

MUNICIPALISMO Y SOLIDARIDAD

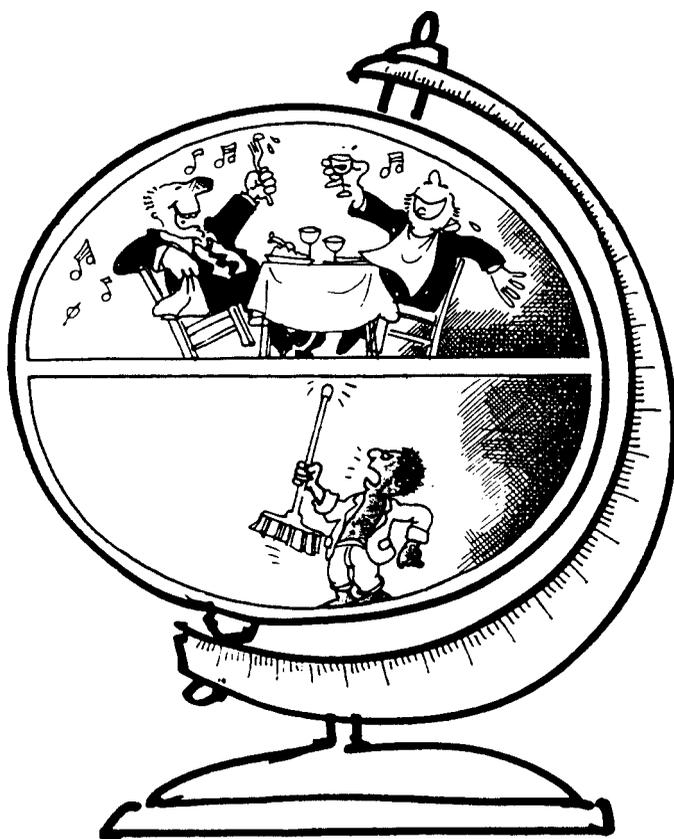
Guía sobre la cooperación descentralizada



COOPERACIÓN MUNICIPAL AL DESARROLLO

MUNICIPALISMO Y SOLIDARIDAD

Guía sobre la cooperación descentralizada



COOPERACIÓN MUNICIPAL AL DESARROLLO

Colección:
Cooperación Municipal al Desarrollo nº 5

Editado por:

**Confederación
de Fondos de
Cooperación y
Solidaridad**

Portaferrissa, 13 bis, pral.
08002 Barcelona
Tel. 93 412 26 02
Fax 93 301 90 88
fonscat@pangea.org

Municipalismo y solidaridad
© Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad
Depósito Legal: B-35.109-2001 / Julio 2001

Montaje: ABC Disseny
Impresión: Agpograf

ÍNDICE

Presentación	7
--------------------	---

PARTE I

La cooperación descentralizada

I. ¿Por qué cooperar?	9
II. ¿Qué entendemos por cooperación?	19
III. Los límites de la cooperación centralizada	21
IV. La cooperación descentralizada	22
1. Definición de la cooperación descentralizada	22
2. Dimensión de la cooperación de las administraciones descentralizadas en el Estado español	23
V. El papel de los municipios	25
VI. Marco jurídico de la cooperación desde los municipios	26
VII. El reconocimiento de la cooperación desde el ámbito local	28

PARTE II

La cooperación municipal en el marco de los fondos de cooperación

I. La necesidad de coordinar esfuerzos: los fondos como respuesta	31
II. ¿Qué son los fondos de cooperación?	33
III. Los fondos, un instrumento al servicio de los municipios	34
IV. La realidad de los fondos de cooperación	36

PARTE III

El trabajo de los fondos de cooperación

I. Un programa de trabajo para los fondos de cooperación	37
II. Cooperación al desarrollo	39
III. Ayuda humanitaria y ayuda de emergencia	43
IV. Sensibilización	45
V. Presión política	47

PARTE IV

Instrumentos técnico-políticos

I. Hermanamientos	49
II. La aportación municipal a cooperación	56
III. Un responsable municipal de cooperación	58
IV. Mociones	59
V. Consejos de cooperación	64

PARTE V

Relaciones con otras instituciones

I. Las federaciones de municipios	67
1. Las federaciones o asociaciones municipales	67
2. Los fondos de cooperación al desarrollo	69
3. Complemento y coordinación	70
II. Los gobiernos y parlamentos autonómicos	71
III. Las instituciones estatales	72
1. La Agencia Española de Cooperación Internacional	72
2. La Comisión Interterritorial	72
3. Las Cámaras del Congreso de Diputados y del Senado	73

IV. La Unión Europea	74
1. Relación con la DG I y DG I-B	74
2. Relación con la DG VIII	74
3. Expectativas y potencialidades de colaboración	75
V. Los organismos internacionales	77
1. Las Naciones Unidas	77
2. Las redes municipalistas internacionales	80

PARTE VI

Anexos

I. Llamamiento de Colonia. De la caridad a la justicia	81
II. Llamamiento de Bulawayo. De la dependencia a la justicia	86
III. Carta europea de autonomía local	91
IV. Carta de Berlín y su plan de acción	98
V. Resoluciones del 1º encuentro de fondos	110
VI. Conclusiones de la 1ª jornada estatal de cooperación descentralizada	114
VII. Conclusiones y perspectivas de futuro del 2º encuentro de municipalismo	116
VIII. Extractos de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo	121
IX. Real Decreto de la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo	122
X. Declaración del Congreso de IULA en Barcelona	128
XI. La cooperación descentralizada en el marco de la Unión Europea	134

XII. Los fondos de cooperación y solidaridad	136
XIII. Direcciones de los fondos de cooperación	152
XIV. Bibliografía	153

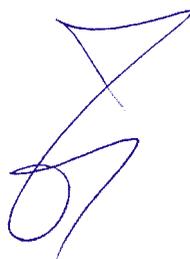
PRESENTACIÓN

Hace ya unos años, casi en los inicios de nuestro compromiso institucional para cooperar con los pueblos del Sur, os presentamos la *Guía Municipal para la Cooperación* (1992), herramienta para trabajar en solidaridad internacional. Creemos que aquella edición fue muy útil ya que permitió explicar nuestras razones y así pudimos sumar más instituciones locales a este proceso de transformación hacia una sociedad global más justa y equitativa.

Han pasado los años y, ahora desde la Confederación de Fondos, hemos creído conveniente escribir este nuevo libro, *Municipalismo y Solidaridad*, en el que hemos querido recoger todo lo que hemos aprendido durante estos últimos años. Tiempos en que la cooperación descentralizada ha tomado una importancia más que relevante, sobre todo a partir de 1995 cuando, a raíz de las movilizaciones sociales que se llevaron a cabo en todo el Estado a favor de la destinación del 0,7% del Producto Interior Bruto a la cooperación internacional, muchas más instituciones locales se comprometieron a destinar el 0,7% de sus ingresos propios. Cuantitativamente, este compromiso ha supuesto que los recursos que en la actualidad se destinan desde las administraciones de ámbito no estatal para cooperación al desarrollo y actividades de sensibilización, signifiquen casi un 15% de toda la cooperación oficial que se realiza en el Estado. Cualitativamente, sobra decir que son muchos los municipios que se han animado a reforzar o a iniciar políticas de cooperación, asumiendo hermanamientos con otras localidades del Sur, creando concejalías específicas o compartidas de cooperación y solidaridad, estableciendo consejos de cooperación donde estén presentes las entidades locales de solidaridad, fomentando campañas de sensibilización sobre las causas que originan las desigualdades Norte-Sur... en definitiva, que han incorporado las tareas de cooperación y solidaridad dentro el conjunto de la política municipal.

Así pues, esperamos que este libro pueda ser un instrumento útil al servicio de los cargos y técnicos locales en el día a día del trabajo que desarrollan en sus ámbitos de trabajo. Asimismo, deseamos que su lectura sea motivo para que aquellas corporaciones locales que todavía no han integrado estas políticas en su programa de trabajo se animen a hacerlo. Como decíamos en aquella primera guía, trabajar desde la administración local no debe ser sinónimo de visión localista, sino de disponer de una perspectiva global de todo lo que se refiere a la cooperación al desarrollo.

Espero que este trabajo sea útil para todos y para el objetivo que nos mueve: luchar contra las injusticias y las desigualdades y conseguir un mundo donde todos podamos ser y desarrollarnos como personas.



Joan Aguado i Masdeu
Presidente de la Confederación de Fondos
Alcalde de Vilafranca del Penedès

PARTE I

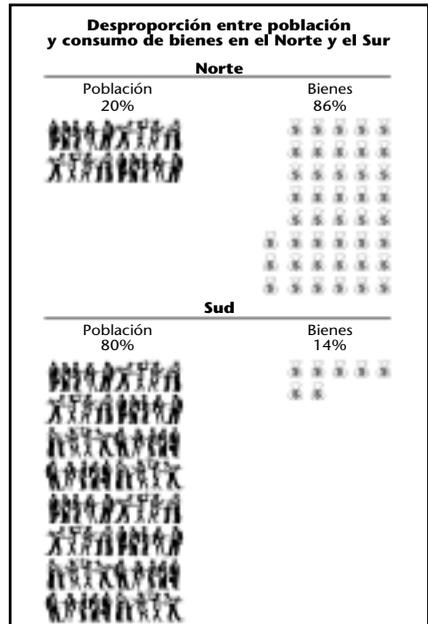
LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

I. ¿Por qué cooperar?

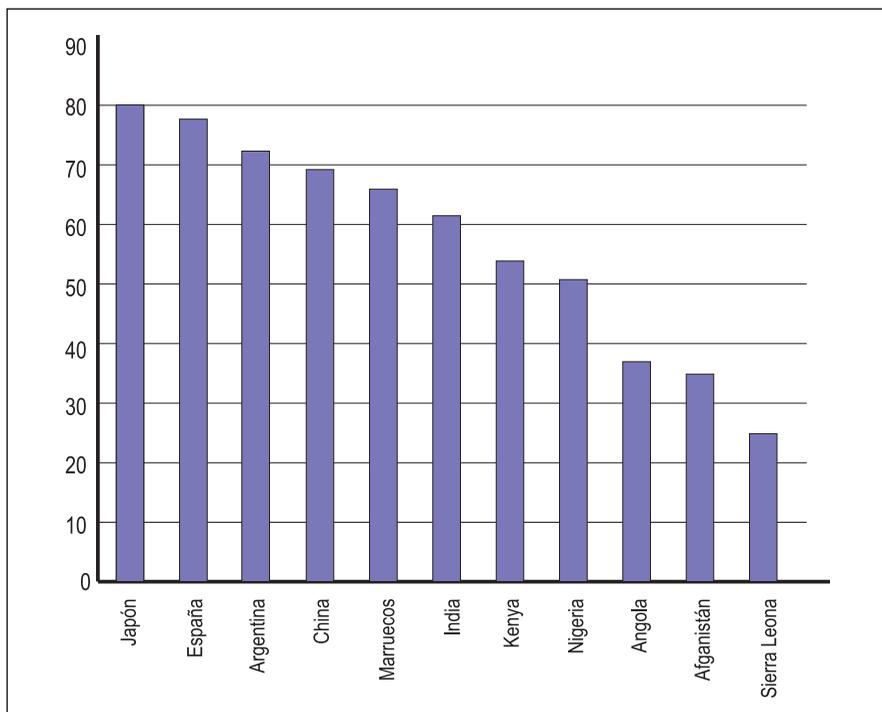
Para responder semejante pregunta es importante analizar previamente cuáles son las causas que hacen necesaria la cooperación, es decir, intentar desmenuzar y entender cuáles son los mecanismos que originan las desigualdades en el mundo.

Actualmente nos encontramos ante un proceso de globalización en el que se está evidenciando que la interdependencia de la población mundial, en términos económicos, tecnológicos, sociales, culturales y de organización política es cada vez mayor. El proceso de globalización económica, a partir del cual se pretende crear un gran mercado en todo el mundo, tomó el definitivo impulso con la caída del muro de Berlín y el fin de la política de bloques en la última década del siglo XX. Este siglo XXI nace pues, con ese proceso en construcción, en el que la ideología neoliberal se está imponiendo en todos los rincones del planeta, de manera que se están desarrollando las políticas para que caigan las barreras que todavía hoy impiden al capital y a las leyes del mercado regular los procesos de producción y la comercialización de todo tipo de bienes y servicios.

No obstante, el propio Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



No hay mucha gente, consumimos mucho.



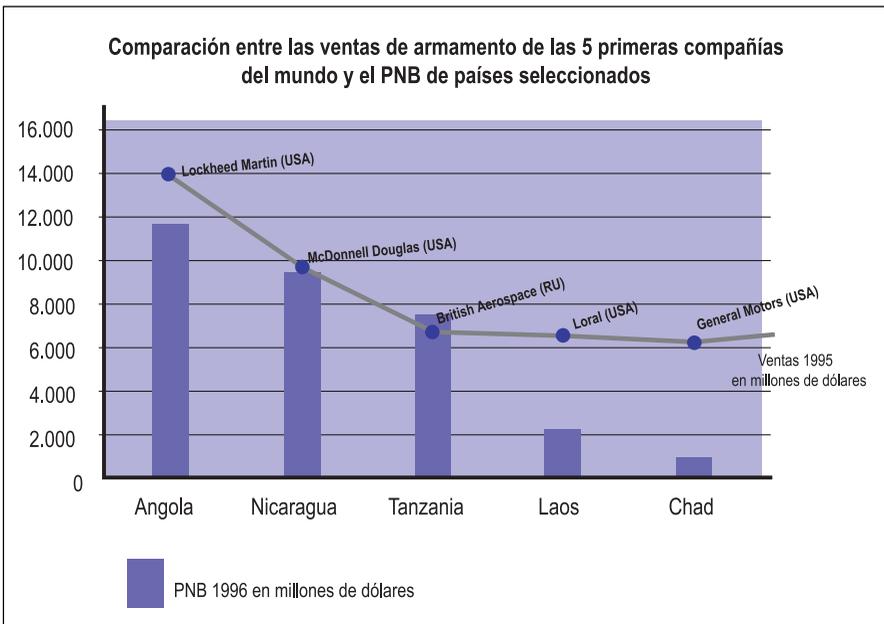
Esperanza de vida al nacer en el mundo

niveles de producción para satisfacer las necesidades materiales básicas de toda la población mundial y que posibilitan conectar un mundo que cada vez se nos hace más pequeño, gracias a la red virtual y a los nuevos medios de transporte. Sin embargo, nunca como ahora, la concentración de la riqueza y las desigualdades económicas, de derechos y de oportunidades entre los pueblos enriquecidos y los empobrecidos han sido tan grandes.

Según el informe del PNUD de 1999, los activos de los tres principales multimillonarios del planeta son superiores al PNB combinado de todos los países más empobrecidos y sus 600 millones de habitantes. De la misma manera, se observa como las desigualdades entre los pueblos se han acentuado hasta niveles escandalosos, en vez de reducirse. Así, si en 1820 el 20% más rico de la población mundial ganaba 3 veces más que el 20% más pobre, en 1870 las diferencias ya eran de 7 a 1. A principios del siglo XX, en 1913, estas diferencias aumentaron a una proporción de 11 a 1, y eran de 30 a 1 en 1960. En 1990 pasaron a ser de 60 a 1, hasta llegar a la proporción descomunal de 74 a 1 en 1997. El mismo informe expone que el 20 por ciento más rico de la población mundial controla el 86 por ciento del PIB mundial y el 82 por ciento de las exportaciones de bienes y servicios, mientras que el 20 por ciento más pobre apenas llega al 1 por ciento del PIB y las exportaciones.

Este desequilibrio brutal se traduce en diferencias en todas las manifestaciones de bienestar humano: en los países más empobrecidos del planeta la esperanza de vida se sitúa cercana a los 50 años (25 años menos que en los países más enriquecidos); la tasa de alfabetización de adultos es del 49,2% frente al 98,6%; la falta de escolarización afecta a 125 millones de niños entre 6 y 11 años,... Detrás de estas frías cifras no se esconden realidades homogéneas, donde la riqueza o la precariedad estén distribuidas de forma regular entre la población. Existen bolsas de pobreza en los países del Norte, en las que la esperanza de vida y la alfabetización distan mucho de índices tan elevados; al igual que minorías privilegiadas en los del Sur, con niveles de bienestar humano mucho más elevados que los de un entorno donde la gran mayoría de la sociedad vive en condiciones muy vulnerables, especialmente los niños, las mujeres y los pueblos indígenas. Según el PNUD (1999), los países de la OCDE también han registrado grandes aumentos de la desigualdad después de los años 80, especialmente en los Estados Unidos y el Reino Unido, países éstos donde se empezaron a desarrollar las políticas económicas neoliberales. De tal forma, al hablar del binomio Norte-Sur deberíamos referirnos, más que a la separación física entre países de un u otro hemisferio, a aquellas desigualdades, existentes en todo el planeta, entre clases sociales con distintas oportunidades.

Estas desigualdades socioeconómicas tienen unas causas estructurales. Entenderlas se hace imprescindible para justificar el por qué de las acciones de cooperación. Haciendo una lectura de la historia se puede afirmar que la prosperidad de las so-



ciudades que han ido accediendo a niveles de bienestar y la precariedad en la que viven miles de millones de personas no son realidades independientes, sin relación una con la otra. Ha habido y siguen habiendo, por tanto, procesos de enriquecimiento de unos pocos gracias al empobrecimiento de muchos. Dicho en otras palabras: la riqueza de la minoría descansa sobre la pobreza de la inmensa mayoría.

Así pues, una primera causa de estas enormes desigualdades radica en la propia historia, ya que las metrópolis levantaron su actual bienestar sobre largos siglos de colonialismo en los que explotaron los recursos naturales del Sur y explotaron impunemente a las poblaciones locales para la obtención de los mismos. Esa impunidad con la que actuó el Norte durante la *larga noche colonial* le sirvió para afianzar en gran medida su poder hegemónico y, posteriormente, su desarrollo económico e industrial. Aún es momento que los países del Norte reparen esa deuda histórica y ecológica que todavía deben a sus antiguas colonias.

Hoy día, los países del Sur, aun haber conseguido su independencia política, siguen siendo dependientes económicamente porque con la independencia no se acabó con las causas estructurales que siguen provocando desajustes económicos en las relaciones financieras, comerciales y productivas dentro del actual sistema económico internacional. Dicho *orden* mundial está basado en la entronización del llamado libre mercado, por lo que juega a favor de los intereses de las grandes empresas y bancos multinacionales frente los derechos económicos, sociales y culturales de la población mundial. Sólo de esta manera se explica que el valor bursátil de las 10 primeras multinacionales supere el PIB sumado de 150 de los 189 Estados miembros de la ONU (PNUD, 1999).

Así pues, los estados del Norte, en complicidad con dichas organizaciones multinacionales, siguen imponiendo las reglas de juego del mercado internacional, en las reuniones del G-7 (grupo los siete países más industrializados del planeta formado por Estados Unidos, Canadá, Japón, Reino Unido, Francia, Alemania y Italia) y en las del Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y de la Organización Mundial del Comercio (OMC), donde estos países tienen mayoría en las decisiones, aunque representen a menos del 15% de la población mundial, de manera que las decisiones que se



toman implican que las relaciones de intercambio comercial sigan siendo profundamente injustas para los países del Sur.

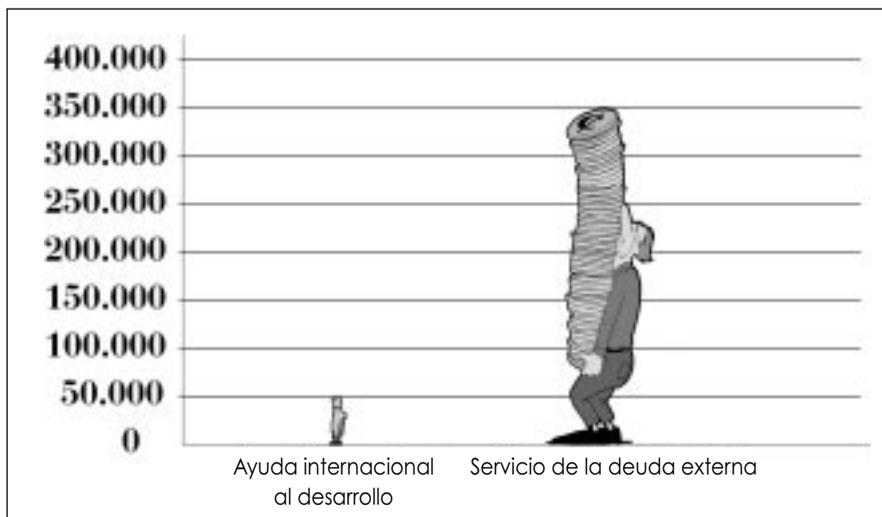
Así pues, los países del Sur no pueden negociar los precios de venta de sus materias primas, que siguen siendo sus principales productos de exportación, porque éstos están fijados a la baja por el mercado de valores. A su vez, estas materias se ven sometidas a elevados aranceles para poder introducirse en los mercados del Norte. Debido a esa especialización, las economías del Sur tienen que importar muchos de los productos básicos y manufacturados para poder subsistir, ya que no han logrado producirlos en su propio país. Sin embargo, dichos productos, procedentes su gran mayoría del Norte, no están sometidos a esa cuota arancelaria tan elevada para penetrar en los mercados del Sur, ya que los gobiernos del Norte exigen, desde su posición de fuerza como acreedores, la apertura de estos mercados del Sur sin tener, a cambio, que abrir ellos sus mercados estratégicos en el Norte. Es más, los países del mundo industrializado subvencionan sus exportaciones agrícolas con 365.000 millones de dólares anuales, arrasando de esta manera, la producción agrícola de los países empobrecidos¹. Según un estudio de las ONGD del Estado, los países del Sur pierden 700.000 millones de dólares al año a causa de las desigualdades del mercado², cifra que supone unas 20 veces lo que estos países reciben en concepto de AOD.

Todo esto implica un constante desequilibrio en la balanza comercial en los países del Sur, lo que a su vez incrementa la deuda y la poca capacidad de ahorro de estos países. La falta de ahorro interno es un impedimento para poder desarrollar políticas propias que permitan atacar el acuciante problema de la precariedad financiera, económica y social. Este hecho obliga a los gobiernos del Sur a tener que ir al mercado internacional a pedir créditos, cosa que aumenta aún más su dependencia económica con el exterior e incrementa, hasta niveles impagables, el total de su deuda externa. Así pues, por más que estos países hagan esfuerzos para pagar esa deuda, nunca la acabarán de saldar, porque ésta, en parte se paga con nuevos créditos que deberán ser devueltos en siguientes ejercicios. Así, la bola de nieve de la deuda externa se va haciendo cada vez más y más grande.

De esta manera vemos como la exigencia del pago de la deuda externa por parte de los países del Norte a los del Sur es una de las causas que impiden el desarrollo de las sociedades del Sur. Según el informe del PNUD de 2000, en 1998 los países del Sur transfirieron al Norte más de 350.000 millones de dólares en concepto del pago de la deuda, cifra que supone casi siete veces lo que los países del Norte les prestaron en concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo, algo más de 50.000 millones de dólares (PNUD 2000). Los acreedores de deuda (gobiernos, bancos, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) exigen su pago sin querer asumir las responsabilidades que a ellos también les corresponde en la gestación y su posterior mala gestión del problema.

1. El País, 15 de mayo de 2001

2. La Vanguardia, 19 de mayo de 2001

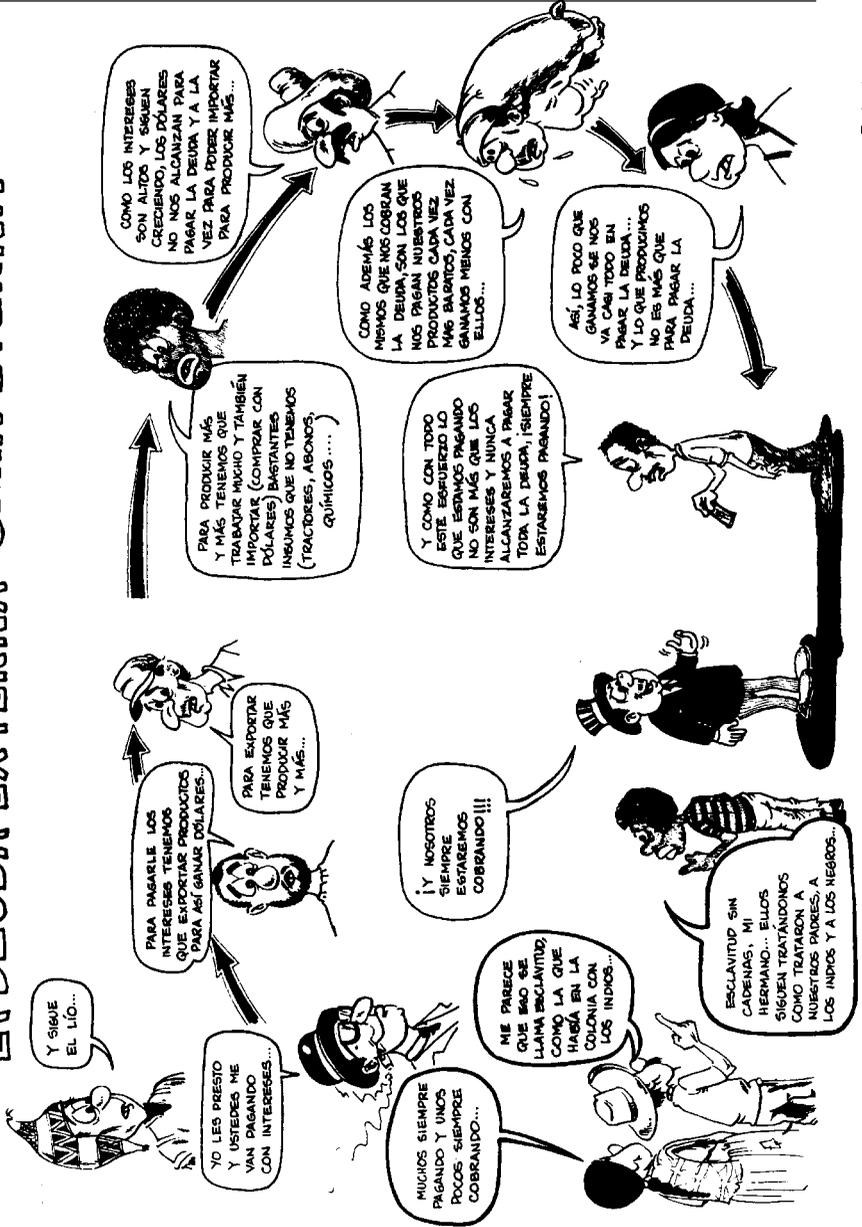


Comparación entre la AOD internacional y el servicio de la deuda externa

Los acreedores son pues responsables de haber prestado esos créditos sin haber calculado suficientemente el riesgo de morosidad; como también son responsables, con sus políticas económicas, de que a finales de la década de los 70 los intereses alcanzasen niveles tan elevados que hiciesen que la devolución de los créditos fuera imposible.

Por otro lado, los Planes de Ajuste Estructural (PAE), impuestos por los acreedores del Norte a los países del Sur a mediados de la década de los ochenta, para que dichos países pudieran renegociar su deuda externa, no han arreglado la situación sino que aún la han agravado más. Los PAE fueron creados por el FMI y el BM como recetas de saneamiento válidas para todas las economías del Sur, bajo la creencia de que si se llegaban a ajustar los macroindicadores económicos, se crearía la suficiente riqueza en estos países para que ésta se pudiese repartir entre sus habitantes y así paliar la pobreza. Su aplicación era, y sigue siendo, condición *sine qua non* para que los países del Sur puedan recibir nuevos créditos. Estos planes de ajuste no tan sólo no han conseguido frenar la pobreza sino que, como vimos con anterioridad, ésta aumentó de manera exponencial en las últimas dos décadas, ya que en realidad, dichos planes fueron concebidos para asegurarse el retorno del pago de la deuda externa y no para redistribuir la riqueza. Dicha riqueza, en muchos de los países donde se han aplicado los planes de ajuste ni tan sólo se ha creado, ya que han obtenido crecimientos negativos. Según el PNUD de 1999, más de 80 países todavía tienen ingresos *per capita* inferiores a los de hace un decenio o más, y 55 países, la mayoría en el África subsahariana, en Europa oriental y en la Comunidad de Estados Independientes (CEI), han experimentado una reducción de su ingreso. Pero es que ni tan solo en aquellos países donde se han dado crecimientos positivos han mejorado los indicadores socia-

SI LAS COSAS NO CAMBIAN LA DEUDA EXTERNA SERÁ ETERNA



DIBUJOS:
MANUEL GUILLÉN

Fuente: La deuda externa de América Latina, 1987

les, ya que este crecimiento económico precisamente se ha desarrollado a costa de devaluaciones de la moneda nacional, de la desregulación de la economía, de privatizaciones y de reajustes del gasto social que han afectado sobremanera a las bases sociales más castigadas, las cuales se han visto con menos poder adquisitivo, más inseguridad laboral y privadas de servicios básicos.

Los acreedores por tanto, son responsables de los costes sociales y ecológicos que se derivan del pago de la deuda y que repercuten sobre los pueblos del Sur. Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en nueve países los pagos del servicio de la deuda superaron el gasto anual en salud y educación, y superaron el gasto en salud en 29, incluidos 23 del África subsahariana, la región más mermada del planeta. En Tanzania, los pagos del servicio de la deuda son nueve veces el gasto en atención primaria de salud y cuatro veces el de educación primaria (PNUD, 1999). Por otra parte, la aplicación de estas políticas de ajuste ha incentivado la explotación indiscriminada de los recursos naturales, ya que su exportación es una de las pocas maneras que tienen estos países para conseguir divisas para pagar la deuda. Este hecho, como es posible imaginar, ha afectado gravemente la sostenibilidad de los recursos en el planeta.

No obstante, no todas las causas que provocan las desigualdades económicas se encuentran fuera de los países empobrecidos. Existen también causas internas, tales como la ineficacia y la corrupción de los gobernantes que evaden capitales, malgastan los créditos en importaciones de bienes de lujo y de equipamientos armamentísticos que utilizan para imponer el *orden* y perpetuarse en el poder. Otras problemáticas internas que agravan la pobreza son la discriminación de la mujer, el reparto injusto



de la tierra, la falta de una regulación que impida la explotación salvaje e impune de los recursos naturales a todos los niveles,... Todas ellas son causantes de injusticias que provocan y perpetúan la inestabilidad social y que impiden un desarrollo sostenible y sostenido que permita asegurar las necesidades básicas para toda la población.

Como se ha visto, estamos ante un sistema económicamente injusto, para las clases sociales más desfavorecidas, y medioambientalmente insostenible y dañino para toda la población mundial. La manera como se está desarrollando el actual proceso de globalización económica, sobre la base de recetas de economía neoliberal, que se están aplicando en los países del Norte e imponiendo en los países del Sur (a base de los planes de ajuste económicos) no está ayudando a acabar con las desigualdades en el mundo y los problemas medioambientales, sino que los está perpetuando y acentuado, ya que dicho proceso neoliberal no contempla ningún mecanismo de redistribución de la riqueza que se crea, ni de regulación de la explotación y consumo de los limitados recursos naturales de que disponemos.

II. ¿Qué entendemos por cooperación?

Ante todas estas situaciones de injusticia y desajuste, han sido muchas las respuestas que se han ido dando, desde distintos lugares del planeta, con la intención de paliar el desastre de la globalización de la pobreza en todos sus ámbitos. Así pues, los pueblos del Sur han desarrollado procesos en los que se han organizado para defender y recuperar, desde su propia dignidad, aquello que, de una manera u otra les es negado, que es el poder disfrutar plenamente de sus derechos económicos, sociales, culturales y naturales. Históricamente han sido distintas las formas que dichos pueblos han emprendido para intentar revertir la situación de pobreza: reivindicaciones organizadas que muchas veces han combinado marchas, actos de desobediencia civil, levantamientos populares, luchas armadas,... con la reformulación de modelos sociales alternativos a lo propuesto, que han intentado dar salida a la situación de precariedad desde el trabajo comunitario. A su vez, también la sociedad civil del Norte se ha organizado de distintas maneras con el objetivo de solidarizarse con las causas y la lucha por la justicia social emprendida por los pueblos del Sur.

Así pues, la política de cooperación debe de ser entendida dentro de ese marco de búsqueda de la reconstitución de la justicia social y del reconocimiento a las poblaciones empobrecidas de sus derechos más fundamentales, derechos que son inherentes a cada ser humano por el simple hecho de serlo. De esta manera, la cooperación al desarrollo debe ser entendida como algo más que un mero mecanismo de redistribución de recursos financieros y tecnológicos con los que se pueda permitir un cierto desarrollo a escala local; esto es, como un ejercicio de solidaridad con el trabajo que ya realiza la sociedad civil organizada del Sur. Obviarlo puede dar paso a una cooperación asistencialista o paternalista, que no dé respuesta a las propias necesidades de la población. La cooperación debe ser vista, por tanto, como un proceso compartido, en que el diálogo y el intercambio sirvan como instrumentos para ir avanzando en el objetivo común de construir sociedades más justas. En este sentido, se debe entender la cooperación como un mecanismo que permita crear las condiciones para que los pueblos puedan satisfacer sus necesidades por sí mismos, sin dependencia del exterior, y así reforzar la capacidad de decisión de estas sociedades sobre su propio futuro para sentar las bases de su bienestar.

Actualmente la cooperación al desarrollo se lleva a cabo, en su mayor parte, a través de proyectos a medio y largo plazo, los cuales en su mayoría hacen hincapié en la satisfacción de necesidades básicas de alimentación, sanidad, potabilización de las aguas, educación y vivienda. Existen también otro tipo de programas que están enfocados en reforzar el tejido social mediante la formación y la capacitación. De la misma manera, la ayuda de emergencia y la acción humanitaria, son concebidas como cooperación al desarrollo. Se entiende por ayuda de emergencia la asistencia puntual en momentos de catástrofes naturales y/o bélicas, y por acción humanitaria, la asistencia en un marco de tiempo muy prolongado y en un ámbito de trabajo en el que hay una ruptura definitiva del equilibrio en el que vive una población. En sintonía con lo expuesto anteriormente, y a fin de evitar la creación de dependencia, dichas actuaciones deberían de estar concebidas desde las iniciativas locales y de manera que pudiesen ser mantenidas una vez que cesara la transferencia de recursos.

Dentro de esta nueva dimensión de lo que debemos entender por cooperación, es importante tener en cuenta, como se decía anteriormente, que ese binomio Norte-Sur ya ha superado la mera escala geográfica. La estrategia de la cooperación debe dejar de ser, por tanto, una cuestión que atienda puramente a necesidades concretas de países del Sur, para pasar a ser también una cuestión que contemple esa dimensión más global. En este sentido, cada vez hay más gente que entiende que los proyectos llevados a cabo sobre el terreno no constituyen la única forma de cooperación y que, por tanto, ésta debe incluir programas de educación para la paz y el desarrollo y de sensibilización, ya que es a través de estos programas que se puede informar a la ciudadanía sobre cuáles son las causas de las desigualdades y las realidades existentes en el Sur y de la necesidad imperiosa de avanzar hacia un nuevo orden económico mundial que sea más justo para toda la humanidad. De poco serviría si esta redistribución de recursos que realizan los proyectos de cooperación no fueran acompañados de esa labor de denuncia sobre las raíces de la injusticia social y de actuaciones concretas de presión política como son las campañas a favor de los derechos humanos, de la prohibición de la venta de armas ligeras, del aumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hasta alcanzar el 0,7% del PIB de los países enriquecidos, de la abolición de la deuda externa,... todas ellas necesarias para el diseño de un nuevo orden económico mundial que anteponga las necesidades básicas de las personas a los beneficios empresariales.

De esta manera, la cooperación al desarrollo debe responder al objetivo de solidarizarse con las luchas de los pueblos y de reparar esa deuda histórica, ecológica, económica y social que el Norte le debe al Sur. A la vez, la cooperación debe ser entendida en todo momento bajo esta triple dimensión de transferencia de recursos o de redistribución de la riqueza, de sensibilización sobre las causas que provocan la pobreza y del ejercicio de la presión política, ya que corregir las manifestaciones de las desigualdades sin atacar la raíz de los problemas es limitarse a paliar un estado de cosas que debe ser subvertido. El objetivo último de la cooperación para el desarrollo debe ser un mundo donde la cooperación, tal como hoy la entendemos, sea innecesaria.



*Campaña unitaria en Cataluña:
«El desarrollo, un derecho de todos
los pueblos» (2000)*

III. Los límites de la cooperación centralizada

Todavía persiste la idea de que la cooperación al desarrollo es una competencia exclusiva de los gobiernos estatales o de las instancias supraestatales. En este caso hablamos de cooperación centralizada, que no es la única y que, por otra parte, ha mostrado históricamente limitaciones muy importantes. Desde diferentes ONG y entidades de estudios se han puesto de manifiesto estas limitaciones. Los vicios de la ayuda estatal están presentes en todos los países donantes, pero son especialmente evidentes en el caso del Estado español.

En primer lugar, la ayuda realizada por el gobierno central no se dirige a la satisfacción de las necesidades humanas básicas. La satisfacción de necesidades en materias tales como alimentación, vivienda, salud o educación deberían ser el objetivo de las actuaciones de cooperación internacional. Sin embargo, los cálculos sobre el porcentaje de la ayuda oficial española que se destina a prioridades sociales oscilan entre el 2% y el 11% (GÓMEZ GIL).

En segundo lugar, la elección de los países destinatarios de la ayuda no responde a la voluntad de priorizar a las regiones más necesitadas del planeta, ni tampoco a la de establecer un trabajo continuado con países con los que existen vínculos históricos. La elección de los países se basa en criterios de conveniencia estratégica y de intereses comerciales. De hecho, el defecto más grave de la ayuda oficial hecha desde el Estado español es el importantísimo peso de ayuda ligada, es decir, de ayuda concedida a gobiernos a condición de que se utilice el dinero para la adquisición de bienes y servicios de empresas españoles. Bajo el título de ayuda oficial al desarrollo se esconde una política de apoyo a los intereses empresariales españoles en el extranjero. Es el caso de los Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD), créditos prestados por el Instituto de Crédito Oficial (ICO), los cuales a menudo son denunciados ya que constituyen un compendio de todos los errores de la cooperación centralizada: ayuda a gobiernos (no a organizaciones de base ni a entidades locales), ayudas en forma de crédito (no a fondo perdido, con lo que aumentan el endeudamiento de los países receptores), ayuda no orientada a las necesidades básicas (estos créditos suelen servir para financiar grandes infraestructuras) y ayuda ligada a intereses comerciales. El gobierno central debería revisar su política crediticia en el campo de la cooperación, ya que ésta hace que la ayuda oficial española sea de las más ligadas de aquellas que existen en el seno de la OCDE (en su último informe dicho organismo cifra la ayuda ligada en casi un 74% del total de la ayuda), hecho que ha sido reiteradamente cuestionado por el propio Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), organismo responsable de la ayuda que realizan los socios de dicha organización de la cual el Estado español también forma parte (CAD, 1998).

Cabe decir, en tercer lugar, que la ayuda oficial hecha desde los gobiernos ve muy limitada su capacidad de tomar opciones políticas a favor de los más desfavorecidos. La defensa de los derechos humanos y de los pueblos y el refuerzo de poderes locales y estructuras organizativas locales suelen caer fuera de ámbito de una cooperación mediatizada por las presiones políticas a que están sometidos los gobiernos estatales.

IV. La cooperación descentralizada

1. Definición de la cooperación descentralizada

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

No obstante, el concepto de cooperación descentralizada se concibe, por encima de que el agente que gestiona los recursos sea una institución u organismo no gubernamental, en la manera como se gestionan estos recursos y, por tanto, en como se llevan a la práctica las acciones de cooperación sobre el terreno. Así pues, la cooperación descentralizada se fundamenta por su voluntad de participar en proyectos de desarrollo humano y sostenible de los pueblos, en los que la participación popular sea un elemento central; esto es, en la defensa y promoción de los derechos y las necesidades básicas de las poblaciones en el ámbito social, económico y cultural, a través de una gestión conjunta, nacida de las propias iniciativas del tejido social del Sur, y el máximo de respetuosa con el medio ambiente.

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

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

Los agentes de la cooperación descentralizada son, por consiguiente, tanto las instancias administrativas distintas a la del gobierno estatal (gobiernos autonómicos, entidades de ámbito provincial o insular, fondos de cooperación, ayuntamientos, mancomunidades, etc.), como las organizaciones que surgen de la sociedad civil organizada (ONG, sindicatos, entidades ciudadanas, etc.). El siguiente esquema ayuda a comprender cuáles son los agentes que promueven la cooperación descentralizada:

TIPO DE COOPERACIÓN	Pública	Sociedad civil organizada
Descentralizada	Entre instituciones municipales o supramunicipales y/o entre éstas y sociedad civil organizada	ONGD, asociaciones, sindicatos, entidades, colectivos, comités...
Centralizada	Cooperación <i>multilateral</i> : entre instituciones supraestatales y estados Cooperación <i>bilateral</i> : entre dos estados	

Agentes que promueven la cooperación descentralizada y centralizada

2. Dimensión de la cooperación de las administraciones descentralizadas en el Estado español ³

La realidad de la cooperación descentralizada llevada a cabo por las administraciones autonómicas y locales en los últimos años se ha visto substancialmente reforzada por el incremento de las aportaciones de recursos humanos y económicos. Así pues, dicha acción ha alcanzado un papel cada vez más destacado en el sistema español de cooperación para el desarrollo. Las aportaciones de la administración descentralizada han crecido, en los últimos cinco años, a una tasa superior a la del conjunto de la AOD, incrementando su cuota en el conjunto del sistema, sin que pueda afirmarse que se haya alcanzado, hasta el momento, el límite a sus posibilidades expansivas.

La evolución de los recursos canalizados a través de este tipo de cooperación registra una expansión continuada, pasando de los 1.399 millones de pesetas registrados en 1989, a los 30.558 millones de pesetas en 1999. Como consecuencia de esta evolución de los recursos, el peso de la cooperación realizada por entes locales y comunidades autónomas en el total de la AOD, que estaba situado en la primer mitad de los noventa en una cuota de entre el 2% y el 3%, pasa a suponer el 14,35%, en 1999. El hecho de que la cooperación autonómica y local se haya situado por encima del 14% de los desembolsos totales de la AOD, confiere un rasgo distintivo a la cooperación española. Un rasgo que habrá de mantenerse en el futuro, pues no parece que esta modalidad haya agotado ya sus posibilidades de crecimiento.

Desde un punto de vista cuantitativo, la aportación de las comunidades autónomas a las tareas de ayuda es algo superior a la propia de las entidades locales. En concreto, en 1999, de los 30.500 millones de pesetas de cooperación realizada desde comuni-

3. Las cifras de este apartado están extraídas del Estudio de cooperación descentralizada, realizado por José Antonio Alonso a encargo de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España, y también del Seguimiento PACI 99 de la Oficina de Planificación y Evaluación

dades autónomas y ayuntamientos, algo más de 16.900 millones (55%) correspondía a las comunidades autónomas, quedando un resto de más de 13.600 millones (45%) para el conjunto de las entidades locales. Las siguientes tablas muestran la evolución, en millones de pesetas, de la cooperación descentralizada durante la última década:

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Comunidades Autónomas	0	1.618	2.439	3.275	2.658	2.942	7.582	10.688	11.012	15.285	16.905
Entidades Locales	1.399	755	382	514	1.527	2.374	7.085	8.692	9.751	12.858	13.653
Total cooperación descentralizada pública	1.399	2.373	2.821	3.789	4.185	5.316	14.667	19.380	20.763	28.143	30.558

Cooperación pública descentralizada

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total AOD	65.470	98.453	131.125	155.463	165.853	175.653	168.101	160.107	181.528	208.100	212.940
Total COD	1.399	2.373	2.821	3.789	4.185	5.316	14.667	19.380	20.763	28.143	30.558
% COD s. AOD	2,14	2,41	2,15	2,44	2,52	3,03	8,73	12,10	11,44	13,52	14,35

Comparación entre ayuda oficial central (AOD) y cooperación oficial descentralizada (COD)

La permanente sensibilización de la sociedad española respecto a la situación del mundo en desarrollo es un elemento de presión a favor de una creciente y más activa implicación de las administraciones autonómicas y locales en las tareas de ayuda internacional. Ejemplo de ello fue la movilización ciudadana que en 1994 reivindicó en numerosas ciudades del Estado, a través de acampadas en las calles, el incremento de la aportación de las instituciones públicas a cooperación hasta llegar al 0,7% de sus recursos propios. Como se ve en los gráficos, esta campaña de presión política logró multiplicar casi por tres, de un año para otro, los recursos que entonces destinaban a cooperación las administraciones autonómicas y locales.

V. El papel de los municipios

El municipio es el cauce de participación más directo e inmediato de los ciudadanos en sus responsabilidades democráticas, una de las cuales es la de exigir y comprometerse en políticas solidarias. Las entidades locales, como institución más cercana a la gente, deben recoger y estimular la creciente preocupación social ante la crítica situación en que sobrevive la inmensa mayoría de la población. La cooperación, entendida como una cuestión de justicia, no es un asunto tan sólo de los gobiernos sino del conjunto de la sociedad. Es, por tanto, algo que atañe a los ayuntamientos como primera instancia política.

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

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

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

VI. Marco jurídico de la cooperación desde los municipios

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

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

La propia Ley española de Cooperación Internacional para el Desarrollo 23/1998, de 7 de julio, en su artículo 20 expresa que *“la cooperación para el desarrollo que se realiza desde las Comunidades Autónomas y las Entidades locales es expresión solidaria de sus respectivas sociedades”* y entiende que *“la acción de dichas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución”*. En el artículo 23 de dicha ley, en el apartado correspondiente al Consejo Interterritorial, se contempla que *“reglamentariamente se regulará su composición y funcionamiento garantizándose la presencia e intervención de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales o de aquellas instancias de coordinación supramunicipal en quien éstos expresamente deleguen.”*

En el reglamento que desarrolla la composición y funciones de la Comisión Interterritorial (BOE, Real decreto 22/2000 del 14 de enero) se hace un reconocimiento explícito a los Fondos de Cooperación al decir, en el artículo 4, que *“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 éstas expresamente deleguen, en particular los Fondos de Cooperación y Solidaridad, serán elegidos por la asociación del ámbito estatal con mayor implantación, de acuerdo con sus propios procedimientos internos.”*

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

VII. El reconocimiento de la cooperación desde el ámbito local

Si los años 70 son los del lanzamiento de la idea de la ayuda oficial al desarrollo desde los países del Norte hacia los del Sur, en los años 80 tiene lugar el reconocimiento del papel que pueden jugar las instituciones locales en este esfuerzo. Los primeros acontecimientos importantes son 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 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 ONG. 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, proyectos...

En 1988 la Conferencia del Consejo de Europa sobre Interdependencia y Solidaridad, celebrada en Madrid, recomienda impulsar la cooperación descentralizada. En 1989 la Comisión de las Comunidades Europeas empieza a hablar de Cooperación Descentralizada y abre una línea presupuestaria específica, la B7-6430, de la Dirección General VII, dedicada al desarrollo. La Conferencia Internacional Sur-Norte, que tuvo lugar en Bulawayo (Zimbabwe) en 1990, con participación de poderes locales y ONG 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.

De 1992 son la Carta de Berlín y su Plan de acción, resultado de la conferencia celebrada en esta ciudad bajo el título *“Iniciativas locales para un desarrollo sostenible”*, con la participación de ONG, autoridades 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 ámbito local. Establece los principios que deben guiar las relaciones entre Norte y Sur: democracia, sostenibilidad, justicia, equidad, tolerancia, acción conjunta e interdependencia.

Un ejemplo reciente de reconocimiento de la especificidad y el valor de la cooperación descentralizada por parte de las instituciones europeas lo encontramos en el Reglamento 1659/98 del Consejo de las 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 nuestro país las iniciativas de solidaridad con el Sur desde instituciones locales empiezan a crecer de forma importante en los años 80. Es al inicio de esa década cuando un grupo de entidades coordinadas por Justicia y Paz impulsaron una campaña ciudadana de recogida de firmas para pedir que el Estado español cumpliera

ra 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 que, aunque no consiguió 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 a 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 Fonda* (1988); en Valencia, 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).

Asimismo, en septiembre de 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 momento fundacional se acordó trabajar de una manera coordinada pero con una total independencia entre los distintos fondos.



«Norte-Sur: un solo futuro, una tarea común»

Por otra parte, la I Jornada sobre la Cooperación al Desarrollo desde las Corporaciones Locales, organizada por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y celebrada en Valladolid en 1989, supuso un reconocimiento de la relevancia que por aquel entonces estaba adquiriendo este sector. También desde el mundo de las ONGD se ha prestado una especial atención a la cooperación hecha desde instituciones autonómicas y locales, un interés que se tradujo en la celebración de la I Jornada de Cooperación Descentralizada en Getafe, en junio de 1996. La II Jornada tuvo lugar en Alcorcón en junio de 2000. Ambas Jornadas se organizaron conjuntamente entre la Confederación de Fondos y la Coordinadora de ONGD de España (CONGDE).

PARTE II

LA COOPERACIÓN MUNICIPAL EN EL MARCO DE LOS FONDOS DE COOPERACIÓN

I. La necesidad de coordinar esfuerzos: los fondos como respuesta

Tal como hemos visto en el capítulo anterior, el ámbito local es un espacio privilegiado para tejer redes de solidaridad entre los pueblos del Norte y del Sur. Estas redes deben ir construyéndose a partir de la participación ciudadana en asociaciones diversas, sindicatos, centros educativos, etc. El municipio, como instancia institucional más cercana a la ciudadanía, tiene la responsabilidad de colaborar con estas iniciativas sociales y de ofrecerles cauces para ejercer su vocación de solidaridad. Desde el municipio debe hacerse una política de apoyo a las iniciativas locales, de coordinación de esos esfuerzos y de sensibilización en torno a la necesidad de una mayor equidad entre Norte y Sur. El municipio es, pues, un lugar idóneo para practicar esa cooperación descentralizada de que hablábamos: desligada de grandes presiones políticas, ajena a intereses comerciales y tendente a un desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social, ambiental y político.

Sin embargo, la cooperación hecha desde el municipio tiene sus propios riesgos. El primer gran riesgo es el de la atomización, es decir, el de la multiplicación de pequeños esfuerzos dispersos tanto en el espacio como en el tiempo. La proliferación de pequeños proyectos, a menudo fragmentarios, en áreas geográficas lejanas unas de otras y que no siempre tienen continuidad en el tiempo, no constituye el mejor camino para un trabajo de cooperación que aspire a consolidarse y a ser constantemente evaluado y reorientado. El segundo gran riesgo es el de la asunción de responsabilidades para las que no se tienen la capacitación y los recursos necesarios. Un buen trabajo de cooperación requiere personal técnico capacitado para evaluar y seleccionar proyectos, requiere capacidad para hacer un seguimiento de su ejecución, y requiere voluntad de informarse y reflexionar continuamente sobre cuál es el trabajo de cooperación que debe hacerse desde el ámbito local.

Los fondos de cooperación tienen la vocación de dar y ser respuesta a esas limitaciones. El análisis y la reflexión en torno a las diversas experiencias de cooperación municipal llevadas a cabo en el Estado español a partir de la década de los 80 mostró a los propios municipios la necesidad de crear instancias que facilitaran la coordinación supramunicipal y optimizaran el trabajo de las diferentes administraciones locales. Los fondos son sobre todo espacios de coordinación entre las diferentes entidades locales, que evitan, de esta manera, modelos de cooperación contradictorios entre ellas.

La existencia de los fondos se basa, pues, en la necesidad de coordinar la acción de diferentes instancias que quieren hacer un trabajo de cooperación descentralizada, un principio recogido por la Ley de Cooperación Internacional española: *“El alto número de instituciones y entidades participantes en la política de cooperación ha propiciado el desarrollo de un programa de ayuda desconcentrado y descentralizado y donde es preciso alcanzar la adecuada colaboración, complementariedad y coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas y los diferentes actores de cooperación, capaz de asegurar y garantizar la mayor eficacia y coherencia del propio programa de ayuda”* (Exposición de Motivos de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 23/98).

Resulta de singular importancia el hecho de que las propias ONG que trabajan en el campo del desarrollo han recomendado la creación de fondos de cooperación en las comunidades autónomas que no los tienen. La Coordinadora de ONG para el desarrollo afirma que la propuesta de los fondos *“resulta una eficaz herramienta administrativa y técnica de cooperación municipal que evita duplicidades de financiación y gastos de gestión”*. Los fondos, añade, *“dan una mayor consistencia y continuidad a los proyectos, y facilitan la relación entre las administraciones y las ONGD”* (CONGDE, 1999).

La adecuación de los fondos de cooperación como respuesta al riesgo de descoordinación que entraña la cooperación descentralizada ha sido puesta de manifiesto por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), es decir, por el organismo especializado en cooperación internacional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): *“La descentralización de las actividades de ayuda bien puede llevar a la dispersión de los esfuerzos y a cierta falta de coherencia en las acciones emprendidas. Los fondos de cooperación y solidaridad regional son otras características interesantes y positivas de la ayuda española. Permiten a un municipio más pequeño, que no puede permitirse crear su propio programa de ayuda, agruparse en “Fondos de Cooperación” regionales constituidos en forma de organizaciones sin ánimo de lucro”* (CAD, 1998).

II. ¿Qué son los fondos de cooperación?

Un fondo de cooperación es un organismo sin ánimo de lucro que reúne y coordina a ayuntamientos y otras instituciones públicas y privadas con la finalidad principal de crear un fondo económico para contribuir al desarrollo de los países empobrecidos y para realizar campañas de sensibilización sobre las causas que 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 puede tomar la de un consorcio). El ámbito territorial de los fondos es el de la comunidad autónoma, excepto en el caso de las Islas Baleares, en las que la realidad geográfica hizo que se adoptara la isla como ámbito territorial.

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

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

El objetivo inicial de los fondos de cooperación es el de la gestión conjunta de los recursos económicos que las diferentes entidades que los conforman destinan a la cooperación con los países del Sur. La experiencia de los fondos, sin embargo, ha puesto de manifiesto que aquello que realmente les da sentido es el diseño y la puesta en práctica de un modelo propio de cooperación. Podemos decir, por tanto, que la existencia de los fondos responde a un doble objetivo: por una parte, se trata de ofrecer a las entidades locales un instrumento de colaboración en materia de cooperación, de forma que se evite el riesgo de atomización y dispersión de las iniciativas; por otra parte, se intenta crear un programa de trabajo solidario de perfiles propios, para superar así las limitaciones de la cooperación centralizada.

III. Los fondos, un instrumento al servicio de los municipios

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

Para las ONG y asociaciones que llevan a cabo una tarea de solidaridad con el Sur, el establecimiento de los fondos tiene la ventaja innegable de ofrecer una alternativa a la dispersión de microconvocatorias y de criterios de financiación de proyectos. Los municipios y otras instituciones que forman los fondos establecen unos criterios comunes de trabajo de cooperación y ofrecen unas bases únicas. Para las ONG, esto supone una garantía y facilita en gran medida su relación con las administraciones con las que pueden trabajar.

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

Los fondos de cooperación se marcan el objetivo de que su metodología de trabajo sea ágil y de que su gestión económica sea impecable. Los gastos de gestión deben representar, sobre el presupuesto de fondos de cooperación, una cantidad inferior al 10%. La gestión debe marcarse el objetivo de que toda la actuación del fondo de cooperación se haga con la máxima transparencia: desde la selección de los proyectos a su seguimiento, pasando por los propios gastos de gestión y personal y cualquier otra actividad que se lleve a cabo. Los fondos de cooperación son, en definitiva, gestores de dinero público, y como tal deben responder públicamente de la utilización de ese dinero.

Para que un ayuntamiento sienta a un fondo de cooperación como la mejor fórmula para desarrollar una política de cooperación, el fondo tiene que organizar su trabajo

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

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

IV. La realidad de los fondos de cooperación

Como muestra la siguiente tabla, en la actualidad los diferentes fondos agrupan a más de 580 socios. En el año 2000, entre todos los fondos, se gestionaron más de 1.400 millones de pesetas y se aprobaron más de 280 proyectos de cooperación y sensibilización.

Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad	Fecha de Creación	Número de socios	Recursos gestionados 2000 (a)	Proyectos aprobados 2000
Fons Català	1986	240	622	133
Euskal Fundoa	1988	67	140	13
Fons Valencià	1992	70	75	17
Fons Mallorquí	1993	53	350	54
Fons Menorquí	1993	45	143	38
Fondo Galego	1997	61	20	6
Fons Pitiús	1999	15	105	23
Fondo Andaluz	2000	33	25	—
TOTAL		584	1.480	284

Relación de los Fondos miembros de la Confederación de Fondos (a) en millones de pesetas

PARTE III

EL TRABAJO DE LOS FONDOS DE COOPERACIÓN

I. Un programa de trabajo para los fondos de cooperación

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

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

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

Frente a la vulnerabilidad de que se parte, debemos aspirar a la sostenibilidad, entendida también en un sentido que vaya más allá del sentido original según el cual la

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

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

II. Cooperación al desarrollo

La cooperación al desarrollo constituye el eje central del trabajo de solidaridad que pueden hacer los ayuntamientos en el marco de los fondos de cooperación. Conviene distinguir entre la cooperación al desarrollo propiamente dicha y otras formas de solidaridad, como son la ayuda humanitaria y la ayuda de emergencia, tratadas en el capítulo siguiente. Aquello que debe definir a la cooperación al desarrollo es la vocación de resolver las necesidades estructurales que se encuentran tras las carencias de las poblaciones del Sur, la voluntad de actuar de manera transformadora tanto en el Sur como en el Norte (donde debe haber una tarea de educación y sensibilización) y el establecimiento de una relación de igualdad en el trabajo, de manera que se atiendan las demandas de la población que se debería beneficiar de estas acciones.

La cooperación al desarrollo se traduce en la identificación conjunta de necesidades, la financiación, la gestión, el seguimiento y la evaluación de proyectos de cooperación en los países del Sur. Debe partirse de la base de que no todos los proyectos tienen un mismo impacto sobre el bienestar de las sociedades del Sur y que hay que seleccionar entre diferentes propuestas y definir una línea de actuación. Hay que superar las limitaciones de la ayuda estatal, orientada a los grandes proyectos y condicionada por intereses comerciales, y marcarse el objetivo central de satisfacer las necesidades básicas de la población. Tal como las definen los organismos internacio-



Asamblea en la comunidad de El Palomar (Bolivia)

nales, estas necesidades son alimentación, agua potable, sanidad, educación y vivienda.

Los ayuntamientos y los fondos de cooperación pueden tender a especializarse en la cooperación municipalista, es decir, en el apoyo a las entidades locales de los países del Sur. Debido a la mayor cercanía de los poderes públicos locales a la ciudadanía, es más factible que los recursos que se gestionan a través de los poderes locales redunden en favor del bienestar de la población que si éstos se gestionan desde los gobiernos centrales. El refuerzo de estas instituciones supone, además, una buena opción en favor de una profundización en la democracia y de la participación ciudadana.

Los proyectos de cooperación que se financien y se gestionen deben responder a una idea de cooperación no creadora de dependencia, atenta a las demandas de los colectivos vulnerables y responsable desde el punto de vista ambiental.

Para que la cooperación para el desarrollo responda al objetivo de no crear dependencia, los proyectos que se financien y gestionen deben marcarse el objetivo de crear formas de producción, infraestructuras o servicios que puedan mantenerse de manera autónoma una vez que ha finalizado el período de financiación. Es decir, proyectos que creen las bases de un futuro en que las comunidades receptoras de ayuda satisfagan sus necesidades sin recurrir a la ayuda procedente del Norte.

Junto con la no creación de dependencia, la necesidad de participación de los beneficiarios es la otra gran cuestión a la que deben atender los proyectos. La intervención de las comunidades del Sur en el momento de definir sus propias necesidades es básica si se pretende alentar un proceso de desarrollo que no caiga en saco roto por un excesivo asistencialismo. La participación implica además corresponsabilidad: en todo proyecto debe haber una implicación de la población que puede traducirse en aportaciones en materiales, en conocimiento o en mano de obra y en el compromiso de respeto a unas condiciones referentes a sostenibilidad, formación, situación de la mujer, etc.

Los proyectos de cooperación deben servir a la satisfacción de necesidades básicas de forma directa o mediante el impulso a las condiciones que hagan posible una mejor respuesta a las carencias. Reforzar el poder local, reforzar los grupos de bases o las redes existentes favorece, a más corto o más largo plazo, el bienestar de las personas y las comunidades. Por otra parte, la mejora de las condiciones de vida es inseparable de la lucha en favor de los derechos humanos y de la defensa de los valores democráticos.

El respeto ambiental es otro de los imperativos básicos del trabajo de cooperación. El objetivo debe ser la sostenibilidad, entendida como la capacidad de satisfacer las necesidades de hoy sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas propias. Debe entenderse que no existe una contradicción entre el respeto ambiental y el bienestar humano, y debe profundizarse en la búsqueda de caminos de creación de este bienestar humano con menos generación y consumo de recursos. Van en esta línea proyectos que incorporan aspectos como las energías renovables, la gestión forestal sostenible, la agricultura ecológica, la recuperación de residuos o la reutilización del agua.



Proyecto comunitario de conducción de agua potable en Somoto (Nicaragua)

El trabajo con los colectivos especialmente vulnerables, desfavorecidos u oprimidos debe ser otro eje básico de toda política de cooperación. La mejora de las condiciones de la mujer y el apoyo a su autonomía y a su participación social es siempre una buena opción a favor de la infancia, y del futuro y el bienestar del conjunto de la comunidad. La infancia es, obviamente, un colectivo vulnerable, con el que se debe trabajar con el objetivo de su formación y su integración laboral y social futura. La defensa de las minorías étnicas y los pueblos indígenas es, finalmente, una apuesta por la diversidad cultural y por los derechos de todos los pueblos.

Otro aspecto a destacar, también en el ámbito de la cooperación al desarrollo, es el de la necesidad de que las autoridades locales sean sensibles a las demandas y propuestas de la sociedad civil organizada en este sector. En este sentido, es especialmente interesante el trabajo con aquellos grupos de inmigrantes que se organizan para cooperar, desde el Norte, con su comunidad de origen. Cuando estos grupos proponen iniciativas de cooperación es muy importante darles cobertura, ya que éstas pueden contribuir a modificar la visión que se tiene de la inmigración, tanto en el país de acogida como en el país de origen de los propios inmigrantes. Estas acciones pueden ayudar a sensibilizar a la población de acogida, al mejorar su conocimiento sobre las causas de los flujos migratorios. De la misma manera, pueden contribuir a mejorar las condiciones de vida en las comunidades de origen y, así, dar alternativas a aquellas personas que aún no han emigrado.

Es importante no confundir este tipo de acciones, propias de la cooperación al desarrollo, con aquellas que se hacen para dar acogida a los inmigrantes recién llegados a

nuestras tierras. Ambas son necesarias, por lo que es estéril el debate sobre cuáles son más prioritarias. Sin embargo, sí que es importante que, desde las instituciones, se entiendan como acciones a desarrollar desde distintos marcos de trabajo. Así pues, para abordar con éxito la consecución de acciones de solidaridad con aquellas personas que vienen a vivir y trabajar a nuestra región, procedentes del Sur geográfico, es muy recomendable que desde los entes locales se defina, conjuntamente con las organizaciones de acogida y con los propios inmigrantes, una política específica de integración que sea diferenciada de la política de cooperación propiamente dicha. En este sentido, se hace necesario disponer de una partida presupuestaria específica para dar cuerpo a esta política de integración sin que ello afecte a la aportación municipal del 0,7%.

III. Ayuda humanitaria y ayuda de emergencia

Cada vez más, por desgracia, la opinión pública identifica la solidaridad internacional con las ayudas de emergencia con que se da respuesta a los diferentes tipos de catástrofes que aparecen en los medios de comunicación: guerras, movimientos masivos de población, desastres naturales, etc. Es necesario empezar, de nuevo, con una precisión terminológica: la distinción entre la ayuda humanitaria y la ayuda de emergencia.

La ayuda humanitaria es una respuesta a situaciones de extrema pobreza, precariedad, guerra, hambre, etc. que se da de manera más o menos permanente. La ayuda humanitaria intenta dar solución a estas necesidades mediante recursos externos aportados por los “donantes” (en los países del Norte) a los “receptores” (en los países del Sur). No es una forma de cooperación adecuada para los casos en que son



Campamento saharauí en Tindouf (Algeria)

posibles formas de trabajo que permitan que sean las sociedades del Sur quienes protagonicen el esfuerzo por mejorar su desarrollo humano. Sin embargo, ésta puede ser una cooperación necesaria en situaciones límite que se prolongan en el tiempo, como es el caso de poblaciones refugiadas. En este sentido, los fondos de cooperación y solidaridad tienen una amplia experiencia de trabajo con el pueblo saharauí, que precisa de la ayuda humanitaria internacional para poder seguir luchando por su dignidad.

La ayuda de emergencia, por su parte, pretende la satisfacción de necesidades básicas que se han revelado como urgentes a causa de situaciones más imprevistas que

estructurales (aunque la vulnerabilidad ante los desastres naturales o las condiciones de brote de un conflicto son realidades estructurales). La ayuda de emergencia no es, por tanto, el tipo de cooperación en que mejor puede incidir el trabajo que pueda hacerse desde los ayuntamientos y los fondos de cooperación. Es sobre todo un trabajo para entidades y ONG que tienen experiencia en este campo y que tienen una capacidad importante de respuesta rápida. En este ámbito, el trabajo de ayuntamientos y fondos de cooperación se debería centrar prioritariamente en la identificación y financiación de proyectos de desarrollo que puedan ser mantenidos luego por las comunidades propulsoras y dinamizadoras de los mismos, de manera que sienten las bases de un bienestar sostenible y sin dependencia.

No obstante, hay situaciones que requieren actuaciones de ayuda de emergencia. Las guerras y los desastres naturales crean situaciones de carencias básicas masivas, a las que, de alguna manera, todas las entidades que trabajan en la solidaridad con el Sur deberían dar respuesta. Los ayuntamientos, por otra parte, no pueden ser insensibles a la demanda social de actuación que estas catástrofes generan. Por tanto, también debe haber una actuación en ayuda de emergencia.

En cualquier caso, desde los ayuntamientos y los fondos de cooperación puede hacerse una ayuda de emergencia con características propias. De esta manera, no se trataría tanto de establecer mecanismos para dar una respuesta inmediata, para lo cual se tiene una capacidad limitada, sino más bien de realizar un trabajo de segunda fase, o de segundo momento, dirigida sobre todo al esfuerzo de rehabilitación y reconstrucción. Ante una catástrofe generada por motivos bélicos o naturales, la cooperación municipal puede concentrar su trabajo en sentar las bases del futuro, mediante actividades de rehabilitación y reconstrucción de infraestructuras, agrícola, de vivienda o de reforzamiento de las estructuras locales (centros sanitarios, escuelas...).

Para financiar estas actuaciones, es posible la creación de un fondo de ayuda de emergencia, al que se asigna un porcentaje (por ejemplo del 10%) del total del presupuesto que se maneja. Además de esta cantidad, se puede trabajar con los recursos que se generan como respuesta ante las propias situaciones. Los ayuntamientos y los fondos pueden participar o poner en marcha campañas destinadas a recaudar fondos para áreas determinadas, incidiendo en el impacto social creado por los desastres humanitarios.

Más importante que eso es denunciar las causas estructurales que originan las catástrofes o que amplifican su alcance. Las causas de unas inundaciones, un terremoto o un huracán son naturales, pero las consecuencias son sobretodo sociales, impactando directamente sobre la vida de miles de personas, la mayoría de las cuales pertenecen a las clases más desfavorecidas. Los países empobrecidos enfrentan pues, situaciones de riesgo donde se combinan fenómenos naturales *inevitables* con riesgos y situaciones de vulnerabilidad creadas por modelos y políticas de desarrollo determinadas, que sí que se pueden cambiar. Así pues, los efectos de un desastre natural son directamente proporcionales a la sociedad que los sufre. De esta manera, cuanto más pobreza, más vulnerabilidad, cuanto más vulnerabilidad más riesgos, y cuanto más riesgos, los efectos son más catastróficos.

IV. Sensibilización

Cada vez más existe la conciencia entre las personas que trabajan con grupos y entidades de solidaridad con el Sur de que el trabajo a realizar “allá”, sobre el terreno, debe complementarse con un trabajo a realizar “aquí”, es decir, con la ciudadanía de los países del Norte. Esta conciencia parte del convencimiento de que para que se corrija el desequilibrio existente entre el Norte y el Sur es necesario un cambio profundo en la percepción que desde aquí se tiene de la realidad del Sur y de cuáles son las causas de dicho desequilibrio. La sensibilización ciudadana debe ser entendida como otra forma de cooperación, en la medida que es otra estrategia dirigida a lograr una mayor equidad entre Norte y Sur.

Un componente básico de todo trabajo de sensibilización es la información. Poder ofrecer elementos informativos contrastados, complementarios o críticos con los que difunden los medios de comunicación de masas, o mejor incluso, posibilitar un diálogo entre mujeres y hombres del Sur y el Norte, es la piedra angular sobre la que se asienta una nueva visión del planeta. Muchas actividades que se realizan en este ámbito tienen un carácter básicamente informativo. En el caso de las campañas, se realizan actividades de diferentes tipos (actos informativos, actos simbólicos, actos reivindicativos...) durante un tiempo determinado y con un objetivo preciso.

Tanto para las actuaciones básicamente informativas como para las campañas, el abanico temático es muy amplio, ya que no se limita a las carencias que normalmente se asocian a la pobreza (seguridad alimentaria, deficiencias en sanidad o educación, etc.), sino que deben incluirse cuestiones relativas a las causas del empobrecimiento económico, a la vulnerabilidad estructural de estas regiones, a los conflictos bélicos, al respeto de los derechos humanos y a los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos, a la diversidad cultural, etc.

El destinatario de las actividades que se hagan en este campo debe ser el conjunto de la población. Sin embargo, hay que diseñar actuaciones específicas para sectores determinados. Debe ponerse un énfasis especial en incidir en el ámbito educativo, que abarca desde la educación infantil hasta la universitaria, pasando por la educación de adultos. La administra-



Exposición sobre la realidad de Marruecos

ción educativa recoge la idea de la transversalidad de la educación para la paz, epígrafe bajo el cual se incluye también la educación para el desarrollo. Los centros educativos, por tanto, tienen que incorporar estos contenidos a su *currículum* y a su práctica pedagógica. Desde los ayuntamientos y los fondos de cooperación se puede colaborar en esta tarea, mediante la elaboración de materiales, el ofrecimiento de actividades o el contacto con ONG.

En un sentido más amplio, la educación para el desarrollo abarca todas aquellas acciones con las que se pretende sensibilizar a la población sobre la realidad del Sur, sobre sus causas y sobre los caminos para incidir sobre esta realidad. Las actuaciones que se pueden hacer son muchas: actividades específicas para asociaciones, sindicatos y otras entidades, charlas, exposiciones, proyecciones de diapositivas, etc. La proximidad de la institución municipal a la ciudadanía puede hacer que estas iniciativas tengan un mayor eco, sobre todo si estas acciones se han preparado, previamente a su realización, con esa parte de la sociedad civil que ya está sensibilizada.

No hay que olvidar, finalmente, la importancia de los medios de comunicación. La presencia en prensa escrita, radio y televisión permite evitar esa sensación de que se hacen convocatorias cuyos destinatarios acaban siendo las personas que ya están previamente sensibilizadas. En este caso, la tarea de ayuntamientos y fondos debe ser facilitar el acceso a estos medios de las iniciativas locales de solidaridad con el Sur. Debe existir, por otra parte, un esfuerzo para lograr, a través de los medios de comunicación, una proyección del trabajo que se esté haciendo.

V. Presión política

Al igual que la sensibilización, la presión política puede ser entendida como otra forma de cooperación que se hace desde “aquí” en lugar de hacerse sobre el terreno. Con un mismo objetivo, que no es otro que el de reducir las desigualdades entre el Norte y el Sur, se actúa denunciando las causas políticas y económicas que subyacen a ese desequilibrio y elevando propuestas que permitan incidir sobre ellas. El Llamamiento de Bulawayo, citado anteriormente, afirma que *“los poderes locales y regionales en el Sur y en el Norte deben asumir la responsabilidad de presionar a los gobiernos y parlamentos por un cambio de las políticas globales”*. Las cuestiones a que se puede referir esta presión son muchas: defensa de los derechos humanos y de los pueblos, denuncia de la cultura del armamentismo y de las agresiones militares, demanda de la abolición de la deuda externa, denuncia de un comercio mundial que es injusto y de la especulación financiera existente, etc.

Los ayuntamientos pueden hacer esta presión mediante el apoyo a los grupos locales que trabajen en esta línea y mediante pronunciamientos del pleno de la corporación. Las cuestiones internacionales de paz y solidaridad caen, naturalmente, fuera del ámbito de las competencias municipales, pero cualquier ayuntamiento puede, en ejercicio de su autonomía, aprobar mociones sobre estas cuestiones. Estas resultan especialmente útiles si responden a alguna iniciativa o campaña que se esté llevando fuera de la institución. También pueden resultar útiles si algún colectivo puede utilizar estos pronunciamientos institucionales para dar fuerza a sus reivindicaciones. En este sentido, es interesante el precedente creado con la campaña por la abolición de la deuda externa, donde las mociones fueron elaboradas y presentadas en el pleno municipal por los grupos locales de acción, consiguiendo de esta manera un doble objetivo; por un lado, una mayor difusión de las reivindicaciones entre la sociedad y, por otro, profundizar en el ejercicio de métodos democráticos más participativos.

Las mociones sobre estos temas deben plantear, idealmente, denuncias o demandas concretas. Pueden resultar especialmente positivas aquéllas que exigen el cumplimiento de alguna demanda avanzada pero que puede ser asumible: la firma de un

determinado tratado de control de armas, por ejemplo. La construcción de la paz y la solidaridad es a menudo una cuestión de pequeños pasos, a los que se puede colaborar desde el ámbito municipal.



Campaña «Adiós a las armas»

La implicación desde los ayuntamientos en favor de los países del Sur y de la paz sirve además como instrumento de creación de opinión en el seno de los propios partidos. En el ámbito local, los representantes políticos pueden expresarse sobre estas cuestiones de forma mucho más libre, sin las presiones a que están sometidos los gobiernos centrales. De esta forma, los representantes municipales pueden ejercer una presión importante sobre los que realmente tienen poder de decisión. Los representantes de la campaña llevada a cabo por Amnistía Internacional, Greenpeace, Médicos Sin Fronteras e Intermón a favor de la transparencia en el comercio de armas reconocen la importancia de estos apoyos recibidos desde instituciones locales y autonómicas (FISAS, 1997).

PARTE IV

INSTRUMENTOS TÉCNICO-POLÍTICOS

I. Hermanamientos

Los hermanamientos, entendidos como mecanismos que permiten la relación entre entidades locales de distintos Estados, aparecieron de una manera formal después de la segunda guerra mundial entre aquellos pueblos que habían estado enfrentados durante el conflicto bélico. Estos enlaces posibilitaron, en su momento, que los miembros de cada uno de los pueblos hermanados pudieran disipar sus recelos, entablaran relaciones de confianza y se pudiesen reconciliar. A partir de la generalización y formalización de este fenómeno entre pueblos europeos nace lo que vendremos a llamar cooperación descentralizada, que en su inicio se expresa a través de este instrumento llamado hermanamiento.

A partir de los años sesenta, los hermanamientos cambian su naturaleza, ya que las entidades locales europeas se comprometen a realizar acciones concretas de solidaridad con localidades de países fuera del continente. Así, empiezan a proliferar contactos entre pueblos del Norte con pueblos del Sur de los que, además de la promoción de relaciones horizontales más participativas entre los pueblos, se consigue hacer del hermanamiento un vehículo de cooperación y solidaridad directa. A dicho instrumento se le ha pasado a denominar hermanamiento-cooperación. En el Estado español dichos hermanamientos-cooperación aparecen desde los primeros días de la recuperación de la democracia, a finales de los setenta, sobre todo con aquellos pueblos con los que se tenía un relación histórica, como son los de América Latina y el Norte de África.

El hermanamiento-cooperación es un vínculo entre entidades locales (normalmente municipios, pero también otros como comarcas, mancomunidades, distritos, etc.) que tienen la voluntad de compartir valores y recursos. Los hermanamientos pueden darse entre dos o más comunidades: varios municipios del Norte pueden hermanarse con una misma localidad del Sur para llevar a cabo un proyecto de cooperación que de otra manera sería inviable. También es posible que un municipio del Norte esté hermanado con más de una localidad del Sur.

Para que un hermanamiento tenga sentido debe evitarse que quede reducido a un carácter meramente simbólico o protocolario. Unas cuantas fotos y algún viaje no justifican que dos localidades se denominen a sí mismas hermanas. El hermanamiento debe tener también una dimensión económica y, en este sentido, es una forma de cooperación desde el Norte hacia el Sur. La transferencia de recursos es pues, uno de los elementos básicos de un hermanamiento.

Pero un hermanamiento tiene que ir mucho más allá de la mera financiación de proyectos. Tiene que ser, ante todo, una ocasión para el acercamiento entre gentes de una y otra localidad. La cooperación para el desarrollo es, de este modo, uno de los componentes de un programa más amplio de diálogo y de conocimiento entre culturas diferentes. Más que las otras formas de cooperación, el hermanamiento cobra todo su sentido cuando es participativo tanto en la población del Norte como en la del Sur. En este sentido, el hermanamiento pone de manifiesto las ventajas de la cooperación descentralizada como cooperación horizontal: de igual a igual, intercambio en que las dos partes aprenden y se enriquecen.

El hermanamiento tiene que suponer un intercambio global y sectorial: por una parte se establece una relación entre las instituciones de cada una de las localidades y por otra entre diferentes sectores de la sociedad civil. La colaboración entre los representantes de los pueblos y ciudades permite que cada municipio aporte su experiencia para que pueda ser aprovechada por el otro. Este contacto hace posible una cooperación orientada hacia tareas específicamente municipales que pueden resultar rutinarias en el Norte pero que para los pueblos del Sur suponen todavía un esfuerzo considerable: formación y asesoramiento en administración y gestión, mejora de recursos humanos y técnicos, servicios municipales (infraestructura urbana, ordenación territorial, abastecimiento de agua, recogida y tratamiento de residuos), actividades culturales y deportivas, apoyo jurídico-político a la corporación local, etc.

El acercamiento entre las sociedades de cada uno de los pueblos o ciudades debe tener lugar de manera sectorial. Resulta especialmente valioso establecer lazos entre los centros educativos y, cuando las haya, las universidades. El intercambio de experiencias educativas y de conocimientos entre centros del Norte y del Sur es una de las mejores maneras de iniciar un efectivo acercamiento cultural. En estos "hermanamientos entre escuelas" participan, además del alumnado, el profesorado y los padres y madres, de manera que funcionan como centros de difusión de todo el proceso de hermanamiento. Estas actividades tienen además un alto valor formativo (de formación en valores, especialmente) para los alumnos y estudiantes de nuestras escuelas del Norte. La colaboración entre centros escolares y universitarios puede dar lugar a proyectos específicos de cooperación en el ámbito educativo, tales como apoyo a la formación, dotación de escuelas, etc.

Es importante promover la participación del tejido asociativo de las dos localidades, que hace posible que la solidaridad que está en la base del hermanamiento impregne al conjunto de la sociedad. El hermanamiento proporciona un marco dentro del cual se relacionan entre sí ONG, sindicatos, grupos ecologistas, asociaciones de mujeres, asociaciones culturales o entidades deportivas del Norte y del Sur.

En cualquier caso, debe tenerse presente que un hermanamiento es un vínculo entre instituciones, y que por tanto corresponde a la institución local coordinar todo ese tejido social y promover la participación ciudadana. Para esta tarea, y para todas las relacionadas con el hermanamiento, los ayuntamientos socios de un fondo de cooperación cuentan con la experiencia y el apoyo técnico que éste les ofrece.

Un hermanamiento supone un marco estable de cooperación con una vocación de continuidad en el tiempo. Llegar hasta él debe suponer un proceso previo de acercamiento y conocimiento mutuo. Muchas veces es mejor pasar por una fase previa, en la que ya hay un trabajo de cooperación y un intercambio entre las dos partes, antes de firmar el hermanamiento. Por ello, muchas entidades optan por firmar convenios de cooperación municipal como un paso previo al establecimiento de relaciones más continuadas que suponen los hermanamientos. En este caso se convenia una cooperación directa entre uno y otro municipio a corto plazo, que se puede traducir en proyectos concretos de carácter municipalista. Pasado un tiempo de trabajo conjunto, si éste resulta satisfactorio para las dos partes, se establece el hermanamiento, el cual, para darle la relevancia que le corresponde y para quedar consolidado, debe ser refrendado por un acuerdo del pleno de la corporación correspondiente.

CONVENIO DE HERMANAMIENTO ENTRE LAS POBLACIONES DE CÁRDENAS (NICARAGUA) Y DE MALGRAT DE MAR

Teniendo presente que una mejor comprensión de los problemas que enfrenta un país en vías de desarrollo, fomentará la solidaridad y la ayuda de la población de Malgrat de Mar que, voluntariamente, se presta a estrechar estos vínculos de cooperación entre ambas ciudades.

Teniendo presente que un intercambio de experiencias será beneficioso para ambas ciudades a hermanarse y conscientes de que las normas generales del derecho internacional están por encima del derecho nacional, la Alcaldesa de Malgrat de Mar, Sra. Conxita Campoy i Martí, y el Alcalde de Cárdenas (Nicaragua), Licenciado Luís Armando Torrentes Cerda, basándose en las experiencias y los contactos sostenidos hasta el momento, en pro del desarrollo socio-económico y cultural, decidimos suscribir el siguiente Convenio:

1. Ambas partes iniciarán una cooperación que incluye un amplio intercambio de informaciones, experiencias e iniciativas tanto en el ámbito social y cultural como en el administrativo. Este intercambio se efectuará en un clima de amistad y fraternidad.
2. Considerando la particular situación de Cárdenas, la población de Malgrat de Mar, en el marco de sus posibilidades, tratará de promover proyectos que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de Cárdenas.
3. Ambas partes convienen en enviar expertos tanto para fines de asesoramiento y formación como para intercambiar experiencias respecto a la organización y el funcionamiento de la Administración Municipal, incluyendo los Servicios Municipales, como empresas, servicios sanitarios y de abastecimiento de agua, transporte terrestre y acuático, servicios sociales, infraestructura social y productividad, construcción y mantenimiento de vías públicas, formación escolar y técnica, organización del comercio, planificación urbana y demás actividades municipales. Lo que pretendemos aspirar en particular es llegar a un vivo intercambio cultural, ya que éste, según nuestra experiencia, contribuye en gran medida a intensificar el conocimiento y el respeto mutuo entre los hombres.
4. Este intercambio no deberá limitarse únicamente al ámbito oficial, sino que ambos ayuntamientos fomentarán igualmente los intercambios, cooperación y hermanamiento entre diferentes organizaciones, instituciones e iniciativas de la vida social, política y cultural de ambas ciudades.
5. Para llevar a efecto este Convenio, ambas ciudades hermanas se esforzarán en conseguir que instituciones, organizaciones y empresas interesadas, mantengan contactos directos entre sí; para ello les prestarán ayuda para elaborar programas concretos de cooperación. .
6. A los pobladores de las ciudades de Cárdenas y de Malgrat de Mar se les informará ampliamente sobre la situación social, política y cultural de las respectivas ciudades hermanas, desarrollando ambas partes una intensa labor

informativa. Esta labor se llevará a cabo en Malgrat de Mar a través del Comitè de Solidaritat i en Cárdenas del Comité Nicaragüense de Solidaridad a los cuales los respectivos ayuntamientos facilitarán locales, propaganda y acceso a los medios de comunicación municipal y financiación para tal fin.

7. Se creará una Comisión de seguimiento y de coordinación del presente Convenio. En Malgrat de Mar, ésta se compondrá de representantes del Comitè de Solidaritat y de miembros del ayuntamiento de esa ciudad, y en Cárdenas, de representantes del Comité Nicaragüense de Solidaridad y miembros de su municipalidad. Esta comisión velará por el cumplimiento del Convenio y mantendrá correspondencia periódica para facilitar su funcionamiento.

8. Ambos ayuntamientos se comprometen a apoyar, mostrar y denunciar a la opinión pública de sus ciudades cuantos problemas económico-sociales, agresiones militares de terceros países, catástrofes naturales, etc., por medio de declaraciones y compromisos públicos que muestren el mutuo apoyo y el espíritu de solidaridad y hermanamiento de Cárdenas y Malgrat de Mar.

9. Cada ayuntamiento pondrá un nombre a una calle o plaza de la ciudad hermanada. También se le pondrá el nombre de la ciudad hermanada a un Instituto, Patronato o organismo municipal de cada ciudad.

10. Ambas partes contribuirán mutuamente a dar vida a este Convenio y coordinar al máximo las respectivas tareas.

Este Convenio se expedirá en dos originales en cada lengua, catalán y castellano, haciendo fe por igual ambos textos. Cada ciudad recibirá un original en catalán y otro en castellano.

Malgrat de Mar, 11 de febrero de 1999

Licenciado Luís Armando Torrentes Cerda

Alcalde de la Municipalidad de Cárdenas

Conxita Campoy i Martí

Alcaldesa de Malgrat de Mar

Intervenido por:

Juana Isabel Cerda Marengo

Secretaria Consejo Municipal

Emili Tapia i Sola

Secretario del Ajuntament de Malgrat

CONVENIO DE HERMANAMIENTO ENTRE EL DEPARTAMENTO DE NUEVA SEGOVIA (NICARAGUA) Y LA MANCOMUNITAT DEL PLA DE MALLORCA

La *Mancomunitat del Pla de Mallorca* (Estado español), de ahora en adelante la Mancomunitat, representada por su Presidente, el señor Antoni Pascual Ribot, la *Asociación de Municipios de Nueva Segovia* (Nicaragua), de ahora en adelante AMUNSE, representada por la alcaldesa de Ocotal, capital departamental, la señora Marta Adriana Peralta,

y el *Fons Mallorquí de Solidaritat i Cooperació* (Estado español), de ahora en adelante el Fons, representado por su presidente, el señor Sebastià Cerdà Capó.

Con el deseo de promover una cooperación real y efectiva entre ambos territorios, acuerdan establecer el hermanamiento entre Nueva Segovia y la Mancomunitat, con los siguientes objetivos:

- Facilitar el conocimiento mutuo entre los pueblos de Nueva Segovia y la Mancomunitat.
- Promover en el marco de la cooperación municipalista acciones orientadas hacia el desarrollo sostenible.
- Impulsar los derechos humanos y reforzar las instituciones locales como elemento de cohesión de los municipios y la sociedad civil.
- Sensibilizar e informar a la sociedad civil de Nueva Segovia y del Pla de Mallorca para fomentar su participación en actividades que sustenten y consoliden el hermanamiento.
- Dar a conocer a la Mancomunitat del Pla los problemas que sufren los países del sur y las causas que los producen.

Considerando que para ser eficaz, esta cooperación precisa de un marco estructurado y detallado en cuanto a objetivos, medios y obligaciones de las partes, acuerdan establecer este convenio en el que se asumen los siguientes compromisos:

La Mancomunitat se compromete a:

- En la medida de sus posibilidades, aportar recursos económicos a través del Fons, consignado para proyectos de cooperación que promuevan acciones de desarrollo económico, social, cultural y ambiental.
- Respetar la orientación de los proyectos solicitados por AMUNSE, siempre que estos sean compatibles con los objetivos del hermanamiento.
- Comunicar a AMUNSE de la forma más aproximada posible la cantidad de los recursos económicos que destinará anualmente al hermanamiento, para que los proyectos que ésta presente puedan responder a las expectativas reales.
- Desembolsar los fondos en las fechas previstas para que los proyectos presentados por AMUNSE puedan ejecutarse de forma oportuna.

AMUNSE se compromete a:

- Crear un comité departamental de hermanamiento donde estén presentados, además de la Asociación de Municipios de Nueva Segovia, otras asociaciones y grupos locales de la sociedad civil que trabajen en el

departamento de Nueva Segovia. Este comité será un órgano consultivo que colaborará en la definición de los objetivos del hermanamiento y en la evaluación de sus acciones.

- Estudiar las necesidades de la zona y formular un plan de desarrollo en el que se puedan incluir los proyectos específicos.
- Implicar a los beneficiarios de los proyectos en la concepción, elaboración, ejecución, gestión, seguimiento y evaluación de los programas y de las actividades a las que estos se comprometen.
- Presentar una memoria anual de les actividades generadas con las aportaciones hechas, con las justificaciones pertinentes y los avales locales que puedan garantizar que el trabajo realizado responde a las necesidades expresadas.
- Vigilar para que los recursos aportados por la Mancomunitat sean destinados a los proyectos previstos y consultar a las otras partes en caso que se crea necesario cambiar su destino original.
- Garantizar que no haya ningún tipo de discriminación en la elección de los beneficiarios de los proyectos por razón de raza, origen étnico, sexo, lengua, religión, nacionalidad, situación familiar o social o convicciones políticas.

El *Fons Mallorquí de Solidaritat i Cooperació* se compromete a:

- Priorizar los proyectos que se dirigen hacia el desarrollo de los servicios básicos que garanticen el desarrollo.
- Aportar recursos recibidos de la Mancomunidad y/o de los ayuntamientos que la formen, para que los proyectos no sean una intervención aislada, sino que configuren un amplio y coherente proyecto integral de cooperación para un desarrollo equilibrado y sostenible.
- Garantizar el seguimiento y el apoyo a los proyectos mediante la oficina que dispone el Fons en Managua, para que aquéllos cumplan las finalidades generales fijadas en este documento y lleguen a sus metas.
- Informar a los responsables de la Mancomunitat, siempre que estos lo soliciten, del desarrollo de los proyectos financiados con sus recursos.

La duración de este hermanamiento es indefinida y se prorrogará tácitamente cada año a excepción que una de las partes no desee su continuación. En este caso, la parte interesada en rescindirlo lo comunicará a las otras partes dos meses antes de finalizar el año.

Como prueba de conformidad con todo lo expresado anteriormente, se suscribe este convenio por triplicado en Petra, el veinte de mayo de mil novecientos noventa y nueve.

Por la Asociación de Municipios de Nueva Segovia
Marta Adriana Peralta

Por la Mancomunitat del Pla de Mallorca
Antoni Pascual Ribot

Por el Fons Mallorquí de Solidaritat i Cooperació
Sebastià Cerdà Capó

II. La aportación municipal a cooperación

En el año 1972, la Asamblea General de las Naciones Unidas recomendó que las naciones «desarrolladas» destinaran un 0,7% de su Producto Interior Bruto (PIB) a la cooperación con los países «en vías de desarrollo». En el llamamiento original del año 1972, se establecía el objetivo de que las naciones industrializadas transfirieran un 1% de su riqueza a los países empobrecidos: un 0,7% debía ser aportado desde los gobiernos y un 0,3% desde la sociedad civil. Desde entonces, el 0,7 ha sido la cifra emblemática de lo que los países del Norte deben destinar a los países del Sur, una especie de compromiso moral cuyo cumplimiento debe exigirse a los gobiernos. La gran mayoría de los países industrializados se han mantenido por debajo del compromiso del 0,7%: solamente Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega se han situado, a lo largo de los últimos años, por encima del objetivo. El porcentaje global de lo que se aporta desde todos los países donantes creció durante los primeros años, pero en los últimos años ha experimentado una tendencia al descenso. En el Estado español, el porcentaje del PIB destinado a cooperación lleva años estancado en torno al 0,23 %. Todo ello resulta más grave si se tiene en cuenta, como se dijo anteriormente, que el desequilibrio entre Norte y Sur no ha hecho más que crecer. Ello quiere decir que si actualizáramos el porcentaje del PIB en la misma proporción, el 0,7 % de los años 70, en estos momentos sería muy superior. Según el exSecretario General de la UNESCO, el Sr. Federico Mayor Zaragoza, dicha cifra se situaría entorno al 3,5% del PIB de los países del Norte.

El 0,7% sirvió como bandera a las reivindicaciones de una mayor implicación de las instituciones en la cooperación con el Sur. Como se dijo anteriormente, las acampadas «del 0,7% y más» de 1994 obtuvieron una gran resonancia social y mediática en nuestro país. Desde entonces, ha habido muy poco avance respecto a las aportaciones del gobierno central, pero sin duda estas movilizaciones tuvieron una enorme importancia en el gran salto que se dió para que las administraciones locales y autonómicas también participasen de ese esfuerzo.

El 0,7% es más un emblema que una cifra normativa de lo que una institución debe aportar. Lo que era un porcentaje sobre el PIB se transforma, al aplicarlo a las aportaciones de instituciones autonómicas y locales, en un porcentaje sobre el presupuesto de la propia institución. Tiene más carácter de límite inferior (es decir, de exigencia de mínimos) que de límite superior, ya que son muchas las instituciones locales que están haciendo aportaciones del 0,8, del 0,9 y hasta del 1 por ciento. La importancia que ha adquirido esta cifra no debe conducir a anteponer la cantidad a la calidad. En este sentido, los ayuntamientos deben valorar el trabajo hecho con garantías y el progreso hacia la cifra del 0,7%.

Es importante que el dinero que se destine a cooperación figure en una partida específica y permanente: de esta manera se establece con claridad el objetivo de esos fondos, y se promueve su continuidad en el tiempo. El cálculo del 0,7 % puede ser leído técnicamente de formas diferentes. El total sobre el que se aplica el porcentaje puede incluir o no el presupuesto de las empresas públicas dependientes de la insti-

tución, puede tomar como referencia el presupuesto inicial del año o puede ir su-
biendo a medida que hay incorporaciones, etc.

Aun así, recomendamos que dicho cálculo se haga sobre los ingresos propios del
ayuntamiento. Así pues, excepto para aquellos entes que se sitúan dentro del ámbito
foral, esto significaría contemplar todos los impuestos directos (capítulo I), los im-
puestos indirectos (capítulo II), y los ingresos patrimoniales (capítulo V) del presu-
puesto consolidado de ingresos. Del capítulo de tasas y otros ingresos (capítulo III)
cabría considerarlo todo excepto las contribuciones especiales (artículo 36), las cuotas
de urbanización (concepto 396), los reintegros (artículo 38) y las tasas o precios por
transporte urbano y por abastecimiento de agua a domicilio (parte del artículo 34).

No obstante, el porcentaje sobre el presupuesto no es la única medida para conocer
lo que se aporta desde un municipio. Los objetivos a alcanzar, o la comparación entre
unos municipios y otros, puede hacerse también a partir de la cantidad de dinero
aportada a cooperación por habitante y año.



III. Un responsable municipal de cooperación

Al tiempo que se crea una partida específica de cooperación para el desarrollo, es conveniente designar un concejal responsable. En la mayoría de los casos, será un concejal del equipo de gobierno municipal que tendrá a su cargo ésta y otras áreas. Lo importante es que haya un responsable político, al margen de que pueda haber técnicos municipales que trabajen en la cuestión.

A través del responsable de cooperación se canalizarán en el ayuntamiento las inquietudes ligadas a cooperación. No se trata de complicar el organigrama municipal, sino de asegurar que los grupos ciudadanos que trabajan en la solidaridad tengan un interlocutor permanente, de manera que la ciudadanía pueda reconocer quien es el responsable de esta función. Esta persona, además, será la encargada de coordinar las actuaciones municipales en este campo, llevará a cabo un seguimiento de los acuerdos y de su cumplimiento y garantizará la continuidad de los programas.

IV. Mociones

En el apartado de presión política ya se ha hecho referencia a las mociones como instrumentos a utilizar para desarrollar esta tarea. Mediante una moción, un ayuntamiento u otra institución pueden pronunciarse sobre una cuestión que cae fuera del ámbito de sus competencias. El campo de posibles temáticas de las mociones es inmenso: derechos humanos, desarme, justicia internacional, relaciones económicas internacionales, etc.

Las mociones son instrumentos útiles, pero debe evitarse el riesgo de que su aprobación se convierta en algo mecánico, una declaración más de buenas intenciones cuya aprobación no tiene ninguna incidencia. Para ello, es preferible aprobar mociones que vayan ligadas a alguna campaña que algún grupo local esté llevando a cabo en la localidad, o bien mociones sobre cuestiones candentes de actualidad, en las que el pronunciamiento de una institución pueda ser una aportación más a un estado de opinión favorable a dichas cuestiones. Siempre que sea posible, y en aras de profundizar en la democracia participativa, sería conveniente que dichas mociones pudieran ser elaboradas y presentadas conjuntamente con aquellas entidades locales que están trabajando en dicho tema. Las mociones también resultan útiles cuando son utilizadas por campañas de ámbito amplio (estatal o internacional) que tienen interés en recabar el mayor número de apoyos sociales e institucionales para la consecución de sus objetivos. Puede ser el caso, por ejemplo, de las campañas como las que se han llevado a cabo a favor de la transparencia en el comercio de armamentos o de la abolición de la deuda externa de los países empobrecidos, que han dado lugar a movimientos ciudadanos con una importante repercusión. Aunque hagan referencia a asuntos que caen fuera del ámbito propio de la institución, las mociones deben conservar su carácter de propuestas: por esto motivo, a menudo es preferible que se exija algún avance posible (aunque parezca limitado) que hacer reclamar el mejor de los mundos. Para poner un ejemplo: puede ser más útil sumarse a la exigencia de control parlamentario en la venta de armas (que es un paso necesario hacia el desarme) que pedir el desmantelamiento de todos los ejércitos.

MOCIÓN DE DENUNCIA Y CONDENA DE LA VIOLACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN AFGANISTÁN

La Asociación para la Asistencia Humanitaria de las Mujeres y los Niños de Afganistán (Humanitarian Assistance for the Women and Children of Afghanistan), a través de la Plataforma de Apoyo a Afganistán en Cataluña, se constituyó después del viaje a Afganistán de tres catalanas que se hicieron pasar por mujeres afganas y visitaron la red clandestina de escuelas y asistencia sanitaria para mujeres que existe dentro del país. Con esta organización catalana colaboramos en la difusión y la denuncia de la situación de la mujer en este país asiático, conjuntamente con el Programa de la Mujer.

La Asociación HAWCA-Catalunya, dentro de su campaña de denuncia y apoyo, ha presentado diferentes proyectos de cooperación, ayuda humanitaria y de infraestructuras a las instituciones catalanas –Generalitat, ayuntamientos, sindicatos– y a las organizaciones cívicas en general, y requiere de todas ellas el apoyo tanto de difusión y denuncia como de ayuda económica.

Dado que, en este marco, nos han presentado una propuesta de moción para que la asumamos los diferentes ayuntamientos e instituciones catalanas, a propuesta de las concejales de Relaciones Externas y Cooperación al Desarrollo y del Programa de la Mujer, la comisión informativa presenta la siguiente declaración para su aprobación por el Pleno de la Corporación, declaración que se fundamenta en los siguientes antecedentes:

1. Afganistán hace más de veinte años que está en guerra, después de la invasión de la Unión Soviética en 1979 y el posterior inicio de una guerra civil entre diferentes facciones islamistas del país. En la actualidad, la facción radical sunnita de los talibanes controla el 95% de Afganistán, y la Alianza del Norte, dirigida por Ahmed Shah Masoud –que también es islamista radical–, el 5%.
2. Ante esto, ahora los talibanes reclaman ser reconocidos por las Naciones Unidas y, con esta finalidad, han establecido contactos diplomáticos con diversos países, como es el caso de Francia, los Estados Unidos y Rusia. También han iniciado una campaña de limpieza de imagen. Han anunciado una flexibilización de su régimen represivo contra las mujeres, han decretado la prohibición del cultivo de opio en las zonas bajo su dominio y prometen a los inversores extranjeros la exención de tasas e impuestos durante un período de cinco a diez años.
3. Los talibanes son estudiantes de la religión que se creó en escuelas religiosas de Pakistán financiadas por terceros estados, con el objetivo de disponer de una facción islámica eficaz y fácilmente manejable que permitiera a estos países el control de Afganistán.
4. Actualmente, sólo Pakistán, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos reconocen internacionalmente el régimen de los talibanes. Estos tres países les dan apoyo económico y militar, especialmente Pakistán, que tiene 10.000 soldados de su ejército regular luchando a su lado en el frente de guerra. La fuente de ingresos más importante de esta facción radical, sin embargo, es la venta de droga.

5. Afganistán es el principal productor de opio del mundo, según las Naciones Unidas. El opio se transforma en heroína en refinerías de Pakistán. Además, el país tiene una gran importancia estratégica como territorio por donde tendría que pasar un oleoducto que haría posible la explotación de las reservas de gas y petróleo de las repúblicas ex-soviéticas y su transporte hasta el puerto pakistaní de Gwadar.
6. Burhanidín Rabbani, de la facción rival de la Alianza del Norte, continúa siendo el presidente legítimo de Afganistán, con representación en las Naciones Unidas. Por otro lado, la Alianza del Norte tiene el apoyo militar y económico de Irán, India, Rusia y, hasta hace poco de Francia.
7. La población civil afgana descalifica por igual la facción radical de los talibanes y la Alianza del Norte de Ahmed Shah Masoud, por sus reiteradas violaciones de los derechos humanos durante la guerra civil. Como alternativa de paz, proponen la constitución de una Loya Jirga (Gran Asamblea), órgano consultivo tradicional afgano, con representación de todas las fuerzas democráticas afganas que existen en la actualidad en la clandestinidad y que no han participado en la guerra civil.
8. Como precedente democrático, Afganistán cuenta con la Constitución de 1964, que fue promulgada por el rey Zahir Shhah y ratificada por una Loya Jirga, que establecía un sistema legal laico por encima de la Ley islámica Shaaria y la igualdad legal para los hombres y las mujeres. En 1965 se celebraron elecciones generales en Afganistán y se eligió un parlamento de 216 miembros, entre los cuales había cuatro mujeres.
9. Afganistán tiene en la actualidad unos 22 millones de habitantes. Un millón y medio más de afganos viven refugiados en Pakistán; dos millones, en Irán, y un número sin determinar en países occidentales.
10. Ante esta situación, nuestra ciudad y nuestro país no se pueden quedar impasibles y deben actuar para exigir el respeto de los derechos humanos, la paz y la restauración de la democracia en Afganistán.
11. Dado que los talibanes han impuesto un régimen de terror en Afganistán que niega cualquier derecho a las mujeres, y la facción radical de la Alianza del Norte de Mullah Muhammad Rabani ha violado reiteradamente los derechos humanos durante los años de guerra civil.
12. Dado que Afganistán vive en guerra crónica desde 1979 y las Naciones Unidas no han decretado nunca un embargo de armas contra el país.
13. Dado que Pakistán y Arabia Saudita dan apoyo económico y militar a los talibanes, e Irán, a la Alianza del Norte. Y dado que el Estado español exporta armas a estos tres países, según datos de la Cátedra Unesco para la Paz y los Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Barcelona. De acuerdo con esta fuente, en el año 2000 la empresa Bazán negoció la venta de fragatas F-100 a Arabia Saudita, y en años anteriores la de submarinos Scorpene a Pakistán, y de patrulleras Cormoran y recambios de cañones para la Marina a Irán. En 1999 la compañía CASA firmó un contrato con Arabia

- Saudita para proporcionar a este país aviones de transporte N-235. Asimismo, durante el primer semestre de 1999 el Estado español vendió munición a Pakistán por valor de 43 millones de pesetas.
14. Dado que el Estado español mantiene relaciones comerciales con Pakistán, que es el principal transformador de opio afgano en heroína.
 15. Dado que Francia ha iniciado contactos con los talibanes para reconocer su régimen internacionalmente y conseguir de esta manera su beneplácito para construir un oleoducto que atravesase Afganistán y explotar las reservas de gas y petróleo de las repúblicas ex-soviéticas.
 16. Dado que el rey afgano Zahir Shah –destituido en 1973– ha intentado convocar, sin éxito, una Loya Jirga (Gran Asamblea) con representación de todos los partidos democráticos afganos. El último intento fue en noviembre de 1999 en Roma y en la actualidad una nueva delegación vuelve a intentar encontrar apoyo para esta iniciativa.
 17. Visto que el Parlamento Europeo aprobó el 5 de octubre de 2000 una resolución de condena al régimen talibán que instaba al gobierno pakistaní a poner fin a sus injerencias en Afganistán.
 18. Visto que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó el 15 de octubre de 1999 la resolución 1267/79 que prohíbe los vuelos internacionales de la compañía aérea afgana Ariana y congela los fondos y los recursos financieros de los talibanes mientras éstos no libren a los Estados Unidos el terrorista saudita Usama bin Lden –al que dan asilo–, y no debido a la violación de los derechos humanos de esta facción islámica.
 19. Dado que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha reducido su ayuda a los refugiados afganos de cien millones de dólares anuales a sólo doce desde el final de la guerra de Afganistán contra la URSS.
 20. Dado que el Gobierno español no se ha pronunciado oficialmente sobre el conflicto de Afganistán ni sobre la situación de la población civil de este país.

Por todo ello el Pleno del Ayuntamiento acuerda:

Primero. Condenar, por su violación de los derechos humanos, todas las fuerzas fundamentalistas que luchan en Afganistán, tanto los talibanes como los partidos radicales de la facción rival de la Alianza del Norte, dirigida per Mullah Muhammad Rabbani.

Segundo. Exigir a las Naciones Unidas un embargo de armas a Afganistán.

Tercero. Reclamar al Gobierno que prohíba la exportación de armas del Estado español a Pakistán, Arabia Saudita e Irán, y al resto de países que dan apoyo a cualquiera de las dos facciones rivales que se enfrentan en Afganistán, como son los Emiratos Árabes Unidos, Rusia, India y las repúblicas ex-soviéticas de Turkmenistán, Uzbekistán y Tajikistán.

Cuarto. Instar a las Naciones Unidas a sancionar a los países que interfieren en el conflicto afgano y den apoyo a cualquiera de las facciones rivales de la guerra.

Quinto. Presionar a Pakistán, a través de su embajada en el Estado español para que deje de dar apoyo a los talibanes.

Sexto. Reclamar al Gobierno del Estado español que rompa todas sus relaciones comerciales con Pakistán, por ser el principal país beneficiario de la venta y transformación de opio afgano en heroína.

Séptimo. Expresar a Francia el rechazo del Estado español a su intención de iniciar relaciones diplomáticas con los talibanes, y operar de la misma manera con el resto de países que así se lo planteen.

Octavo. Instar a las Naciones Unidas a poner en primer término el respeto de los derechos humanos para resolver el conflicto afgano, y no los intereses económicos y estratégicos.

Noveno. Exigir a las Naciones Unidas el desarme de las dos facciones que luchan en Afganistán y la convocatoria de una Loya Jirga (Gran Asamblea) que esté formada por los partidos democráticos afganos que existen en la clandestinidad y que no han participado en el conflicto.

Décimo. Solicitar un aumento de los presupuestos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados destinado a ayudar a los refugiados afganos en Pakistán e Irán.

Onceavo. Dar conocimiento de estos acuerdos al Parlament de Catalunya, al Govern de la Generalitat de Catalunya, al Gobierno del Estado español, al Parlamento Europeo y a las Naciones Unidas.

Doceavo. Presentar a Molins de Rei Solidària el proyecto Cursos de Alfabetización y de Salud Básica para Mujeres en Afganistán, para que se financie a través del Fons Català de Cooperació al Desenvolupament (proyecto al que se dará apoyo desde diferentes ayuntamientos de Cataluña).

Treceavo. Trasladar estos acuerdos a todas las entidades, agentes sociales e instituciones que recoge el mismo documento transcrito, así como a las ONG que conforman Molins de Rei Solidària, a la Federació de Municipis de Catalunya, al Institut Català de la Dona, al Fons Català de Cooperació al Desenvolupament y a la Asociación HAWCA-Catalunya.

Lo que comunico para vuestro conocimiento y efectos.

El secretario,

Manuel Paz i Taboada

Molins de Rei, 19 de marzo de 2001

V. Consejos de cooperación

Los consejos de cooperación son los instrumentos de coordinación de la política de cooperación que se desarrollan tanto en el ámbito municipal, como autonómico o estatal. En ellos participan tanto los agentes sociales comprometidos con la solidaridad como el equipo responsable de la política de cooperación en el ámbito técnico y político. Los consejos, para que puedan ser realmente útiles, tienen que ser críticos si no se están llevando a cabo las políticas que dentro de él se han consensuado.

Estos instrumentos de participación ciudadana son muy interesantes en el ámbito municipal, cuando el presupuesto que dedica una entidad local a cooperación es suficientemente importante, ya que en ellos se puede ahondar en la democracia, a través de la participación ciudadana en los presupuestos, y se pueden definir, entre otras cosas, las bases que rigen la adjudicación de proyectos, las líneas políticas a desarrollar, las áreas geográficas y sectoriales se deben primar y el seguimiento y la evaluación de los programas aprobados conjuntamente. En este sentido, en muchos municipios, el consejo de cooperación ha sido una de las primeras experiencias de democracia participativa en los presupuestos para los agentes sociales que participan en los mismos.

Es aconsejable que el consejo de cooperación tenga un mínimo de paridad entre los representantes de la administración y las ONGD y entidades que participan en el ámbito de la cooperación. En el ámbito municipal es deseable que estén representados todos los agentes sociales que realizan acciones de cooperación y solidaridad, ya que de esta manera es más fácil conseguir una mayor coordinación y una política más coherente. En el ámbito autonómico o insular, los fondos de cooperación deben formar parte de aquellos consejos en los lugares donde funcionen, como representantes que son de las corporaciones locales en un ámbito más amplio.

El consejo de cooperación debe reunirse con la frecuencia necesaria para poder hacer un trabajo ágil, serio y coordinado y, por tanto debe poder ser convocado por cualquiera de las partes, cuando así se considere oportuno.

DOMINGO 14 DE NOVIEMBRE CONSULTA CIUDADANA VOTAR EN LA CASA

**¡RECÍBEME
EN TU CASA!**



¡... Y LLEGA EL DÍA!



CONSULTA CIUDADANA
ES AL FIANCO DE VOS

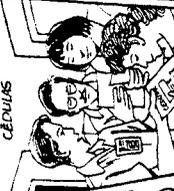
EL PROMOTOR CIUDADANO
DADO IDENTIFICAR



IDENTIFICA A LOS CONVIVIENTES
Y ADULTOS DE 16 AÑOS A MÁS



ENTREGA LAS CÉDULAS



ESPEREN POR EL VOTO



DESPEZAN LA CÉDULA EN EL ANTEPASA



FRAMA DEL DEBATE DE VOTOS



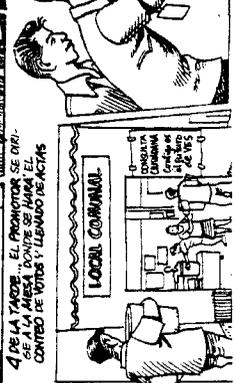
USO DE LA TINTA INDELEBLE



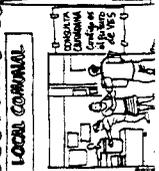
EL PROMOTOR SE DIRIGE A LA SIGUIENTE CASA



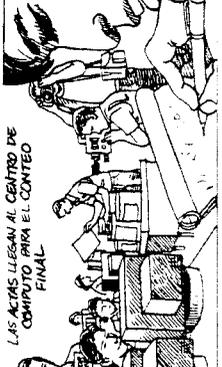
4 DE LA TARDE EL PROMOTOR SE DIRIGE A LA MESA VOTANTE PARA EL CONTROL DE VOTOS Y LLENADO DE ACTAS



LOCAL COMUNITARIO



LAS ACTAS LLEGAN AL CENTRO DE COMPUTO PARA EL CONTEO FINAL



Contenido es el futuro de WIS CONSULTA CIUDADANA

PARTE V

RELACIONES CON OTRAS INSTITUCIONES

I. Las federaciones de municipios

En algunas ocasiones se ha planteado cuál debería ser la relación entre los fondos de cooperación y las federaciones de municipios. Este debate a veces incluso ha sido utilizado –por suerte, con un fracaso rotundo– para intentar buscar enfrentamientos o protagonismos absurdos. Nada más lejano de la realidad, sino todo lo contrario: las federaciones y los fondos deben de ser organismos que se complementen y sirvan para fortalecer el movimiento municipalista de cooperación al desarrollo.

1. Las federaciones o asociaciones municipales

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) nació con la vocación de ser un instrumento de los entes locales para trabajar conjuntamente, en temas de interés propio, para ser interlocutor ante el Gobierno y las instituciones del Estado, para intercambiar experiencias y para velar por el cumplimiento y el respeto de las competencias municipales. Al mismo tiempo aparecieron otros organismos parecidos en algunas de las comunidades autónomas históricas que, en algún caso (como la Federació de Municipis de Catalunya) está federada con la FEMP.

Por tanto, son instrumentos que tienen un amplio abanico de temáticas a tratar porque aglutinan las múltiples competencias obligatorias y también las asumidas voluntariamente por parte de la administración local. La tarea realizada a lo largo de estos más de 20 años de democracia local ha sido importante y ha ayudado a avanzar en el fortalecimiento del papel y la presencia de la administración local en el conjunto del país, así como en la defensa de los intereses propios en el momento que se han adoptado medidas legislativas y/o administrativas que les podían afectar: financiación local, ley de régimen local...

Fue a partir de la presencia de ayuntamientos que empezaron a trabajar en el campo de la cooperación al desarrollo cuando la FEMP se planteó acoger esta realidad en su

seno. Lo hizo de una forma temerosa, al principio, creando una sección, y no una comisión como en el caso de otras materias, y con cierta cautela al plantear las cosas, ya que tampoco estaba muy clara cuál tenía que ser la función de la FEMP en este tema.

La emergencia del movimiento municipal en la cooperación y la solidaridad hizo que, progresivamente, se fuera asumiendo de una manera clara y rotunda que éste no era un tema menor ni de unos cuantos, sino que cada vez se iba extendiendo –como una mancha de aceite– por todo el ámbito de las instituciones locales. Tanto en número como en recursos destinados, el crecimiento de entes locales implicados fue espectacular y esto condicionó la creación de una comisión propia y que se siguieran los mismos criterios políticos de composición y distribución de los miembros que eran norma para el resto de comisiones. Esta comisión no cuenta con los recursos técnicos, humanos y económicos que serían necesarios para realizar la tarea que le correspondería, pero en el último Congreso de la FEMP se evidenció el reconocimiento formal del tema de la cooperación como un elemento más dentro de la propia organización.

Sin embargo, la FEMP no se ha planteado seriamente tener un instrumento propio de ejecución de proyectos. Ni por definición ni por estructura de funcionamiento. En todos sus ámbitos, el debate, el análisis y la toma de decisiones se dan hasta el momento en que sus miembros tienen que posicionarse ante la pluralidad de temas que le corresponden. No obstante, las decisiones no se convierten en realizaciones formales ya que son los propios miembros –ayuntamientos, diputaciones, consejos insulares, cabildos...– a quienes les corresponde el nivel ejecutivo de aquellas propuestas que la dirección de la FEMP adopte. Podríamos decir que sólo en el campo de la formación (cursos, seminarios, jornadas...) se opera de manera práctica.

Este esquema de funcionamiento general es el que también se contempla en el caso de la cooperación al desarrollo. Por ello, el papel que le corresponde a la FEMP no es la gestión de proyectos, sino que éste podría definirse en los siguientes puntos:

- Promoción de la participación en este terreno por parte de sus asociados.
- Incentivar que los recursos destinados por parte de los entes locales lleguen y/o superen el emblemático 0,7% de los recursos propios de cada institución.
- Proponer la adopción de mociones u otras formas de posicionamientos en relación a temas que hagan referencia a la cooperación al desarrollo.
- Promover entre los asociados la participación en proyectos de sensibilización ciudadana.
- Velar para que los proyectos de cooperación al desarrollo vayan encaminados al respeto de los derechos humanos y a la promoción del municipalismo.

Claro está que estos puntos pueden ser ampliados y desarrollados. Pero siempre y en cualquier caso la cooperación al desarrollo será un elemento más dentro de la FEMP y no el más central por cuanto no es una competencia obligatoria de los entes locales.

2. Los fondos de cooperación al desarrollo

Como se ha expuesto en capítulos anteriores, los fondos de cooperación al desarrollo aparecen por primera vez en el Estado español en 1986 en Cataluña. Poco tiempo después es en el País Vasco donde se crea Euskal Fonda y más tarde van apareciendo de una forma progresiva los que existen en el momento actual: el valenciano, el mallorquín, el menorquín, el gallego, el pitiuso y el andaluz. Un buen número están en proceso de creación en el momento presente: Castilla-La Mancha, Murcia, Rioja, Aragón, Madrid... bajo diferentes bases de constitución pero siguiendo los puntos básicos del modelo establecido por los fondos existentes en el presente y con el cual se completará el mapa de la presencia de los fondos en el ámbito del Estado.

Si bien es cierto que en un momento inicial el peso de los ayuntamientos y el de las entidades cívicas fue parecido, actualmente se puede afirmar que, en general, los fondos han ido evolucionando como órganos más vinculados a los entes locales, si bien, en función de las circunstancias propias de cada territorio, en algunos casos se admite también la presencia del mundo asociativo. En todos los casos, sin embargo, nacen de la necesidad que tienen los ayuntamientos de plantearse conjuntamente determinados temas y comportamientos ante la problemática que comporta la dedicación a la cooperación al desarrollo, de manera que los fondos pasan a ser un instrumento para estructurar, compartir y rentabilizar todos los esfuerzos hechos a título individual por cada ayuntamiento, ante la evidencia que solos poca cosa pueden hacer.

Así pues, debemos partir de la base de que los fondos nacen como una necesidad de los propios interesados, de los mismos miembros que forman parte de ellos y que, a diferencia de las federaciones u organismos parecidos, el único y exclusivo objetivo es el tema de la cooperación al desarrollo.

Es por esta razón que a medida que la implicación del mundo local en el campo de la solidaridad se va ampliando, los fondos crecen también en asociados y en recursos aportados por sus socios. En poco tiempo las cifras se multiplican y adquieren una relevancia muy grande y, lo que es más importante, se convierten en una referencia obligada para todos aquellos entes locales que quieren participar en la cooperación al desarrollo.

El reconocimiento implícito por parte de las instituciones autonómicas (algunas de ellas participando en los propios fondos, otras como socios de honor), las del Estado (reconocimiento de interlocución en temas como la Ley de Cooperación, y la participación en la Comisión Interterritorial), las Europeas y las Internacionales (invitación para participar en el debate de las NNUU sobre el desarrollo humano, la mención del informe del CAD en la que se cita a los fondos como una experiencia encomiable y a imitar), todo esto hace que los fondos se hayan convertido hoy día en un instrumento al servicio de la cooperación reconocido por todo el mundo y con un protagonismo decisivo.

Es necesario decir que la creación de la Confederación de Fondos ha supuesto también un elemento de cohesión y de interlocución importante. Además de que se han

podido ejecutar proyectos y programas de interés general con la participación de los diversos fondos y se han podido llevar a cabo iniciativas como la creación de oficinas de seguimiento de proyectos en la zona de Centroamérica-Caribe, por una parte, y en el Norte de África, por otra.

Es importante destacar que los fondos, además de las funciones que se han mencionado antes, tienen como elemento característico la recogida, análisis, financiación, realización y seguimiento de proyectos de cooperación al desarrollo. Los fondos hacen gestión, se implican directamente en proyectos, son instrumentos al servicio de los ayuntamientos y otros entes locales para tirar adelante sus políticas de cooperación.

Todo ello, además de trabajar en el campo de la sensibilización ciudadana, el fomento para que las instituciones oficiales, asociaciones y entidades participen en la cooperación, la promoción de llegar al mínimo del 0,7% de los recursos propios presupuestarios, las propuestas para posicionarse ante temas que afectan a los derechos humanos y los de los pueblos, y todo el conjunto de acciones que ayuden a ampliar el nivel de consciencia para crear entre la ciudadanía un clima de opinión favorable para la promoción de un nuevo orden económico internacional que sea más justo.

3. Complemento y coordinación

De lo planteado hasta ahora se pueden deducir un conjunto de conclusiones. La primera, como se apuntaba al inicio de este capítulo, es que fondos y federaciones son complementarios en muchos aspectos. Si bien con la diferencia que los fondos tienen como objetivo único y como finalidad de existir el fomento de la cooperación al desarrollo y la solidaridad con los pueblos empobrecidos desde el ámbito municipal, y en cambio las federaciones comparten muchos otros ámbitos, de más importancia práctica para sus afiliados. Lo que también queda claro es que los fondos realizan gestión de proyectos mientras que las federaciones no quieren ni pueden implicarse en esta cuestión. De ahí podemos deducir el concepto de complementariedad.

Y de los puntos en común (promoción del 0,7%, posicionamientos sobre temas concretos que afectan a los derechos humanos y al desarrollo de los pueblos, así como también determinados aspectos de la formación y la sensibilización) podríamos hablar de la necesidad de fomentar la colaboración entre las dos organizaciones.

Por todas estas razones se debe concluir que es necesario coordinar los dos niveles actuales y que hay que poner énfasis en la necesidad de articular formas de colaboración en función de las capacidades y funciones que le correspondan a cada estamento.

II. Los gobiernos y parlamentos autonómicos

Las relaciones que mantienen los fondos de cooperación con los gobiernos de las respectivas comunidades autónomas son de franca colaboración. En muchos casos, y desde hace años, los fondos participan como miembros de los Consejos Asesores de Cooperación del gobierno autónomo respectivo, en representación de la cooperación municipal, tal y como lo hacen las ONGD en representación del tejido asociativo.

A su vez, aunque con distintas figuras jurídicas en los distintos territorios, el respectivo gobierno autonómico, participa en los fondos como Institución Protectora, Presidencia Honorífica, Vicepresidencia Honorífica,...

Esta apoyo institucional del gobierno de cada territorio manifiesta la voluntad de colaboración efectiva a las iniciativas solidarias que las administraciones locales llevan a cabo, y por ello, esta presencia institucional también se concreta en aportaciones económicas anuales a los respectivos fondos.

Igualmente, los fondos mantienen un buen nivel de colaboración con sus respectivos parlamentos. A menudo esta relación se ha concretado en comparecencias en distintas comisiones parlamentarias creadas al efecto (Comisión de Exteriores, Comisión de Cooperación con los países del Tercer Mundo,...).

En el marco de la Ley de Cooperación Internacional de Desarrollo (23/1998) están surgiendo procesos de aprobación de marcos legales propios para cada territorio. Por ello, y coincidiendo con los debates parlamentarios previos a las respectivas leyes autonómicas de cooperación, o en el marco del debate presupuestario anual, algunos fondos ha mantenido reuniones con cada uno de los grupos parlamentarios (o, en su caso, en la comisión parlamentaria específica para ello) para exponer las opiniones y propuestas que se plantean desde la cooperación municipal. A la vez, también se informa a los respectivos parlamentos del nivel de cooperación que llevan a cabo las administraciones locales.

Igualmente, se han concretado en una participación activa en marcos sectoriales temáticos, de interés común, más específicos, como es el caso de la Comisión de Enlace en solidaridad con el Pueblo Saharaui, entre otros.

III. Las instituciones estatales

1. La Agencia Española de Cooperación Internacional

Si bien es cierto que tanto el Fons Català en 1995, como el Fons Valencià en 1997 establecieron convenios marco con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), y esto posibilitó que en algún momento puntual se llegase a acuerdos concretos; en general, la experiencia de colaboración entre los fondos de cooperación y la AECI ha sido limitada.

Sin voluntad de querer profundizar sobre los motivos de esta escasa relación, sí que se podrían dibujar algunos de ellos. Por un lado, el propio proceso de gestación y fortalecimiento de cada uno de los fondos no ha permitido muchas veces ir más allá del propio campo de acción y poder hacer, por tanto, una difusión exhaustiva de las acciones realizadas. Por otro lado, el posible desconocimiento del trabajo llevado a cabo por los fondos no ha posibilitado el acercamiento entre dichas instituciones.

Sin embargo, creemos que el momento actual permite fortalecer la relación entre la Agencia y los fondos de cooperación, debido sobre todo al papel relevante que éstos tienen actualmente en el marco de la cooperación descentralizada; tanto por el número de entes y corporaciones locales socias que los conforman, como por su probada capacidad de gestión en el ámbito de la cooperación. Se podría afirmar que la importancia de los fondos de cooperación radica en su capacidad de vertebración de la cooperación municipal. Así pues, es evidente que la aportación conjunta de los ayuntamientos constituye un elemento de mayor valor, que contrarresta el efecto negativo de la parcelación, muchas veces presente en la cooperación internacional. Por otro lado, los fondos de cooperación son un mecanismo de cooperación que permiten el sostenimiento de las acciones de una manera eficaz y eficiente, ya que posibilitan equipos técnicos que facilitan la identificación, el control y la transparencia de la gestión de los proyectos, así como su evaluación e impacto.

2. La Comisión Interterritorial

Desde la Confederación se ha venido haciendo (al igual que se hizo en su momento con la Ley de Cooperación) un seguimiento del desarrollo reglamentario de la Comisión Interterritorial a fin de garantizar la presencia de los fondos en la misma.

Así pues, en una primera instancia se consiguió que el propio texto del reglamento, en el que se desarrolla la composición y funciones del Comisión Interterritorial (BOE, Real Decreto 22/2000 del 14 de enero), se previera la presencia de los fondos. Posteriormente, y por acuerdo con la FEMP, se contempló la presencia de 7 representantes de los fondos, que son sus presidentes, en el caso del Fons Català, Euskal Fonda, Fons Valencià, Fondo Galego y Fondo Andaluz; un único representante, para los tres Fondos de las Illes Balears y otro para la Gestora del Fondo de Castilla-La Mancha.

El 6 de noviembre de 2000 se constituyó dicha Comisión, donde se aprovechó la reunión para presentar y pedir la aprobación tanto del Plan Director 2001-2004 como del Plan Anual 2001. La Confederación de Fondos participó en dicha reunión y expresó abiertamente su voluntad de conseguir, desde el trabajo en la misma, la mejora tanto de la cantidad como de la calidad de la cooperación realizada por el Estado español. También expresó la queja al gobierno central del poco tiempo que se había dado para poder estudiar con detenimiento los Planes que se presentaban.

3. Las Cámaras del Congreso de Diputados y del Senado

La buena disposición, tanto en el Congreso de Diputados como en el Senado, de establecer comisiones específicas para temas de cooperación, como es el caso de la Comisión Parlamentaria de Cooperación del Congreso de Diputados y la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, permite disponer de un marco idóneo de interlocución en ambas Cámaras.

En este sentido, ha sido especialmente afortunada la constitución en esta legislatura de una Ponencia de estudio de la Cooperación Descentralizada dentro de la Comisión de Exteriores del Senado, ya que se entiende que ése es un marco idóneo para poder informar y dar cuenta de la cooperación que se lleva a cabo desde los fondos. Con este sentir, la Confederación de Fondos compareció ante esa Ponencia para exponer el trabajo que se viene realizando. Así pues, se cree oportuno, siempre que eso sea posible, el establecer una relación de continuidad con ambas Cámaras, con el fin de poder ir informando del trabajo realizado.

IV. La Unión Europea

De forma general, la experiencia de colaboración entre la cooperación municipal española y las instancias europeas ha sido limitada.

Razones generales para esta escasa colaboración pudieran ser:

- La concepción inicial del ayuntamiento cofinanciador de proyectos de ONGD, que no motivaba a las instituciones locales a acercarse a la Unión Europea (aunque en la práctica diversos ayuntamientos y las DG I y DG VIII son cofinanciadores de numerosos proyectos de ONGD españolas).
- La dimensión de los ayuntamientos cooperantes –con frecuencia pequeños y medianos– y, en consecuencia, con escasos recursos humanos para el tema de la cooperación y menos para interesarse por lo que ocurre en Bruselas.
- La no coincidencia de las zonas de interés prioritario en materia de cooperación descentralizada: PECO y Área Mediterránea frente a Latinoamérica-Centroamérica.

Sin ánimos de exhaustividad ni de profundización, se pueden repasar algunas de las experiencias concretas de acercamientos entre unos y otros:

1. Relación con la DG I y DG I-B

El Programa URB-AL despierta expectativas por su enfoque sectorial y por las posibilidades de contactos en el marco de redes amplias de ciudades. En cualquier caso, la carga y complejidad de las labores de coordinación sólo resultan asumibles por ciudades grandes. Adicionalmente, el Programa no parece constituir el tipo de respuesta que buscan los ayuntamientos que ya tienen instituciones locales contrapartes.

2. Relación con la DG VIII

Visto desde la distancia de unos pocos años, el reseñable 15 preguntas-15 respuestas sobre la cooperación descentralizada generó ciertamente importantes elementos de reflexión, aunque tal vez más expectativas que vías de colaboración concretas.

Los Programas Med (en especial Med-Urbs) han tenido una cierta participación de municipios españoles del área mediterránea.

El Programa de Cooperación Descentralizada Europa-América Central ha constituido sin duda la principal experiencia de colaboración entre la Unión Europea y una parte significativa de la cooperación municipal española⁴ y por ello nos detenemos en su análisis, con el fin de señalar potencialidades y dificultades a evitar.

4. La llamada Red Española fue constituida, en razón del rechazo de la FEMP de intervenir en el Programa, por: Ayuntamientos de Barcelona, Leganés y Vitoria; Diputación de Barcelona; Euskal Fondoa y Fons Català de Cooperació al Desenvolupament.

El Programa ha tenido como principales resultados positivos:

- El apoyo conjunto a diversos proyectos (El Salvador, Guatemala, Honduras y, en menor medida por la limitación de recursos, Nicaragua).
- Un refuerzo o fomento de la disposición de las instituciones locales a cooperar con instituciones locales del Sur (en un área que las instituciones españolas conocían bien con anterioridad).
- La oportunidad para las instituciones españolas de conocer otras cooperaciones municipales (francesa y holandesa).
- Un impulso a la convicción de que la cooperación municipal debe contar sobre el terreno con apoyos técnicos y humanos que faciliten la formulación y seguimiento de los proyectos y le proporcionen un mejor conocimiento de la realidad local. En este sentido, ha sido de gran valor la tarea realizada por la oficina de la Confederación de Fondos en Managua (Centroamérica), así como, en casos determinados, el poder desplazar a técnicos especializados.

Desde el punto de vista de los fondos de cooperación, se pueden señalar algunas limitaciones o deficiencias del programa:

- La limitación de recursos para ejecución de proyectos.
- La acumulación de objetivos para un programa pequeño: respaldar proyectos de cooperación descentralizada, apoyar y responder a las demandas de las federaciones de municipios centroamericanos, sacar conclusiones en cuanto a la cooperación descentralizada...
- Un sistema de funcionamiento excesivamente complejo (con multiplicidad de instancias que, en principio, deben intervenir en la toma de decisiones) que difícilmente pueden funcionar en todos sus niveles y supone una dificultad en la legibilidad del programa por parte de instituciones locales.
- Una dinámica en que la distribución de recursos entre las redes europeas (que no dejan de ser «juez y parte») acaba prevaleciendo sobre otros criterios.

3. Expectativas y potencialidades de colaboración

Con frecuencia, la actuación de la Unión Europea ha servido de estímulo para las instituciones locales europeas en campos en que éstas no intervenían en forma decidida con anterioridad o conocían especiales limitaciones (formación ocupacional, inserción, etc.). De ahí que las expectativas que señalamos partan de unos déficits reconocidos de la cooperación descentralizada española y señalen posibles actuaciones tendentes a superarlos.

Uno de los principales déficits de la cooperación descentralizada del Estado español es, sin duda, el espinoso tema de la coordinación entre los distintos niveles institucionales. Los fondos y la Confederación de Fondos constituyen sin duda una respuesta parcial a dicha dificultad. En cualquier caso, el apoyo de las instancias especializadas en la Unión Europea a iniciativas conjuntas de distintas instituciones y actores (ya sea

en el campo de la cooperación, ya sea en el de la sensibilización) podría constituir una aportación interesante.

Teniendo en cuenta que resulta más difícil para la cooperación municipal española reunir recursos para acciones de sensibilización que para acciones de cooperación, la sensibilización podría ser un ámbito prioritario de colaboración.

Otro de los déficits es la escasa implicación de las instituciones locales cooperantes españolas en el conjunto del ciclo del proyecto. Este déficit, sumado a los escasos recursos humanos y técnicos con los que habitualmente cuentan las instituciones locales del Sur, es un inconveniente mayor para el desarrollo de una cooperación efectiva en el ámbito municipal. En este sentido, se puede pensar en «líneas» o, cuando menos, experiencias de apoyo a la participación de técnicos municipales especializados⁵ en la identificación, asistencia y formación técnica a los encargados de proyectos. Asimismo, dada la ventaja lingüística que tienen las instituciones españolas en relación con Latinoamérica, cabe imaginar programas de formación de recursos humanos «locales» (del Sur) complementarios a los proyectos o programas realizados.

5. Nos referimos a técnicos especializados en infraestructuras y servicios (aguas, residuos sólidos, etc.) y no a «generalistas» de la cooperación.

V. Los organismos internacionales

1. Las Naciones Unidas

La Confederación de Fondos ha estado participando en el proceso de reflexión sobre Cooperación al Desarrollo propiciado por la UNOPS (Oficina de las Naciones Unidas al Servicio de Proyectos)

Hace unos años el interés que suscitaba la cooperación descentralizada por parte de los otros niveles de cooperación (cooperación bilateral y cooperación multilateral) era prácticamente nulo. Sin embargo, en los últimos tiempos ha surgido un interés creciente hacia este tipo de cooperación. Actualmente se puede afirmar que la cooperación descentralizada presenta un conjunto de rasgos positivos, ya que se perfila como una cooperación horizontal donde se establecen relaciones de partenariado entre comunidades organizadas del Norte y del Sur. Este hecho ha propiciado que desde distintas instancias se invite a la Confederación de Fondos a compartir experiencias y a participar activamente en debates y procesos de selección comuna, tanto en el ámbito estatal como en el internacional.

Uno de estos procesos en los que ha participado la Confederación de Fondos fue el iniciado por la UNOPS (Oficina de las Naciones Unidas al Servicio de Proyectos) que impulsó sucesivos debates a tres niveles. En primer lugar en Madrid, en abril del 2000, con la presencia de otros organismos de cooperación descentralizada del Estado, llevado a cabo por AIETI y la Universidad Complutense, con el apoyo de la AECl. Un mes después en Roma, con la presencia de otros organismos de cooperación descentralizada de Italia, Francia, Gran Bretaña, además del Estado español, con la participación de la FMCU y de IULA y con el apoyo de la cooperación italiana. Finalmente, el 27 y 28 de junio de 2000 en Ginebra, coincidiendo con la Sesión Especial de la Asamblea de Naciones Unidas sobre Desarrollo Social (Copenhague+5), donde se reunieron más de 250 delegadas y delegados de organismos que están impulsando el desarrollo local en los 5 continentes y se expusieron las conclusiones de los debates sectoriales que se habían organizado por cada continente en Roma, Maputo, La Habana, Túnez y Manila.

La intervención de la Confederación de Fondos en el Acontecimiento Especial de Cooperación sobre el Desarrollo Humano se centró en presentar algunas de las principales conclusiones de este proceso de reflexión basadas en la propia experiencia.

Todo el proceso finalizó con la entrega al Secretario General de Naciones Unidas que se adjunta a continuación:

Carta Abierta al Secretario General de las Naciones Unidas

en ocasión del Evento Especial sobre la Cooperación al Desarrollo Humano en el marco de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Social (Copenhague+5)

Nosotros, representantes de las Autonomías territoriales y de la sociedad civil, mediante esta Carta Abierta, le solicitamos tomar medidas apropiadas para promover una cooperación internacional al desarrollo más orientada hacia los objetivos del desarrollo humano y más capaz de ser instrumento de actuación de la Declaración y Programa de acción de la Cumbre Mundial de Copenhague.

Las Comunidades Locales constituyen la sede natural donde los compromisos de Copenhague pueden ponerse en práctica. Representan el nivel en el cual las administraciones públicas están más cerca de la población, donde pueden funcionar métodos de trabajo para facilitar la participación de los diferentes actores sociales en todas las etapas de los procesos de desarrollo que los conciernen, donde todos pueden responsabilizarse de la promoción de un desarrollo sostenible, donde mejor se puede luchar contra la pobreza, el desempleo y la exclusión social, donde puede ser promovida una cultura de la convivencia civil, pacífica y democrática.

Los Gobiernos territoriales subestatales y las organizaciones de la sociedad se están comprometiendo cada vez más en la cooperación, especialmente en las áreas que han sido escenarios de conflictos, en las situaciones de emergencia, en los países en transición y en las zonas de mayor pobreza.

Hasta ahora, sin embargo, son escasos los casos de cooperación que hayan sabido crear un marco favorable en correspondencia a sus aportaciones. La manera en la que están concebidas las iniciativas de cooperación no ha permitido la expresión de sus grandes potencialidades. Predominan, en efecto, las intervenciones verticales, centralizadoras, sectoriales y asistenciales, que se traducen en acciones fragmentadas e incapaces de tener un impacto sobre los problemas estructurales de la sociedad, como la pobreza, el desempleo, la exclusión social y la violencia.

No deseamos ser un actor más de la cooperación. Nosotros deseamos ser *partners* políticos de los Gobiernos y las Organizaciones Internacionales desde las etapas de definición de las estrategias de intervención, de identificación y formulación de las iniciativas de cooperación. Estas deben, en efecto, ser concebidas de manera que todos los actores locales puedan dar su contribución, según sus propias capacidades y disponibilidad.

Se trata de abrir espacios políticos e institucionales para realizar grandes iniciativas (programas-cuadro) para la actuación de la Carta de Copenhague, basadas sobre dos directrices fundamentales:

- acciones de desarrollo integral territorial, en el respeto del orden administrativo de los países, de manera que los sujetos de la descentralización puedan ser protagonistas y responsables de las elecciones y de las acciones, en armonía con los Gobiernos y con los *partners* internacionales

- acciones sectoriales y centrales orientadas a dar apoyo al desarrollo local integrado y a crear un ambiente favorable al desarrollo, además de resolver problemas específicos o infraestructurales.

Se podrían crear Coordinaciones Nacionales, sea tanto en los países en desarrollo y en transición como en los industrializados, en las que los representantes de los Gobiernos territoriales y de la sociedad civil puedan ser activos en todas las etapas de las iniciativas de cooperación orientadas hacia el desarrollo humano.

Entendemos que la prioridad del desarrollo local integrado permite a la cooperación favorecer una gran red internacional de experiencias de desarrollo participativo y democrático, dando la posibilidad de extender ampliamente las oportunidades de intercambios económicos, comerciales, científicos, tecnológicos, culturales y solidarios. De tal manera se podrá también luchar contra los riesgos del actual proceso de globalización, orientándolo, al contrario, hacia un desarrollo sostenible, basado en las especificidades locales.

Entendemos que la cooperación descentralizada entre Comunidades Locales de los países más pobres y de los países industrializados debe formar parte integrante de todas las iniciativas de cooperación que se propongan llevar a cabo los compromisos de Copenhague.

Concebimos la cooperación descentralizada como un sistema de partenariados territoriales para el desarrollo integrado dado que pensamos que este sistema permite una mejor inclusión de las aportaciones sectoriales de los diferentes actores de la cooperación.

La cooperación descentralizada debe estar acompañada y apoyada por redes internacionales de estructuras, servicios, experiencias y profesionales que operan en los diferentes campos del desarrollo humano. Invitamos, por lo tanto, a las Naciones Unidas a promover y apoyar estas iniciativas.

Deseamos que los Gobiernos y las Organizaciones Internacionales den su pleno apoyo a la cooperación descentralizada e integren sus experiencias y sus resultados en el ámbito de las políticas nacionales y de la cooperación internacional.

Le pedimos solicite a las Organizaciones de las Naciones Unidas que adopten una nueva estrategia de cooperación para la actuación de los compromisos de Copenhague, abierta a las aportaciones de todos los sujetos (gobiernos centrales y territoriales, sector privado, sociedad civil), que se traduzca en programas-cuadro orientados al desarrollo local e integrado, basados en el enfoque propio de la cooperación descentralizada.

Ginebra 28 de junio 2000

2. *Las redes municipalistas internacionales*

Tanto en el ámbito de Estado como en el internacional, las federaciones de municipios incentivan las iniciativas de solidaridad de sus miembros asociados. Tanto desde la Confederación de Fondos como desde los propios fondos se mantiene una buena colaboración con la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) y con la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), las cuales, en sus respectivas asambleas recomiendan impulsar iniciativas solidarias.

PARTE VI

ANEXOS

I. Llamamiento de Colonia. De la caridad a la justicia

Acción conjunta de las ONG y de las Comunidades Locales para una Cooperación al Desarrollo Norte-Sur

I Conferencia Europea sobre Ciudades y Desarrollo, Colonia 19 de septiembre de 1985

Preámbulo

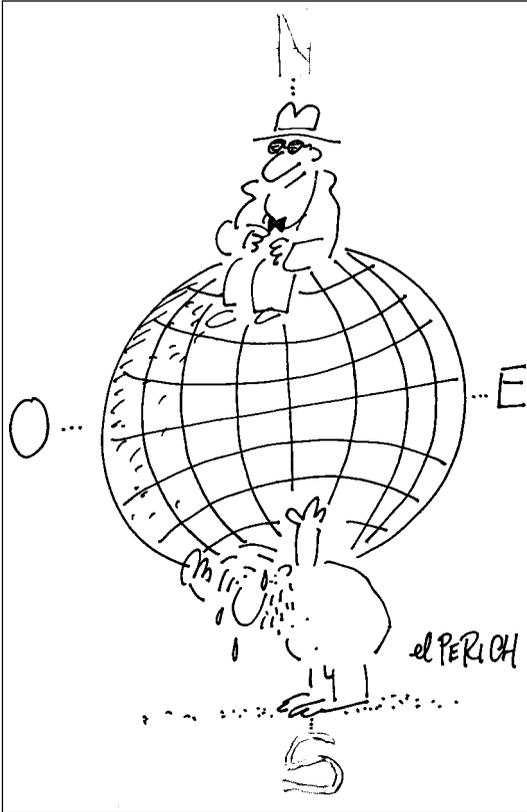
La situación existente en la relación Norte-Sur, se caracteriza:

- Por una creciente disparidad en las necesidades humanas básicas.
- Inexistencia de un diálogo significativo Norte-Sur.
- Por el acuciante problema de la pérdida de dignidad, e incluso de la vida, de millones de seres humanos.
- Por la incapacidad de las estructuras actuales para enfrentarse a la magnitud y a la urgencia de una gravísima situación de hambre endémica, de problemas demográficos y de destrucción del medio ambiente, como consecuencia de la pobreza generada por el actual Orden Económico Internacional.

Por razones morales y de solidaridad internacional, así como por el interés colectivo de eliminar cualquier amenaza a la paz, debe darse prioridad política a la búsqueda de soluciones tan urgentes como auténticas a este tipo de problemas.

La Conferencia es consciente de que sin un cambio estructural en casi todos los campos políticos relacionados con el problema de la relación Norte-Sur, esta intolerable situación continuará agravándose.

Asimismo, la Conferencia reconoce que aunque las ayudas son necesarias y bien recibidas por todos aquéllos que sufren estas injustas situaciones, sin embargo ello es insuficiente para conseguir una solución radical. Además, con demasiada frecuencia estas ayudas representan sólo un “lavado de conciencia” para el Norte.



No obstante lo anterior, la cantidad y calidad de la ayuda debe incrementarse. En cualquier caso, el dinero, por sí mismo no basta. Para cambiar será necesaria la activa participación tanto de la población del Norte, como la del Sur, en un mejor conocimiento recíproco.

La Conferencia reconoce también, que deben ser tomadas en cuenta las interrelaciones de los problemas del medio ambiente, desarrollo y desarme en cualquier tipo de análisis sobre las relaciones Norte-Sur. Por consiguiente, hacemos nuestras las Recomendaciones de la Conferencia de Florencia sobre Ciudades y Cooperación al Desarrollo (octubre de 1983).

En este marco, hacemos un llamamiento a las autoridades locales para que estimulen y apoyen los intercambios Norte-Sur, junto con las ONG. Consideramos este proceso de descentralización como el punto de partida –verdadero desa-

fío– para incrementar la sensibilización de la opinión pública hacia una mayor comprensión de los problemas Norte-Sur (incluyendo los problemas característicos del Norte).

Todo ello deber ir más allá del concepto de “ayuda” y de “movilización de la población”, en acciones directas de cambio y de partenariatio.

Este nuevo enfoque de una cooperación descentralizadora Norte-Sur concede un papel importante a las comunidades rurales, tanto en el Norte como en el Sur, en los procesos de desarrollo y de cambio social. Las ONG son plenamente conscientes de que ello es un complemento y no un substitutivo de las acciones gubernamentales, tanto en el ámbito nacional como internacional. A la luz de todas estas consideraciones, la Conferencia se dirige a los grupos que trabajan por el desarrollo y a las autoridades locales para que inicien y sostengan acciones conjuntas ONG-Comunidades locales para llevar a cabo una Cooperación Norte-Sur basada en la justicia y no en la caridad.

Objetivos

Este tipo de acciones conjuntas puede abarcar una variedad de medios: educación, información, hermanamiento, campañas y proyectos.

Información

Incluye materiales, actos, cursos, etc., diseñados para incrementar la conciencia pública sobre las relaciones Norte-Sur. Más en concreto, es necesario apoyar el establecimiento de centros de información locales y regionales, así como de documentación y de servicio que posibiliten, tanto a individuos como a grupos, conocer mejor el mundo del desarrollo.

Educación

Incluye el aprendizaje, formal e informal, que facilite un mayor conocimiento crítico tendente a acciones concretas por el cambio. La educación sobre el desarrollo, en el Norte, es esencial en los procesos de toma de decisión a nivel global.

Hermanamiento

Se trata del establecimiento de lazos de amistad y solidaridad entre los diversos sectores de las comunidades locales y las ciudades y áreas rurales del Sur, sobre las bases de una relación comunidad a comunidad internacional. Este mutuo conocimiento conduciría a la creación de empresas cooperativas conjuntas que incluirían una cooperación intermunicipal basada en una apreciación realista de los diversos tipos de sociedad.

Campañas

Actividades encaminadas a lograr cambios políticos que aseguren una mayor equidad en las relaciones internacionales, en temas tales como el derecho que tienen los países en desarrollo a construir su propia sociedad. Las campañas deberán también reconocer la necesidad de cambios estructurales en el orden social y económico internacional, que afecten a nuestras propias sociedades.

Proyectos

Realización de proyectos que definan claramente los criterios a incorporar y que incluyan la participación total de las ONG y de las comunidades locales, tanto en el Norte como en el Sur. Las autoridades locales del Norte que deseen apoyar proyectos de desarrollo o hermanamiento deberían consultar y animar a las ONG más experimentadas y a los Comités de Hermanamiento, en esa labor.

Proceso

Seguimiento

Los Municipios, junto con las ONG, deberían realizar un seguimiento de los vínculos existentes Norte-Sur, tanto en el ámbito político, como económico, social y educativo, en sus propias comunidades, afirmando la necesidad de ampliarlos.

Planificación

La acción conjunta ONG-Autoridades Locales, en este campo, podría basarse en una planificación formulada en común y adoptada oficialmente por el Ayuntamiento de la ciudad, con el fin de estimular la discusión pública. Las acciones cooperativas iniciales podrían preceder al establecimiento de esta política.

Minorías

En este terreno, la acción conjunta debería tener en cuenta los problemas, así como las contribuciones, de las minorías extranjeras que viven en las ciudades. La necesidad de una educación y una acción hacia el desarrollo está estrechamente ligada a la necesidad de combatir el racismo, la discriminación y la pobreza en los países desarrollados.

Financiación

Aunque la finalidad principal de este tipo de cooperación no es la consecución de financiación para las ONG por parte de las autoridades locales, sin embargo, se hace necesario el establecimiento y discusión en torno a unos mínimos presupuestos, tanto para la educación y la información para el desarrollo, como para la implementación de proyectos factibles. Ante la tendencia a una creciente comercialización de la ayuda y a una congelación o reducción de la asistencia al desarrollo, especialmente para los países más pobres, aparece el peligro de que algunos proyectos de ONG se paraliquen antes de alcanzar su plena realización. Por tanto, es necesario llevar a cabo un seguimiento que determine cuáles son las formas más efectivas de cofinanciación, tanto a niveles locales y regionales, como nacionales y continentales.

Lineamientos para proyectos

La mayoría de las ONG occidentales, junto con sus *partenaires* en el Sur, han elaborado ya criterios concretos para su apoyo a proyectos específicos, basados en lineamientos tan amplios como los siguientes:

- Igualdad, reciprocidad y ausencia de paternalismo.
- Iniciación y aprobación de proyectos por las comunidades locales.
- Concentrar el trabajo sobre los países más pobres y las capas poblacionales más pobres.
- Reconocimiento de la importancia de la mujer en el proceso de desarrollo, así como asegurar que los proyectos benefician el estatuto de la mujer.
- Necesidad de tener en cuenta el impacto de los proyectos en el entorno en que se realicen.
- Integración de los proyectos en los planes globales de desarrollo de las comunidades locales.
- Establecimiento y seguimiento de comunicaciones.
- Necesidad de respetar y mantener las diversidades culturales.
- Necesidad de evaluaciones conjuntas.

Partenariado

Las acciones conjuntas ONG-Autoridades Locales en este terreno requieren el establecimiento de un auténtico partenariado que asegure una utilización competente y contabilizadora de los recursos.

En este sentido, se recomienda a las ONG que establezcan plataformas y redes, especialmente a nivel local, de esta interlocución. Las ONG podrían localizar recursos y coordinar sus actividades, de forma que presenten más eficazmente sus diversos puntos de vista. Así, también, las autoridades locales podrían adoptar y promover estas actividades, en el marco de sus actividades regionales y nacionales. Las plataformas locales de las ONG deben relacionarse lo más ampliamente posible con grupos preocupados por la paz y por las cuestiones económicas y ambientales e invitarles a su vez a las discusiones con las autoridades locales y las asambleas regionales.

Donde fuera posible, las autoridades locales deberían señalar las personas que fueran interlocutores válidos en el campo de las relaciones Norte-Sur, y aquéllas que podrían relacionarse con las ONG, de cara a la implementación de acciones conjuntas.

Continuidad

Este llamamiento se dirige a las Autoridades Locales, ONG y Comunidades en el ámbito europeo. Nuestra intención es reforzar el proceso de acción conjunta ONG-Comunidades Locales. Los resultados de la Conferencia servirían de base a un mayor acercamiento entre las ONG y las Autoridades Locales de cara al desarrollo de campañas activas y de iniciativas locales, como, por ejemplo, el hermanamiento comunidad a comunidad en torno a la Cooperación Norte-Sur. La Conferencia pide al comité organizador que se mantenga disponible a la hora de ayudar a las ONG y a las Comunidades Locales que deseen continuar la Conferencia a niveles nacionales y regionales, si bien esa iniciativa para la continuidad debería provenir de los niveles locales. En concreto, las ONG locales deberían acercarse a sus comunidades con propuestas de acciones conjuntas. La Comunidad Económica Europea y el Consejo de Europa, deberían, a su vez, prestar su apoyo a estos esfuerzos. Los participantes en la Conferencia consideran que, en el marco de la cooperación Norte-Sur, es de vital importancia la discusión de las diversas implicaciones, con sus interlocutores en el Sur, a todos los niveles.

Por todo lo anteriormente expuesto, la Conferencia es consciente de que, en última instancia, es la gente que trabaja junta la que demandará y llevará a cabo el cambio necesario para lograr un desarrollo más continuado y una sociedad más justa y equitativa. Por tanto, cualquier mecanismo que se promueva para implementar estas resoluciones no tendrá éxito si no está basado en el potencial y participación de los individuos.

II. Llamamiento de Bulawayo. De la dependencia a la justicia

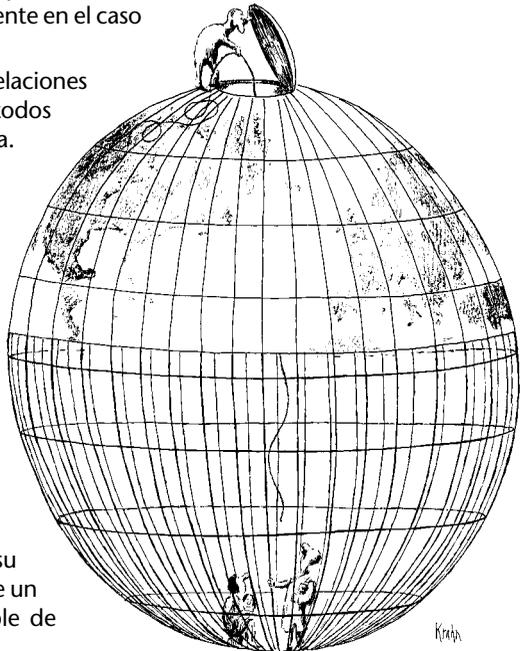
La Conferencia Internacional Norte-Sur sobre trabajo conjunto para el Desarrollo que tuvo lugar en Bulawayo entre el 28 y el 30 de noviembre de 1990, contó con la participación de un centenar de representantes de ONG y poderes locales de 25 países: 12 estados africanos, Líbano, 9 países europeos, EE.UU. y el Caribe.

La Conferencia fue organizada por autoridades locales y ONG zimbabuanas, haciendo de anfitrión la Organization of Rural Associations for Progress (ORAP), con el apoyo del Secretariado de la Commonwealth, Ciudades y Desarrollo, Oxfam, Christian Aid y la municipalidad de Bulawayo. La Conferencia acordó por unanimidad el siguiente llamamiento:

Preámbulo

La Conferencia observó con preocupación:

- La tendencia global hacia el progresivo ensanchamiento de la brecha entre el Sur y el Norte, resultado del desorden económico mundial existente, destacándose la crisis de la deuda, que tiene enormes consecuencias especialmente en el caso africano.
- Los rápidos cambios en las relaciones entre el Este y el Oeste con todos los pros y contras que conlleva.
- La progresiva tendencia del Norte hacia la destrucción de los recursos naturales y hacia unos modelos de consumo, tendencias que hoy el Este corre el peligro de seguir y que ya crece con fuerza incluso en el Sur.
- El hecho de que las llamadas de atención sobre el deterioro ambiental son continuamente ignoradas y permanecerán desatendidas hasta que el Norte cambie su actitud y acepte el principio de un reparto equitativo y sostenible de los recursos mundiales.



- La amenazante destrucción del medio ambiente es el resultado de la explotación y del subdesarrollo.
- La falta de sensibilidad del Norte ante el creciente reclamo del Sur por tomar el pleno control de su propio destino y para que la cooperación se haga directamente con agentes locales.
- La negativa a aceptar el derecho de los pueblos del Sur a que puedan recobrar su dignidad humana y su libertad, superando toda forma de explotación.
- Que las conferencias internacionales, incluyendo los foros de Naciones Unidas, han tenido poco éxito en concretar soluciones.

La participación del pueblo en el ámbito local en cualquier programa que tenga por objeto el desarrollo global y el cambio, es necesaria hoy más que nunca para instituciones nacionales e internacionales.

El trabajo conjunto para el desarrollo es una herramienta apropiada para organizar la participación popular, tanto en el Norte como en el Sur.

Principios

- Mientras sean deseables las relaciones Sur-Norte para el desarrollo, éstas deben estar fundamentadas sobre principios claros de mutuo respeto, honradez, confianza, reciprocidad y justicia entre las partes involucradas.
- El hermanamiento para el desarrollo es una asociación de intereses. Las partes involucradas deben, por tanto, participar en términos iguales y asegurar que la comunicación en las dos direcciones sea efectiva.
- Es necesario promover la autoestima y la dignidad de los pueblos del Sur y superar los efectos negativos de la relación, en el Sur y en el Norte.
- Tanto el Sur como el Norte tienen una doble responsabilidad, hacia sus respectivas poblaciones y para con las otras.
- Con el objeto de alcanzar un desarrollo sostenible es necesario que el Sur luche por la independencia material mediante un mayor uso de los recursos locales y de la cooperación Sur-Sur.
- Las relaciones Sur-Norte deben basarse en el derecho de los pueblos a decidir ellos mismos sobre el futuro. El desarrollo debe responder, por tanto, a las necesidades generales de la población.
- Es necesario llevar a cabo estudios, investigaciones y discusiones, tanto en el Sur como en el Norte, antes de concretar acuerdos de cooperación. Las partes involucradas deben tener una visión clara de la acción y de sus objetivos.
- Los pares del Sur y del Norte involucrados en "Linking" para el desarrollo comparten un compromiso común de apoyar al otro para poder alcanzar los objetivos propuestos.
- Los pares de la Cooperación Sur-Norte para el Desarrollo han de tomar en cuenta la naturaleza dinámica de las necesidades humanas y deben estar abiertos al ajuste y la reorientación cuando nuevos elementos aparecen.

Puntos

Todos los participantes se comprometieron a implementar la siguiente demanda:

Derechos Humanos y Dignidad

Compromiso de luchar, a través de campañas, contra el apartheid, sus instituciones y todas las formas de racismo y opresión, así como de dar apoyo a todos los esfuerzos para lograr un mundo en el que los Derechos Humanos y la dignidad de las personas sean respetados y promovidos.

Medio Ambiente

Debe extenderse la concienciación desde los grupos de base sobre las cuestiones ambientales, que afectan tanto al Sur como al Norte, a través de la presión política para la protección ambiental sostenible. Esto requiere:

- Cambio de actitudes, prácticas y pautas de consumo en el Norte.
- Acciones de presión sobre empresas públicas y privadas, multinacionales y gobiernos nacionales para que adopten políticas y prácticas positivas y sostenibles.
- Alentar a los educadores a que utilicen los materiales apropiados en las escuelas para asegurar que los niños desarrollen esta conciencia desde los niveles más tempranos posibles.
- Material audiovisual sobre temas ambientales.
- Material de campaña (carteles, panfletos, calendarios, postales...).

Desarrollo

- Puesta en marcha y apoyo a todas las iniciativas que faciliten a la población elevar su calidad de vida, tanto en el Sur como en el Norte, atendiendo a sus necesidades culturales y socioeconómicas.
- Asunción y promoción del importante papel de las mujeres en el desarrollo. La mujer debe estar involucrada en la planificación y la implementación de los procesos.

Educación y capacitación

- La implementación de educación al desarrollo dirigida a población en comunidades locales y asociaciones, tanto en el Sur como en el Norte, incidiendo en:
 - Las imágenes y los estereotipos (positivos y negativos).
 - Los temas de salud.
 - Las cuestiones ambientales.
 - El apartheid y todos los sistemas racistas y de opresión.
- El apoyo, con contenidos y técnicas, a los miembros de comunidades y asociaciones que están menos capacitados educativamente.
- Educar y crear conciencia sobre temas que tienen que ver con el actual orden mundial como el intercambio desigual entre el Norte y el Sur.

- Los problemas de la deuda que perpetúa la dependencia del Sur respecto al Norte o la naturaleza explotadora de la actuación global de las empresas multinacionales.

Estrategias

- El punto de partida para las actividades locales Sur-Sur y Sur-Norte varía de una comunidad a otra en función de las estructuras existentes, motivaciones y dedicación de los individuos miembros de corporaciones locales y ONG.
- Donde sea factible, ambos pares deberían cooperar lo más estrechamente posible para llegar a todos los niveles de la sociedad en las ciudades, las regiones y las comunidades.
- La cooperación al desarrollo en el ámbito local intenta poner en relación ONG con autoridades locales, individuos, asociaciones, medios de comunicación, sindicatos, ciertos sectores de la empresa privada y las comunidades. La participación popular por los intereses colectivos refuerza las estructuras democráticas y posibilita un flujo constante de información y de intercambios para la actuación global en el ámbito local.
- El intercambio de información entre el Sur y el Norte enriquece sin duda sus sociedades y puede ayudarlas a entender mejor la interdependencia y la responsabilidad global.
- La experiencia demuestra que unos objetivos y fines claramente definidos por los pares contribuye a evitar malentendidos, falsas expectativas y frustración.
- La evaluación permanente por parte de los miembros de la cooperación descentralizada es un instrumento adecuado para aprender, entender, perfeccionar y consolidar el partenariado a todos los niveles.
- La puesta en marcha de redes con otras comunidades y asociaciones que tratan los mismos temas y sujetos. Los pares del Norte puede llegar a apoyar la creación de instancias en el ámbito local, regional y intercontinental.
- Los poderes locales y regionales en el Sur y en el Norte deben asumir la responsabilidad de presionar a los gobiernos y parlamentos por un cambio de las políticas globales.

El actual orden mundial está organizado y controlado para beneficio del Norte, será imposible cambiar esta justicia sin una presión popular continua organizada desde la base.

Prioridades y estrategias de trabajo

La Conferencia acordó poner en marcha un Comité Africano Internacional de coordinación y acción para la cooperación al Desarrollo Sur-Sur y Norte-Sur.

La Conferencia:

- Reconoce la necesidad de un punto focal en el ámbito nacional y urge a los comités nacionales establecidos en África a desempeñar esta función.

- Plantea al Comité explorar la factibilidad de conformar, de manera viable y sostenible, una estructura de apoyo para el trabajo conjunto al desarrollo en África.
- Encarga al Comité que solicite a la OUA, Preferential Trade Areas (PTA), ECOWAS, SADCC y otras estructuras africanas como la Unión del Magreb, su apoyo a iniciativas de desarrollo Sur-Sur y Norte-Sur.
- Solicita al Comité, en función de los resultados de esas gestiones, diseñar propuestas concretas para la implementación de las estrategias identificadas en el llamamiento.
- Insta al Secretario General de las Naciones Unidas y al director del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) a asegurar que los contenidos expresados en el Llamamiento de Bulawayo sean incorporados en las actividades del Consejo Internacional para las iniciativas Ambientales Locales.
- Insta a los organizadores de esta Conferencia a alentar y apoyar conferencias similares en el ámbito regional en otros lugares de África, Asia y América Latina.
- Insta a los organizadores de esta Conferencia a alentar y promover otras actividades que contribuyan al establecimiento de lazos solidarios para el Sur-Sur y el Sur-Norte.