

Los Hermanamiento de Cooperación y la participación local: un renovado instrumento en la cooperación al desarrollo entre municipios del Norte y del Sur

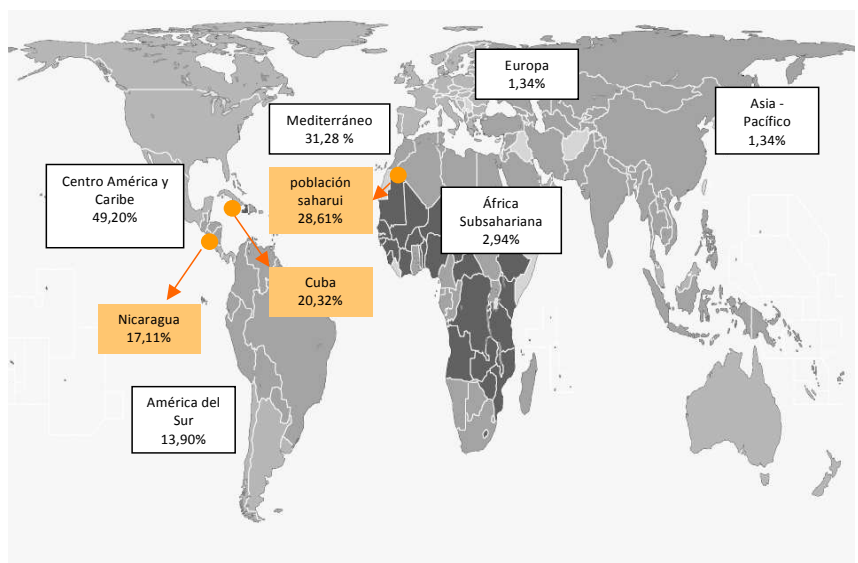
Autor: Antonio Luján (Dirección de Red de Recursos de Evaluación y Aprendizaje)

Desde la década de los 80, España y especialmente sus municipios han incorporado la figura del Hermanamiento de Cooperación como una de las principales modalidades a la hora de cooperar y aportar al desarrollo de países y zonas con limitaciones importantes en su desarrollo. Sin embargo hasta ahora habían sido escasos los esfuerzos por iluminar en que medida estos vínculos entre municipios eran realmente un instrumento eficaz, que alcance y progreso han tenido, y si en la actualidad se pueden considerar como una modalidad adecuada de cooperación local en un contexto que ha cambiado desde sus orígenes.

A modo de síntesis es bueno aportar algunos datos básicos que nos sitúen el alcance que han podido tener los Hermanamientos de Cooperación en nuestro sistema de ayuda al desarrollo:

Como en otras modalidades de cooperación, la distribución de los Hermanamientos¹ se concentra en América Latina (especialmente en Centroamérica y Caribe: Nicaragua y Cuba), así como en los vínculos establecidos en los Campos de Refugiados Saharauis.

En concreto en España son Cataluña, seguidas de Madrid, Asturias, Andalucía, y Galicia las Comunidades que mayor número de Hermanamientos de Cooperación han impulsado. En la actualidad podemos estimar² alrededor de 248 municipios en España que notifican la existencia de unos 374 Hermanamientos de Cooperación con entidades locales de países receptores³.



Este volumen de Hermanamientos hay que matizarlo en la medida que se estima que 120 de los mismos (el 32%) se pueden denominar Hermanamientos “activos”, es decir, al menos en los tres últimos años se han contabilizado acciones concretas, a través proyectos de cooperación, visitas, etc. Igualmente hay que decir que en los últimos años se han abierto nuevas “zonas hermanadas” mucho más activas en África, Asia y América del Sur. Pero uno de los aspectos de mayor interés es el origen y motivación a la hora de poner en marcha y formalizar acuerdos de Hermanamientos de Cooperación (resumidos en los 4 tipos de motivaciones que hemos identificado), en donde se ha ido pasando de una motivación política – ideológica en los inicios, a una implicación más ligada a la cooperación al desarrollo en los últimos años: destacar por ejemplo el que hoy en día se empieza a observar casos en los que la motivación para establecer nuevos hermanamientos está orientada por demandas específicas de población inmigrante asentada en los municipios españoles, aunque aún son incipientes y representan una proporción baja.

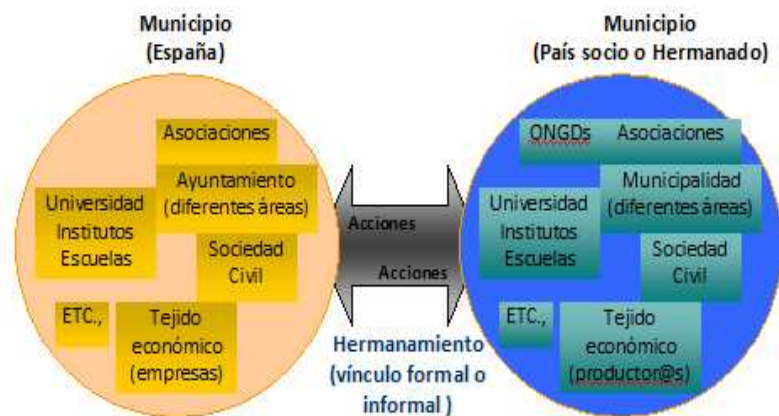
- ❑ **Político – ideológico:** origen en los que ha primado la sintonía entre dirigentes y/o grupos políticos con una ideología compartida, y que suele producirse en el marco de encuentros y actos políticos de carácter internacional, o de colaboración en situaciones coyunturales e históricas relevantes.
- ❑ **Solidaridad:** origen ligado a la existencia de lazos entre miembros de los dos municipios de los países, entre los que se establece empatía y vínculos, con los que se comparten intereses y necesidades.
- ❑ **Histórico – cultural:** se trata de orígenes relacionados con hechos históricos en los que han tenido un papel las EELL o miembros destacados de ellas, o con vínculos culturales normalmente también ligados a procesos históricos comunes.
- ❑ **Cooperación para el Desarrollo:** en este caso el origen está en sintonía con la definición misma de cooperación para el desarrollo, establecer acciones y estrategias dirigidas a la promoción del desarrollo sostenible humano, social y económico para contribuir a la erradicación de la pobreza en el mundo⁴.

Estos aspectos nos muestran la relevancia que ha tenido y sigue manteniendo en la cooperación al desarrollo entre municipios la modalidad del Hermanamiento de Cooperación. Sin embargo era necesario aportar mayores datos y un estudio más pormenorizado que nos hablara de las características de esta cooperación municipal, su evolución, en que grado están incidiendo en el desarrollo de las zonas y municipios socios en los países receptores de la ayuda: ¿Qué son y qué rol están cumpliendo los Hermanamientos de Cooperación? ¿Son realmente un instrumento válido para la cooperación y el desarrollo de áreas y municipios en los países receptores? ¿Están adaptados los Hermanamientos a los nuevos contextos y modelos internacionales de la ayuda, o por el contrario están obsoletos?, ¿Están gestionados de forma eficiente y son una buena práctica para otros municipios que quieran incorporar mayor calidad y/o nuevas modalidades de cooperación al desarrollo?.

Estas son algunas de las preguntas que la Confederación de Fondos para la Cooperación y la Solidaridad (CONFOCOS) y la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE)⁵ se plantearon, y de manera conjunta propusieron la evaluación denominada “La Cooperación Municipal Directa a través del Instrumento del Hermanamiento”, culminada en los últimos meses de 2010⁶. Los resultados sin duda nos acercan a comprender un poco mejor estas cuestiones, y nos ayudan a identificar cuales son los retos actuales en este sector de la cooperación. Aunque estas líneas sólo pretenden extraer algunos de estos hallazgos y retos, es especialmente importante generar con estos aportes un mayor debate y difusión en el ámbito de la cooperación municipal, en ocasiones, injustamente apartada de los focos de atención en el análisis del sector de la cooperación.

El Hermanamiento se nos muestra como el “establecimiento de vínculos horizontales y directos entre municipios que permiten el intercambio y el conocimiento mutuo, y que en el caso del Hermanamiento de Cooperación estos vínculos dan prioridad, aunque no de manera única, a establecer acciones y estrategias dirigidas a la promoción del desarrollo sostenible humano, social y económico para contribuir a la erradicación de la pobreza: el Hermanamiento por tanto no es sólo un formalismo o compromiso entre dos ayuntamientos, por el contrario engloba los diferentes actores gubernamentales, instituciones, asociaciones, sociedad civil, y en general al conjunto del tejido económico, social y cultural de ambos municipios”⁷. En este sentido la evaluación apunta a que los Hermanamientos basados preferentemente en vínculos de personas o instituciones de forma individual y/o aislada, son los que menor actividad, proyección y calidad en sus acciones están generando, y por tanto arrojan menor valor como instrumento de cooperación. Se puede decir que un Hermanamiento eficaz pasa **por la participación de un amplio conjunto de actores del municipio** de tal forma que en la medida que se reducen los niveles de participación y diversidad de actores en las acciones disminuye su valor.

Las experiencias analizadas de municipios como Bilbao, Córdoba o Sant Boi de Llobregat, entre otros, son ejemplos claros de esta visión amplia a la hora de establecer vínculos de cooperación con municipios del sur. Su análisis nos da respuestas a algunas de las preguntas iniciales, y se ha podido constatar un conjunto de condiciones favorecedoras en donde el Hermanamiento de Cooperación se caracteriza como un instrumento específico de cooperación municipal con un alta valor, entre otras:



- El Hermanamiento de Cooperación (HC), como marco que permite la estabilidad de los acciones de cooperación.
- El HC como instrumento flexible y adaptativo.
- El HC como estrategia de concentración y focalización geográfica de las acciones.
- El HC como eje vertebrador y motivador de la cooperación del municipio.
- El HC como mecanismo para la concentración sectorial en el “saber hacer” municipal: se pone el foco en acciones en las que el municipio tiene experiencia y practica.

Podemos decir que en la actualidad este vínculo, que puede ser expresado de diferentes formas (algunos municipios ni siquiera los llaman ya Hermanamientos), es un instrumento que puede ser **válido y en ocasiones central en la cooperación municipal**. Lo que si es seguro es que sus características y la forma de gestionar dichos instrumentos ha

evolucionado y madurado hacia modelos de Hermanamientos o vínculos ciudad – ciudad en donde se reflejan nuevas características:

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">● La continuidad en la programación y asignación del presupuesto● Las inversiones están incorporadas en un marco estratégico y de visión a mediano y largo plazo sobre como y con que hacer cooperación.● Incorporación de recursos humanos y financieros a los aspectos técnicos y específicamente a la gestión en el ámbito de la cooperación. | <ul style="list-style-type: none">● Desarrollar de manera sistemática y programada la ejecución de proyectos y programas, así como el seguimiento a través de diferentes estrategias.● La generación de alianzas a nivel local, nacional e internacional, como dinámica habitual en la gestión.● Las actuaciones van más allá de una mera transmisión de fondos o ejecución de proyectos. Por el contrario existe un intercambio en diferentes sectores del municipio con una alto grado de participación de la sociedad civil de las ciudades hermanadas. |
|--|--|

Los municipios que han logrado incorporar estas nuevas características y ampliar su visión más allá de “donaciones”, proyectos y/o actores aislados y discontinuos, están logrando definitivamente dar un salto de maduración y de modelos de eficacia en el ámbito municipal, en donde el Hermanamiento de Cooperación puede jugar un papel central.

Por último los retos pasan en primer lugar en conseguir que este “modelo de eficacia” no sea exclusivo de unos pocos municipios, y que se **difundan y se interioricen las buenas prácticas** y los mejores resultados. En segundo lugar la evaluación avanza una serie de recomendaciones ligadas al **refuerzo de los aspectos técnicos en la gestión** de la cooperación municipal. En tercer lugar se insiste en la relevancia de ir incorporando el **“saber hacer” municipal** en el conjunto de intervenciones de la cooperación local, como un elemento propio y estratégico que no es ajeno al quehacer municipal. En cuarto lugar se recuerda que una de los principales retos es lograr una mayor **coordinación y alineación** entre todos los actores, dentro y fuera del municipio, y que sin esta articulación y trabajo conjunto se hace más difícil madurar o evolucionar en el sentido que algunos municipios proponen. Y por último el refuerzo de la participación y, sobre todo, cómo gestionarla, de tal forma que los Hermanamientos de Cooperación a través de sus Comisiones de Hermanamiento u otras figuras sean vínculos estables de intercambio entre ciudades.

¹ Datos en el periodo 2005 – 2007 procedentes principalmente de la base de la encuesta municipal desarrollada por la Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP.

² Datos estimados de las bases de datos consultadas: FEMP

³ En la actualidad es prácticamente inviable obtener un dato aproximado de cual es el volumen financiero que aporta esta modalidad del Hermanamiento de Cooperación, aunque si podemos estimar que (datos de cooperación municipal directa).

⁴ Artículo 1, del Capítulo I, de LEY 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

⁵ Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

⁶ Encargo que fue desarrollado por la empresa Red de Recursos de Evaluación y Aprendizaje. Dicho documento (informe final de evaluación nº 28) puede ser consultado íntegramente en el enlace: <http://www.confederacionfondos.org/cococmssites-v4/cms/fitxers/b6745011a848aa2ba1bff4fb6ccdfcbb.pdf>

⁷ Adaptado del informe de evaluación nº 28: Cooperación Directa a través del Instrumento del Hermanamiento. Capítulo 3.1.2. Concepto de HC (página 27 y 28)