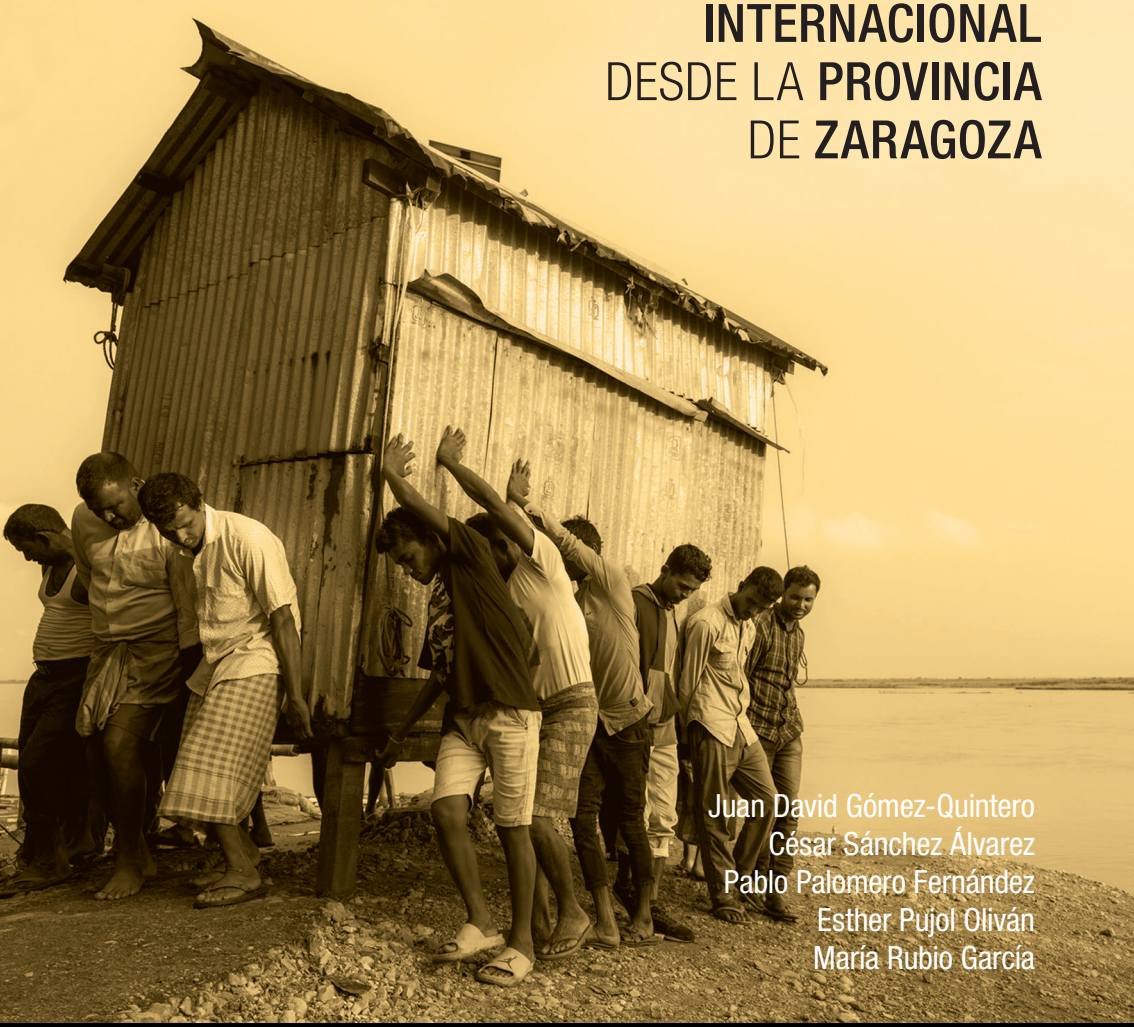
# DE LA **BENEFICENCIA LOCAL** A LA **CIUDADANÍA GLOBAL**

## 40 AÑOS DE **SOLIDARIDAD INTERNACIONAL** DESDE LA **PROVINCIA** DE **ZARAGOZA**



Juan David Gómez-Quintero
César Sánchez Álvarez
Pablo Palomero Fernández
Esther Pujol Oliván
María Rubio García

PRENSAS DE LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

# De la beneficencia local a la ciudadanía global: 40 años de solidaridad internacional desde la provincia de Zaragoza

Juan David Gómez-Quintero
César Sánchez Álvarez
Pablo Palomero Fernández
Esther Pujol Oliván
María Rubio García

# De la beneficencia local a la ciudadanía global: 40 años de solidaridad internacional desde la provincia de Zaragoza

PRENSAS DE LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© Juan David Gómez-Quintero, César Sánchez Álvarez, Pablo Palomero Fernández, Esther Pujol Oliván y María Rubio García
© De la presente edición, Prensas de la Universidad de Zaragoza
(Vicerrectorado de Cultura y Proyección Social)
1.ª edición, 2024

La edición de este libro financiada por la Diputación Provincial de Zaragoza y la Cátedra de Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Zaragoza.

Prensas de la Universidad de Zaragoza. Edificio de Ciencias Geológicas, c/ Pedro Cerbuna, 12
50009 Zaragoza, España. Tel.: 976 761 330
puz@unizar.es http://puz.unizar.es

Esta editorial es miembro de la UNE, lo que garantiza la difusión y comercialización de sus publicaciones a nivel nacional e internacional.

ISBN 978-84-1340-867-5
Impreso en España
Imprime: Servicio de Publicaciones. Universidad de Zaragoza
D.L.: Z 2137-2024

# PRÓLOGO

*De la beneficencia local a la ciudadanía global: 40 años de solidaridad internacional desde la provincia de Zaragoza* es el resultado de un exhaustivo trabajo de investigación realizado por varios autores y autoras. A lo largo de estas páginas, encontrará un análisis detallado de la evolución de la cooperación al desarrollo en nuestra provincia, con entrevistas a diversos actores clave como la Federación Aragonesa de Solidaridad, cargos públicos y personal técnico de distintas Administraciones Públicas.

Esta investigación, financiada por la Diputación Provincial de Zaragoza, está enmarcada dentro del Convenio de colaboración que esta Institución tiene con la Cátedra de Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Zaragoza y con la Federación Aragonesa de Solidaridad para la realización de actuaciones de Cooperación para el Desarrollo y Educación para la Ciudadanía Global.

La Cooperación al Desarrollo es la expresión de la solidaridad de la sociedad con los pueblos más desfavorecidos del mundo, una expresión de la colaboración no lucrativa en la promoción del desarrollo sostenible que permite alcanzar sociedades más justas y desarrolladas social y económicamente.

Esta lectura le hará reflexionar, por ejemplo, sobre las diferencias entre la solidaridad y la caridad, dos conceptos fundamentales que, si bien comparten la idea de ayudar a los demás, difieren en su enfoque y alcance.

Mientras la caridad suele implicar acciones puntuales de ayuda, la solidaridad va más allá, involucrándose activamente en la búsqueda de justicia social y equidad. Es un acto de empatía y colaboración que busca construir un mundo más justo y equitativo para todas las personas.

Como representantes públicos, hemos sido testigos del poder transformador de la solidaridad en nuestra comunidad. Desde la Diputación de Zaragoza, hemos mantenido un compromiso inquebrantable con los proyectos de cooperación, elevando nuestra contribución año tras año, hasta llegar a destinar el 0,7 % de nuestro presupuesto a Ayuda Oficial al Desarrollo en el año 2018, manteniendo este compromiso desde entonces a la actualidad. A través de nuestras acciones, hemos demostrado que la solidaridad no es un concepto abstracto, sino una fuerza viva que impulsa el cambio y la esperanza en todo el mundo.

Disfrute de este viaje inspirador, recorra estas páginas de solidaridad en todas sus formas, y continuemos avanzando hacia un futuro donde alcancemos por fin la justicia y la equidad reales.

Rubén Estévez Miguel
Diputado de Cooperación al Desarrollo y Solidaridad

# AGRADECIMIENTOS

El equipo de investigación de la Universidad de Zaragoza agradece a la DPZ la confianza depositada para realizar esta investigación. El equipo también quiere agradecer a todas las personas entrevistadas. Este estudio no hubiera sido posible sin ellas. Muchas hicieron esfuerzos en sus agendas para dedicarnos el tiempo necesario y responder a nuestras preguntas. También a aquellas que facilitaron la realización de las entrevistas.

A riesgo de olvidar a alguien, agradecemos a las personas del archivo de la DPZ; al personal de Bienestar Social, en especial a Luis y a Charo. Reconocemos la implicación de Agustín y la disponibilidad de Miritza. Por último, a quienes leyeron con cariño alguna parte del texto y lo mejoraron, en especial a Patricia, Pedro y Ana Patricia.

Sin embargo, el agradecimiento más sentido es para todas las personas que trabajan por hacer del mundo un lugar mejor, especialmente las y los cooperantes, voluntarios, activistas y el personal técnico de las administraciones y de las entidades sociales; gracias a las que se han desplazado a otro lugar del mundo y a las que permanecen aquí y nos recuerdan, constantemente, que también somos parte de él. A todas estas personas va dedicado este libro.

# ABREVIATURAS Y SIGLAS

| | |
|---|---|
| AAPP | Administraciones públicas |
| AECID | Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo |
| AOD | Ayuda oficial al desarrollo |
| Ayto. | Ayuntamiento |
| CAD | Comité de Ayuda al Desarrollo |
| CCAA | Comunidades autónomas |
| CDD | Cooperación descentralizada al desarrollo |
| CID | Cooperación internacional al desarrollo |
| CONGDE | Coordinadora de ONGD de España |
| DGA | Diputación General de Aragón |
| DPZ | Diputación Provincial de Zaragoza |
| EpDCG | Educación para el desarrollo y la ciudadanía global |
| FAS | Federación Aragonesa de Solidaridad |
| MAP | Mapas de acción de país |
| MPDL | Movimiento por la paz, el desarme y la libertad |
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| ONGD | Organización no gubernamental de desarrollo |

# 1.
# INTRODUCCIÓN

Juan David Gómez-Quintero

Este libro es el resultado de una investigación social aplicada que responde a la pregunta: ¿cuál es el origen, la trayectoria y la contribución social de la cooperación internacional al desarrollo que ha promovido la Diputación Provincial de Zaragoza (DPZ)?

Para contestar esa pregunta, lo primero que hicimos fue formar un equipo investigador. Luego, tuvimos reuniones con personal de esa institución, entrevistamos a personas de las ONGD, de la Cátedra de Cooperación de la Universidad y de otras administraciones públicas (AAPP). También revisamos numerosos archivos. Los detalles se cuentan en el capítulo metodológico, pero queremos destacar que, a medida que hablábamos con estas personas, nos impresionaba descubrir que en Zaragoza y Aragón se hace un enorme trabajo en el ámbito de la acción social, local e internacional, que pocas veces se investiga, raras veces se escribe y casi nunca se divulga. Este ejercicio de investigación, sistematización, escritura y divulgación busca evitar que la memoria oral sea borrada con el paso del tiempo y con la frágil estela pasajera que van dejando las jubilaciones de sus protagonistas. Esta investigación quiere evitar que la voracidad de los ritmos acelerados que vivimos nos consuma. Es una investigación que quiere frenar la mirada ansiosa del futuro, echar la vista atrás y aprender del camino recorrido por las instituciones públicas y por muchos actores y actrices de la sociedad civil.

Este trabajo quiere escribir un pedacito de una historia local profundamente imbricada con ciertas partes del mundo. Es paradójico que el adjetivo «provinciano» tenga acepciones lingüísticas relacionadas con un carácter humano apegado a la mentalidad o a las costumbres de una provincia, pero simultáneamente existan provincias tan conectadas con el planeta que las contiene. Este es el caso de la provincia de Zaragoza.

¿Por qué hemos puesto en el título 40 años? 1984 es el título de la novela distópica de Orwell, pero también fue el año en el que empezó a andar una utopía, la de dos o más pueblos que expresan su voluntad de trabajar conjuntamente para mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable. La primera cooperación técnica española se remonta al año 1984, cuando se abrió la primera Oficina Técnica de la Cooperación española y llegaron a Costa Rica los primeros cooperantes españoles.[1] Además, en los registros de inventario de «subvenciones a instituciones y asociaciones de carácter social» aprobadas por el pleno del Consejo provincial de la DPZ, el primer año que aparece es 1984. Por ese motivo hemos elegido ese año; para anclar la fecha hasta la que queríamos remontar la vista y, como un retrovisor en un vehículo marcha atrás, viajar del 2024 a 1984.

Conviene observar que en el título del libro no hablamos de cuatro décadas de cooperación internacional, sino que hablamos de un período en el que se realizaban acciones de «ayuda al tercer mundo», de solidaridad internacional y subvenciones para asociaciones de carácter social que promovían hermanamientos, desplazaban voluntarios/as, enviaban recursos materiales o acogían personas que huían de conflictos bélicos, porque formalmente aún no se hablaba de cooperación internacional al desarrollo.

En el lenguaje habitual de las diputaciones provinciales, la palabra *cooperación* ha estado vinculada históricamente al ámbito local, no al internacional. La Ley de Bases del Régimen Local de 1985 menciona en 14 oportunidades la palabra *cooperación* y en ningún caso asociada a la noción de una acción social con otros países, pueblos o regiones fuera de España. En todos los casos se habla de cooperación con los municipios.

---

1 <https://www.aecid.otc.cr/category/noticias/>.

Este libro trata sobre la cooperación internacional al desarrollo (CID) y sobre otras acciones de solidaridad internacional. No es una tarea fácil definir la CID. En primer lugar, porque muchas veces se habla de «cooperar» cuando se ejerce una ayuda unidireccional; en segundo lugar, porque no hay un consenso claro sobre lo que significa el desarrollo; y, en tercer lugar, porque lo «internacional» está en constante convulsión.

La diferenciación entre Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y la CID es importante cuando reconocemos que los problemas globales no siempre están relacionados ni pueden solucionarse con transferencias unilaterales (Gutiérrez Goiria *et al*., 2022). En el caso de la cooperación descentralizada al desarrollo (CDD), donde la transferencia de fondos no es uno de sus rasgos clave, esta distinción tiene aún mayor sentido.

Aunque en este libro queremos hacer una referencia especial a la cooperación internacional al desarrollo, muchos de los instrumentos, recursos y fuentes de información se agrupan bajo la denominación de ayuda oficial al desarrollo, por lo que inevitablemente tendremos que nombrarla y emplearla.

Coincidimos con el Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África, IEPALA, cuando señala que la cooperación internacional al desarrollo es un

> […] trabajo conjunto que se lleva a cabo entre dos o más agentes que obran en común —a través de acciones, proyectos, programas, procesos…— y producen un mismo e idéntico efecto en los pueblos y países del Tercer mundo, que se conoce como desarrollo (IEPALA 1999: 30).

Entre esos agentes destacan especialmente los estados, las AAPP descentralizadas, los organismos multilaterales, entidades de la sociedad civil y empresas privadas. Por lo general, los objetivos de estas acciones buscan el desarrollo socioeconómico, la reducción de la pobreza, la mejora de las condiciones de vida y el crecimiento sostenible, para lo cual se emplean los más diversos instrumentos (Coordinadora Andaluza de ONG, 2010).

La cooperación para el desarrollo es la relación que se establece entre dos o más países u organizaciones internacionales con el fin de colaborar en la persecución de objetivos de desarrollo mutuamente aceptados (Sáenz Gil, 2001).

La cooperación pretende crear un contexto internacional estable, pacífico y seguro para todos los países y habitantes del planeta. También,

pretende favorecer formas de gobierno más humanas, democráticas y contribuir con el medio ambiente (Hernando Criado, 2015).

En esta definición están comprendidas la relación y las acciones de cooperación tanto entre países con el mismo nivel de desarrollo como entre países desarrollados y en desarrollo con la finalidad de mejorar sus condiciones de vida (Sáenz Gil, 2001).

En muchas ocasiones, pero no en todas, la CID implica la transferencia de recursos financieros, técnicos y humanos, así como el intercambio de conocimientos y experiencias entre los países y organizaciones.

La cooperación internacional se puede analizar y clasificar dependiendo de ciertos criterios. Los tipos de cooperación más habituales se estructuran según la naturaleza de las actividades desarrolladas, el número de partes intervinientes, las obligaciones generadas y la naturaleza de las partes intervinientes (Sáenz Gil, 2001).

Existen diferentes formas de cooperación internacional al desarrollo, como la ayuda bilateral (de un país a otro), la ayuda multilateral (a través de organismos internacionales como el Banco Mundial o las Naciones Unidas), y la cooperación descentralizada, que implica la colaboración entre gobiernos locales de diferentes países. En este libro nos interesa especialmente esta última. Si la cooperación multilateral recibe este nombre porque su agente propio es un organismo intergubernamental, la cooperación descentralizada merece tal nombre si el actor o actores propios e ineludibles son los entes que se caracterizan por su condición autónoma al diferenciarse respecto al poder central (IEPALA, 1999: 49).

Por eso, estas páginas no hablarán de la cooperación internacional en abstracto. Este texto abordará la cooperación descentralizada en la que, desde hace algunas décadas, participan organismos como la DPZ, incluso antes de que recibiera el nombre de la acción que venimos definiendo.

Este libro es útil porque habla de determinados valores y acciones que están siendo cuestionados por algunos sectores de la sociedad. Los temas que abordamos son importantes porque tienen que ver con las relaciones humanas, con nuestro carácter interdependiente, con nuestra tendencia no solo a competir sino a cooperar. En este libro hablamos de cooperación y de solidaridad internacional, de ciudadanía global, de hermanamientos, de acogidas a refugiados, y de todo aquello que nos vincula como huma-

nidad. La palabra *solidaridad* viene de *solidez,* es decir, de aquella cualidad de los materiales que aseguran firmeza, unidad y entereza. De este modo, la solidaridad expresa unidad y totalidad. Sin embargo, quienes escribimos y, probablemente, algunos de los que lean este texto sabemos que hay grietas crecientes en la solidaridad. Que los vínculos que creíamos seguros se están debilitando. Sabemos que en muchas partes del mundo prevalece o aumenta el individualismo hedonista, la desigualdad socioeconómica, la desconfianza interpersonal, del señalamiento y la culpabilización de los/as migrantes, el deterioro medioambiental y la ingenua esperanza de que la digitalización resolverá una parte de nuestros problemas.

Hace unos años Zygmunt Bauman (2002) publicaba un texto titulado «¿Soy yo acaso el guardián de mi hermano?» recordando aquella pregunta indignada por la que Caín respondía ante Dios cuando le preguntaba por su hermano Abel. Bauman era contundente: «sí; soy un ser moral porque soy el responsable de mi hermano». En esta provincia hay muchas personas y organizaciones que sienten responsabilidad por lo que les ocurre a otras personas que habitan en Ucrania, en Gaza, en el Sáhara Occidental, en África, en Centro y Sudamérica.

En este libro vamos a hablar de esas personas y organizaciones, de cómo se han construido relaciones internas y externas de corresponsabilidad con los otros. Hablaremos de la importancia de defender y promover la solidaridad y la cooperación, porque son los valores que nos identifican como seres humanos. Su consideración enaltece y dignifica la humanidad.

La estructura de este texto está integrada por nueve capítulos. En el siguiente capítulo profundizaremos en la definición, origen y características de la cooperación descentralizada al desarrollo. Posteriormente tendremos el capítulo metodológico, en el que contamos cómo realizamos la investigación. En los capítulos posteriores describimos, con ayuda de las entrevistas realizadas y de los archivos explorados, los primeros pasos de la CID en la provincia, el lugar que ha ocupado la DPZ en el sistema aragonés de cooperación internacional, las tendencias en la financiación de los proyectos y las contribuciones de la cooperación provincial a la sociedad aragonesa. En la parte final dedicamos un capítulo, más extenso y documentado, a la educación para el desarrollo y la ciudadanía global, para finalizar con las lecciones aprendidas, el balance personal de los y las protagonistas, los desafíos de futuro y las conclusiones generales del trabajo.

# ÍNDICE


Prólogo ..... 9

Agradecimientos ..... 11

Abreviaturas y siglas ..... 13

1. Introducción ..... 15

2. Las diputaciones, órganos pictóricos de vida: el marco de la cooperación descentralizada..... 21

3. Metodología de la investigación ..... 31

4. Primero fue el verbo: arqueología de la cooperación internacional al desarrollo en la provincia..... 39
   - 4.1. Los primeros pasos o la mirada constante hacia América Latina ..... 39
   - 4.2. «Lo que recuerdo de la Diputación era Sáhara, Sáhara, Sáhara»..... 42
   - 4.3. «A dos horas de vuelo la gente se estaba matando»: la acogida de refugiados bosnios en Zaragoza ..... 45
   - 4.4. Hitos y circuitos: programas, recursos y servicios ofrecidos.. 48
   - 4.5. Las primeras piedras de la arquitectura institucional..... 51

5. La DPZ en el sistema aragonés de cooperación. De la coyuntura internacional al tejido de solidaridad de la ruralidad zaragozana.. 57
5.1 Estructura institucional y funcional: entre la improvisación y la innovación..... 57
5.2. Financiación: de actor secundario a la vanguardia..... 77
5.3. Relaciones con otras administraciones públicas aragonesas . 80
5.4. Relaciones con la sociedad civil: FAS, otras ONGD y Universidad..... 84
5.5. Las herramientas: subvenciones y convenios bajo la forma de «microfinanciación descentralizada»..... 93

6. Tendencias en la financiación provincial de los proyectos de cooperación al desarrollo ..... 101
6.1. Introducción..... 101
6.2. Marco normativo para la ayuda eficaz ..... 103
6.3. Marco teórico ..... 105
6.4. Metodología ..... 107
6.5. Hallazgos..... 108
6.6. Conclusiones..... 119

7. Educación para el desarrollo y la ciudadanía global..... 121
7.1. Introducción..... 121
7.2. Resultados: «La escuela está inmersa en el pueblo y el pueblo aparece en el mapa del mundo»..... 128
7.3. Conclusiones y discusión ..... 151

8. Contribuciones de la cooperación descentralizada: liderazgo, cercanía y transformación social ..... 159
8.1. Liderazgo institucional inesperado y compromiso con el territorio ..... 160
8.2. Cercanía con la sociedad: una seña de identidad..... 165
8.3. Impacto en pueblos y regiones del Sur global..... 168

9. A modo de conclusión: balances, lecciones y desafíos..... 171
9.1. «Hay personas que se preocupan por los de aquí y por los de allí»: el balance personal de los agentes..... 171
9.2. Las lecciones aprendidas ..... 177
9.3. Entre el salvavidas y el faro: los desafíos de futuro para evitar el naufragio ..... 181

Bibliografía ..... 189
Índice de tablas ..... 197
Índice de gráficos, ilustraciones y mapas ..... 199
Índice de fotografías..... 201

*Este libro se terminó de imprimir*
*en los talleres del Servicio de Publicaciones*
*de la Universidad de Zaragoza*
*en diciembre de 2024*

ISBN 978-84-1340-867-5

El presente volumen es una investigación sobre los cuarenta años de la Diputación Provincial de Zaragoza (DPZ) en el ámbito de la solidaridad internacional y la cooperación al desarrollo. Aborda el origen y las características de la cooperación descentralizada al desarrollo, así como el lugar que ha ocupado la DPZ en el sistema aragonés de cooperación internacional, incluyendo las tendencias en la financiación de los proyectos. Asimismo, consigna el papel y el impacto de la educación para el desarrollo y la ciudadanía global en la sociedad aragonesa. Por último, recoge las lecciones aprendidas, el balance personal de los y las protagonistas, y delinea los complejos desafíos del futuro.

Prensas de la Universidad
Universidad Zaragoza

Cátedra de Cooperación
para el Desarrollo
Universidad Zaragoza

DIPUTACIÓN
Đ ZARAGOZA

JUAN DAVID GÓMEZ
es sociólogo formado en Medellín (Colombia) y doctor en sociología por la Universidad de Zaragoza (UZ). Profesor titular del área de Trabajo Social y Servicios Sociales (UZ).

CÉSAR SÁNCHEZ
es trabajador social, economista y doctor en economía social por la Universidad de Valencia. Profesor del área de Trabajo Social y Servicios Sociales (UZ).

PABLO PALOMERO
es doctor en educación. Trabajó como psicólogo y educador social. Profesor del área de Didáctica y Organización Escolar (UZ).

ESTHER PUJOL
es graduada en historia y máster en Gestión del Patrimonio Cultural (UZ).

MARÍA RUBIO
es ingeniera agrícola. Gestora de proyectos sociales y profesora del máster propio de Cooperación para el desarrollo (UZ).