

La Cooperación descentralizada.

Objetivos, ámbitos, agentes y herramientas

4

Antonio C. Zurita

4.1.

Objetivos

Los poderes locales participan en la cooperación internacional, como ya hemos mencionado anteriormente, en respuesta a una demanda de la sociedad civil, de la participación ciudadana que demanda apoyo para sus acciones de solidaridad. Estas acciones suelen estar motivadas en planteamientos de solidaridad política, caridad confesional o planteamientos de justicia social.

Dentro de la cooperación descentralizada no encontraremos, al menos hasta el momento, programas de ayuda reembolsable siendo éste un peso muy importante de la ayuda oficial de la administración central.

Esta característica, no despreciable, dibuja la identidad de la cooperación descentralizada muy cercana a lo que podría llamarse cooperación solidaria. No entramos ahora en el acierto mayor o menor de las acciones concretas que apoya y el impacto que tienen. Solo a la motivación.

Es esta una de las primeras virtualidades que tiene y debe seguir teniendo, su vinculación con los actores locales, con los agentes sociales y económicos del municipio para hacer de la acción de cooperar algo que va más allá del protagonismo de grupos iniciados, especializados.

Este carácter de cooperación solidaria hace que los objetivos estén ligados a estas demandas y que, en más de una ocasión, se distancien tanto en sectores como en prioridades geográficas de las trazadas por la

administración central y en algunos casos hasta de las administraciones autonómicas.

En el ámbito de la sensibilización también es conveniente destacar la capacidad de compromiso de los entes locales con las denuncias contra la deuda externa, el comercio de armas, etc., temas que no suelen encontrar eco en la administración central puesto que es objeto de estas denuncias.

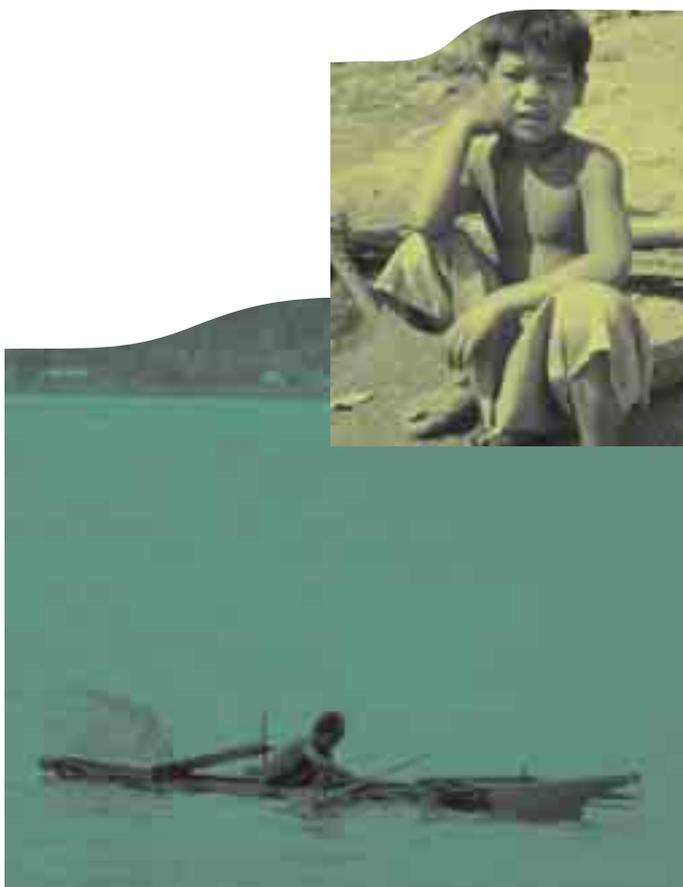
4.2.

Agentes

4.2.1. ONGD's

Inicialmente la cooperación municipal se ha canalizado en su mayoría a través de Ongd's, especialmente, y otras asociaciones privadas sin ánimo de lucro (colectivos de solidaridad, asociaciones de vecinos, ordenes religiosas, etc.)

El perfil de estas asociaciones también tiene mucho que ver con el carácter de participación ciudadana de la cooperación descentralizada. La condición de tener presencia real en el municipio es una condición generalizada en las convocatorias de ayudas. También ha resultado un tema controvertido que ha encontrado críticas principalmente provenientes de la administración central y de las grandes ONGD's, críticas a la descoordinación y la eficacia de la ayuda a través de colectivos sin experiencia. Esta crítica que en algunos casos ha tenido una motivación perversa (competencia de mercado), no ha estado



desatinada al cuestionar el impacto de las ayudas por esas vías. Pero también los agentes locales han ido madurando en ello y han revisado las tendencias iniciales procurando la vertebración en acciones de mayor envergadura, procurando su vinculación con la participación ciudadana, bien a través de la participación de agentes locales o bien acompañando los proyectos con acciones de información y sensibilización.

Entre el 75 y el 80% de la cooperación descentralizada de los entes locales se gestiona a través de Ongd's, mientras que en el caso de la administración central no llega al 30%, cifra algo superior en el caso de la administración autonómica pero siempre lejos del porcentaje de gestión indirecta de la cooperación impulsada desde los municipios.

4.2.2. Hermanamiento solidario

Pero no es despreciable, todo lo contrario, muy a considerar, el papel de los hermanamientos solidarios, que en el caso de Andalucía va ocupando más espacio.

Esta vía significa el aprovechamiento de una experiencia que los municipios ya habían prospectado para establecer sus relaciones internacionales con componentes principalmente culturales. Tal es el caso de los hermanamientos de ciudades homónimas.

En la década de los 80 aparece otro tipo de hermanamientos basados en la motivación de solidaridad internacional con países, pueblos, en situaciones difíciles, conflicto bélico, pobreza, etc. Es el caso de los hermanamientos con

municipios de Nicaragua y con wilayas saharauis de los campamentos de Tindouf (Argelia).

En los años 90, con el gran crecimiento exponencial de la cooperación descentralizada en los entes locales, y con la especial situación de Cuba, crecen los hermanamientos con municipios de la isla.

Las potencialidades de esta vía son muchas, si se logra extender de manera horizontal la voluntad de cooperación con el principio de la participación. Distintas áreas y empresas municipales, escuelas, asociaciones, incluso ONGD's con conocimiento del terreno o de sectores determinados, pueden enriquecer el hermanamiento solidario, una propuesta que multiplica, dentro de las limitaciones objetivas, las posibilidades de impacto de la cooperación desde los poderes locales.

Si bien hay que tener en cuenta el peligro de que el hermanamiento quede reducido a aspectos protocolarios y en lugar de fomentar la participación, la reduzca, debilitando la capacidad de actuación de las ONGD's por el uso de los escasos recursos a compromisos de hermanamiento que no conllevan acompañamiento.

4.2.3. Universidad

El papel de las universidades en la cooperación internacional para el desarrollo tiene especial importancia, como ya hemos citado anteriormente y su colaboración con los entes locales también. Se trata de instancias públicas, con autonomía en la definición de sus políticas de cooperación, con amplia sensibilidad social (siempre han sido foros donde han crecido los nuevos movimientos sociales) y especial atención a los temas internacionales.

Pero junto a ello, las capacidades de aportación a la cooperación para el desarrollo se fundamentan en otros valores añadidos: capacidad de asesoramiento en la planificación pública y en la gestión privada, capacidad para la formación de recursos humanos, capacidad de movilización social de la comunidad universitaria en general.

La colaboración entre entidades locales y universidades se ha ido tramando tímidamente en la mayoría de los casos, probablemente por la confusión acerca de la modalidad de apoyo público a este tipo de entidades que no deben confundirse con Ongd's, aunque actúen indirectamente también.

4.2.4. Medios de Comunicación

Ya encuentran suficientes niveles de audiencia para mantener programas dedicados a la solidaridad y la cooperación internacional, tanto en prensa, radio o televisión. Un ejemplo de ello es el progresivo crecimiento en audiencia del programa "Solidarios" en Canal 2 Andalucía, o las iniciativas de la Asociación de Emisoras Municipales de Andalucía de Radio y Televisión (EMA-RTV), y las iniciativas de Ongd's en programas de difusión por radio, televisión y publicaciones.

4.2.5. Empresas privadas

La colaboración de los entes locales con empresas privadas para la cooperación internacional para el desarrollo, tal vez sea una de las asignaturas pendientes más importante.

Las potencialidades de las empresas en la ayuda al desarrollo son grandes: su conocimiento del funcionamiento de los mercados, de la gestión empresarial, de las nuevas tecnologías, de la asistencia técnica, etc.

Sin embargo, el vertiginoso auge de la cooperación descentralizada produjo rápidamente un acercamiento perverso de cierto tipo de empresas privadas al mundo de la cooperación, mejor dicho a los recursos para la cooperación.

Este acercamiento buscando apoyo para la capitalización en iniciativas de expansión internacional, usando recursos destinados a la ayuda, provocó rápidamente el rechazo de la sociedad y de un gran sector de ONGD's, además de la respuesta negativa de parte de las instituciones locales.

El enfoque fue erróneo. Tal vez pueda ser más acertado hablar de la participación de las empresas en la cooperación internacional desde otro contexto, desde el de la promoción económica, si se trata de establecer acuerdos de cooperación económica basados en el establecimiento de acuerdos de colaboración productiva o comercial. Esta es una nueva asignatura de los entes locales, pero es una asignatura que está cobrando gran fuerza a partir de las iniciativas de desarrollo local.

La proyección de las pequeñas y medianas empresas locales a nivel internacional en países en desarrollo no tiene porque ser depredadora, puede basarse en criterios de comercio justo, de mutuo acuerdo, abrir mercados a productores de estos países, generar empleo estable, a partir de la producción estable de riquezas.

El papel de las entidades locales en este sentido debe ser promover esta participación evitando el uso perverso de los recursos para la ayuda y fomentando la cooperación económica estable acompañando, posiblemente, los hermanamientos solidarios.

Ya existen experiencias en España y en Andalucía que tienen gran interés. Una de ellas el reciente consorcio para el desarrollo creado entre el Instituto de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Diputación de Cádiz y el Consejo Regional de Tánger - Tetuán (Marruecos).

4.2.6. Contrapartes

Tan importante es identificar la cooperación descentralizada por su relación con los actores sociales ejecutores de la ayuda (Ongd's, hermanamientos, universidades, empresas, otras asociaciones ciudadanas), como por la vía de canalización de éstas en los países de destino, es decir, por sus contrapartes.

La cooperación de los entes locales tiene la oportunidad de servir para fortalecer las instituciones de los poderes locales en el sur, las entidades ciudadanas en el sur, los productores asociados en empresas de base. A través de su colaboración con las Ongd's y a través de los hermanamientos tiene la posibilidad de fortalecer el poder local en el sur.

La cooperación no gubernamental tiene un valor muy importante, su capacidad para llegar mas cerca de los beneficiarios directos, a través de la elección de sus contrapartes vinculadas de forma muy cercana a la sociedad civil. Aunque no es un axioma que se cumpla de forma estricta, si es cierto que en gran medida es así, y que es una de las grandes potencialidades y virtualidades de la cooperación no gubernamental, en contraste con la bilateral (protagonizada de forma directa por los gobiernos), en la que encontramos de forma frecuente (no siempre) acuerdos de colaboración de gobierno a gobierno, de ministerio a ministerio, sin posibilidad de acompañamiento hasta el destino final, hasta los beneficiarios directos.

Es posible que existan casos en los que las estructuras de las administraciones en los países receptores de la ayuda sean agentes de equidad, de inclusión social, de redistribución de riqueza y de prestación de servicios a la comunidad de manera horizontal.

Es posible, en ese sentido, que nos encontremos proyectos de colaboración surgidos de las entidades locales que tengan como contraparte un Ministerio de Salud o un Ministerio de Educación. En estos casos el acercamiento de los municipios a las administraciones centrales de los receptores de las ayudas se produce basado en el convencimiento de que se trata de gobiernos que demuestran su capacidad para redistribuir los beneficios de las ayudas en el conjunto de la población, sin desvíos lucrativos.

Sin embargo, **en líneas generales, la cooperación municipal suele ir canalizada a través de ONGD's del sur o municipios del sur (incluso universidades del sur), los pares de los actores de la cooperación de los entes locales en el norte.**



Analistas de la cooperación descentralizada coinciden en señalar que la promoción del poder local, del desarrollo local, del municipalismo, es una de las asignaturas pendientes de la cooperación descentralizada de los entes locales. Si bien ya se está reflexionando sobre ello considerando la gran potencialidad que este tema tiene.

Los hermanamientos pueden ser vías para fortalecer los poderes locales cercanos a la ciudadanía. Pero no tienen por qué ser las únicas vías. No hay por qué forzar compromisos dispersos con municipios en diferentes partes del globo que, de tan dispersos, queden vacíos de contenido. Se pueden generar redes, como es el caso de los "fondos", incluso se pueden establecer acuerdos con gobiernos autónomos, administración central, y entes de cooperación multilateral (el programa de desarrollo humano local -PDHL- de la ONU es un ejemplo) que respalden estas líneas de cooperación.

4.2.7. Cajas de Ahorros

Una asignatura poco desarrollada hasta el momento es el perfil más adecuado para la participación de las **Cajas de Ahorros** en iniciativas de este tipo. Queda por trabajar, aunque ya hay algunas experiencias, su implicación con recursos económicos y humanos en la financiación de créditos para el desarrollo local que sean gestionados por contrapartes solventes asesoradas por la experiencia de quienes han participado en la promoción de la pequeña y mediana empresa, de la economía social y del autoempleo, en nuestra comunidad.

En definitiva, la cooperación descentralizada tiene amplias posibilidades de acercarse a la sociedad civil de los países receptores de la ayuda y más posibilidades de generar participación en la gestión de estas ayudas. En este sentido tiene más elementos en común con la cooperación no gubernamental.



4.3.

Ámbitos

Al hablar de ámbitos hacemos referencia a las distintas formas de hacer cooperación según los objetivos específicos de las acciones. Dividiremos en grandes grupos que, a su vez se pueden subdividir:

- Ayuda Humanitaria y Ayuda De Emergencia,
- Ayuda Al Desarrollo,
- Cooperación Económica y Comercio Justo
- Sensibilización de la Opinión Pública,
- Formación
- Cooperación Cultural
- Presión Política

4.3.1. La Ayuda Humanitaria

Suele encontrar respaldos, no solo de las áreas especializadas en la cooperación (apoyo a campañas de participación ciudadana y aportación de recursos económicos), también de otras que consideran la posibilidad de canalizar patrimonio en desuso aquí pero útil y recuperable allá (vehículos, equipos informáticos, mobiliario, etc.).

En estos últimos años tuvo especial relevancia el despliegue de acciones que protagonizaron entes locales en colaboración con asociaciones ciudadanas en ayuda a los damnificados en Centroamérica por el Huracán Mitch. Bien es verdad que las emergencias comienzan a ser tan frecuentes que las entidades locales comienzan a huir del destino de partidas presupuestarias significativas para dar respuesta a las demandas de ayuda de los colectivos sociales, ya que este uso de los fondos pone en peligro la posibilidad de llevar a cabo acciones de desarrollo, considerando los limitados recursos.

Por esto, se ha tendido a apoyar campañas de sensibilización que promuevan la participación ciudadana en estas acciones de emergencia. Por otra parte al hablar de ayuda de emergencia, hablamos de otra cosa, la que tiene que actuar de forma inmediata ante situaciones de catástrofe. Para poder intervenir en ayuda de emergencia hay que tener una gran capacidad logística que, hasta el momento, no ha existido en Andalucía, y menos aún en los municipios. La ayuda de emergencia a través de ONGD's de gran prestigio ha sido la vía más utilizada, pero también la que presenta más dificultades para el seguimiento y evaluación. En muchos casos las situaciones de emergencia han generado ayudas destinadas más a la rehabilitación que a la ayuda inmediata.

Queda por evaluar, aún es pronto, la respuesta de la sociedad andaluza en general y de sus entidades públicas locales ante la llamada de acción humanitaria con el pueblo de Irak. Será objeto de análisis muy brevemente, pero si conviene destacar que, en esta ocasión se ha planteado con la intención de superar la dispersión y la descoordinación, aunque, de antemano podemos señalar que ha vuelto a fallar la concertación inicial que permita

reflexionar sobre las vías más adecuadas para generar participación, y posibilitar la eficiencia y eficacia de los recursos disponibles.

4.3.2. Ayuda al desarrollo

Supone el peso mayoritario de las acciones de cooperación para el desarrollo desde los entes locales. Esta ayuda, por lo general se canaliza a través de Ongd's y otras entidades, y, en menor proporción, por la vía directa, a través de hermanamientos o acuerdos de colaboración.

En los casos en los que las partidas presupuestarias ya son significativas, estas ayudas se suelen regular a través de convocatorias de subvenciones, de libre concurrencia, para entidades no lucrativas, a través de convenios, y /o a través de resoluciones de comisión de gobierno o de pleno, según el caso de cada entidad local. En la mayoría de los casos se trata de vías combinadas.

Los sectores a los que se destina la mayoría de las ayudas suelen ser educación, salud, infancia, vivienda, saneamiento, abastecimiento de agua, producción, etc. Los proyectos productivos son menos: en primer lugar, suelen ser proyectos de mayor envergadura que requieren mas recursos que los disponibles a través de una sola entidad local, sobre todo considerando que ésta tiende al reparto entre varias organizaciones para garantizar la "participación ciudadana"; en segundo lugar, las mayor parte de entidades no lucrativas con presencia local que optan a las ayudas no tienen capacidad para llevar a cabo acciones de desarrollo buscando la cofinanciación en otras fuentes, por lo que la mayor parte de las peticiones de subvención están relacionadas con los sectores que señalábamos antes.

Sin embargo en cantidad de recursos iguala a los dedicados a proyectos de salud y de educación. Esta es una realidad que también limita la posibilidad de las entidades locales de intervenir en proyectos desarrollo generadores de riqueza, de empleo. Vuelve a ser la coordinación de recursos la vía para resolver esta limitación, bien sea a través de ONGD's, o vía directa, mediante la definición de proyectos propios en el marco de hermanamientos o convenios de colaboración.

4.3.3. Comercio justo y cooperación económica

Es un ámbito más novedoso que tiene posibilidades de expansión en el contexto, como ya señalábamos antes, de las estrategias de promoción económica. El apoyo a las iniciativas de comercio justo que promueven el consumo de productos elaborados en los países del sur con criterios de justicia, equidad, respeto medioambiental, es a la vez, un apoyo a la generación de nuevos empleos, tanto allá como aquí; este sería el primer paso apoyando las primeras importaciones y fomentando el consumo de estos productos en el seno de las propias instituciones. El consumo de café y otros productos de alimentación, regalos institucionales, etc.

El consumo institucional representa un importante porcentaje del mercado. Si se avanza en el consumo de productos de comercio justo dentro de los entes locales se daría un gran empuje a este ámbito novedoso y con gran potencial dentro de la cooperación descentralizada.

Ya existen redes en Andalucía que tienen capacidad para cubrir esta posible demanda, habiendo generado, además de fuentes de riqueza en los colectivos exportadores, más de 50 empleos en la comunidad andaluza, y teniendo grandes posibilidades de expansión. Pero requieren apoyo institucional, un tratamiento equiparable al apoyo a otro tipo de empresas consideradas de rentabilidad social.

También tiene una gran potencialidad la promoción del comercio exterior de empresas locales con países, con municipios hermanados, mediante el establecimiento de asociaciones económicas.

Ya mencionábamos anteriormente que esta vía no tiene porqué ser considerada como expansionista, o neocolonialista. En muchos casos los productores del sur requieren un compromiso de las ayudas del norte para facilitar el mercado estable a sus productos. De esta manera la ayuda genera actividad productiva estable, empleo estable, riqueza estable y mejora de las condiciones de vida de forma estable. Pero el apoyo a estas iniciativas debe ser considerado dentro del apoyo al desarrollo de la empresa local en el marco internacional.

La doble moral de los países con mayor renta (Europa, Estados Unidos, Canadá y Japón fundamentalmente) permite presentar una doble política que preside la Organización Mundial del Comercio: política proteccionista para los mercados de los países ricos, y liberalización de los mercados del sur para los productos del norte. Cada vez se extiende más el acento en las demandas del sur: "menos ayudas y mas comercio", denunciando la real transferencia neta de recursos desde el sur hacia el norte, debido fundamentalmente a las pésimas condiciones del mercado internacional que perjudica a los países productores de materias primas, y al gran endeudamiento.

4.3.4. Sensibilización de la opinión pública

Éste es el ámbito que más posibilidades ofrece de participación desde diferentes áreas. Las entidades locales ya han considerado la recomendación que las Ongd's hicieran para reservar partidas exclusivas para la sensibilización de la opinión pública, aunque aún no se ha llegado al 10% recomendado del total de las ayudas. Esta medida tiene especial importancia como instrumento para fomentar la participación ciudadana, para establecer el vínculo estrecho entre sociedad civil y poder local.

Las acciones de sensibilización tienen una enorme riqueza, por su heterogeneidad, creatividad, especialización temática (refugiados, infancia, deuda externa, inmigración, comercio de armas, juventud, comercio justo, desarrollo sostenible...). También la sensibilización permite la participación enriquecedora desde diferentes áreas. Destacaremos entre ellas, el área de cultura, mediante el apoyo al

acercamiento, intercambio con expresiones culturales de diferentes pueblos.

Otro componente importante dentro de la sensibilización es el de las acciones de educación para el desarrollo impulsadas por asociaciones de todo tipo, especialmente Ongd's, mediante el formato de talleres, encuentros, jornadas, seminarios, destinados a grupos que ya están sensibilizados pero necesitan más información, más coordinación para canalizar su voluntariado. Los entes locales tienen un gran papel en el apoyo a estas acciones facilitando espacios, recursos para la difusión, comunicación, transporte, etc.

Los costos son relativamente bajos en comparación con el impacto que tienen en la sociedad. Algunos analistas escépticos cuestionan la pertinencia de este tipo de actividades como componentes de la cooperación para el desarrollo, desconsiderando todo lo que no sea transferencia de recursos netos a los países del sur. En algunos casos esta crítica puede estar fundamentada en el abuso cometido alguna vez al incluir dentro del concepto de cooperación al desarrollo, cualquier acto de contenido internacional, cargándolo en los presupuestos destinados a cooperación. Pero estos casos, que hay que señalar críticamente, no deben empañar la importancia de las acciones de sensibilización con este formato.

4.3.5. Formación

El crecimiento de la acción de cooperación descentralizada requiere de iniciativas de formación-capacitación que ayuden a todos los actores implicados en la misma, que son muchos. Desde la representación política, muy cambiante, que requiere la formación necesaria para entender la definición de las políticas, el porqué de esta tarea y sus claves más básicas, hasta la función interventora que no encuentra el mecanismo más ágil para abordar esta misión de solidaridad con criterios de eficacia y eficiencia junto con los de control de gasto público. Fuera de la institución local también se requiere capacitación: jóvenes que quieren incorporarse a la cooperación internacional desde una perspectiva profesional o como voluntarios de ONGD's, medios de comunicación que requieren información adecuada para entender determinados conflictos de actualidad, contrapartes locales (municipios) que no conocen las posibilidades y las herramientas de la cooperación descentralizada, etc.

El ámbito de la formación tiene gran espacio. Es un pilar importante para una cooperación coherente. Las entidades locales poseen áreas de formación continua encargadas de actualizar a sus funcionarios en el manejo de nuevas temáticas. Esta es una vía para promover acciones formativas de bajo costo que asienten la cooperación descentralizada como transversal en la acción de los poderes locales.

4.3.6. Cooperación cultural

La cooperación cultural, como ya mencionamos anteriormente, es una realidad que tiene grandes posibilidades de desarrollo. La promoción del encuentro cultural frente al choque cultural es una obligación, más aún en este mundo globalizado en el que las tensiones sociales, económicas y políticas amenazan con provocar choques de civilizaciones. Interculturalidad y multiculturalidad, respeto y reconocimiento de las diferentes identidades y de los valores de cada una de ellas.

Esta es una base sobre la que se debe asentar la cooperación internacional y, dentro de ella, la cooperación descentralizada. Las iniciativas de acercamiento entre culturas ayudan en la tarea de la cooperación. Las áreas de cultura de ayuntamientos y diputaciones han puesto en marcha iniciativas en este sentido que, en la mayoría de los casos, no están coordinadas, no complementan, las estrategias de cooperación de su propias institución, siendo, ésta, una tarea relativamente fácil, con gran proyección. El diálogo en el Mediterráneo pasa por un gran esfuerzo de acercamiento, entre dos riberas cercanas físicamente pero muy lejanas culturalmente.

4.3.7. Presión política

La posibilidad de los entes locales de actuar sin estar socados por la mordaza de los compromisos diplomáticos que obligan a las políticas de cooperación bilateral, incluso multilateral, permite a la cooperación descentralizada moverse relativamente con mayor soltura en otro ámbito importante, el de la presión política en la defensa de los derechos humanos. De ahí que aspectos como los efectos de la Globalización de la economía, la exclusión social, la deuda externa, la impunidad de los dictadores, las masacres genocidas en los conflictos bélicos, etc., sean temas cada vez más presentes en las campañas de sensibilización apoyadas por entes locales y, también, objeto de resoluciones de plenos y de manifiestos dirigidos a instituciones de otro rango.

4.4.

Herramientas

Para la aplicación del presupuesto dedicado a cooperación internacional, los entes locales han ido adecuando sus propias herramientas al formato y las necesidades de este sector, si bien, aún no se ha conseguido adecuar o, mejor dicho, interpretar de forma más eficaz, el procedimiento administrativo a las necesidades de la cooperación internacional.

La principal herramienta, no única, de los entes locales para actuar en cooperación internacional es la "subvención", instrumento de la administración pública para el fomento de la participación ciudadana. La subvención consiste, básicamente en la concesión de recursos económicos (o materiales) correspondiente a alguna partida presupuestaria, a fondo perdido, a una entidad, para que ésta la aplique a la realización de unas actividades que

permitan la resolución de un problema. En el caso de la cooperación internacional las subvenciones pueden ir destinadas a acciones o proyectos en cualquier ámbito de los señalados anteriormente y a cualquier agente de los señalados también.

Hasta ahí, en principio, no aparece ningún problema de carácter grave. Ahora bien, en una interpretación estrecha del procedimiento administrativo, aplicada aún en algunos entes locales, la subvención a proyectos es abonada previa justificación del gasto, lo cual, en el caso de la cooperación internacional, representa una gran dificultad puesto que se trata de entidades, en su gran mayoría, que no cuenta con la liquidez necesaria para adelantar el gasto para la ejecución de proyectos.

Son pocos casos (entre ellos no está la Diputación de Córdoba) pero existen. La dificultad siguiente aparece en la forma en que deben ser justificadas estas subvenciones. Las entidades locales no tienen en este sentido, una herramienta homogénea. En algunos casos el pago se hace fraccionado en otros se hace previo al gasto. En algunos casos se justifica mediante factura original, en otros mediante certificación de la persona responsable, en otros mediante certificación de auditoría.

La falta de homogeneidad también afecta a otros aspectos importantes: tipo de entidad jurídica de las entidades beneficiarias de la subvención, requisitos, presencia en el municipio, obligaciones de presentación de informes de evaluación (aplicación del gasto, actividades realizadas y resultados obtenidos).

Otro aspecto importante, destacado en varios foros que han tratado sobre el tema, es la necesidad de dotación de recursos humanos, tanto en el nivel político como en el nivel técnico, para la definición, planificación y gestión de la acción de cooperación internacional dentro del ente local. En este sentido tampoco hay criterios homogéneos en los entes locales a la hora de definir donde deben situarse las responsabilidades.

A nivel político es frecuente la vinculación con las áreas de asuntos sociales, especialmente en los pequeños y medianos municipios, o en las áreas de Presidencia. En pocos casos, tal vez donde el nivel de madurez ha sido mayor, se especifican responsabilidades específicas para dirigir la política local en cooperación internacional (Concejal/a Diputado/a de Cooperación Internacional).

En el nivel técnico la dotación de recursos humanos debe ir en consonancia con las necesidades de gestión de recursos económicos. Los presupuestos se han ido incrementando, como señalamos al inicio de este capítulo de forma vertiginosa, multiplicados por 15 en 10 años. Sin embargo los recursos humanos a nivel técnico, en líneas generales, no han crecido suficiente. Los pequeños y medianos entes locales suelen compartir la responsabilidad técnica de la gestión de la partida de cooperación con la responsabilidad de gestión de otros temas. En el caso de grandes municipios, esta situación supone, por lo general, sobrecargas del equipo técnico y dificultades para avanzar

más en la elaboración de estrategia. En escasas ocasiones encontramos equipos técnicos dedicados de forma exclusiva a la gestión de la cooperación internacional.

En este sentido, la creación de la Oficina de Cooperación Internacional de la Diputación de Córdoba, es una iniciativa pionera dentro de la realidad de entes locales de Andalucía.

Es importante señalar la importancia que tienen las áreas de secretaría y, especialmente, intervención, en la gestión de la cooperación internacional de los entes locales. Antes mencionaba la falta de referentes homogéneos para la adecuación del procedimiento administrativo en un ente local a las necesidades de eficacia y eficiencia en la acción de cooperación internacional, tanto de forma directa como indirecta.

Por mencionar algunos ejemplos: nos encontramos con entes locales que transfieren directamente recursos a entidades jurídicas extracomunitarias, por ejemplo, una municipalidad de América Latina, y otros entes locales que se encuentran incapacitados, según la interpretación de la misma ley, para llevar a cabo estas acciones, teniendo que recurrir a intermediarios jurídicos que reciben las ayudas. Otro caso, nos encontramos con entes locales, con interventores, que aceptan como justificación del gasto en algunos casos difíciles (zonas geográficas donde no existe hábito de factura), la certificación de los responsables de la entidad, y otros casos donde se exige que las facturas, en esas mismas zonas estén numeradas, con su "IVA" detallado y selladas con "pagado".

La casuística es muy amplia y la forma de tratamiento también. Un empeño común de coordinadoras de Ongd's, como la andaluza, y fondos municipales de cooperación (redes de municipios para la cooperación internacional como es el caso del Famsi en Andalucía), consiste en generar un modelo que sea común, homogéneo, que facilite la gestión de la cooperación, la eficacia y la eficiencia, sin poner en peligro la transparencia en el uso de fondos públicos.

Al hablar de herramientas conviene que nos detengamos en las vías para aprobar el destino de los recursos económicos. Como señalaba anteriormente la "subvención" es la vía principal, no única. También cabe, y se usa en algunos casos, aún de forma esporádica, la contratación de servicios para la ejecución de un proyecto (evaluación, campaña, acción de desarrollo, etc.), previa concurrencia de varias ofertas. No es la vía más común pero si se da y se puede dar más.

La subvención es la vía habitual, y se puede aprobar a través de varias modalidades:

- **Convocatoria de libre concurrencia.** En el caso de la Diputación de Córdoba es la vía con mayor peso, existiendo tres tipos de convocatorias: ayuda al desarrollo, sensibilización de opinión pública, y becas de voluntariado. Las convocatorias de ayudas a proyectos han sido el formato más extendido de apoyo a cooperación internacional dentro de entidades locales grandes, donde por lo general se han apoyado de manera prioritaria acciones de ongd's grandes o pequeñas pero con presencia local.

- **Convenios,** en los que las partes que convienen, una de ellas la entidad provincial, muestran un mutuo acuerdo en poner en marcha determinada acción o programa. En algunos casos, se comienza con un convenio marco que muestra un acuerdo de colaboración a medio largo plazo y que refleja la intención de ir más allá de la acción puntual de apoyo a micro o pequeño proyecto. Este convenio marco se desarrolla en convenios específicos que detallan proyectos concretos con una planificación usando el mismo formulario (formato) que en las convocatorias de libre concurrencia.

- **Resoluciones de pleno o comisión de gobierno.** En algunas ocasiones y de forma extraordinaria, según las competencias correspondientes, la comisión de gobierno o el pleno, pueden aprobar resoluciones sobre determinadas acciones de cooperación internacional que

no están soportadas ni por convocatoria de libre concurrencia ni por convenio entre dos o más partes. Estas resoluciones pueden ir soportadas con fondos correspondientes al presupuesto de cooperación internacional (presupuesto de la Oficina de Cooperación Internacional) o por otras partidas. Por lo general van soportadas por el presupuesto de cooperación internacional.

Aún está por desarrollar un diagnóstico más exhaustivo sobre las ventajas e inconvenientes de cada modalidad. Si es destacable que a lo largo de estos años la vía de convocatoria y la de convenio han ido equilibrando su peso, como veremos más adelante. En cualquier caso, todas pueden ser útiles para el fomento de la participación ciudadana, el fomento de una acción eficaz y eficiente, el fomento de la acción sostenida (plurianual) y concentrada en determinados territorios, elementos éstos que sí son recomendables en una política de cooperación que además quiere fomentar desarrollo de verdad.

