

POR UNA COOPERACIÓN PARTICIPATIVA

La aportación ciudadana a la cooperación al desarrollo

CARMEN COLL
MIGUEL ROMERO
ACSUR-Las Segovias

1. INTRODUCCIÓN

La cooperación descentralizada viene siendo desde 1995 un factor fundamental, en cantidad y calidad, de la cooperación al desarrollo española, especialmente importante para la actividad de las ONGD, tanto en proyectos de desarrollo como, aún más, en la sensibilización. Puede decirse que, sin su progresión, el retroceso que, en términos de porcentaje de Renta Nacional Bruta (RNB), ha sufrido la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) desde 1994 hubiera sido aún más grave, y por el contrario, si la AOD en su conjunto hubiera crecido estos años al ritmo de la cooperación descentralizada, el 0,7 estaría más cercano.

Los orígenes de esta situación excepcional se atribuyen habitualmente a las movilizaciones por el 0,7 del último trimestre de 1994. Pero, en realidad la cooperación municipal es, al menos, tan veterana como la cooperación gubernamental. Efectivamente, los primeros ayuntamientos democráticos iniciaron hermanamientos con municipios europeos y acciones de acompañamiento a procesos políticos emergentes en países del Sur; como ha señalado Adolfo Rodríguez (González Parada, 1998: 8), ya en 1983 hubo experiencias importantes de cooperación local con Nicaragua, Sahara, etc., por parte de ayuntamientos dirigidos por partidos de izquierda (Madrid, Barcelona, Sabadell, Santa Coloma, Mollet del Vallés...).

En realidad, el impulso solidario de mediados de los años 80 es el antecedente más significativo del que tuvo lugar diez años después, y en ambos casos, la presión de la ciudadanía tuvo un papel determinante, que logró influir en las instituciones más próximas, de modo que muchos municipios no sólo apoyaban la campaña por el 0,7, sino que eran parte de ella: este impulso hizo crecer a la cooperación descentralizada un 175,90% en 1995. Sin embargo, el impacto de la campaña fue sólo parcial en la Administración Central (las subvenciones a ONGD se multiplicaron por tres, pero la AOD decreció un 4,46%) (Gómez Gil, 2001: 3 y Nieto Pereira, 2001: 9).

Hasta 1999, la cooperación descentralizada continuó su línea de crecimiento, multiplicándose por once en nueve años, y siendo reconocida por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE en su informe de 1998 como una "fuente de inspiración para otros donantes" (CAD, 1998: 7). A partir del año 2000 se empezaron a detectar signos de un crecimiento más lento (aunque el año 2002 se ha vuelto a producir un crecimiento importante e inesperado) e incluso de contagio de algunos de los males de la cooperación central (especialmente, por la influencia de intereses comerciales y "diplomáticos" en la cooperación autonómica). Paradójicamente, en este mismo período ha tenido lugar un importante desarrollo normativo e institucional, que en general ha logrado mejoras legales y técnicas considerables (leyes de cooperación, planes directores, consejos de cooperación, mejoras en las unidades de gestión...).

Por otra parte, y aunque son numerosas las Jornadas y Encuentros de debate sobre la cooperación descentralizada, se ha desdibujado en la práctica el objetivo original de darle un papel y un contenido específico. En particular, la reflexión y las propuestas sobre la vinculación entre municipalismo y cooperación al desarrollo, que dieron lugar hace unos años a muchas de las aportaciones teóricas y prácticas más interesantes para la cooperación solidaria, cuentan ahora menos de lo necesario en la acción municipal y en el debate social, aunque se siguen haciendo contribuciones interesantes desde algunas instituciones municipales.

Pensamos que en la cooperación descentralizada, especialmente, desde lo local y municipal, se pueden encontrar respuestas no sólo valiosas, sino imprescindibles, a los problemas y obstáculos a que se enfrenta la cooperación solidaria. Precisamente por eso, el objetivo principal de este artículo es contribuir a reanudar el interés de los ayuntamientos y de las organizaciones sociales sobre la aportación específica que debe dar la cooperación descentralizada a la solidaridad Norte-Sur, sumándonos así al esfuerzo de investigadores y entidades cuyos trabajos nos han servido de base.

El renovado interés por la democracia participativa ha situado a la ciudadanía en el eje de las alternativas a los problemas de la sociedad, en especial, al fortalecimiento y revitalización del espacio público, por medio de un impulso que tiene que venir "desde abajo".

En este sentido, los “presupuestos participativos” son prácticas políticas y sociales de referencia, que se extienden a escala internacional. Pero, ¿puede haber también una “cooperación participativa”? ¿Cuáles podrían ser sus objetivos y características? ¿Qué papel tendrían en ella los ayuntamientos, los movimientos y organizaciones sociales locales, particularmente las ONG y, en general, las ciudadanas y ciudadanos? ¿Qué aportación podría darse desde aquí a los problemas generales de la cooperación al desarrollo?

Éstos son los debates que proponemos y sobre los que daremos a continuación algunas ideas.

2. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

La cooperación descentralizada (CD) incluye diferentes ámbitos (autonómico, provincial, local, fondos de cooperación...) con características políticas y sociales diferenciadas. Hasta 1999, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) venía publicando informes de conjunto y de buena calidad que sirvieron de referencia fiable para estudios hechos desde enfoques muy distintos. Posteriormente, la SECIPI decidió retirar el apoyo a la FEMP y asumir directamente la realización de los informes, una medida sin ninguna justificación técnica y que iba en sentido contrario de la norma de subsidiariedad y descentralización que suelen considerarse más eficientes. Tras un período de *sombra*, por fin el *Seguimiento PACI 2002* contiene una información valiosa sobre la cooperación autonómica. Lamentablemente, no puede decirse lo mismo de la información sobre la cooperación local, que es prácticamente inexistente: en efecto, el único dato relevante que aparece sobre ella es una *estimación* de la AOD local, realizada imputando un crecimiento *estimado* interanual a la cifra del PACI 2001 (la cual procedía a su vez de otra *estimación* hecha a partir, precisamente, del informe de la FEMP de 1999, corregida después según un estudio encargado por la OPE a una consultora).

Nada justifica que se quite a una institución pública la capacidad de continuar un trabajo bien hecho sobre una actividad de carácter público como la AOD, para dárselo a continuación a una empresa privada y concluir excluyendo del *Seguimiento PACI* la información sobre la cooperación local; una cooperación de muy alto significado político y participación ciudadana, y cuya contribución a la AOD en el año 2002 (4,90%) es, por ejemplo, superior a la que realiza el Gobierno español a los Organismos Internacionales no Financieros (4,58%). Esta situación nos parece inadmisible y debería ser rectificada en el próximo *Seguimiento PACI*.

Ahora tenemos que basarnos en los datos actualizados disponibles, que se refieren sobre todo a la cooperación autonómica.

2.1. UN CRECIMIENTO MÁS LENTO

El cuadro 1 muestra la evolución de la CD respecto a la AOD en los últimos años. El crecimiento fue muy intenso y sostenido hasta 1999; a partir de entonces, prosigue aunque más lentamente (y, quizás, se ha estancado en la cooperación local); el fuerte crecimiento del año 2002 parece deberse sobre todo a criterios contables. Respecto al comportamiento de la AOD en su conjunto, esta tendencia es positiva, pero no está justificada la autosatisfacción que se percibe frecuentemente en los responsables de la CD. Efectivamente, los datos medios difuminan la desigualdad en el comportamiento de las diferentes administraciones y, por otra parte, hay todavía un largo camino antes de alcanzar el objetivo del 0,7.

Así, el cuadro 2 muestra las desigualdades entre las comunidades autónomas, que son enormes, cualquiera que sea el criterio de medida que se utilice. Sólo cuatro autonomías (Navarra, País Vasco, Castilla-La Mancha y Baleares) superan los seis euros de gasto por habitante, y sólo cinco (las anteriores, más La Rioja) tienen un porcentaje de gasto sobre presupuesto superior al tan justamente criticado de la AOD estatal respecto a la RNB (0,26%). Además, no hay datos de un factor muy significativo, al menos en el pasado: el porcentaje de ejecución presupuestaria, que fue sólo del 80% en el año 2000, según estimaciones solventes (J. L. Vites, en Nieto Pereira, 2001: 60).

Por otra parte, el informe *La Realidad de la Ayuda 2003-2004* (en adelante, LRA 2003) realizó una estimación del gasto que correspondería en el año 2003 al 0,7% del presupuesto total de las CC. AA. (criterio que, según la

CUADRO 1

EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA 1991-2002 (En millones de euros)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (1)	2002
CC. AA.	14,66	19,68	15,97	17,68	45,57	64,24	66,18	91,70	101,54	117,53	120,17	172,40 (2)
EE. LL.	2,30	3,09	9,18	14,27	42,58	52,24	58,60	77,28	82,06	90,62	87,98	88,98 (3)
Total CD	16,96	22,77	25,15	31,95	88,15	116,48	124,78	168,98	183,60	208,15	208,15	261,38
Total AOD	788,08	934,35	996,80	1055,70	1008,64	962,26	1091,01	1250,71	1279,79	1319,40	1906,53	1817,11
% CD/AOD	2,15	2,43	2,52	3,03	8,74	12,10	11,44	13,51	14,35	15,78	10,92	14,38
%AOD/RNB (4)	0,24	0,27	0,28	0,28	0,24	0,21	0,23	0,25	0,23	0,22	0,30	0,26

CC. AA.: COMUNIDADES AUTÓNOMAS. EE. LL.: ENTIDADES LOCALES.

(1) LOS DATOS DE LA AOD 2001 ESTÁN SESGADOS POR LA 'OPERACIÓN CELGUSA', QUE SUPUSO UN AUMENTO DE 417 MILLONES DE EUROS.

(2) EL SEGUIMIENTO PACI 2002 RECOMIENDA 'CAUTELA' EN ESTA CIFRA DEBIDA EN PARTE A LA CONTABILIZACIÓN POR PARTE DE ALGUNAS CC. AA. DE ACTIVIDADES QUE ANTERIORMENTE NO SE CONSIDERABAN DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA.

(3) EL SEGUIMIENTO PACI 2002 HA ESTABLECIDO ESTA CIFRA AUMENTANDO EL DATO DEL 2001 EN UN 1,13%, CONSIDERADO EL PORCENTAJE MEDIO DE CRECIMIENTO INTERANUAL.

(4) DE ACUERDO CON LA NUEVA TERMINOLOGÍA CONTABLE ADOPTADA EN EL SEGUIMIENTO PACI 2002, RENTA NACIONAL BRUTA (RNB) SUSTITUYE A PRODUCTO NACIONAL BRUTO (PNB).

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE CARLOS GÓMEZ GIL, 2003, P. 22. Y SEGUIMIENTO PACI 2002.

Coordinadora Española de ONGD, CONGDE, es el que debe utilizarse para el cálculo de la AOD en los ámbitos descentralizados): como puede comprobarse en el cuadro 3, la distancia respecto al gasto efectuado en el año 2002 es muy grande, apareciendo un "déficit solidario" en la cooperación autonómica (AOD correspondiente al 0,7 en el 2003 menos AOD 2002) de 586,12 millones de euros.

No disponemos de datos actualizados sobre otras magnitudes importantes, por ejemplo, el porcentaje de los fondos gestionados por las ONGD. Hace unos años, este porcentaje se estimaba en un 85%, lo cual reflejaba un problema político importante. En efecto, si bien consideramos valiosa una participación significativa de las ONGD, es fundamental un fuerte compromiso de las instituciones autonómicas y locales en la cooperación directa, por sí mismas o por medio de fondos o consorcios entre instituciones. Es probable que en estos últimos años se haya incrementado la cooperación directa, lo cual sería saludable si no fuera porque, en muchos casos, está impulsada por el problema que señala el Informe de la CONGDE: "Algunos gobiernos autónomos están desarrollando políticas de acción exterior y promoción comercial y han empezado a instrumentalizar la cooperación al

CUADRO 2

ESFUERZO RELATIVO DE COOPERACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

COMUNIDAD AUTÓNOMA	% AOD / PPTO*	EUROS/HAB.
Baleares	0,71	8,62
País Vasco	0,46	12,98
Navarra	0,46	20,69
Castilla-La Mancha	0,43	9,78
La Rioja	0,27	5,35
Asturias	0,23	4,21
Aragón	0,22	4,13
Extremadura	0,22	5,09
País Valencia	0,20	4,66
Cantabria	0,16	2,94
Murcia	0,15	2,09
Cataluña	0,14	3,66
Canarias	0,14	3,26
Andalucía	0,13	3,03
Castilla y León	0,09	1,89
Madrid	0,08	1,47
Galicia	0,06	1,68

*PRESUPUESTO DE GASTOS CONSOLIDADOS DE CADA CC. AA.
FUENTE: SEGUIMIENTO PACI 2002.

CUADRO 3

EVOLUCIÓN DE LA AOD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
(En millones de euros)

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (0,7%)
Andalucía	8,63	12,19	16,67	16,67	22,43	144,97
Aragón	1,90	0,75	3,56	4,41	4,95	17,41
Asturias	3,21	2,73	2,93	4,54	4,53	20,99
Baleares	3,35	5,61	2,82	6,09	7,57	12,58
Cantabria	1,12	1,10	0,66	0,90	1,58	11,35
Canarias	3,00	1,91	4,49	2,19	5,81	30,53
Cataluña	9,35	9,79	13,04	17,76	23,27	114,09
País Vasco	25,57	27,94	25,22	20,54	27,27	43,33
Castilla-La Mancha	3,77	4,99	3,83	6,70	17,16	40,55
Castilla y León	2,70	2,05	3,78	4,00	4,69	52,09
Extremadura	1,85	3,09	4,19	4,71	5,47	25,14
Galicia	1,55	0,84	2,80	2,84	4,60	54,24
La Rioja	0,72	1,20	1,34	1,45	1,45	5,84
Madrid	6,45	6,61	7,10	7,37	7,91	87,62
Murcia	0,82	1,15	0,89	1,21	2,49	18,84
Navarra	10,11	11,45	11,52	11,44	11,51	16,60
País Valencià	7,59	8,16	12,70	7,71	19,60	62,35
Total	91,70	101,54	117,53	120,17	172,40	758,52

FUENTE: SEGUIMIENTO PACI 2002 Y LA REALIDAD DE LA AYUDA 2003-2004 (PARA 2003-0,7%).

desarrollo para apoyar estas políticas" (CONGDE, 2003: 6). Ciertamente, no son éstos problemas nuevos: por ejemplo, la política de cooperación del anterior Gobierno vasco destacaba explícitamente los intereses comerciales y daba un papel prioritario a las empresas; también la política de cooperación del Gobierno valenciano presidido por Eduardo Zaplana adoptó una orientación similar, que incluyó un apoyo directo al entonces presidente de Nicaragua, Arnulfo Alemán, hoy condenado por corrupción; actualmente, se destaca la conexión comercial en la política de cooperación del Gobierno canario, y hay otros signos del mismo problema (por ejemplo, la participación de empresas en el recientemente constituido Fondo de Cooperación de Aragón).

2.2. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA

En lo que se refiere a la distribución geográfica, la cooperación autonómica sigue, en su conjunto, pautas muy similares a las de la AOD bilateral: fuerte concentración en América Latina (54,5%), especialmente en los países andinos. En cuanto a los niveles de renta, es también importante en los

Países de Renta Media Baja (PMRB) (48%), mientras que el porcentaje es reducido en los países más pobres (nos resistimos a utilizar el patético eufemismo “Países Menos Adelantados” PMA) (10%), y significativamente muy próximo al de los Países de Renta Media Alta (PRMA) (8%) (*Seguimiento PACI 2002: 209-214*).

Merece un comentario la cooperación con los países más pobres, en la cual la CD está incluso por debajo de la AOD bilateral (12,3%), con alguna excepción (Canarias: 19,2%) motivada más por razones de “política exterior” que genuinamente solidarias.

Es siempre un problema grave que no se alcancen ni siquiera los mínimos establecidos por las Naciones Unidas (0,15% de la RNB; el Estado español sólo llega al 0,03%, LRA 2003: 31). Posiblemente sea un signo más de “exclusión”, de falta de compromiso de las instituciones y de la propia ciudadanía ante la miseria de estos pueblos que aparecen lejanos y en los que la gestión de los proyectos presentan frecuentemente dificultades suplementarias. Pero hay que tener en cuenta que la categoría “PMA” es problemática y, por ejemplo, no incluye a “países sin Estado”, como Palestina o el Sahara Occidental, extremadamente pobres y que tienen un papel importante en la cooperación de algunas autonomías (especialmente, el pueblo saharaui). Por otra parte, habría que conocer no sólo los países, sino los sectores sociales hacia los que se dirigen los proyectos para tener una estimación adecuada de la calidad de la cooperación autonómica en este aspecto. *El Seguimiento PACI* tiene aquí un trabajo útil por hacer.

2.3. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL

También en la distribución sectorial hay algunos porcentajes similares a los de la AOD (sectores productivos: 11%; infraestructuras económicas y servicios: 3,9%), pero hay una diferencia considerable en cuanto a los sectores sociales básicos (SSB).

Como es sabido hay un debate que viene de antiguo con la SECIPI sobre los criterios de que deben utilizarse para este cálculo. Algo se ha mejorado, pero el PACI sigue incluyendo en los SSB partidas que no son computables según el CAD (LRA, 2003, p. 33). Esto origina unas diferencias considerables en esta partida (en el año 2001, 16,57% según el PACI, 10,4% según LRA; en el año 2002, 14,18% según el PACI, 11,81 según LRA). Pero, en todo caso, las cifras del PACI pueden servir para comparar y, en este sentido, la cooperación descentralizada alcanza un porcentaje muy superior (34,56%) al de la cooperación gubernamental.

Hay otros datos destacables, pero de signo negativo. En primer lugar, los fondos destinados a gobierno y sociedad civil son muy reducidos (5,3%). Aunque no hay información desagregada suficiente que nos permita conocer qué tipo de proyectos corresponden a este apartado, la escasez de

recursos en este sector es especialmente criticable en la cooperación descentralizada, una de cuyas características específicas más importantes debería ser atender al fortalecimiento del tejido social y de las capacidades económicas y técnicas de las instituciones correspondientes en los países del Sur.

Por otra parte, sólo se han destinado 8,5 millones de euros a actividades de sensibilización, una cantidad importante si la comparamos con los raquínicos fondos destinados al “fortalecimiento de la sociedad civil” en los países del Sur (5 millones de euros), pero muy reducida respecto a la importancia que se le debería atribuir; es significativo que la cifra sea prácticamente idéntica a los costes administrativos (8,4 millones de euros).

2.4. EL PROBLEMA DE LA DISPERSIÓN

Una de las críticas tradicionales a la cooperación descentralizada es su “dispersión” geográfica y su fragmentación en proyectos, muchos de ellos considerados de pequeño tamaño y escaso impacto. Se trata sin duda de un problema real, pero hay que enfocarlo de modo que la necesaria preocupación por la planificación, la concertación y la convergencia no acaben lamiendo la diversidad y la atención a las propuestas y necesidades locales, la “capilaridad” pues, que es una de las aportaciones valiosas de la CD.

El *Seguimiento PACI* utiliza dos criterios de medida de la “dispersión”: el porcentaje de ayuda a los cinco países que más fondos reciben de la cooperación autonómica (Perú, Bolivia, El Salvador, Nicaragua y Ecuador) (*PACI 2002*, p. 212) y el porcentaje de fondos que representan los cinco proyectos más grandes (*ídem*: 217). Los datos así obtenidos pueden ser vistosos, pero no dan información relevante. En efecto, una vez establecidos las regiones y países prioritarios en el plan director estatal, cada institución autonómica y local puede establecer las prioridades que considere conveniente sin que tenga que concentrarse en una reducida selección común de países, ni ello tenga por qué suponer un problema que pueda afectar a la calidad de la cooperación. Estamos ante un problema no de criterios, sino de límites: efectivamente, si como señala el *PACI*, la cooperación descentralizada ha desarrollado proyectos en “más de cien países y territorios”, entonces los límites razonables se han desbordado. El respeto a la autonomía de las instituciones autonómicas y locales y el aprecio a la diversidad de su acción, debe ser compatible con unas prioridades comunes acordadas, amplias y eficaces. Pero la información que suministra en este aspecto el *Seguimiento PACI* no permite un buen diagnóstico del problema, ni ayuda a encontrar respuestas adecuadas.

Tampoco es un dato de gran interés el peso relativo de los “grandes proyectos”. Según el *PACI*, los cinco mayores proyectos concentran, en general, menos de un tercio de los recursos de las CC. AA. No se deduce de aquí ninguna

consideración sobre la calidad de la cooperación. La calidad social de una política de cooperación no se mide fundamentalmente por el número de "grandes proyectos", sino por la capacidad de articulación entre proyectos y demandas sociales diversas, otorgando a cada una los fondos adecuados. Un hipotético peso excesivo de proyectos muy pequeños señalaría un problema, pero este dato, que figuraba antes en los informes de la FEMP, no está ahora en el PACI.

2.5. NUEVAS LEYES E INSTITUCIONES

Una de las críticas tradicionales a la CD ha venido siendo la debilidad de su marco normativo e institucional: leyes de cooperación, planes directores, consejos de cooperación... En este aspecto, ha habido desarrollos importantes en los últimos años (CONGDE, 2003). Posiblemente, en un corto espacio de tiempo habrá leyes y consejos de cooperación en todas las comunidades autónomas, elaboradas mediante procesos que, en general, han contado con participación de representantes de las ONGD; esperamos que en este caso no se siga el camino de la Administración Central y los consejos mantengan en la práctica el carácter representativo que los justifica. Hay un mayor atraso en los planes directores, que sólo están vigentes en cuatro CC.AA. (Aragón, Asturias, Catalunya y Madrid), lo cual es un serio problema por la función organizadora que corresponden a estos planes, por su papel fundamental para establecer una concertación participativa y coherente con la cooperación no gubernamental, y para permitir un seguimiento y control social no sólo del gasto, sino también de la calidad y la coherencia del trabajo. Por supuesto, la existencia de estos planes no garantiza por sí misma la capacidad de cooperación: hay que tener en cuenta que las CC.AA. con plan de cooperación no destacan en cuanto al nivel de su esfuerzo en esta materia y la Comunidad de Madrid destaca por todo lo contrario (cuadro 2). La nueva etapa abierta por el Gobierno de Catalunya tiene aspectos esperanzadores (particularmente, el énfasis en los derechos económicos, sociales y culturales y la "cultura de la paz") e incluyen un compromiso de "incrementar progresivamente" los recursos económicos para la cooperación al desarrollo, aunque los objetivos iniciales son bastante modestos y tienen extraños criterios de cálculo (0,7% de los ingresos por impuestos propios durante esta legislatura y 0,7% de los ingresos no condicionados en el año 2010).

Por otra parte, está teniendo lugar un desarrollo significativo de los Fondos de Cooperación. En el año 2002 se ha constituido el Fondo Extremeño, se ha incrementado el número de socios (645 frente a 591 en el año 2001), el volumen de fondos gestionados (10,69 millones de euros frente a 9,75), y el número de proyectos (378 frente a 322) (CONGDE, 2003, p.20 y LRA, 2003: 64). Éste es un instrumento que está lejos de haber alcanzado todas sus potencialidades en la contribución a crear una "cultura de concertación" muy importante para la cooperación descentralizada.

Finalmente, hay que hacer una referencia a la Comisión Interterritorial, el organismo establecido por la Ley de Cooperación para la "coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones que ejecuten gastos computables como AOD". Hay que decir que es un organismo si no fantasmal, al menos limitado a tareas de ratificación puramente formales. Podemos aceptar que esta Comisión debe evitar una dinámica de "control" de la política de cooperación del Gobierno central (Alonso, 1999: 430) que corresponde, o debería corresponder, a otras instituciones. Pero es negativo que no exista en ella un debate político sobre el Plan Director de la cooperación española y todo lo relacionado con su aplicación y seguimiento. La autonomía de la cooperación descentralizada debería expresarse en opiniones propias de las instituciones que la integran y el debate consiguiente sería muy saludable. Actualmente, la Comisión Interterritorial que está muy por debajo de sus posibilidades.

Ha habido críticas a la Ley de Cooperación atribuyéndole un carácter "estatalista" (Gómez Gil, 2001, p.12). Es cierto que no hay un reconocimiento en la ley a la autonomía y especificidad de la CD (salvo en lo referente a la responsabilidad presupuestaria). Pero hay que reconocer que, en la práctica y hasta el momento, las CC. AA. y ayuntamientos ejercen una autonomía real respecto a la Administración Central en esta materia, aunque más en condiciones de "coexistencia", que de "pacto" con ella. Posiblemente el bajo perfil de la Comisión Interterritorial es un precio que se paga para hacer viable esta "coexistencia".

Se ha señalado con mucha razón como "...uno de los riesgos que amenazan a este sistema de cooperación descentralizada: la tentación de reproducir a pequeña escala el modelo estatal de la cooperación al desarrollo" (Alonso, 1999, p. 428). Precisamente para evitar estas malas imitaciones es fundamental el debate claro y público, que además podría generar influencias positivas sobre la Administración Central, actualmente muy necesitada de ellas. Sin buscar enfrentamientos artificiales, y de resultados más que dudosos, creemos que es importante que existan y se muestren ante la ciudadanía orientaciones y prácticas diversas de cooperación al desarrollo por parte de las diferentes Administraciones públicas.

3. CIUDADANÍA Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO

En el debate que viene desarrollando desde hace años sobre la cooperación descentralizada hay argumentos que expresan las fortalezas y debilidades más significativas. Nos ha parecido interesante combinarlos con otros que resumen posibilidades y problemas de la acción municipal participativa. El resultado figura en el cuadro 4 y sirve de prólogo a las siguientes siete consideraciones sobre ciudadanía y cooperación al desarrollo.

CUADRO 4

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

FORTALEZAS	DEBILIDADES
Posibilitar una nueva forma de hacer cooperación, por encima de los intereses geoestratégicos, económicos y comerciales de los Estados	Los impactos sobre el territorio de decisiones económicas y políticas exteriores sobre las cuales los gobiernos locales y los actores de la sociedad civil tienen escasa o nula influencia y que tienen en cambio importantes efectos sociales
Facilitar la sintonía con los poderes locales del Sur y fortalecer los procesos democráticos e institucionales en estos países	Reducionismo de las políticas de cooperación descentralizada a una mera convocatoria de subvenciones a ONG
Capacidad para intervenir desde su escala económica y social en espacios que pasan desapercibidos para la cooperación estatal	Proyectos de escaso impacto y dimensión
Autonomía de las instituciones descentralizadas, capacidad para llevar a cabo políticas propias	Dispersión de esfuerzos y de criterios acordes con una estrategia de cooperación pública
Mayor capacidad para integrar políticas públicas	Confusión, superposición, y, a veces, escasa cooperación de las Administraciones públicas sobre el territorio
La representatividad inmediata y directa de los gobiernos locales	La relativa debilidad legal y financiera de los gobiernos locales que les impide desempeñar el papel integrador para el cual están más capacitados
La cultura cívica que considera iguales a todos los ciudadanos	Existencia de colectivos que no tienen reconocido el estatus de ciudadano y que por su misma existencia niegan uno de los valores esenciales de la ciudad: la igualdad en el espacio público y en el uso de las libertades urbanas

FUENTE: ELABORADO A PARTIR DE CARLOS GÓMEZ GIL, 2001, P. 2 Y JORDI BORJA, 2003, P. 274.

3.1. EL LUGAR DE LA CIUDAD EN LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Hay muchos enfoques posibles para promover la calidad solidaria de la cooperación al desarrollo, amenazada por las fuertes tendencias a su privatización. Nosotros consideramos prioritario un enfoque ciudadano, en sentido social: desde la participación efectiva de la ciudadanía en la política de cooperación, y en sentido territorial: desde la ciudad o el pueblo, en el Norte y en el Sur.

Una cooperación participativa tiene que basarse en la ciudad y en las organizaciones ciudadanas. La cooperación local debería ser pues la raíz de la cooperación solidaria. No hay ningún "localismo" en este criterio. Pero éste es el punto de partida imprescindible para influir eficazmente en las políticas de cooperación en otros ámbitos, en particular, la Administración Central, en donde actualmente no existe capacidad de presión social, ni en la política de cooperación, ni en la coherencia de políticas.

3.2. UNA COOPERACIÓN ESPECÍFICA

Si no tiene un contenido relevante específico, la cooperación "descentralizada" es mera retórica. Lo "específico" no es temático o técnico, sino político: se trata de enfocar los problemas del desarrollo desde el ámbito local, vinculándolo al fortalecimiento del tejido asociativo y de la participación política.

En este sentido, la participación ciudadana es vital. Existe hoy en la cooperación al desarrollo una “cultura de la donación” que es fundamentalmente pasiva. Hay que sustituirla por una “cultura de la participación” que sea fundamentalmente activa, en la que la ciudadanía se considere implicada y responsabilizada, y disponga de los medios institucionales para opinar, evaluar, proponer y participar en la definición de los criterios y objetivos básicos.

Hay que señalar que las primeras experiencias participativas que se dieron en los municipios democráticos en nuestro país, tuvieron como referencia precisamente la cooperación al desarrollo; los “hermanamientos” de la primera mitad de años 80 se organizaron, en general, como un acuerdo en el que participaban ayuntamientos y organizaciones sociales, en los dos municipios hermanados. Posteriormente, los consejos de cooperación han incorporado también, en mayor o menor grado, aspectos participativos.

Pensamos que hay que ir más allá. La experiencia de los “presupuestos participativos” es una buena referencia: un proceso de participación ciudadana, abierto a todas las personas y organizaciones del municipio, no sólo a las ONGD, articulado de abajo a arriba, podría establecer las prioridades geográficas, sectoriales e instrumentales de la cooperación local.

En general, para lograr que la cooperación se integre en la actividad municipal y ciudadana —y deje de ser un campo a cargo de “especialistas”, respetado, pero relativamente marginado— la cooperación al desarrollo y, en general, las acciones de solidaridad, deberían tener una consideración similar a la de las demás políticas públicas municipales.

3.3. LAS RELACIONES AYUNTAMIENTOS/ONGD

El ayuntamiento debe ser un sujeto activo de la cooperación al desarrollo, no una mera entidad financiadora de proyectos. El fortalecimiento del espacio público local en el Norte y en el Sur necesita de una cooperación municipal directa y no excesivamente especializada. En efecto, los campos posibles y necesarios para esta cooperación no son solamente el desarrollo y la capacitación institucional, que concentran ahora los mayores, aunque escasos esfuerzos. Hacen falta también iniciativas de cooperación en la economía local, el medio ambiente, la comunicación informativa y cultural, el turismo, la defensa de los derechos humanos y de sus organizaciones, etc. Iniciativas por cierto que pueden permitir un conocimiento y un aprendizaje de ida y vuelta, que sería la mejor expresión del “hermanamiento”.

En estos campos, puede haber una colaboración fructífera con ONGD y, en general, con organizaciones sociales del municipios en diversos ámbitos (ecologistas, sindicales, feministas, vecinales, de inmigrantes...). Las ONGD somos o deberíamos ser organizaciones que actúan según el “interés

general” (en nuestro caso, la solidaridad con los pueblos empobrecidos). Por ello, podemos contribuir a la construcción del espacio público, que debe ser “estatal” y “no estatal”.

Así, la cooperación local al desarrollo debería basarse en un “pacto municipal de solidaridad”, que incluya al ayuntamiento y las organizaciones sociales, elaborado con participación democrática de la ciudadanía, por medio de procesos e instituciones sociales representativas (formadas por ONGD y otras organizaciones sociales) con capacidad de influencia política real, aunque respetando los ámbitos de decisión y gestión que son responsabilidad de los ayuntamientos.

3.4. LA ARTICULACIÓN DE LA COOPERACIÓN LOCAL

En este marco, a los “hermanamientos institucionales” podrían sumarse otros de carácter social entre organizaciones y entidades afines en municipios del Norte y el Sur: la utilidad de este tipo de iniciativas sería muy grande no sólo en acciones de desarrollo, también en las de educación y sensibilización. Más aún, permitiría integrar unas y otras, lo cual es una de los objetivos de la cooperación solidaria.

Por otra parte, la colaboración entre entidades es importante en la cooperación local y es vital para los pequeños municipios, que sin ellos se verían obligados a participar solamente en actividades y proyectos de coste reducido, y difícilmente podrían asumir la gestión de iniciativas de cooperación directa, avanzar en la constitución de equipos técnicos dedicados a la cooperación, conocer y participar en foros y plataformas internacionales... y otras tareas necesarias. La reciente creación por parte de la Diputación de Barcelona de la “Red Barcelona de Municipios Solidarios” es un avance en esta dirección.

Los fondos de cooperación son una de las manifestaciones importantes de esta colaboración, orientada a la gestión común de recursos y acciones de cooperación Norte-Sur. Su utilidad hay que medirla tanto por los servicios técnicos que suministran a los municipios consorciados, con resultados en general satisfactorios, como en que sus actividades sean asumidas como propias no sólo por las instituciones; en este aspecto, pensamos que queda trabajo por hacer y que las ONGD podemos colaborar positivamente a realizarlo.

Hay otras posibilidades de consorcios entre ayuntamientos en torno a proyectos concretos de interés común, y también de participación de la cooperación local en proyectos que cuentan con otras financiaciones de ámbito estatal o europeo, que deben ser enfocadas desde criterios no simplemente administrativos, sino también participativos. La cofinanciación de un proyecto debe tener una expresión social: se trata de articular la participación desde distintos lugares para conseguir objetivos compartidos.

3.5. LA COHERENCIA EN LA COOPERACIÓN LOCAL

La cooperación municipal debe ser coherente con la política que se hace en el municipio, en los valores y ejes políticos básicos: igualdad de género, participación ciudadana..., y también desde un punto de vista social, por ejemplo, en las acciones referidas a los flujos migratorios y la relación con los países de origen. En todos los casos, la coherencia significa promover en el Sur los valores y objetivos sociales que el ayuntamiento asume aquí: particularmente, los servicios públicos de calidad.... Lo fundamental es hacer de la solidaridad un valor y una práctica que no se limita al ámbito de las relaciones Norte/Sur, sino que constituyen un compromiso común de las instituciones, los ciudadanos y las ciudadanas que comparten la necesidad de superar el asistencialismo y avanzar hacia una sociedad universal justa.

Desde esta perspectiva, la política de cooperación al desarrollo puede ser también un instrumento para conocer propuestas y promover cambios de orientación de las políticas municipales aquí: desde hace tiempo, numerosas experiencias que vienen del Sur: presupuestos participativos, economía social y cooperativa, educación popular, foros sociales... están teniendo una influencia muy positiva no sólo en organizaciones sociales, sino también en instituciones.

Finalmente, la cooperación local debe hacer suyo el principio de coherencia que la Ley de Cooperación establece para la cooperación española en su conjunto, y que está tan lejos de la política de cooperación gubernamental realmente existente. La exigencia de que este principio se cumpla no debe ser responsabilidad exclusiva de las organizaciones solidarias. Los ayuntamientos tienen mucho que hacer para alcanzar este objetivo, por el ejemplo de su propia práctica y haciendo valer sus opiniones en las instancias correspondientes,

3.6. FORTALECER A LOS MUNICIPIOS DEL SUR

La contribución al desarrollo de poderes públicos locales fuertes, democráticos y participativos es la contribución específica más importantes de la cooperación al desarrollo local. Este objetivo puede concretarse en acciones muy diversas: organización, planificación estratégica, contribuciones técnicas y formativas, apoyo al reforzamiento del tejido asociativo y del tejido económico a escala local, defensa y apoyo de la gestión de servicios públicos de calidad, intercambios sobre aplicación de las Agendas 21, etc.

La "descentralización" neoliberal ha dejado a los municipios del Sur con una mucha mayor carga de responsabilidades, pero sin recursos políticos y económicos para asumirlas. En estas condiciones, el objetivo debe ser fortalecer política y económicamente a los ayuntamientos del Sur, a los que corresponde una responsabilidad fundamental en la lucha por los cambios necesarios al servicio de las mayorías sociales.

En este aspecto, creemos que es conveniente proponer una reflexión a las ONGD sobre las relaciones con las instituciones locales. Tenemos el deber de respetarlas y de contribuir a su fortalecimiento democrático, evitando que, aún de forma inconsciente, nuestro trabajo pudiera contribuir a debilitar a las instituciones públicas. Un debilitamiento del espacio público, del cual además formamos parte, tendría efectos muy negativos sobre las condiciones de vida y los derechos de las poblaciones, en especial de las personas más pobres. Y además, para dar coherencia y sostenibilidad a las transformaciones que propugnamos, es necesario que las instituciones municipales cumplan con su función de articulación del territorio y de promoción y protección del ejercicio de la ciudadanía.

3.7. CONCLUSIÓN: LA RELACIÓN GLOBAL/LOCAL

El impacto simbólico y cultural de la “globalización” y sus estructuras de poder tienden a considerar a los hechos y los actores sociales que actúan en este ámbito como subalternos respecto a las decisiones fundamentales para vida colectiva. Así se margina, de hecho, el espacio local, reducido en el mejor de los casos a la gestión complementaria de recursos económicos y sociales otorgados y dictados desde las instancias de decisión que están “arriba”. Esta desvalorización tiene efectos también en la cooperación al desarrollo, en la cual no se da a la cooperación descentralizada el peso político que corresponde no sólo a su importante aportación económica, sino también y sobre todo a su imprescindible aportación social para la construcción de la ciudadanía y el espacio público.

Como dice Jordi Borja: “En el territorio ‘local’ vivimos también la globalidad. Formamos parte de comunidades virtuales, nos relacionamos con el mundo. Vivir la dialéctica local-global es indispensable para no ser un ser marginal. Asumir a la vez las identidades de proximidad y las relaciones virtuales es darse los medios de ejercer la ciudadanía y de interpretar el mundo para no perderse. Y conocer a los otros a través de la proximidad virtual puede ser una contribución decisiva para aceptar y entender a los otros, vecinos físicos, pero desconocidos culturales. La cultura global debería des-terrinar la xenofobia local” (Borja, 2003: 297-298).

Esta “vecindad” real y virtual es uno de los valores fundamentales de la cooperación local. En una situación como la que vivimos, en la cual se debilita la cantidad y sobre todo la calidad de la cooperación al desarrollo, hay que fortalecer “desde abajo” la cooperación solidaria. Sus objetivos fundamentales: la lucha contra la pobreza con autonomía de intereses comerciales y diplomáticos, el fortalecimiento del tejido social, la acción crítica de las relaciones internacionales..., sólo pueden alcanzarse mediante la vinculación de la ciudadanía a la cooperación al desarrollo. Y el territorio de este

encuentro es la ciudad, que es finalmente el lugar donde pasamos la mayor parte de nuestro tiempo, con el que nos identificamos y en el que podemos reconocernos como iguales, vivamos en el Norte como en el Sur.

BIBLIOGRAFÍA

- AIETI-ICEI (2001): *La cooperación descentralizada para el desarrollo humano*, Madrid.
- ALONSO, J. A. (dir.) (1999): *Estrategia para la cooperación español*, Ministerios de Asuntos Exteriores, Madrid.
- AYUNTAMIENTO DE MADRID (2001): *II Jornadas de Cooperación al Desarrollo*, Madrid.
- BORIA, J. (2003): *La ciudad conquistada*, Alianza Editorial, Madrid.
- CONFEDERACIÓN DE FONDOS DE COOPERACIÓN Y SOLIDARIDAD (2001): *Municipalismo y solidaridad*, Barcelona.
- GÓMEZ GIL, C. (2001): "La cooperación descentralizada en España: ¿motor del cambio o espacio de incertidumbre?", *Cuadernos Bakeaz* nº 46, Agosto, Bilbao.
- GÓMEZ GIL, C. (2003): "La cooperación descentralizada en España: entre la satisfacción y la incertidumbre". *Noticias Obreras* nº 1336, 16 de mayo.
- GONZÁLEZ PARADA, J. R. (coord.) (1998): *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, Los Libros de la Catarata/IUDC, Madrid.
- INTERMÓN-OXFAM (2002): *La realidad de la ayuda 2002-2003*, Barcelona.
- INTERMÓN-OXFAM (2003): *La realidad de la ayuda 2003-2004*, Barcelona.
- SÁNCHEZ JACOB, E. (coord.) (2003): *Ánalisis de la Cooperación Oficial Descentralizada en el Estado español en el periodo 1999-2002*, Coordinadora de ONGD-España, Madrid.
- VICTORY, C. (2002): "El desarrollo local como ámbito de cooperación para las entidades locales", en *Desarrollar lo local para una globalización alternativa*, Hegoa-Euskal Fondo, Bilbao.
- VIEITES, J. L. (2001): "El discurso de la cooperación descentralizada" en Nieto Pereira, L. (coord.): *Otra perspectiva de la Cooperación al Desarrollo en el Estado español*, Paz con Dignidad, Madrid.