTIDAD LOCAL DEL PAÍS RECEPTOR	PAÍS	ÁREA
Camargo	Nejapa	El Salvador	Latinoamérica
Camargo	Daira de Bir Guenduz	Población Saharai	Magreb
Castro Urdiales	Daira de Bucraa	Población Saharai	Magreb
Torrelavega	La Habana Vieja	Cuba	Latinoamérica
Valdeolea	Daira El Aaiún	Población Saharai	Magreb

En el caso del hermanamiento entre los municipios de Camargo y Nejapa, en el año 2009, Camargo cofinancia un proyecto de «Introducción de un sistema de aguas negras en la comunidad de El Cambio», contribuyendo así a los fondos aportados por la propia Municipalidad de Nejapa. En años anteriores, el Ayuntamiento de Camargo ya había financiado otros proyectos en el municipio, como la construcción de un polideportivo. Este caso es un ejemplo de hermanamiento oficial (a nivel político, de gobiernos locales), que se materializa en programas y proyectos de desarrollo gracias a la financiación de una de las partes, y cuyo objeto se centra en el desempeño de responsabilidades o actividades típicamente municipales, como pueden ser la prestación de servicios de ocio y deporte o el abastecimiento de sistemas de agua y saneamiento básicos.

En el caso del hermanamiento entre Daira El Aaiún y el Ayuntamiento de Valdeolea, en los años 2008 y 2009, se financia, desde Valdeolea, parte de la actividad de un colegio de discapacitados presente en el campamento saharai en Tinduf, Argelia. Al igual que en el caso anterior, estamos ante un ejemplo de hermanamiento oficial que se plasma, más adelante, en proyectos de desarrollo. Si ya en 2007 se había contribuido financieramente a la construcción del colegio, en el año 2008 se aporta una partida del presupuesto

municipal de Valdeolea para «manutención del alumnado y materiales educativos» y en 2009 para equipamiento del centro escolar. En 2009 el Ayuntamiento de Valdeolea firma un nuevo hermanamiento con otra Daira, en este caso con la Daira El Aaiún, extendiendo su ámbito geográfico de actuación.

En el caso de las acciones de cooperación directa realizadas sin un marco de hermanamiento, cabe destacar que, dentro del panorama cántabro, son actuaciones aisladas, por el momento, y sin perspectiva de continuidad. Existen tan solo dos casos, del total de 33 municipios que realizan cooperación al desarrollo.

Por un lado, el Ayuntamiento de Santander, capital de la provincia, financia, en el año 2008, el proyecto «El Coro de la Paz». Este proyecto tiene como objetivo llevar a los habitantes de la zona de Lago Agrio, en Ecuador, mensajes de paz, justicia y convivencia, a través de la música. El Ayuntamiento realizó una actuación de acción directa, enviando a dos funcionarios municipales, miembros de la banda municipal de música y profesores del conservatorio municipal, a la región, a aportar sus conocimientos y experiencias profesionales en la formación del coro. Posteriormente se ha venido trabajando en la consolidación de las relaciones entre el coro, en Ecuador, y el conservatorio de la ciudad de Santander. Este es un claro ejemplo de fortalecimiento institucional en un país en vías de desarrollo, a través del uso de los recursos humanos de la administración local del país desarrollado y de su «saber hacer».

Por otro lado, el Ayuntamiento de Torrelavega apoya, en los años 2008 y 2009, a las administraciones públicas de los campamentos saharauis en los campamentos de Tinduf, Argelia, a través del envío de asistencias técnicas de su cuerpo de bomberos municipal. En sus misiones profesionales, los bomberos del Ayuntamiento de Torrelavega desplazados en la región saharauí forman a los grupos ciudadanos responsables en materias como prevención de incendios, llevan a cabo estudios de seguridad, arreglan algunos enseres utilizados en la extinción de incendios, etc. Al igual que en el caso anterior, la colaboración, en este caso, se realiza a través del aporte de recursos humanos municipales, expertos y formados, en un ayuntamiento del Norte, a un homólogo en el Sur, y se contribuye así al fortalecimiento de las estructuras descentralizadas de los países en vías de desarrollo.

7. CONCLUSIONES

Las entidades subestatales de gobierno poseen indudables ventajas comparativas de cara a llevar a cabo actuaciones de cooperación internacional para el desarrollo, que pueden canalizarse en las más diversas formas. Pero son especialmente destacables los potenciales logros desde el ámbito de la acción directa, tanto con los municipios como con las regiones del Sur. Una de las razones principales es que se contribuye a eliminar intermediarios superfluos.

Desde las entidades descentralizadas españolas la acción directa es aún una opción minoritaria de cooperación, tal y como se refleja en los datos disponibles. No obstante, se podría optar de manera más decidida por la cooperación directa como base para un verdadero desarrollo municipal/regional, ya que hacerlo implica la creación de redes de mejora, el progreso de la organización y la modernización del funcionamiento de los gobiernos más cercanos al ciudadano, el intercambio de experiencias administrativas y políticas para una mejora en la gestión de los servicios y acciones de salud, educación, servicios sociales, planificación urbana, agua, residuos sólidos, etc., y contribuye así mismo a la formación del personal. Los entes subnacionales, sean locales, regionales o autonómicos, se convierten en valedores en el Sur, de modo que el intercambio de experiencias es una práctica positiva tanto para unos como para otros. La acción directa pone el protagonismo en los propios entes locales y regionales de gobierno, tanto del Norte como del Sur, y contribuye al fortalecimiento institucional y a la mejora de la gobernabilidad democrática.

Y es que los ayuntamientos y comunidades de los países industrializados pueden contribuir al desarrollo democrático transfiriendo su experiencia y conocimientos a sus homónimos del Sur, convirtiéndose también en un foro para ejercer la participación política.

Dentro de la amalgama de instancias que realizan cooperación descentralizada, las Corporaciones Locales tienen una situación privilegiada por la riquísima naturaleza de sus funciones, el dinamismo de lo local como lugar de encuentro de iniciativas y participación ciudadana, y la mayor libertad de opciones de cooperación, ya que sus autoridades no están condicionadas por las obligaciones diplomáticas de los gobiernos centrales.

En medio del actual contexto de crisis económica generalizada, y que está afectando de manera especialmente importante al sector de la cooperación para el desarrollo, habrá que prestar atención a las tendencias de la cooperación municipal. Los últimos datos consolidados disponibles, del Informe de Cooperación de las Entidades Locales de la FEMP del año 2010, certificaban ya un descenso del 14% en el volumen de ADO canalizada en 2010 por comunidades autónomas y entidades locales, con respecto a los niveles de 2009. La cifra solo para las entidades locales mostraba una reducción del 18% frente al año anterior. A la espera de datos más recientes, es más que probable que la reducción de la cooperación municipal continúe, en medio de un debate abierto sobre si las competencias municipales han de abarcar o no este campo de las relaciones exteriores.

8. BIBLIOGRAFÍA

- COMISIÓN EUROPEA (1992): *Decentralized Cooperation. Objectives and Methods*, Comisión Europea, Bruselas.
- CONFOCOS (2001): «Municipalismo y solidaridad», *Guía sobre la cooperación descentralizada*, 5.
- DEL HUERTO, M. (2005): «Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada», en: *Conferencia sobre el Partenariado Local Unión Europea-América Latina. Balance y perspectivas de la cooperación descentralizada entre colectividades locales de la Unión Europea y de América Latina en el terreno de las políticas urbanas*.
- FEMP (2011): «La Cooperación para el Desarrollo de las Entidades Locales», *Informe 2010*.
- FRERES, C. (2010): «La cooperación descentralizada española en América Latina».
- ILLÁN, C. (2006): *Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional*, FIAPP-IUDC.
- MALE, J. P. (2006): *Especificidades de la cooperación descentralizada pública: actores, contenidos y modelos*, Montevideo.
- MARTÍNEZ, I. y J. A. SANAHUJA (2009): «La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España», *Documento de Trabajo*, 38, Fundación Carolina.
- RODRÍGUEZ M. y J. FERNÁNDEZ (2009): *La acción exterior y la cooperación internacional para el desarrollo en el ámbito municipal*, Fondo Cantabria Coopera.

—(2009): *Atlas de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de los Gobiernos Locales de Cantabria, Fondo Cantabria Coopera.*



IO.

Redes de cooperación descentralizada

ROSA DE LA FUENTE FERNÁNDEZ
Instituto Interuniversitario de Desarrollo y Cooperación
de la Universidad Complutense de Madrid



1. INTRODUCCIÓN

Los gobiernos locales y la cooperación para el desarrollo: ¿hacia una cooperación en red horizontal y eficaz?

La fase actual de la globalización se caracteriza por un aumento de interconexión entre todos los lugares y territorios del planeta, la percepción del aumento de la vulnerabilidad por parte de las poblaciones, la generalizada fragilidad de las economías y sistemas financieros y la contradictoria coexistencia de «lugares» conectados a la centralidad global, mientras perviven otros, cada vez más desconectados. Este contexto de polarización se ha agudizado con la reciente crisis financiera, en el contexto europeo y norteamericano. Mientras, en otros entornos, como en América Latina o África, la polarización socioespacial en la última década se expresa de un modo acuciante al sumarse a problemas estructurales de habitabilidad y vivienda, falta de infraestructura básica, ausencia de capacidad financiera para abordar soluciones integrales y una alta reproducción intergeneracional de la vulnerabilidad y la pobreza en los espacios locales desconectados de los espacios globales.

Por tanto, los problemas asociados al sistema global –cada vez más vulnerable en su conjunto a las crisis financieras y medioambientales– no afectan de un modo similar a los distintos espacios, territorios o lugares del planeta, sino que existiría un impacto asimétrico de las condiciones de vulnerabilidad, en función de:

- los regímenes de bienestar en cada Estado y localidad (mercado, comunidad y Estado);
- la capacidad de las políticas públicas de revertir y equilibrar los efectos del sistema del mundo capitalista (universales y focalizadas);

- los niveles de descentralización efectiva de competencias y recursos para hacer frente desde los Gobiernos regionales y locales a los problemas derivados de esta fase.

En este paisaje, cada vez es más difícil localizar procesos de desarrollo local, regional, nacional y supranacional inclusivos, coordinados y articulados entre sí, ante la pérdida de hegemonía de los Estados centrales como únicos responsables del desarrollo social y la dificultad de coordinar instituciones y niveles de gobierno.

Así, los Gobiernos locales y regionales estarían asumiendo un papel mayor en la implementación de políticas públicas de cohesión social en sus localidades, en el marco de los procesos de integración como en el caso de la Unión Europea, y también estarían ejerciendo un rol cada vez más relevante en el ámbito internacional, presionando para tomar parte en las decisiones globales –en foros económicos, políticos y medioambientales, especialmente–, a través de la presión política (*advocacy*), pero también asumiendo la responsabilidad de participar en el sistema de cooperación internacional.

En este sentido, tal y como nos recuerda María del Huerto Romero, fue la Unión Europea la primera institución que ya en 1992, en su documento «Cooperación descentralizada: objetivos y métodos», definía la cooperación descentralizada como «un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas 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» (2004: 20). Desde entonces hasta hoy, la cooperación descentralizada abarcaría no solo el conjunto de actuaciones de cooperación para el desarrollo local, que tienen como interlocutores a las autoridades locales, provinciales y regionales de los países en vías de desarrollo, sino también y cada vez más, se identifica con la cooperación descentralizada pública u oficial como la que es planificada, programada y ejecutada por Gobiernos locales, provinciales y regionales de los países donantes.

Desde un enfoque más horizontal, la Unión Ciudades y Gobiernos Locales (CGLU: <http://www.cities-localgovernments.org/>) define la cooperación descentralizada como «una colaboración solida-

ria entre colectividades locales extranjeras. Su objetivo principal es favorecer la prosperidad común, consolidar el desarrollo local y la gobernanza de los territorios» (CGLU, 2006). Para ello, las relaciones que se establecen a través de la cooperación oficial descentralizada pueden ser bilaterales, entre dos Gobiernos locales, o multilaterales o en otros términos pluri-institucionales. Y, como señala Zapata (2007: 95), a su vez, dentro de los grupos se pueden identificar varios tipos de relaciones: «entre las bilaterales encontramos los hermanamientos, los proyectos entre dos Gobiernos locales y las relaciones entre asociaciones de municipios; y en las relaciones pluri-institución destacan las redes y los proyectos con más de dos instituciones implicadas» (2007: 95). Detengámonos ahora brevemente en el concepto de redes.

2. LAS REDES: UN INSTRUMENTO DE COOPERACIÓN HORIZONTAL

Las redes de cooperación para el desarrollo se pueden definir como «asociaciones de interesados que tienen como objetivo la consecución de resultados acordados conjuntamente a través de la participación y colaboración mutua» (Sebastián 2000: 9). Cada socio de la red actúa como un nodo responsable y copartícipe en función de un plan de acción, y los resultados puedan ser tangibles o intangibles. Para Sebastián (2000) las redes se diferencian de otras formas de organización porque tienen sus objetivos muy bien definidos y hay compromiso de las partes en su consecución. En cooperación para el desarrollo podemos encontrar la existencia de redes en diferentes ámbitos, siendo muy común en la investigación y el intercambio académico. La creación de redes de diferentes socios que interactúan de un modo horizontal es muy frecuente por ejemplo entre universidades. Sin duda, las redes de intercambio académico de la Fundación Carolina, o las redes universitarias entre socios latinoamericanos y europeos financiados por el programa ALFA de la Unión Europea, podrían ser ejemplos significativos. Véase por ejemplo la red ALFA AMELAT, <http://amelat.eu>, o la red CINDA, <http://www.cinda.cl/>.

Es importante señalar que las redes en general, pero específicamente en el ámbito de la cooperación, suelen estar articuladas

en torno a un área temática que las aglutina. En ese sentido, se trabaja específicamente en torno a un problema común, un área de investigación, o un sector concreto. Aunque también la especificidad del trabajo en red puede darse en función del objeto de la creación de la red: por ejemplo, cooperar con gobiernos locales, generar el intercambio de información y buenas prácticas sobre soluciones a problemas que afectan a un actor colectivo (movimientos indígenas, mujeres, etc.); o bien en función de las características y funciones de los miembros: por ejemplo, agencias de desarrollo, gobiernos locales u organizaciones no gubernamentales, como la Red Argentina de Cooperación Internacional, <http://www.raci.org.ar/>, o la Red Europea de Cooperantes para el Desarrollo, <http://www.dev-practitioners.eu/>.

Sin duda, en el ámbito de la cooperación descentralizada el uso de la red como forma de organización y espacio de cooperación para el desarrollo se está progresivamente implantando, compartiendo espacio con otras formas de cooperación más tradicionales. Estas redes se caracterizan en general por crearse para superar enfoques asistencialistas y jerárquicos, haciendo a todos los miembros copartícipes de las decisiones en torno a cómo cooperar, facilitando así la coordinación de las acciones de cooperación. También en muchos casos estas redes se caracterizan por favorecer el intercambio de experiencias, bien a través de las nuevas tecnologías (portales de información) o bien en foros y espacios para el diálogo. Además, en general el trabajo en red facilita el aprendizaje mutuo, que rompe con las visiones más paternalistas de la cooperación para el desarrollo. Sin embargo, este instrumento no es fácil en un contexto de creciente desigualdad; por ello, en nuestra opinión, el reto es avanzar en un modelo de cooperación descentralizada en el que se opere cada vez más a través de redes (*peer to peer*)¹ local – local. A

¹ La expresión se crea en el campo de las tecnologías de la información y la comunicación para referirse a una red de comunicación (P2P) en la que cada nodo comparte información. En este sentido, se crea una red descentralizada donde no existe un único punto en el que se concentra toda la información. Actualmente, este concepto se aplica a realidades sociales en las que predomina el trabajo colaborativo en el que se actúa sin la intervención o regularización de un ente central. Ver en <http://www.redpepper.org.uk/the-coming-of-the-commons/>

través de estas redes consideramos que se podría ir generalizando un enfoque más horizontal y menos asistencialista, aunque aún parece que el enfoque Norte-Sur tradicional del sistema internacional de cooperación para el desarrollo continúa permeando las redes de cooperación descentralizada, sobre todo en contextos donde los desequilibrios entre donantes y socios es mayor, o bien en el caso de la cooperación descentralizada, cuando existen debilidades institucionales que impiden el enfoque horizontal. Y, en este sentido, encontramos redes de trabajo entre donantes, entre donantes y socios, y aquellas –como las redes de ciudades– en las que los socios son ciudades o gobiernos locales.

Específicamente para Gardarello (2006: 44), las principales características de las redes de ciudades que se pueden extrapolar a otros modelos de red en el contexto de la cooperación para el desarrollo serían:

- a) la ausencia de un mando central jerarquizado;
- b) el alcance geográfico global o macro-regional;
- c) la agilidad, tanto por su estructura horizontal como por el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación;
- d) la riqueza de los actores presentes, porque muchos no estarían presentes en otros contextos de cooperación, y
- e) su relevancia para democratizar el conocimiento y las soluciones ante problemas comunes.

3. EL CONTEXTO MULTILATERAL Y EL USO DE LAS REDES DE COOPERACIÓN

El contexto multilateral de la cooperación descentralizada se ha desarrollado institucionalmente en las últimas décadas, y ha sido el producto de dos grandes ejes de trabajo:

- Por un lado, las organizaciones internacionales se han preocupado cada vez más por el papel que los Gobiernos locales y regionales tienen en el proceso de desarrollo de sus países. En este contexto, cada vez más las organizaciones internacionales multilaterales, dotadas con un presupuesto financiado por Gobiernos estatales y, también, por Gobiernos regionales

y locales, estarían apoyando los procesos de desarrollo regional y local, a través de grandes programas de financiación o bien a través de proyectos con énfasis en las necesidades institucionales y capacitación técnica de los gobiernos locales. El Sistema de las Naciones Unidas es el actor principal de este tipo de acciones, aumentando progresivamente su interés en fomentar redes de cooperación entre ciudades y gobiernos regionales, así como la coordinación de las acciones de la cooperación descentralizada en busca de una mayor coherencia y eficacia. Sin duda, la Unión Europea es otro actor multilateral muy significativo.

- Por otro lado, la internacionalización de los gobiernos locales y regionales en el marco de la globalización estaría generando un doble movimiento. En primer lugar, supondría una mayor presión para poner en agenda los problemas locales, y en segundo lugar, una mayor interrelación en la búsqueda de soluciones, creando alianzas y redes de ciudades financiadas por entes multilaterales (como ONU-Hábitat y la Alianza de ciudades) y alianzas interregionales como la Unión Europea y América Latina (por ejemplo, a través del programa URB-AL).

A continuación nos detendremos en cada uno de estos dos grandes ejes.

4. LA ONU Y LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN RED

La mayor parte de las agencias de Naciones Unidas desarrollan actividades dirigidas al desarrollo del entorno de los Gobiernos locales, pero algunas de ellas trabajan más especialmente con estas instancias de gobierno y buscan la coordinación de varios actores en la implantación de programas de cooperación descentralizada. Por lo tanto, estaríamos hablando de redes de donantes para la cooperación que actúan para fortalecer los gobiernos locales, aunque cada vez más, estas redes se articulan también con actores locales para la definición de sus planes de acción. Entre ellos destacan el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro de las

Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, más conocido como ONU-Hábitat.

El primer programa del PNUD, en el que se apoyaba el fortalecimiento institucional de los Gobiernos locales, ya desde 1992, es el programa LIFE (iniciativa local para el medio urbano), que buscaba fortalecer el diálogo entre actores de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, empresarios, Gobierno local y ciudadanos, para mejorar las políticas de participación ciudadana en la ciudad. Se encuentra disponible una evaluación del programa desde 1992 hasta 2005 en un documento titulado Pro-Poor Urban Governance. Lessons from LIFE.

Especialmente, desde 1997, el PNUD ha apoyado la creación de redes de ciudades para centrarse en la resolución colectiva de problemas comunes. Por ejemplo, es importante destacar cómo el PNUD auspicia la Alianza Mundial de Ciudades contra la Pobreza (WACAP: <http://web.undp.org/geneva/WACAP/>), cuyo objetivo es intercambiar experiencias para enfrentarse desde lo local a la pobreza, especialmente a través de la discusión de sus más de 140 miembros en foros bianuales y también a través del intercambio de buenas prácticas a través de un portal online en el que están clasificadas en diferentes polos temáticos (<http://web.undp.org/spanish/geneva/WACAP/experiences/index.html>).

Otros esfuerzos se dan en el apoyo a la descentralización gubernamental a través del Programa de Gobernabilidad Descentralizada. En mayo de 2010, se publicó el informe «Cooperación Internacional en Gobernabilidad local y Descentralización en América Latina y el Caribe: Un mapeo inicial» (<http://www.regionalcentre-lac-undp.org/images/stories/publicaciones/mapeogld.pdf>), que analiza más de doscientas experiencias de actividades multilaterales y bilaterales de cooperación en materia de gobernabilidad local y descentralización en América Latina. No obstante, si bien este documento nos permite analizar el mapa de la cooperación en materia de gobernabilidad local y descentralización que se ha producido en la región en un pasado reciente, el enfoque de análisis estatal o multilateral hace que el estudio sea deficitario en mostrar las intervenciones directas o indirectas financiadas por los gobiernos locales y regionales de los países donantes o aquellas realizadas a través de redes de cooperación.

Sin embargo, para el objetivo de nuestro tema central, creemos significativo que un 10% de las acciones de la cooperación destacadas en el informe corresponderían a la integración y asociativismo subnacional para reforzar o favorecer la creación de mancomunidades, cuyo objetivo es la mejor gestión de servicios públicos o de recursos comunes. Además, hay un fomento de asociaciones encaminadas a crear redes de cooperación entre las propias entidades nacionales, o para coordinar las aportaciones de la cooperación internacional (PNUD, 2010: 8). Así, se señala que existe mucha potencialidad en la cooperación transfronteriza, fomentada por la Unión Europea y España, especialmente en el Cono Sur. A este respecto, el informe señala que «en Cono Sur se han creado numerosas asociaciones subregionales como la AFIM (Asociación de Municipios de Fronteras Integradas del MERCOSUR), CRECENEA (Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste Argentino) que une a ciudades del noroeste argentino y estados fronterizos del Brasil, CODESUL (Consejo de Desarrollo e Integración del Sur) también entre provincias argentinas y el sur de Brasil que pretenden fortalecer la identidad regional, la colaboración mutua y la ejecución de proyectos a través de convenios internacionales. La red de ciudades de MERCOSUR (MERCOCIUDADES) es otra iniciativa supranacional para la cooperación entre municipios de países de esta organización en la que se ha iniciado una de las experiencias más interesantes en este campo» (PNUD, 2010: 8).

Por otro lado, también a través del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), se apoya la Alianza de Ciudades, sobre la que nos detendremos más adelante. Pero, sin duda, el Programa ART es la gran apuesta del PNUD para coordinar todos los esfuerzos de cooperación multilateral y bilateral (centralizada y descentralizada) en materia de descentralización en el contexto de la gobernanza multinivel. Sin duda, es un buen ejemplo de búsqueda de eficacia, en función de la coordinación en red de los múltiples actores que quieren apoyar los procesos de descentralización y desarrollo local, y de articularse con los planes de desarrollo local y nacional.

Tabla 18
El programa ART

El programa ART
Marco general
<p>En el marco de las Naciones Unidas, el programa multilateral más relevante con el objetivo de fomentar las redes en el contexto de gobernanza multinivel es el Programa ART (Articulación de Redes Territoriales), que se inició en 2004. A su vez, este programa establece vínculos con otros de diferentes organizaciones de Naciones Unidas, y busca impulsar un nuevo multilateralismo entre diferentes actores locales donantes y receptores. Esta iniciativa está configurada como un marco de intervención multiactor y como herramienta metodológica para desarrollar la colaboración sobre el terreno, destinada esencialmente a las regiones y ciudades.</p> <p>Según el PNUD, el programa ayuda a las autoridades regionales y locales del Sur y del Norte a establecer alianzas y partenariados en apoyo al desarrollo local y los procesos de gobernanza a través de las actuaciones especialmente diseñadas para algunos países. Además, según el mismo organismo a través de su página web http://www.undp.org/partners/region-local/art.shtml, son más de trescientos gobiernos descentralizados los que operan, siendo los gobiernos locales y regionales de Bélgica, Canadá, Francia, Italia, Grecia, España y Suiza los más activos, como donantes.</p>
ART-GOLD
<p>Los programas-marco, en los países, adoptan el nombre de ART-GOLD (Gobernanza Local y Desarrollo) y están diseñados para alcanzar objetivos multiactor complejos, luchando al mismo tiempo contra la dispersión de los recursos y la falta de impacto que caracterizan a la cooperación cuando está fragmentada en multitud de proyectos separados, sectoriales y no coordinados. La cooperación descentralizada incluye también la cooperación temática (tecnologías, organización de los servicios, administración pública, economía, medio ambiente, salud, educación, derechos, etc.) entre estructuras públicas, asociaciones, empresas privadas, universidades y otros agentes del Sur y del Norte. Los países en los que se desarrolla actualmente el programa son: Albania, Colombia, Cuba, Ecuador, Gabón, Líbano, Libia, Marruecos, Serbia, Sri Lanka y Uruguay.</p> <p>Sin duda alguna, esta experiencia merece una atención especial como ejemplo de organismo coordinador de los múltiples actores descentralizados para crear una red entre todos los que quieren actuar en un gobierno local o regional receptor.</p>

5. LA APUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA POR LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA HORIZONTAL, EN RED Y EFICAZ

En el contexto de la Unión Europea, la relevancia del papel de los Gobiernos de la escala local (regiones, provincias y municipalidades) en la política de cooperación para el desarrollo se ha discutido en una serie de documentos. El primero de ellos, «Autoridades locales: actores para el desarrollo», fue elaborado por la Comisión Europea, el Consejo de la Unión Europea, el Parlamento Europeo, el Comité Europeo Económico y Social y el Comité de las Regiones (en adelante, SEC, 2008), y, en torno a él, el Consejo de la Unión Europea elaboró sus reflexiones en un nuevo documento titulado «Conclusiones sobre Autoridades locales: actores para el desarrollo, trabajando para reducir la pobreza» (en adelante, Consejo UE, 2008), subrayando algunos elementos fundamentales a tener en cuenta por la Comisión para alcanzar los objetivos planteados en el primer documento. A través del análisis de estos dos textos se pueden entender los objetivos de la organización suprarregional en materia de cooperación descentralizada.

Especialmente, el Consejo ratifica que las autoridades locales en el contexto de países en desarrollo contribuyen a la gobernanza democrática local, lo que conduce a la reducción de la pobreza, al desarrollo local equitativo e incluyente y a la provisión de servicios básicos necesarios para la población, en particular para aquellos más empobrecidos (Consejo UE, 2008: 1), y por ello, sugiere a la Comisión y a los países miembros que es necesario que consulten a las autoridades locales de los países en desarrollo en las fases de programación de los instrumentos de ayuda al desarrollo, algo que también quedaba fijado en su programa de financiación desde 2006, bajo el título «Actores no estatales y autoridades locales en el desarrollo» (Consejo UE, 2008: 3). Por otro lado, también se resalta el papel activo de las regiones y actores locales en la política de cooperación para el desarrollo, al menos desde la década de 1990, gracias especialmente a su experiencia «no solo en el ámbito de la gestión de la política pública, sino también como catalizador de cambios, prevención de conflictos, descentralización y participación en los procesos de desarrollo» (SEC, 2008: 3).

Sin embargo, es importante señalar cómo, tras haber corroborado en primera instancia su importancia y creciente volumen, inmediatamente se hace referencia a la necesidad de que los esfuerzos de las autoridades locales en materia de cooperación puedan articularse y coordinarse con la política europea de desarrollo, a través de un enfoque estratégico que favorezca la complementariedad de las actuaciones. En relación con el tema que nos ocupa, la Unión Europea señala que la principal debilidad del auge de la participación de los actores locales europeos en la cooperación para el desarrollo es la complejidad del mapa de múltiples agentes y la amplitud de los sectores en los que se coopera (SEC, 2008: 8). Para superar este problema, se especifica de qué manera la Unión Europea considera que se puede mejorar la eficacia de la ayuda de los actores locales y su coordinación con otros agentes, así como con la política para el desarrollo europea. Así, se muestra la necesidad de establecer una visión estratégica a largo plazo que permita agrupar a actores locales y crear agrupaciones (partenariados) entre estos y la sociedad civil.

En primer lugar, en el documento de la Comisión se hace especial énfasis en la necesidad de crear mecanismos de diálogo institucional para mejorar la representación de los actores locales en la escena europea, pero también en la escena internacional, entre los grupos de donantes multilaterales y bilaterales. Todo ello, con dos objetivos: participar en temas clave donde pueden aportar su conocimiento (debate sobre el cambio climático y el seguimiento de los objetivos del milenio) y ser interlocutores en los debates/acciones relativos a la eficacia de la ayuda, en los que no han tenido voz hasta el momento. En este sentido, los actores locales deberían tenerse en cuenta en la división del trabajo en el área local y asumir compromisos relacionados con los Documentos de Estrategia País. En el ámbito de la Unión Europea, se propone la creación de un diálogo estructurado sobre la política de desarrollo con los actores locales, en el marco del Comité de las Regiones (COR), a través de un mecanismo de asambleas anuales, en las que se refuercen redes de trabajo entre aquellos y se vayan comprometiendo con la eficacia de la ayuda. Para ello, la Comisión propone crear guías operativas sobre cómo incluir a los actores locales en la programación y ejecución de la política de cooperación para el desarrollo (SEC, 2008: 8).

En segundo lugar, se recomienda estrechar las relaciones entre actores locales para lograr una mejora de la eficacia de la ayuda, considerando la debilidad de la dispersión de la ayuda y los problemas del complejo sistema multinivel de la política de cooperación para el desarrollo. Para ello, la Comisión y el Consejo de la Unión Europea recomiendan lo siguiente:

- Que los actores locales se adhieran a los compromisos internacionales sobre la eficacia de la ayuda, como la Declaración de París y la Agenda de Accra, que incluyen como objetivo la reducción de la fragmentación a través de la implementación de los principios del Código Europeo de Conducta de la División del Trabajo (2007) en política de cooperación, en la complementariedad y división de tareas. Algunos de los actores locales ya se han adherido, pero otros muchos continúan actuando de forma individual.
- Que los actores locales de la UE comprometan especialmente su política de cooperación en el apoyo a la gobernanza local. Según el Consejo, el objetivo principal es alinearse con la política nacional de desarrollo y con los procesos de descentralización en marcha, y para ello aconseja a los actores locales europeos que participen en las consultas europeas con otros agentes de la cooperación. La Carta Europea de Cooperación para el apoyo de la gobernanza local tiene como meta la efectividad de la ayuda y el proceso de apropiación de las políticas de desarrollo.
- Que se mejore la identificación de agentes y actividades de la cooperación descentralizada, porque la ausencia de datos comparables dificulta su seguimiento, y por ello se propone, entre otras, la realización de un Atlas Europeo de la Cooperación Descentralizada, un banco de buenas prácticas o un observatorio. El Consejo de la Unión Europea insta a la Comisión a que trabaje para clasificar esta información que pueda favorecer la complementariedad (Consejo UE, 2008: 2).
- Que se facilite la creación de asociaciones y redes de actores locales para la cooperación al desarrollo a través de un sistema de difusión de información y encaje de ofertas y demandas con las autoridades locales. Se propone que la Unión Europea

apoye la implementación de una plataforma de intercambio de información (*stock exchange*), bajo el paraguas del Comité de las Regiones, como herramienta que facilite nuevas asociaciones entre autoridades locales europeas que están buscando apoyar estrategias de descentralización. En torno a esta iniciativa, el Consejo subraya que la Comisión debe asegurarse que se cree este mecanismo, pero prestando atención a que no existan ya iniciativas similares, para evitar la duplicidad de esfuerzos. Además, se hace hincapié en que el principio de apropiación del proceso por parte de los países en desarrollo debe ser el que prime y sea respetado en la cooperación descentralizada (Consejo UE, 2008: 2).

- Que se profundice en las relaciones de hermanamiento que ya existen entre actores locales donantes y receptores, para aprovechar el intercambio de experiencias y trabajar a largo plazo para el desarrollo. En este sentido, se recomienda que estas asociaciones participen en el diálogo para las Estrategias País y reforzar las relaciones entre asociaciones nacionales.

Sin embargo, el problema principal es que la mayor parte de estas recomendaciones no han tenido un correlato en la definición de nuevas formas de financiación de la cooperación descentralizada que impulsen el trabajo en red, horizontal y eficaz. Así, para el periodo 2007-2010, la Unión Europea lanzó, en el 2006, el programa temático –Participación de los agentes no estatales y las autoridades locales en el desarrollo–, que sustituía a los programas anteriores de cofinanciación para las organizaciones no gubernamentales y las líneas de financiación de la cooperación descentralizada. En este programa marco, el énfasis especial se hace en torno a la necesidad de incluir a los actores no estatales en la política de cooperación para el desarrollo, y en menor medida reconoce la especificidad, por su proximidad para los ciudadanos, que pueden aportar los Gobiernos locales. De esta manera, el apoyo a las autoridades locales es subsidiario de otros programas de los países miembros que no den apoyo suficiente, y se espera que las acciones de cooperación se centren en la transmisión de experiencias entre autoridades europeas y sus contrapartes. En este documento, por tanto, creemos que no se sientan las bases que reconocen el apoyo que la Comisión y el

Consejo posteriormente han afirmado dar a los Gobiernos locales, ni tampoco se establecen mecanismos suficientes, a nuestro entender, que fomenten la coordinación entre actores locales europeos en red.

Sin embargo, como posteriormente destacó el Informe Schapira,² el Parlamento Europeo insistió con su aprobación (2007) en la necesidad de impulsar las redes o partenariados Norte-Sur y Sur-Sur entre las autoridades locales y sus asociaciones más representativas para contribuir al reforzamiento de la buena gobernanza y el impulso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. También se demandaba a la Comisión el apoyo y el refuerzo de la cooperación directa de las autoridades locales europeas con sus socios internacionales, y exigía que se continuaran financiando otros programas que sí impulsaban este tipo de redes, como el programa URB-AL para América Latina, el programa ASIA URBS para Asia y, de alguna, manera aquellos enmarcados en la cooperación transnacional y transfronteriza, como MEDA en el área del Mediterráneo Sur, ACCESS en Europa Central y Oriental, TACIS en Europa Oriental y Asia Central, CARDS en los Balcanes y PPMR para los países de la ACP (África, Caribe y Pacífico).

En este contexto, la cooperación descentralizada entre actores locales europeos y latinoamericanos está siendo uno de los mecanismos de financiación de una cooperación descentralizada más horizontal y en red, a través especialmente del citado programa URB-AL, que creemos que cumple, entre otros, con los objetivos de alineamiento

² «El Parlamento Europeo adopta el 15 de marzo de 2007 el llamado Informe Schapira, sobre el rol de los gobiernos locales en la política de cooperación al desarrollo. La aprobación llega tras una etapa de consulta pública con la participación de las autoridades locales europeas y sus principales asociaciones, donde también participó el Observatorio de la Cooperación Descentralizada, apoyando con datos el rol activo y el valor añadido de las iniciativas de cooperación de base emprendidas por los gobiernos locales y regionales europeos. Con la adopción formal del informe se reconoce explícitamente a los gobiernos locales como socios de la Unión Europea en su compromiso con el desarrollo, al tiempo que se avala la necesidad de articular mecanismos que garanticen una mayor participación local en la programación y ejecución de los programas comunitarios de ayuda al desarrollo» (Blog Noticias: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-América Latina 2007: <http://www.observ-ocd.org/BlogNoticia.asp?id=658>). Acceso al Informe Schapira: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0039+0+DOC+PDF+v0//FR&language=FR>

ción, coordinación en red y armonización de procesos. Veamos este ejemplo.

El programa URB-AL: una buena práctica de cooperación descentralizada horizontal y en red

La cooperación regional de la Unión Europea hacia América Latina es gestionada por la Agencia Europea de Cooperación, EuropeAid, y se ha venido articulando a través de una serie de programas marco: el programa Alfa, el programa Alban, Al-Invest, @lis, URB-AL, Euro-Solar y Euro-Social. De entre todos, es el programa URB-AL, surgido en 1995, el que ha prestado mayor atención a la cooperación descentralizada oficial, al tener como objetivo principal «el desarrollo de redes de cooperación descentralizada entre autoridades locales sobre temas concretos y problemas de desarrollo urbano local» (URB-AL, 2009). Este marco de la cooperación descentralizada entre Europa y América Latina, entre Gobiernos regionales y locales, está siendo un semillero de experiencias y enfoques que sería interesante revisar, puesto que –a nuestro entender– se estaría fomentando un modelo de cooperación descentralizada oficial más horizontal que en otros casos. En este sentido, su objetivo es desarrollar redes y vínculos directos, duraderos y sustentables entre dichos Gobiernos, mediante la difusión, adquisición y aplicación de buenas prácticas (Caballeros, 2006: 65).

La primera fase del Programa se realizó entre el año 1995 y 2000, con una asignación de 14 millones de euros. En esta fase se crearon las siguientes áreas temáticas: Red N.º 1: Droga y ciudad, Red N.º 2: Democracia en la ciudad, Red N.º 3: Medio ambiente urbano, Red N.º 4: Conservación de los contextos históricos urbanos, Red N.º 5: Políticas sociales urbanas, Red N.º 6: La ciudad como promotora del desarrollo económico, Red N.º 7: Gestión y control de la urbanización y Red N.º 8: Control de la movilidad urbana.

La segunda fase del mismo corresponde al período 2001-2006, con un presupuesto de 50 millones de euros. En esta fase se trabajó en nuevas áreas: Red N.º 9: Financiación local y presupuesto participativo, Red N.º 10: Lucha contra la pobreza, Red N.º 11: Pro-

moción de las mujeres en las instancias de decisión y Red N.º 12: Seguridad ciudadana.

Básicamente, el Programa ha consistido en la interacción dinámica de tres componentes: encuentros bianuales de autoridades municipales de ambas regiones, el funcionamiento de Redes Temáticas (RT) y la ejecución de proyectos comunes. Las evaluaciones del programa realizadas por la Comisión Europea en el año 2006 valoran positivamente el programa, ya que se logró un nivel de eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos asignados, por su utilidad y pertinencia para las necesidades de los participantes, y capaz de adaptarse e incorporar el tratamiento de los temas abordados en el diálogo UE-AL. Además, ha posibilitado superar el esquema tradicional de los programas de cooperación, en los que se priorizan las acciones de corte asistencial, fomentando la cooperación directa y participativa entre los Gobiernos Locales de la Unión Europea y América Latina.

Uno de los resultados más útiles para la gestión de la cooperación oficial descentralizada que ha emanado del programa URBAL es el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL (<http://www.observ-ocd.org/>), que sirve de acervo documental y bibliográfico, así como de productor de los análisis más actualizados de este tipo de cooperación.

Según las evaluaciones del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, en palabras de Santiago Sarraute,³ la importancia significativa de este programa radica en que permite relacionar en un marco común a más de 900 Gobiernos locales, inscritos en parte de sus redes, y a más de 500 participando en sus 188 proyectos. En este contexto, la creación de redes tiene como objetivos fomentar acciones de cooperación descentralizada, fomentar intercambios a través de conferencias y facilitar contenidos comunes (buenas prácticas, documentos, diagnósticos). Pero quizá, lo que resaltaríamos es un dato relevante: más del 60% de los integrantes del programa no participan de otras relaciones, de manera que el programa estaría favoreciendo la internacionalización de municipios que tradicio-

³ Datos aportados en el Seminario de Cooperación con Actores Locales en América Latina, celebrado en Madrid los días 18 y 19 de diciembre de 2008, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense.

nalmente no estaban involucrados en las redes internacionales de ciudades.

Sin embargo, según el análisis del Observatorio de Cooperación Descentralizada, se habría producido una «excesiva concentración en zonas concretas, dando la sensación de que es un tipo de cooperación que beneficia a contextos de países con mayor experiencia institucional de municipios, ya que pocas instituciones han concentrado gran parte de la actividad de URB-AL. De hecho, el 10% de las instituciones ha concentrado el 40% de las participaciones, y las tres instituciones más activas han estado en 38, 33 y 24 proyectos respectivamente» (Sarraute, 2009).

Sin duda, una de las regiones más involucradas en este programa es, con diferencia, Europa del Sur (España, Grecia, Francia, Italia y Portugal), que a su vez tiene un peso mayor en todas las demás formas de cooperación descentralizada.

La tercera fase del Programa URB-AL se caracteriza por trabajar específicamente en torno a las políticas locales para generar cohesión social, de ahí que se articule con el Programa UrbSocial, que es el Espacio de Diálogo Euro-Latinoamericano sobre Cohesión Social y Políticas Públicas Locales. Además se ha creado la Oficina de Coordinación y Orientación URB-AL III, que busca articular los diferentes proyectos y apoyar con capacitación y formación a otros actores locales, a través de la Plataforma de Liderazgo Local (<http://www.urbal3-liderazgolocal.eu/>). Los proyectos se pueden consultar en la página principal de URB-AL III (<http://www.urb-al3.eu>), que a su vez da acceso a las específicas de cada proyecto.

Es importante señalar que para la evaluación del impacto de URB-AL III, el programa cuenta con una serie de informes de construcción y avance de las acciones desarrolladas que permitirán establecer los alcances en las diferentes ciudades y municipios en los que se ha implementado, así como las diferencias con las otras etapas de URB-AL. En el primer informe de avance se resaltan los aportes a las políticas públicas locales y a la cohesión social en los territorios de intervención, en la línea de establecer la contribución que puede realizar la cooperación descentralizada y en red en materia de cohesión social territorial (http://www.urb-al3.eu/uploads/documentos/informe_de_avance_de_programa.pdf).

6. LAS ASOCIACIONES DE CIUDADES Y LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN RED

En la actualidad, se han creado o reactivado muchas asociaciones de gobiernos locales y regionales que pretenden poner en la agenda internacional los problemas a los que se enfrentan estos niveles de gobierno para solucionar las situaciones cotidianas que son el producto de decisiones y presupuestos tomados por otros niveles de gobierno. En el contexto global, la internacionalización de las relaciones de los gobiernos locales y regionales ha explotado, en gran parte gracias a liderazgos locales y regionales muy significativos, pero también a un contexto de progresiva pérdida de hegemonía de los Estados-nación como actores del desarrollo y la cohesión social. En este sentido, si bien las estructuras de gobierno suprarregionales (MERCOSUR, Unión Europea, etc.), son un espacio en el que los gobiernos locales y regionales buscan ejercer su presión política, también es muy relevante de qué manera se están organizando políticamente en las últimas décadas para participar en foros internacionales, reuniones mundiales, etc. Y, al mismo tiempo hay que destacar cómo están consolidando espacios de colaboración en red, especialmente en el ámbito de la cooperación descentralizada «local-local».

A nivel mundial, organizaciones como la Unión de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (llamada Metrópolis), y la Asociación de Gobiernos locales por la sustentabilidad (ICLEI), así como en otras escalas menores el Comité de las Regiones o la Federación Latinoamericana de Ciudades y Municipios (FLACMA), están adquiriendo mayor peso en el contexto internacional. Y, si bien por un lado, son actores centrales para ejercer presión política (advocacy) en el contexto internacional, también están generando redes de cooperación horizontal entre sus miembros.

Por ejemplo, ICLEI facilita información, capacitación, organiza conferencias, promueve la creación de red e intercambios ciudad a ciudad y proporciona asesoramiento para la implantación de las Agendas 21 locales en casos en los que se necesita cooperación internacional para la financiación de este tipo de iniciativas.

En el caso de la CGLU, desde la división de la cooperación descentralizada se pretende reforzar la cooperación entre Gobiernos locales de diferentes regiones del mundo e impulsar el reconocimiento de estos en el rol del desarrollo y de la ayuda al desarrollo. También se ofrece capacitación técnica y asesoramiento a otras ciudades y Gobiernos locales. Además, se ponen a disposición de los miembros bancos de buenas prácticas e informaciones actualizadas sobre posibles fuentes de financiación, colaboración, etc. Sus programas Ciudades del Futuro y Estrategias de Desarrollo de la Ciudad se realizan bajo el paraguas institucional de la Alianza de Ciudades (Cities Alliance).

ALIANZA DE CIUDADES

En este contexto de múltiples redes de intercambio y ayuda entre pares, y en torno a las necesidades de la cooperación desde y con los gobiernos locales y regionales, surgió la Alianza de Ciudades (Cities Alliance: <http://www.citiesalliance.org/ca/>). En la actualidad, esta organización es una coalición de organismos multilaterales y donantes bilaterales, entre los que se encuentran Gobiernos nacionales y Gobiernos regionales y locales, agrupados en la CGLU. En concreto, los agentes que colaboran en la iniciativa son: «Autoridades locales, representadas por la Unión de Ciudades y Gobiernos Locales y Metrópolis. Los Gobiernos de Alemania, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos, Etiopía, Filipinas, Francia, Italia, Japón, Nigeria, Noruega, Países Bajos, Reino Unido y Suecia. El Banco Asiático de Desarrollo, la Unión Europea, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Banco Mundial» (Cities Alliance, 2009). En cuanto a sus actividades, destaca especialmente su vocación de articular y coordinar fondos para la realización de proyectos de desarrollo local de más envergadura que la que un solo gobierno local o regional podría realizar. Se asemejaría al Programa Art en cuanto a su vocación de coordinar las acciones y los recursos de múltiples donantes, pero no estaría especialmente centrado en los procesos de descentralización y gobernabilidad local, sino en grandes proyectos de infraestructura. Especialmente significativo es su deseo de articularse con las estrategias de desarrollo urbano de los países socios, para acogerse a las líneas de eficacia y coherencia de los acuerdos de París y Accra.

En el contexto iberoamericano, Cardarello (2006: 45) señala que la participación en redes se ha transformado en un instrumento privilegiado para la internacionalización de las ciudades, clasificando las redes según la siguiente tipología:

Tabla 19
Redes territoriales, con perfil específico común y temáticas

	Territoriales	Con perfil específico común: Urbanas y Locales	Temáticas
Orientación estratégica/ <i>lobby</i>	Red Andina de Ciudades (vínculo con la Comunidad Andina de Naciones, CAN).		ICLEI (Consejo Internacional para el Desarrollo de Iniciativas Locales) ante la ONU
Orientación práctica/intercambio técnico	Mercociudades (vínculo con MERCOSUR). FLACMA (Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones). FEMICA (Federación de Municipios del Istmo).	Metrópolis (ciudades con más de un millón de habitantes). UCCI (Unión de las Ciudades y Capitales Iberoamericanas). UCCLA (Unión de las Ciudades Luso-Afro-Américo-Asiáticas).	URB-AL: droga, ciudad, democracia local, desarrollo económico, políticas sociales urbanas, medio ambiente urbano, financiación local, lucha contra la pobreza, sociedad de la información, etc. CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano).

Sin embargo, quizás sea aún pronto para evaluar experiencias de cooperación descentralizada a partir de las redes de ciudades, más allá de las creadas por el programa URB-AL.

7. CONCLUSIONES

Trabajar en la cooperación para el desarrollo «desde lo local y para lo local» es sin duda una de las novedades más significativas en el sistema internacional, y no solo porque los gobiernos locales y las

organizaciones no gubernamentales donantes puedan trasladar sus experiencias en la gestión local de los conflictos, las carencias y la vulnerabilidad. Además, en la medida en que se están estableciendo cada vez más redes de trabajo conjunto para el tratamiento de problemas comunes (residuos, violencia, juventud, habitabilidad, etc.) se estaría introduciendo un enfoque menos asistencial y menos jerárquico en esta modalidad de cooperación.

Los gobiernos locales receptores de las diferentes modalidades de cooperación descentralizada (bilateral, multilateral, directa e indirecta) estarían convirtiéndose cada vez más en sujetos activos de desarrollo, estableciendo las prioridades para el trabajo conjunto en el desarrollo local con los agentes internacionales en el marco de sus propios planes de desarrollo, más participativos y estratégicos.

Sin embargo, muchos son los retos que se plantean para ser más eficaces en el desarrollo local.

Por un lado, coordinar los esfuerzos de los gobiernos locales y sus sociedades civiles donantes para cambiar los enfoques de la cooperación hacia modelos menos asistenciales y más articulados con las políticas de desarrollo local y demandas ciudadanas de los gobiernos locales receptores de la ayuda. Un camino en esta dirección sería reducir el trabajo en microproyectos y articularse con programas sectoriales de desarrollo local, en los que gobiernos locales (a través de cooperación directa) y las organizaciones no gubernamentales (indirecta) actuaran coordinadamente en torno a los mismos objetivos, no solo en la fase de programación, sino especialmente en la ejecución en terreno.

Por otro lado, también sería deseable que se tratase de cooperar en torno a aspectos más subjetivos de la constitución activa de la sociedad civil local en los países socios. Para ello, una preocupación transversal a todas las modalidades de cooperación para el desarrollo local debería tener presente la necesidad de fortalecer las capacidades de las organizaciones sociales locales para ser sujetos activos de los procesos de definición de los planes de desarrollo local y de su monitoreo.

Creemos que, para la realización de esos objetivos, el camino ya explorado es la participación conjunta en redes de cooperación multilateral y pluri-institucional, que evite reproducir fragmentación y

dispersión de recursos, y que favorezca la coordinación y eficacia de la ayuda en el ámbito de la cooperación descentralizada.

8. BIBLIOGRAFÍA

- CABALLEROS, R. (2006): «URB-AL: Un caso de Cooperación descentralizada», en: *Anuario de la Cooperación Descentralizada OCD-UE-AL*, Observatorio de Cooperación Descentralizada.
- CARDARELLO, A. (2006): «Las redes de ciudades como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada», en: *Anuario de Cooperación Descentralizada*, Observatorio de Cooperación Descentralizada. Disponible en red: <http://www.observ-ocd.org/>.
- CGLU (2006): *Retorno de la comisión de cooperación descentralizada. Acta de la reunión de la Comisión de Cooperación Descentralizada de la CGLU en Washington*, Washington. Disponible en: http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/newTempDoc/ES_211_esp_debriefing_com_coop_dec_washington.pdf
- (2009): *Documento de Posición de CGLU sobre la Eficacia de la Ayuda y los Gobiernos Locales. Entender el enlace entre la gobernanza y el desarrollo*. Disponible en: http://www.cities-localgovernments.org/committees/CIB/Upload/newsletters/SP_UCLG_Position_Paper_Final.pdf
- ROMERO, M. (2004): *Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada*, Ediciones Valparaíso.
- SEBASTIÁN, J. (2000): «Las redes de cooperación como modelo organizativo y funcional para la I + D», *Revista Redes*, 7, Universidad de Quilmes, Argentina. Disponible en red: <http://www.oei.es/cursosocsi/uruguay/redes.pdf> -última visita enero 2010.
- ZAPATA, E. (2007): *Manual práctico para internacionalizar la ciudad*, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina, Montevideo.



Índice de figuras y tablas

Índice de figuras

Figura 1. Pirámide sobre la eficacia de la ayuda	30
Figura 2. Tipología de las campañas de las ONGD en España	37
Figura 3. Ámbitos y direcciones de la coordinación	82
Figura 4. Herramientas de análisis de género	122
Figura 5. La construcción de la Ciudadanía Global	239
Figura 6. Dimensión política. Del conocimiento a la acción	249
Figura 7. Estrategias de intervención en Educación para el Desarrollo	256
Figura 8. Factores principales que han impulsado la internacionalización municipal	272

Índice de tablas

Tabla 1. Evolución de la ED	36
Tabla 2. Análisis FODA de la pluralidad de actores del sistema de CID en el Estado español	39
Tabla 3. Marco institucional de la cooperación española	85
Tabla 4. Pasos a seguir para la búsqueda de complementariedad y eficacia en la realización de un marco de planificación.....	96
Tabla 5. Estereotipos atribuidos a mujeres y hombres	115
Tabla 6. Herramientas de análisis de género	123
Tabla 7. Perfil de actividades	124
Tabla 8. Matriz de acceso y control de recursos y beneficios	126
Tabla 9. Necesidades e intereses de género	129
Tabla 10. Participación en la toma de decisiones	131
Tabla 11. Factores influyentes en las relaciones de género	133
Tabla 12. Lista de comprobación sobre la equidad de género en recolección de datos	134
Tabla 13. Preguntas clave para la aplicación del enfoque de género en los proyectos	136
Tabla 14. Enfoques de las políticas dirigidas a las mujeres (1960-1995) ..	138
Tabla 15. Comparación entre el Enfoque de Derechos y otros enfoques	151
Tabla 16. Perspectivas transversales en la Dimensión Pedagógica	251
Tabla 17. Entidades locales de Cantabria y entidades locales del país receptor	289
Tabla 18. El programa ART	305
Tabla 19. Redes territoriales, con perfil específico común y temáticas ...	316



Projectes, 1	Niños y jóvenes en el norte de Nicaragua
Projectes, 2	El sistema turístico en Nicaragua
Projectes, 3	Las causas de la pobreza en el Tercer Mundo
Projectes, 4	Mediterrània Migrant. Les migracions al País Valencià
Projectes, 5	Medios de comunicación y solidaridad
Projectes, 6	Psicología y desastres. Aspectos psicosociales
Projectes, 7	Profesionales de la psicología ante el desastre
Projectes, 8	Capital, migraciones e identidades
Projectes, 9	Mediterrània Migrant II. I Jornades MEDIMIGRA
Projectes, 10	Periodismo y violencia de género: tolerancia cero. Miradas y propuestas desde Perú
Projectes, 11	La cooperación universitaria al desarrollo. Fortalecimiento de un sistema de prevención e intervención psicosocial en desastres en Nicaragua



Cooperació i solidaritat. Projectes, 12

La Cooperación para el Desarrollo se configura como una acción de cooperación de fuerte arraigo en las entidades locales. Al partir de las instancias políticas más cercanas a la ciudadanía pueden lograr una mayor implicación de esta en los procesos de cooperación. Por ello, estas instancias parecen estar en una posición privilegiada para motivar la participación de la sociedad en tareas solidarias, propiciar un mayor conocimiento de sus acciones y respaldar campañas de sensibilización e información.

Teniendo en cuenta el valor añadido de las entidades locales, esta publicación plantea una serie de temáticas específicas derivadas de los distintos enfoques y ámbitos de la cooperación descentralizada pública. Todo ello, tomando como base la Agenda Internacional del Desarrollo (ODM, Declaración de París, Plan de Acción de Accra, Foro de Busan), que plantea a día de hoy muchos retos para los actores descentralizados pero que, al mismo tiempo, supone una gran oportunidad, al poderse interpretar como una agenda que pone de relieve el papel de las autoridades locales en los procesos de cooperación.

Si partimos de una conceptualización de la Educación para el Desarrollo como acción crítica, emancipadora y global, es necesaria la creación de nuevos espacios transformadores, de nuevas perspectivas y nuevos contenidos contruidos en interacción con el conjunto de aspectos de la realidad local y global. Cuando se trata de «actuar localmente, pensar globalmente», funcionan redes de valores y análisis en conflicto. Los valores, las éticas, deben circular críticamente entre la universalidad y la interculturalidad. Esto requiere creatividad, comunicación y debate, al tiempo que compromiso en la acción transformadora. Por todo ello, la obra pretende contribuir a generar una cultura de la solidaridad comprometida en la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano, basada en la comprensión de la interdependencia global y en los nexos estructurales entre países con distintos grados de desarrollo.

