

PLAN ANDALUZ DE
COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO
(2015-2018)

Índice de contenidos

1. PRESENTACIÓN	5
2. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LA COOPERACIÓN ANDALUZA	12
3. OBJETIVO GENERAL Y DIRECTRICES	24
4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	47
5. AGENTES ANDALUCES DE COOPERACIÓN.....	78
6. MODALIDADES E INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN	83
7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN.....	86
8. MARCO PRESUPUESTARIO	88
BIBLIOGRAFÍA.....	92

Listado de acrónimos

AACID: Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

ACNUR: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados.

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

AGE: Administración General del Estado.

AH: Acción Humanitaria.

ALR: Agentes Locales y Regionales.

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo.

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo.

CAONGD: Coordinadora Andaluza de ONGD.

CC.OO: Comisiones Obreras.

CDN: Convención de Derechos del Niño

CEA: Confederación de Empresarios de Andalucía.

CEPAL: Comisión Económica para América latina.

CEPES-A: Confederación de Entidades de la Economía Social de Andalucía (CEPES-A)

CGLU: Red Mundial de Ciudades, Gobiernos Locales y Regionales.

DOE: Documento de Orientaciones Estratégicas

EBDH: Enfoque basado en Derechos Humanos.

EpD: Educación para el Desarrollo.

FAMP: Federación Andaluza de Municipios y Provincias.

FAMSI: Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional.

FAPRODE: Fondo Andaluz de Promoción del Desarrollo.

GED: Género en Desarrollo.

HAP: Humanitarian Accountability Partnership

IATI: International Aid Transparency Initiative

IDH: Índice de Desarrollo Humano.

MAEC: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

MED: Mujer en desarrollo.

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio.

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

OEI: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

OIT: Organización Internacional del Trabajo
OMS: Organización Mundial de la Salud.
ONGD: Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo.
ONU: Organización de Naciones Unidas
ORU/FOGAR: Organización de Regiones Unidas.
OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil.
OTC: Oficina Técnica de Cooperación.
PACA: Plan Anual de la Cooperación Andaluza.
PACODE: Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo.
PCIA: Peace and Conflict Impact Assessment
PIB: Producto Interior Bruto.
POAH: Programa Operativo de Acción Humanitaria.
POEpD: Programa Operativo de Educación para el Desarrollo.
POPP: Programa Operativo por País Prioritario.
RACDA: Registro de Agentes de la Cooperación Andaluza.
RACUD: Red Andaluza de Cooperación Universitaria para el Desarrollo.
SeTP: Salud en Todas las Políticas.
UE: Unión Europea.
UGT: Unión General de Trabajadores.
UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
UNICEF: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.
UNODC: Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Crimen.
UNRWA Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Medio.
VARD: Vinculación Ayuda Reconstrucción Desarrollo.

1. Presentación

“Los indigentes del mundo no son de África o de América Latina, son de la humanidad toda”

José Mujica, presidente de Uruguay. 68 Asamblea de las Naciones Unidas

Introducción

El Estatuto de Autonomía para Andalucía establece como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía el de “La cooperación internacional con el objetivo de contribuir al desarrollo solidario de los pueblos”. En este sentido, el Plan Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo es la expresión sistematizada y ordenada de la solidaridad andaluza que, a pesar de las dificultades derivadas de la compleja situación económica, mantiene el compromiso de la ciudadanía andaluza frente a las desigualdades económicas, sociales y ambientales globales. Con el Plan, igualmente, se consolida la cooperación internacional para el desarrollo como una política pública social dirigida, como recoge nuestro Estatuto de Autonomía, a promover un orden internacional basado en una más justa distribución de la riqueza.

Según datos del sistema de Naciones Unidas, 1.200 millones de personas en el mundo viven con 1,25 dólares o menos al día y casi 1.500 millones de personas de 91 países en desarrollo están al borde de la pobreza en 2014; más del 20% de la población mundial sigue viviendo bajo el umbral de extrema pobreza, fundamentalmente mujeres; 842 millones de personas en el mundo, es decir, una de cada ocho, sufre desnutrición crónica (FAO); 100 millones de personas caen en la pobreza porque tienen que sufragar los servicios de salud (OMS); 18.000 niños y niñas mueren al día por enfermedades fácilmente prevenibles (ONU); la desnutrición está detrás del 45% de las muertes de menores de 5 años (OMS); 4 millones de niños y niñas mueren al año por causas ambientales modificables (ONU); una quinta parte de la población carece de acceso a la energía eléctrica (Banco Mundial); en África Subsahariana uno de cada nueve menores muere antes de cumplir los 5 años, más de 16 veces el promedio de muertes de niños y niñas en las regiones desarrolladas (OMS); 774 millones de personas son analfabetas (de las cuales 2/3 son mujeres) (UNESCO); 768 millones de personas viven sin acceso a fuentes de agua potable, lo que para África Subsahariana supone el 40% de su población (PNUD); el 80% de la población mundial vive en áreas que están experimentando un alto nivel de amenazas a la seguridad del agua o a la biodiversidad (Revista Nature); 2.600 millones de personas no tienen acceso a servicios básicos de saneamiento (OMS) o una de cada cuatro personas en América Latina son pobres (CEPAL).

Junto a estos datos, los cambios que se observan en el planeta no tienen precedentes en la historia de la humanidad (PNUMA). En los últimos años, los esfuerzos por reducir su velocidad o magnitud no han conseguido su objetivo, alcanzando umbrales críticos. El calentamiento global, la pérdida de biodiversidad y el deterioro en los ecosistemas (el 60% se está degradando o se usa de forma insostenible), repercute negativamente en el bienestar humano, generando más desigualdad y pobreza. En el cálculo de la huella ecológica se ha superado ampliamente, hasta un 50%, la capacidad de la naturaleza para renovar los recursos.

La violencia es otro de los factores que contribuyen a la pobreza, especialmente en América. “En algunos países de América Latina y el Caribe, a pesar de los grandes logros en desarrollo humano, muchas

personas se sienten amenazadas por los índices cada vez más altos de homicidios y otros crímenes violentos" (ONU). La tasa de homicidios, para 11 de los 18 países analizados por UNODC, es superior a los 10 homicidios por cada 100.000 habitantes, tasa considerada por la OMS como nivel de epidemia.

El informe anual 2014 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), presentado en Tokio, recuerda que, aunque la pobreza sigue disminuyendo en el mundo, las "vulnerabilidades" como los conflictos, los precios de los alimentos o el cambio climático son persistentes y amenazan el desarrollo humano. Entre las personas más vulnerables el informe destaca las mujeres, las minorías (étnicas, lingüísticas, religiosas, sexuales o de migrantes), las poblaciones autóctonas, las que viven con discapacidades, las que habitan en zonas rurales o remotas y en países sin litoral o con recursos naturales limitados.

Según UNICEF¹, en 2007 el 20% de la población con mayor renta controlaba más del 70% de los ingresos mundiales, mientras que el 20% de la población con menor renta sólo un 2%, estimándose que se necesitarían aproximadamente 800 años para que los 1.000 millones de personas más pobres del planeta alcanzaran el 10 % de los ingresos mundiales. Según la ONU, dar prestaciones sociales básicas a las personas pobres costaría un poco menos del 2% del PIB mundial. "Un conjunto de medidas básicas de protección social será asequible para los países con bajos ingresos mediante la redistribución de fondos y el aumento de sus recursos nacionales".

La salud de las mujeres, especialmente la salud reproductiva, continúa siendo un grave problema y con frecuencia ignorado. Según la OMS, la mortalidad materna sigue siendo alta y no ha experimentado mejoras significativas en los últimos 15 años. Casi 300.000 mujeres mueren cada año debido a complicaciones durante el embarazo o el parto, y miles de mujeres siguen muriendo como consecuencia de abortos inseguros. 28 años después del comienzo de la epidemia del VIH/SIDA, la inequidad de género y las relaciones de poder ejercidas sobre las mujeres y las niñas las mantienen en peligro, de forma que la pandemia del VIH/SIDA se feminiza: en África Subsahariana, según datos de ONUSIDA, aproximadamente el 60% de las personas que viven con la infección son mujeres y en algunas zonas las niñas son entre 2 y 4,5 veces más susceptibles que los niños a contraer la infección.

Los datos expuestos son suficientemente expresivos de la grave situación y de las amenazas que sufren los países empobrecidos y, por ello, ahora es más necesario que nunca afianzar el compromiso solidario de la ciudadanía andaluza. En este sentido, y promovido por la Coordinadora Andaluza de ONGD (CAONGD), la Junta de Andalucía ha suscrito el 24 de junio de 2013 un nuevo Pacto Andaluz por la Solidaridad y la Cooperación Internacional en el que instituciones públicas, ONGD, Universidades, Sindicatos, Organizaciones empresariales de la economía social y otros movimientos sociales recogen los siguientes compromisos:

1

1. La cooperación para el desarrollo y la solidaridad internacional suponen un compromiso y una tarea de toda la sociedad, desde las instituciones públicas (gobiernos central, autonómico y locales) a los actores sociales (sindicatos, asociaciones vecinales, organizaciones de mujeres y jóvenes, entre otros), económicos (empresas, entidades financieras), académicos (universidades y otros centros educativos), medios de comunicación y organismos internacionales de cooperación, con un papel destacado para las ONGD.
2. La cooperación andaluza para el desarrollo debe seguir apostando por sectores e instrumentos que se orienten hacia un modelo de desarrollo centrado en las personas y comprometido en la lucha contra la pobreza, la injusticia social y la desigualdad. La cobertura de Derechos Sociales Básicos (salud, educación, vivienda, agua, alimentos y laborales), la promoción de la igualdad de género, la lucha para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la protección de los derechos políticos y sindicales de las personas trabajadoras, el fomento de una verdadera democracia económica y del emprendimiento social, así como la promoción de la gobernanza económica, de la transparencia democrática y de la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas, deben suponer una parte importante de la ayuda oficial al desarrollo andaluza, en directo cumplimiento de los compromisos adquiridos internacionalmente por el Estado español. El trabajo en estos sectores debe hacerse desde el enfoque de promoción de su gestión desde lo público, erigiendo a la administración pública como garante del ejercicio de los derechos sociales de todas las personas.
3. Se debe impulsar de manera significativa la educación para el desarrollo, como concreción de la apuesta por la construcción de una ciudadanía global crítica, trabajando conjuntamente con las ONGD y el conjunto de los movimientos sociales y demás actores de la cooperación para el desarrollo. La educación para el desarrollo es la mejor herramienta para el apoyo y estímulo a la participación, porque contribuye a la formación de una ciudadanía responsable y con conciencia crítica sobre la realidad mundial, facilitando herramientas para la transformación social en claves de justicia social, equidad de género, respeto por el medio ambiente y solidaridad. De esta forma se participa en la construcción de sociedades más democráticas y solidarias, en claro desafío del “pensamiento único” dominante, que inculca la inviabilidad de todo cambio.
4. Para conseguir estos objetivos, la política andaluza de cooperación internacional para el desarrollo debe consolidarse, de forma integrada, permanente y normalizada, como una más de las políticas públicas sociales que expresa la solidaridad entre el pueblo andaluz y otros pueblos. Esto supone que debe ocupar su lugar propio en el quehacer diario y los presupuestos del conjunto de las administraciones públicas andaluzas. Este compromiso es una necesidad ética que responde a criterios de justicia social además de constituir un compromiso firmado y una obligación de los poderes públicos.
5. Esta política debe seguir basándose en el consenso entre los partidos políticos y el diálogo e interlocución permanente con todos los agentes sociales y económicos y, de forma especial, con las ONGD. El Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo debe ver reforzado su papel como instrumento de gobernanza de la cooperación andaluza, dotándole de mayor capacidad de decisión en el diseño de la política de cooperación y en la ejecución, seguimiento y evaluación de sus correspondientes programas.
6. En este sentido, debe reforzarse la apuesta por una gestión de la cooperación en la que exista participación de todos los actores de la cooperación, tanto en el diseño de políticas como en la

ejecución de las mismas. De esta forma, se refuerzan ejes fundamentales de nuestra cooperación como lucha contra la pobreza, la defensa de los derechos humanos, la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, y la construcción de ciudadanía. En esta línea, sería prioritario consolidar los instrumentos de trabajo conjunto con toda la sociedad y sus instituciones, en especial con las ONGD, porque constituyen el principal elemento vertebrador de la participación ciudadana en la solidaridad internacional.

7. Esta política pública debe ser además transparente para la ciudadanía y dotarse de instrumentos eficaces y verdaderamente activos en la rendición de cuentas ante los órganos de consulta y control de la acción política —como el Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo o el Parlamento Autonómico— y ante la propia sociedad andaluza.
8. Como expresión de todos estos compromisos solidarios, el conjunto de las administraciones públicas andaluzas deben renovar su compromiso con alcanzar el horizonte de al menos el 0'7% de sus respectivos presupuestos.
9. La cooperación internacional es parte de la visión de solidaridad de la sociedad andaluza, desde la esfera pública y privada, tanto hacia dentro como hacia fuera de nuestro territorio. La práctica de la cooperación internacional no compite con la práctica de la solidaridad en Andalucía, e incluso complementa la reivindicación de solidaridad hacia nuestra comunidad autónoma en un contexto europeo en el que sigue siendo un territorio con importantes índices de exclusión.

Marco de referencia

El Estatuto de Autonomía de Andalucía consagra, en su artículo 10.3.23, como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma "la cooperación internacional con el objetivo de contribuir al desarrollo solidario de los pueblos". Asimismo, el capítulo V del título IX, relativo a la Cooperación al Desarrollo, establece en su artículo 245 que "el pueblo andaluz participa de la solidaridad internacional con los países menos desarrollados promoviendo un orden internacional basado en una más justa distribución de la riqueza". Igualmente el artículo expone que la "Comunidad Autónoma de Andalucía desplegará actividades de cooperación para el desarrollo en dichos países, dirigidas a la erradicación de la pobreza, la defensa de los derechos humanos y la promoción de la paz y los valores democráticos, particularmente en Iberoamérica, el Magreb y el conjunto de África". Por otra parte, el artículo 247 establece que "la Junta de Andalucía impulsa y coordina las acciones exteriores de las Corporaciones locales, de los organismos autónomos y de otros entes públicos de Andalucía en materia de cooperación exterior, respetando la autonomía que en cada caso corresponda".

En desarrollo y concreción de este objetivo básico de la Comunidad Autónoma, se elabora la Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (en adelante Ley Andaluza de Cooperación), en la que se establecen las directrices y medidas adecuadas para alcanzar el objetivo estatutario. La Ley contempla la política de cooperación internacional como "expresión de una plena convicción de la responsabilidad común respecto a la situación de pobreza y marginación que vive una gran parte de la población mundial" y como signo "de una voluntad de contribuir, de forma cada vez más sistemática y organizada, al progreso y desarrollo humano de las poblaciones más necesitadas y a la mejora de sus condiciones de vida para conseguir la dignidad integral a la que todas las personas tienen derecho" cimentado "en la necesidad de contribuir para que la vida de las personas de países menos favorecidos se desenvuelva en condiciones dignas". Con tal finalidad, la Ley parte de la persona como

protagonista y destinataria última de la cooperación y se fundamenta en el principio de igualdad de todos los seres humanos sin distinción de sexo, raza, cultura o religión. Dicha igualdad preside esta política que pretende superar la tradicional relación existente entre el país donante y el país receptor, promoviendo el principio de asociación y de corresponsabilidad en su definición, ejecución y resultados. Ese mismo principio de igualdad exige de la Cooperación un respeto por la equidad de género, por el medio ambiente y los recursos naturales y una defensa de la pluralidad cultural.

En coherencia con tales principios y con objeto de dotar de la máxima eficacia a la política de cooperación internacional para el desarrollo de la Junta de Andalucía, la Ley huye de un desarrollo de la política mediante la ejecución de proyectos aislados que únicamente tengan por objeto la provisión de recursos, ya que ello conduce fácilmente a que el país destinatario de la ayuda se adapte a esa situación, generando, en consecuencia, una mayor dependencia externa. De ahí que se exija, de acuerdo con los destinatarios y buscando la complementariedad con otras instituciones, organismos y entidades donantes, intervenciones con un enfoque integrado que permitan establecer los cauces apropiados para conseguir un desarrollo sostenible. Asimismo, considera determinante para dicha eficacia, la coordinación entre las diferentes administraciones públicas y entidades privadas, por lo que impele a la Junta de Andalucía a impulsar y participar en los instrumentos de coordinación que establece la Ley y, al mismo tiempo, fomentar la colaboración con entidades locales y demás agentes de la cooperación de Andalucía.

De acuerdo con lo expuesto, el artículo 6 de la Ley, establece que la política de la Junta de Andalucía en materia de cooperación internacional para el desarrollo se articulará mediante el Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, los planes anuales y los programas operativos por países. Y, en este sentido, y a partir de los principios y criterios expuestos se ha elaborado este Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (PACODE) para el período 2015-2018.

Elaboración y estructura del PACODE

Proceso de elaboración del PACODE

La Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo ha impulsado y articulado un marco común de trabajo fundamentado en el diálogo, la participación y la concertación como fórmula más adecuada para integrar la sensibilidad mayoritaria de la ciudadanía andaluza y de los actores más representativos de la cooperación andaluza en el PACODE 2015-2018.

El proceso se inició con la difusión del documento de evaluación del anterior PACODE 2008-2011 entre la sociedad andaluza, instituciones y agentes de cooperación, con el fin de retroalimentar, sobre la base de la experiencia acumulada y de las lecciones aprendidas, el diseño de este segundo Plan.

La Consejería competente en materia de cooperación internacional y la AACID, como organismo encargado de la definición y coordinación de esta política, han tenido por objetivo conseguir que la formulación de este Plan director fuese lo más participada posible, en un proceso de aprendizaje compartido, configurando un documento programático democráticamente discutido.

Participación que se hará extensiva a la ejecución del Plan y al resto de niveles de planificación, por lo que durante el desarrollo de PACODE se reforzarán los grupos de trabajo creados y se conformarán otros nuevos que acompañarán el proceso, actuando como espacios consultivos permanentes. El objetivo es establecer un mecanismo de diálogo estable y fluido para dar seguimiento y desarrollo al Plan.

Para la formulación del Plan se han articulado varios instrumentos. Se estableció un buzón de correo electrónico permanentemente abierto para la recepción de aportaciones, tanto grupales como individuales, de la ciudadanía; se ha elaborado un cuestionario dirigido a las 334 entidades inscritas en el RACDA, así como a otros agentes tales como CEPES, CAONGD, UGT, CCOO, CEA, Universidades y FAMSI, cuestionario que se insertó en la página web de la AACID para que pudiera responderlo cualquier persona o entidad interesada; se han organizado jornadas técnicas de trabajo con agentes clave en los ámbitos de Educación para el Desarrollo, Acción Humanitaria y Género; se han celebrado reuniones bilaterales con las ONGD, las Universidades, organizaciones sindicales, organizaciones empresariales, organizaciones empresariales de la economía social y con las entidades locales y el FAMSI y se han llevado a cabo reuniones con personal técnico de las distintas Consejerías de la Junta de Andalucía para la elaboración del Plan.

Queremos agradecer a todos y todas su implicación y participación, convencidos de que juntos consolidamos una política pública de desarrollo que nos identifica en el contexto nacional y europeo.

Estructura del PACODE

El PACODE se estructura en 8 capítulos que muestran los antecedentes de la política andaluza de cooperación, el contexto en el que se inserta, sus objetivos, enfoques y directrices, las áreas de trabajo que aborda, los agentes que la conforman, las modalidades e instrumentos con los que se ejecuta, cómo analizarla (seguimiento y evaluación) y cómo sustentarla económicamente (marco presupuestario).

Tras el capítulo de presentación, se exponen, en el capítulo 2, los principales hitos de esta política mediante la presentación de los orígenes de la cooperación y la respuesta del gobierno andaluz, describiendo los principales avances, cuantitativos y cualitativos, del primer PACODE, así como los retos que su evaluación puso de manifiesto. Además, describe el contexto actual de la ayuda al desarrollo, donde la configuración de una nueva Agenda después de 2015 y la definición de los objetivos de desarrollo sostenibles enmarcan el escenario en el que se desarrollará este Plan, escenario que se haya en construcción y que condicionará el encaje de la cooperación andaluza en el contexto internacional, de ahí el carácter flexible del Plan. Finalmente, en este capítulo se presenta el valor de la cooperación descentralizada destacando los aspectos diferenciales de Andalucía, desde su modelo de desarrollo, en general, hasta el sistema institucional construido para coordinar la solidaridad del pueblo andaluz, en particular. El objetivo es mostrar las capacidades que Andalucía, en la necesaria complementariedad y coordinación del sistema global de cooperación internacional para el desarrollo, puede poner a disposición de los países socios.

El capítulo 3 recoge la estrategia que regirá la cooperación andaluza y su estructura de planificación, definiendo las bases sobre las que se asienta el modelo andaluz, donde el género es uno de sus principales ejes vertebradores. Son aspectos esenciales: la consideración de la salud en todas las políticas; el enfoque basado en derechos humanos; la protección del medio ambiente y su gestión sostenible; el respeto a la diversidad cultural y el fortalecimiento institucional y de las organizaciones de la sociedad civil. Se recogen también las prioridades geográficas y los colectivos que serán objeto de especial atención, destacando la necesidad de una especial atención a la infancia.

En el capítulo 4 se detallan los seis objetivos específicos que conforman el Plan, desde la generación de procesos de desarrollo (objetivo 1) hasta la defensa de los derechos humanos, la promoción de la paz y los valores democráticos (objetivo 3), pasando por los aspectos relacionados con la acción humanitaria (objetivo 2), la educación para el desarrollo (objetivo 4), la formación, la gestión del conocimiento, la

investigación e innovación (objetivo 5) y la calidad de la cooperación y la rendición de cuenta (objetivo 6). En total, se presentan 25 líneas estratégicas de trabajo que constituyen la referencia para las actuaciones a desarrollar en cada ámbito.

Finalmente, los capítulos 5 a 8, de carácter más operativo, se centran en los agentes que estarán implicados en esta política, las modalidades e instrumentos para su ejecución, la propuesta de seguimiento y evaluación del Plan y el marco presupuestario orientativo.

2. Antecedentes y contexto de la cooperación andaluza

Antecedentes

La Junta de Andalucía comenzó en 1989, hace más de un cuarto de siglo, a convertir en política pública la solidaridad del pueblo andaluz, mediante la promoción de actuaciones de rehabilitación de viviendas y proyectos de ordenación de los recursos naturales en países de América Latina y Marruecos.

Estas actuaciones aisladas comienzan a articularse de forma coordinada con la asignación de las competencias en cooperación internacional para el desarrollo a la Consejería de Presidencia a partir de 1990, respondiendo al impulso de la ciudadanía andaluza, movilizada profusamente en la década de los 90. Este impulso desembocó en el primer Pacto Andaluz por la Solidaridad en 1998, que fue el inicio de un importante desarrollo normativo y estructural que permitió a la cooperación andaluza dar un gran salto cuantitativo y cualitativo.

La respuesta de la Junta de Andalucía a la demanda generalizada de grupos, asociaciones y entidades sociales andaluzas a favor del apoyo a pueblos desfavorecidos, con objeto de contribuir a la mejora de sus condiciones de vida, tiene su hito fundamental con la aprobación de la Ley Andaluza de Cooperación y la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Tras el derrumbe generalizado de la cooperación descentralizada en gran parte de España, las ONGD andaluzas, de la mano de la Coordinadora de ONGD, volvieron a proponer a la sociedad andaluza un nuevo Pacto Andaluz por la Solidaridad y la Cooperación Internacional en 2013, construido conjuntamente con las universidades andaluzas, los ayuntamientos, los agentes sociales, las agencias multilaterales de Naciones Unidas y la Junta de Andalucía. Este acuerdo es el gran referente de la cooperación andaluza en los próximos años. Así lo reconoce el Plan y lo señala como una de sus fuentes básicas.

Su gestación y a quién va dirigido muestra la intención de que el nuevo Pacto Andaluz por la Solidaridad Internacional asiente el consenso que sobre esta política pública siempre ha existido, haciendo partícipe de él al conjunto de la sociedad andaluza.

En el proceso de fortalecimiento de la cooperación andaluza han jugado también un importante papel:

- Las entidades locales, teniendo como referencia la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) y al Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional (FAMSI). Los municipios andaluces llevan promoviendo la cooperación internacional desde hace más de treinta años. Su vínculo con la sociedad civil a través de colectivos de solidaridad, asociaciones de amistad, ONGD y otras entidades, y su cooperación directa con otros municipios del mundo han sido reconocidos como fortalezas de la cooperación descentralizada y una gran oportunidad para las metas del post-2015.
- Las universidades, cuya incorporación como agente de cooperación ha supuesto un importante salto cualitativo en la cooperación realizada desde Andalucía, por sus aportes en formación, investigación e innovación para el desarrollo.

- Los agentes económicos y sociales, especialmente mediante el fortalecimiento del tejido social y empresarial de los países en los que la cooperación andaluza ha trabajado, han contribuido a configurar el valor diferencial que Andalucía aporta en función de su propia experiencia de desarrollo.

El primer PACODE, una nueva fase en la cooperación andaluza

El andamiaje de esta política pública se completó en 2008 dotando a la cooperación andaluza de un marco estable de planificación plurianual: el Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011, aprobado mediante el Decreto 283/2007, de 4 de diciembre. En su elaboración se veló por recoger la pluralidad de experiencias que los agentes andaluces de cooperación podían compartir con otros pueblos, integrando sus opiniones y expectativas sobre los retos a afrontar y sobre las soluciones más adecuadas, en una propuesta articuladora de sus especificidades y del valor añadido que podían aportar en función de su experiencia.

El Plan se incardinó en los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda y en las orientaciones de la Agenda Internacional de Desarrollo, situando a la calidad y la eficacia de la ayuda en el centro de la estrategia de planificación, poniendo a disposición de otros pueblos la experiencia del proceso de desarrollo experimentado en Andalucía y del que son protagonistas, en particular, todos los agentes andaluces de cooperación y, en general, todos los andaluces y andaluzas.

Al tratarse del primer plan de cooperación de Andalucía, su misión era configurarse como el referente, tanto para el desarrollo posterior de los instrumentos de planificación, estratégica y operativa, como para los agentes de cooperación, facilitando la complementariedad de sus actuaciones para generar sinergias y aumentar el impacto y calidad de la cooperación andaluza.

Junto al PACODE destacan, en el plano estratégico, los Programas Operativos por País Prioritario (de los que se aprobaron 11 en 2009) y los Programas Operativos de Educación para el Desarrollo y de Acción Humanitaria (aprobados en 2010), siendo el consenso y la búsqueda de sinergias entre las actuaciones sus rasgos más identificativos.

En el plano normativo, la adaptación, en las Órdenes reguladoras de subvenciones de 2010 y 2012, de los instrumentos y procedimientos de formulación, seguimiento y evaluación a los requerimientos de calidad exigidos por la cooperación andaluza ha permitido mejorar el ciclo de gestión de las intervenciones, exigiéndose los mismos criterios antes, durante y después de su ejecución, con independencia del agente ejecutor. La simplificación de trámites y procedimientos, la posibilidad de financiar a agrupaciones de ONGD y el apoyo de programas plurianuales, junto con la introducción de la concurrencia competitiva, son algunos de los elementos más significativos.

Desde 2010 las ONGD cuentan con plataformas online para la tramitación de solicitudes de subvención y para optar a la calificación exigida para acceder a la financiación de programas.

Se renovaron los convenios de colaboración que regulan el trabajo con otros agentes de la cooperación andaluza, como universidades, organizaciones sindicales y empresariales y entidades locales introduciendo lo recogido en la normativa de subvenciones a ONGD, homogenizando así los marcos reguladores de las intervenciones de los diferentes agentes de cooperación.

En materia de seguimiento y evaluación se ha avanzado en el desarrollo normativo y metodológico que regula estos procedimientos y se ha realizado la evaluación del PACODE y la de la cooperación andaluza

con Perú 2006-2010, cuyos objetivos han sido orientar la estrategia futura de la cooperación andaluza y extraer lecciones y buenas prácticas que puedan ser replicables de cara al futuro.

Uno de los aspectos más relevantes ha sido el impulso aplicado a la consideración de los criterios de calidad de la cooperación andaluza, especialmente en lo relativo a la integración de las prioridades horizontales mediante la formación ofrecida, la participación en foros de incidencia y la difusión de metodologías construidas colectivamente entre los agentes andaluces de cooperación.

Junto a la institucionalización de la evaluación como herramienta de aprendizaje, y al fomento de los mecanismos de rendición de cuenta y transparencia, destaca la apuesta por la comunicación e información a la ciudadanía sobre la cooperación realizada desde Andalucía.

La inclusión de la modalidad de intervenciones de formación e investigación en la Orden reguladora de las subvenciones de 2010 y la renovación de los marcos de colaboración con las Universidades públicas andaluzas en materia de cooperación internacional para el desarrollo han permitido relanzar el apoyo que se venía dando a las actuaciones de formación, investigación, innovación para el desarrollo y voluntariado.

La AACID fue calificada como organismo G+ del Programa de Presupuestos Sensibles al Género de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, en atención a la gran incidencia que sus actuaciones tienen sobre la vida de las personas y en reconocimiento a su gran potencial como agente transformador de las relaciones de género. Se fijaron tres ejes de acción prioritarios: Violencia basada en el Género, Economía de los cuidados y Diagnósticos sensibles al género, poniendo en marcha actuaciones para visibilizar la situación de inequidad que afrontan mujeres y niñas como consecuencia de las relaciones de género e iniciativas dirigidas a disminuir la brecha de género, con el fin de contribuir a la integración efectiva de esta perspectiva en la cooperación internacional para el desarrollo.

En definitiva, como se puso de manifiesto en la evaluación del PACODE 2008-2011², se han ido consolidando los principios que sustentan el modelo de cooperación andaluza, concentrando los esfuerzos en la construcción y fortalecimiento de capacidades institucionales y en la formulación de una planificación articulada que ha dado coherencia al sistema de ayuda andaluz, todo ello en aras de alcanzar una mayor calidad y eficacia de la cooperación. La evaluación ha sido el punto de partida en la definición de la estrategia, pues recoge los desafíos y retos a los que este nuevo Plan debe dar respuesta. Entre ellos:

- La necesidad de consolidar los procesos de desarrollo con los países socios, de avanzar en las actuaciones con enfoque continental y Sur-Sur, revisando los criterios de selección de los países y zonas de actuación, simplificando el número de líneas prioritarias en aras de la concentración sectorial y considerando la desvinculación de algunos ámbitos de la acción humanitaria de territorios prioritarios. La evaluación reseñaba la idoneidad de fortalecer la cooperación técnica y la transferencia de conocimiento.
- La importancia de dotar al modelo andaluz de cooperación de un enfoque basado en Derechos Humanos de forma transversal, a la vez que se proponía revisar las actuales orientaciones

2

Realizada en 2012 y disponible en http://aacid.junta-andalucia.es/joomla/images/Servicios/Publicaciones/evaluacion_intermedia_PACODE_20082011.pdf

relacionadas con el respeto de los Principios Operativos y la integración de las Prioridades Horizontales.

- La relevancia de sustentar los ámbitos de acción humanitaria y educación para el desarrollo sobre sus respectivos Programas Operativos. El ámbito de formación e investigación también fue señalado como un eje estratégico a incluir en un nuevo marco de planificación.
- La mejora del ciclo de planificación, actualizando el marco de planificación geográfico, revisando y simplificando los modelos de formulación para adaptarlos a cada tipología, apostando por un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados y garantizando el enfoque participativo para la conformación de los documentos programáticos.
- La consolidación de las estructuras de gestión y las de participación ciudadana de esta política, otorgando un rol más determinante al Consejo de Andalucía de Cooperación Internacional para el Desarrollo y a la Comisión de Cooperación para el Desarrollo, para que los agentes andaluces de cooperación dispongan de plataformas para la formación de la política pública de cooperación internacional para el desarrollo.

La cooperación de la Junta de Andalucía en cifras

El balance cuantitativo de lo realizado durante los últimos siete años pone de manifiesto el esfuerzo realizado desde el gobierno andaluz por contribuir a erradicar la pobreza y consolidar procesos de desarrollo humano sostenible. Desde el año 2008 a 2014, se han invertido desde la Junta de Andalucía 455,8 millones de euros en 1.541 intervenciones. Además, se han hecho pagos a intervenciones aprobadas antes de 2008 por 16,8 millones de euros. En total, son 472,6 millones de euros los ejecutados en el periodo 2008-2014. Sin embargo, debido a la coyuntura económica no ha sido posible alcanzar una de las metas principales del PACODE, aumentar paulatinamente el porcentaje de presupuesto que la Junta de Andalucía destina a la erradicación de la pobreza en el mundo hasta alcanzar el 0,7% en el año 2012. Sólo se ha llegado a poco más del 0,2% al final del periodo. No obstante, la tendencia descendente del presupuesto disponible para cooperación se frena a partir de 2013, manteniéndose en 2014, cuando se produce un incremento de los fondos de más de un 20% respecto al año anterior.

Las ONGD y la Administración han sido los principales ejecutores, pues ambos han concentrado casi el 87% del presupuesto. Le siguen los Organismos Multilaterales (7,28%), financiándose programas con UNICEF, la OEI, la OMS, ACNUR y UNRWA, entre otros. Las Universidades han ejecutado en el periodo señalado un 2,50%, las organizaciones sindicales y empresariales un 2,21% y las entidades locales un 1,10%.

El 70% de los fondos se dirigió a generar procesos de desarrollo en las áreas geográficas prioritarias de la cooperación andaluza (Objetivo 1 del PACODE). En acción humanitaria y educación para el desarrollo (Objetivos 2 y 3) se cumplieron los compromisos presupuestarios establecidos en el PACODE, destinar a cada finalidad el 10% de los recursos de la política de cooperación de la Junta de Andalucía (12,97% y 14,90%, respectivamente). Finalmente, en torno al 1,96% se invirtió en mejorar el ciclo de la cooperación andaluza y en aumentar las capacidades de los agentes de la cooperación internacional (Objetivos 4 y 5).

En cuanto al formato de las intervenciones destaca la presencia, en 2011 y 2012, de los programas, instrumento plurianual de mayor alcance que los proyectos, que se financia a aquellas ONGD previamente calificadas por la AACID. El proceso de calificación, abierto y permanente, se basa en la autoevaluación

por parte de estas entidades de su especialización, su experiencia en el sector y zona de actuación, su estructura y su capacidad institucional. Se han aprobado 70 calificaciones a 19 ONGD: 32 para el Objetivo 1, 18 para el Objetivo 2, 13 para el Objetivo 3 y 7 para el Objetivo 5.

La cooperación se ha concentrado en América Latina (el 56,28% del presupuesto y el 58,03% de las intervenciones realizadas), especialmente en países de renta media con importantes bolsas de pobreza, si bien destaca el incremento experimentado de los recursos destinados a África Subsahariana, que han pasado de suponer el 7,36% en 2008 a un 37,10% en 2014, convirtiéndose ese año en el primer área en volumen de recursos destinados³.

Han sido 5 los países en los que se ha concentrado principalmente la cooperación del gobierno andaluz en los últimos años: Perú, Marruecos, El Salvador, Palestina y Nicaragua, que han recibido casi el 43% del presupuesto asignable geográficamente, en una horquilla aproximada de entre 23 y 34 millones de euros cada país⁴.

Sectorialmente, más del 75% del presupuesto del Objetivo Específico 1 se asignó a sus Líneas Prioritarias 1, 2 y 5 (Servicios Sociales Básicos; Fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y sus organizaciones; e Infraestructuras básicas y desarrollo de la base productiva y fortalecimiento del tejido empresarial), destacando el sector de los Servicios Sociales Básicos (LP1), que en los años considerados concentra casi el 50% del presupuesto destinado a generar procesos de desarrollo (superándose el compromiso de destinar al menos un 30% del Objetivo 1), especialmente en actuaciones de educación y salud. A modo de ejemplo, en algunos de los países de entre los que han recibido un mayor presupuesto se aprecian las siguientes especializaciones en la provisión de Servicios Sociales Básicos: en Marruecos, el 48,02% del presupuesto de esta Línea Prioritaria se ha concentrado en educación y un 24,56% en salud; en Perú, el 35,69% ha ido destinado a educación; en Nicaragua, el 53,54% a salud.

Estos datos, que no son más que cifras, a las que habría que añadir lo realizado por otros agentes con sus propios presupuestos, como es el caso de las diputaciones, mancomunidades, ayuntamientos y universidades, tienen su relevancia en tanto que han permitido atender, directa o indirectamente, a más de 23 millones de personas, el 60% de ellas mujeres, pertenecientes a colectivos considerados prioritarios para la cooperación andaluza: juventud e infancia, población indígena y grupos étnicos, personas desplazadas y refugiadas y personas con capacidades diferentes.

La cooperación andaluza en el contexto estatal e internacional

La cooperación andaluza en el contexto estatal

Las restricciones presupuestarias públicas acaecidas desde el año 2011 han tenido como una de sus

³ Calculados respecto del presupuesto distribuible geográficamente.

⁴ Otros 14 países se sitúan entre los 6 y los 17 millones de euros, aglutinando el 47,10% del presupuesto distribuible geográficamente: República Dominicana, Guatemala, Honduras, Bolivia, Malí, Población Saharai, República Democrática del Congo, Mozambique, Senegal, Cuba, Paraguay, Ecuador, Burkina Faso y Mauritania

consecuencias que las asignaciones económicas para las políticas de cooperación para el desarrollo, tanto en el ámbito de la Administración General del Estado como en el de los entes descentralizados (regionales y locales) hayan retrocedido a niveles del año 2000 en términos absolutos y a niveles del año 1989 en términos relativos (AOD neta/Renta Nacional Bruta)⁵. Es en este contexto en el que se presentó el IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, donde se definen como orientaciones para este período las siguientes:

⁵ Según datos del portal del Ministerio de Asuntos Exteriores <http://www.cooperacionespanola.es/es/cifras-globales>.

- Consolidar los procesos democráticos y el Estado de derecho.
- Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis.
- Promover oportunidades económicas para las personas más pobres.
- Fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos.
- Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género.
- Mejorar la provisión de Bienes Públicos Globales y Regionales.
- Responder a las crisis humanitarias con calidad.
- Construir una ciudadanía global comprometida con el desarrollo.

La cooperación andaluza se alinea en términos generales con la cooperación española, siendo respetuosa con sus líneas y directrices y con el principio de colaboración entre administraciones públicas (art. 2 de la Ley Andaluza de Cooperación), si bien existen divergencias propias del valor añadido y diferencial que Andalucía puede aportar en el contexto de la cooperación descentralizada. Así, además de la coordinación de los agentes que operan desde Andalucía, la cooperación andaluza apuesta por la complementariedad de las actuaciones con la cooperación española y con la cooperación que se desarrolla desde otras Comunidades Autónomas.

Con la AECID se han suscrito desde 1989 cuatro Convenios de Colaboración que han facilitado la gestión de la cooperación de la Administración andaluza con los países socios, participando en las Comisiones Mixtas que España ha celebrado y haciendo un uso permanente de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) en los distintos países. A partir de ese marco institucional de relación, la AECID ha ejercido el papel de entidad colaboradora de la Junta de Andalucía para la entrega y distribución de los fondos procedentes de la Administración de la Junta de Andalucía.

La Ley 23/1998 otorga a los niveles administrativos descentralizados (Comunidades Autónomas y Entidades Locales) el sustrato normativo de actuación, reconociéndoles su rol en la cooperación para el desarrollo.

Artículo 20. Cooperación para el desarrollo de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

1. La cooperación para el desarrollo que se realice desde las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, expresión solidaria de sus respectivas sociedades, se inspira en los principios objetivos y prioridades establecidas en la sección 2.a del capítulo I de la presente Ley.

2. La acción de dichas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados a que se refiere el artículo 15.1 de la presente Ley y el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos.

El contexto internacional

La política de cooperación andaluza se inserta en el consenso existente a escala internacional sobre la erradicación de la pobreza en el mundo, del que participan un creciente número de gobiernos y

organizaciones de la sociedad civil, tanto del Norte como del Sur, y que se concreta en la Declaración sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y en la Agenda Internacional de Desarrollo.

Desde la Cumbre del Milenio del año 2000 se han celebrado cuatro Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo⁶, una Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo en Monterrey (2002), tres Mesas Redondas Internacionales sobre Gestión por Resultados, dos Foros de Cooperación para el Desarrollo y otras iniciativas enfocadas a alinear estrategias de cooperación y a evaluar con indicadores objetivos su eficacia.

El Programa de Acción de Accra fue el documento resultante del tercer Foro de Alto Nivel, celebrado en Accra (Ghana) en 2008. El objetivo del Foro era valorar el progreso de los compromisos y los objetivos de la Declaración de París. Gracias a la importante presencia de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)⁷ se introdujeron nuevos temas en el debate, como la división del trabajo, la cooperación Sur-Sur, las OSC como actores del desarrollo, la condicionalidad y la necesidad de impulsar el enfoque de género vinculado a la estrategia de género en desarrollo.

El Foro de Alto Nivel de Busán en 2011 giró en torno a nueve temas: Arquitectura de la Ayuda; Emergencia de donantes; Gestión por resultados y rendición de cuentas; Eficacia de la ayuda; Sociedad civil; Cooperación Sur-Sur y triangular; Cooperación descentralizada; Nuevas modalidades de financiación; y Apropiación y alineamiento. Las principales conclusiones alcanzadas sobre la eficacia de la ayuda fueron:

- El reconocimiento de una arquitectura de la ayuda, distinta a la tradicional ayuda Norte-Sur, la emergencia de nuevos países donantes y el reconocimiento de estados frágiles.
- El empoderamiento de las OSC y el refuerzo del papel del sector privado.
- El reconocimiento del papel de la cooperación regional y la territorial, integrando la visión local de los gobiernos descentralizados en la Agenda de Eficacia de la Ayuda.
- La adhesión al compromiso de transparencia.

La Comisión Europea, en su "Programa para el cambio", presentó en 2011 su propuesta para reformar el apoyo presupuestario europeo estableciendo un enfoque más estratégico para reducir la pobreza, priorizando la concentración geográfica con el objetivo de incrementar el impacto de la política de desarrollo de la UE en dos grandes ámbitos: Derechos humanos, democracia y otros elementos clave de la buena gobernanza; y Crecimiento integrador y sostenible en aras del desarrollo humano.

La Agenda Internacional en los próximos años estará marcada por la culminación del plazo para cumplir los ODM y la definición de la Agenda para el Desarrollo después de 2015, que debe integrar los objetivos de sostenibilidad ambiental en la lucha contra la pobreza y la reducción de las desigualdades, compromiso derivado de la Conferencia Río+20 donde se alcanzó un acuerdo para generar un conjunto de objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

⁶ En 2003 en Roma el Foro de Alto nivel sobre Armonización de la Ayuda, y en 2005, 2008 y 2011 en París, Accra y Busan, respectivamente, los Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda.

⁷ En Accra se desarrolló un foro de OSC paralelo al que asistieron más de 600 organizaciones.

La Agenda se apoya en la celebración de consultas nacionales que se complementan con once consultas temáticas globales organizadas por diversas entidades de las Naciones Unidas con el apoyo de OSC y otras organizaciones internacionales. Las once consultas temáticas son: Conflictos y fragilidad; Educación; Sostenibilidad ambiental; Gobernanza; Crecimiento y empleo; Salud; Hambre, nutrición y seguridad alimentaria; Desigualdades; Dinámicas de población; Energía; y Agua. Cabe destacar el importante papel que el movimiento feminista está ejerciendo en la elaboración de esta nueva Agenda de Desarrollo. La consulta global sobre desigualdad concluyó con la afirmación de que “una nueva Agenda de Desarrollo post-2015 debe no sólo incluir un objetivo universal para la igualdad de género, el empoderamiento y promoción de las mujeres y las niñas, sino que también debe garantizar que las desigualdades de género y otras desigualdades se transversalicen en todas las áreas pertinentes con metas e indicadores desagregados”.

Estos elementos configuran el marco del sistema internacional de la ayuda oficial al desarrollo, cada vez más vinculante para todas las personas e instituciones encargadas de hacer políticas de cooperación, constituyendo el contexto en el que se inserta el PACODE.

El valor de los agentes locales y de la sociedad civil en la cooperación para el desarrollo

La cooperación descentralizada ha alcanzado una importante relevancia en el sistema español de cooperación desde que en los años 80 del siglo pasado algunos ayuntamientos y comunidades autónomas, en respuesta a una importante demanda social, y de la mano de ONGD comprometidas con los objetivos de justicia en las relaciones Norte-Sur, comenzaron a regularizar una incipiente cooperación internacional.

En los años 1993 y 1994, en plena crisis económica y con las cifras de paro más altas hasta la crisis actual, la sociedad civil, movilizada por el drama acontecido en la región de los Grandes Lagos en África, principalmente en Ruanda, impulsó la iniciativa de destinar el 0,7% del PIB a la ayuda al desarrollo, convirtiéndola en una reivindicación masiva de la sociedad española, plasmada en manifestaciones, acampadas y encierros. Todo el tejido social y político fue permeando a la reivindicación; y el discurso fue apropiado por los partidos políticos y las instituciones, desde las entidades locales hasta la Administración General del Estado. Las más de medio millón de firmas de apoyo conseguidas por el movimiento social desembocaron en el Pacto por la Solidaridad de 1995.

Así, parte del valor añadido de la cooperación descentralizada radica en su origen, pues nace de la ciudadanía, canalizada mediante las organizaciones de la sociedad civil y las administraciones autonómicas y locales, configurándose un marco de relaciones entre los actores que participan en la cooperación internacional para el desarrollo más cercano a la sociedad.

El análisis de los principales datos de AOD del periodo 2008-2010 pone de manifiesto que las CC.AA.: se apoyan principalmente en las ONGD como vía de canalización de la ayuda (un 60% frente al 10% de la AGE); son, junto con las Entidades Locales, la fuente de financiación más importante para la EpD (75% frente al 24% de la AGE)⁸; y se han centrado en el fortalecimiento institucional y la atención a los servicios

⁸ Andalucía ha destinado en el período 2008-2011 más presupuesto a la EpD que la AGE, 45 millones de euros frente a 44 de la AGE.

sociales básicos, principalmente salud y educación.

Los datos ponen también de manifiesto la relevancia de la cooperación de las CC.AA. para algunos países: en Perú y Ecuador supuso más del 40% del total de la cooperación en los años 2009 y 2010; en República Dominicana, Senegal o Malí supuso en torno al 25-30%.

La importancia de la cooperación descentralizada para la erradicación de la pobreza y el fomento de un desarrollo sostenible, inclusivo y solidario ha sido enfatizada en diversos documentos y posiciones de distintos organismos e instituciones⁹:

- a) La Comisión Europea, que en su Comunicación sobre Autoridades Locales: actores para el desarrollo (CE, 2008) caracteriza su valor añadido por:
 - La generación de asociaciones y alianzas de desarrollo a largo plazo y hermanamientos con instituciones semejantes en el Sur reforzando la apropiación democrática local del proceso de desarrollo.
 - La experiencia y competencias en desarrollo territorial y local, descentralización y fortalecimiento de la gobernanza democrática local.
 - La mayor capacidad de respuesta a las necesidades locales por su proximidad y presencia territorial, por los conocimientos especializados en sectores que propician la reducción de la pobreza (urbanización, agua y saneamiento, gestión de residuos, servicios sociales, entre otros) y por las habilidades para la gestión de políticas públicas locales y regionales.
 - La apuesta por la EpD y la movilización social a favor de un mayor compromiso con la AOD.
- b) El Parlamento Europeo, que destaca que “la participación de las Autoridades Locales en las políticas de desarrollo es esencial para el logro de los ODM y para garantizar la buena gobernanza, subrayando que los gobiernos locales pueden desempeñar un papel clave en ámbitos como la educación, la lucha contra el hambre, la salud, el agua, el saneamiento, la cohesión social y el desarrollo económico local”. Además, en el “Programa para el Cambio” se reconoce la necesidad de “estudiar la forma de movilizar los conocimientos técnicos de las autoridades locales...”.
- c) En el Foro de Alto Nivel celebrado en Busán en 2011 se reconoció el papel de la cooperación regional y la territorial, integrando la visión local de los gobiernos descentralizados en la Agenda de Eficacia de la Ayuda.
- d) Más recientemente, las entidades locales, gobiernos regionales y fondos de solidaridad españoles han logrado que la Unión Europea incorpore en su agenda el papel de los entes sub-estatales (Agentes Locales y Regionales, ALR) como agentes de desarrollo, señalando en una comunicación ratificada en abril de 2013, la importancia de la descentralización para promover la democracia, el crecimiento inclusivo y la necesidad de dar más importancia a la dimensión territorial del desarrollo.

De la mano de la Red Mundial de Ciudades, Gobiernos Locales y Regionales (CGLU) y de la Organización de Regiones Unidas (ORU/FOGAR), los gobiernos descentralizados han alcanzado una

⁹ Estos párrafos se han extraído de INCIDEM (2014).

importante relevancia en los Foros Internacionales sobre el Desarrollo, con un posicionamiento firme y consensuado sobre cuál debe su rol para avanzar en la consecución y definición de los ODM.

Sin embargo, destacar las fortalezas y la razón de ser de la cooperación descentralizada no implica dejar de reconocer los retos que supone establecer espacios de gobernanza multinivel, relacionados principalmente con la división del trabajo entre agentes y entre niveles administrativos y la asunción de responsabilidades por parte de los gobiernos regionales desde la óptica de la coordinación y la coherencia de políticas.

Ahora bien, desde la crisis económica y financiera de 2008 la cooperación descentralizada ha sido en España la principal afectada, abriéndose un debate político y social que intenta cuestionar el valor de esta política social, que desafortunadamente se presta con facilidad a la erosión de la demagogia, pues no es cierto que el volumen de la AOD, que no ha alcanzado nunca el compromiso del 0,7% del PIB, ponga en peligro las políticas y presupuestos dedicados a la salud, la educación o el empleo dentro del país.

A pesar de haber sufrido también recortes en sus presupuestos de cooperación para el desarrollo, Andalucía mantiene una posición preponderante sobre todo si se tiene en cuenta que algunas cooperaciones autonómicas prácticamente han desaparecido. No hay que olvidar que Andalucía ha sido vanguardia en el desarrollo de la cooperación descentralizada por aspectos sustanciales tales como:

- Una legislación e institucionalidad propia: La Ley Andaluza de Cooperación (en el momento de su aprobación sólo 5 de las 17 CC.AA. tenían Ley de Cooperación) y el modelo de Agencia de Cooperación, pionero en la adaptación de la institución a las características específicas de la cooperación para el desarrollo.
- La realización de un marco de planificación propio y específico (PACODE y Programas Operativos) y la puesta en marcha de cooperaciones región-región con un importante nivel de transferencia horizontal.

El valor diferencial de la cooperación andaluza

La organización del modelo de estado en la Constitución de 1978 dotó a los territorios autonómicos de un espacio de autogobierno, sustentado por la aprobación de sus Estatutos de Autonomía que ha llevado a las CC.AA. a desplegar y gestionar las competencias reconocidas, construyendo un entramado institucional y administrativo que las sitúa como agentes clave para el fortalecimiento institucional de procesos de descentralización en terceros países. En Andalucía ello ha generado un cuerpo de capacidades con un claro valor añadido respecto al resto de niveles político-administrativos. Capacidades no solamente conformadas por el sector público, sino también por una sociedad civil presente en la formulación y ejecución de estas políticas basadas en el diálogo social y la participación ciudadana.

Las relaciones cercanas entre sociedad civil e institución pública redundan en una mejor y más eficaz rendición de cuenta, comunicación y sensibilización en relación con la cooperación para el desarrollo, pilares fundamentales en estos tiempos de cuestionamiento de las políticas públicas, para que la ciudadanía se apropie y se constituya en el motor del espíritu de solidaridad que siempre ha caracterizado a Andalucía.

Andalucía atesora una amplia experiencia derivada de su modelo de desarrollo susceptible de ser compartido con otros países socios. Un modelo basado en la cohesión territorial y social, donde el desarrollo local y sus competencias y la participación ciudadana son sus principales activos. Entre estas capacidades cabe destacar la ordenación territorial, la creación de un sistema urbano regional con sentido territorial y económico, el desarrollo rural y su articulación mediante los Grupos de Desarrollo Rural, la planificación y gestión de espacios naturales, la promoción de fuentes renovables de energía, la provisión universal y gratuita de bienes públicos como educación y salud, la lucha contra toda discriminación contra la mujer mediante un impulso transversal de la igualdad o la creación de espacios de concertación social, fomentando la inclusión de colectivos menos favorecidos.

Andalucía está en condiciones de aportar su experiencia en la construcción de procesos de articulación de actores en el territorio, fortalecimiento de las instituciones locales y regionales y formación de sus recursos humanos, en prospección de nuevos yacimientos de empleo, gestión de un sistema sanitario público universal y gratuito, en turismo sostenible, agricultura ecológica, innovación, tejido asociativo, economía social, internacionalización del territorio, cofinanciación del desarrollo con recursos endógenos y recursos externos, planificación estratégica participativa, políticas locales de inclusión social y tantas otras experiencias que hoy forman parte de los retos del desarrollo sostenible en todo el mundo.

Estos procesos resultan sustanciales para el desarrollo. Tal como se afirma en la Declaración Final del 1º Foro Mundial de agencias de desarrollo local, celebrado en Sevilla en octubre de 2011: “La acción coherente entre la dimensión territorial y las estrategias nacionales requiere una articulación multinivel de instituciones y actores, públicos y privados de cada territorio”.

El reto es contribuir, mediante la transferencia de la experiencia y el conocimiento del desarrollo socioeconómico andaluz, a que los gobiernos de los territorios creen las condiciones para que los actores públicos y privados generen y pongan en valor los bienes colectivos y, en su conjunto, el capital de un territorio. Y cuando se habla del capital de un territorio no sólo se hace referencia a los tradicionales activos territoriales, como pueden ser los recursos naturales y los bienes y servicios derivados de los ecosistemas, sino también a la generación de capital social, factor fundamental para la innovación y el desarrollo justo y equitativo para toda la sociedad, incidiendo en valores tales como la confianza, la cooperación, la reciprocidad o el grado de civismo. Todo ello sin olvidar la importancia del capital social institucional, es decir, de contar con un marco institucional eficiente, unas instituciones que realmente estén promoviendo el ejercicio de los derechos humanos, y regulando de manera eficaz el sistema económico para un desarrollo social equitativo.

Todo ello dota a la cooperación internacional para el desarrollo andaluz de un valor diferencial había que destacar mediante un compromiso político claro que ha tenido su plasmación en la firma del Pacto Andaluz por la Solidaridad y la Cooperación Internacional, el 24 de junio de 2013, en el que los agentes andaluces de la cooperación y la Junta de Andalucía suscriben 9 puntos para “consolidar el saber hacer acumulado e impulsar la innovación del trabajo realizado por los agentes andaluces de cooperación internacional, que permita contribuir al cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado español en la agenda de desarrollo, en materia de derechos humanos y en la lucha por la igualdad para la eliminación de todas formas de discriminación contra la mujer”. El mantenimiento de una base presupuestaria moderadamente importante, la firma del Pacto Andaluz por la Solidaridad y la Cooperación Internacional y la apertura de los espacios de diálogo con la ciudadanía para la elaboración de un nuevo Plan constituyen claras muestras del apoyo de la Junta de Andalucía a esta política pública.

3. Objetivo general y directrices

Objetivo general

El Plan es el documento estratégico que fija las bases y directrices del modelo andaluz de cooperación internacional para el desarrollo de manera coherente con lo establecido en la Ley Andaluza de Cooperación. Consolida el compromiso del gobierno andaluz con esta política pública social, en respuesta a la obligación moral y legal recogida en nuestro Estatuto de Autonomía y renovada en el Pacto Andaluz por la Solidaridad y la Cooperación Internacional de 2013.

Las incertidumbres presupuestarias para esta política en España y la casi desaparición de la cooperación descentralizada obligan a un firme posicionamiento hacia el reconocimiento de su importancia en la lucha contra la pobreza y el fomento de un desarrollo sostenible, inclusivo y solidario fundamentado en el diálogo de políticas con los actores locales de los países socios avanzando desde políticas de cooperación para el desarrollo descentralizadas a políticas de desarrollo locales y regionales.

El actual contexto de la cooperación también está marcado por un nuevo escenario de retos para la Agenda Internacional de Desarrollo, toda vez que se ha constatado la imposibilidad de alcanzar en 2015 algunas de las metas propuestas en los ODM. La definitiva configuración de esta Agenda Internacional hace que la flexibilidad sea uno de los elementos característicos de este Plan, configurándose como un documento vivo y abierto a los nuevos debates que en torno a la eficacia de la cooperación se desarrollen en estos años.

De ahí que se haya optado por presentar un planteamiento más político y estratégico para este nuevo ciclo de planificación, sentando las bases del modelo andaluz de cooperación que el resto de instrumentos de planificación previstos en la Ley Andaluza de Cooperación trasladará al ámbito operativo.

Este Plan director reafirma, profundiza y abre el debate sobre algunos elementos:

- Reafirma: la necesidad de la cooperación internacional, porque el mundo sigue siendo desigual; la cooperación como política en las que los agentes de cooperación son pilotados desde lo público; el valor de la cooperación descentralizada y nuestro propio valor diferencial.
- Profundiza: el papel de lo local y regional, la construcción de la paz y la defensa de las libertades, integrando las agendas de paz y desarrollo; la centralidad de la ciudadanía y la incidencia de la democracia participativa en las prioridades de desarrollo; y la importancia de la innovación para resolver los problemas del desarrollo.
- Abre debate: en el seno del Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo sobre algunos de los elementos de la estrategia propuesta, como la concreción geográfica en los países y zonas prioritarias para la cooperación andaluza y sobre el valor añadido de los diferentes agentes de cooperación.

El principal pilar sobre el que se fundamenta el Plan es el de compartir las enseñanzas de nuestro modelo de cohesión social y territorial, desde la óptica de una cooperación de ida y vuelta que trabaje por un

aprendizaje mutuo en un espacio de socios para el desarrollo y que fomente la igualdad de oportunidades y el equilibrio territorial.

Así, el modelo propuesto parte de las capacidades y experiencias acumuladas de los agentes andaluces de cooperación, relacionadas con la resolución de elementos clave del desarrollo como la descentralización, la gestión pública, la provisión de servicios sociales básicos, la democratización y la participación ciudadana. Un modelo donde se entiende el desarrollo desde la consecución de una sociedad libre, con un reparto equitativo de la riqueza y con un sistema de protección social que evite la exclusión de las personas más desfavorecidas.

La estrategia propuesta, que continúa la senda marcada por el primer PACODE, se apoya en las lecciones aprendidas y en las recomendaciones de su Evaluación y se construye sobre diversos enfoques, principios y prioridades. Plantea como objetivo general, tomando como referencia la Ley Andaluza de Cooperación, contribuir a la erradicación de la pobreza, y a la consolidación de procesos encaminados a asegurar un desarrollo humano sostenible, incidiendo en la defensa de los derechos humanos y la promoción de la paz y los valores democráticos, en América Latina, el Mediterráneo y el conjunto de África.

Para su consecución se han propuesto seis **objetivos específicos** interrelacionados de actuación:

Objetivo 1, destinado a la ayuda al desarrollo, *Contribuir a la generación de procesos de desarrollo en las áreas geográficas prioritarias de la cooperación andaluza*. Desde un enfoque basado en derechos humanos, este Objetivo se articula en 8 líneas estratégicas apostando por la concentración de recursos en los países menos adelantados, especialmente de África, y por el desarrollo de la cooperación técnica con los países de renta media.

Objetivo 2, destinado a la acción humanitaria andaluza, *Salvar vidas, aliviar el sufrimiento y proteger los derechos de las víctimas de catástrofes naturales o conflictos bélicos, garantizando su dignidad*. Defiende la vigencia del modelo de AH contemplado en el POAH, cuyos rasgos definitorios son su especificidad frente a otros ámbitos de cooperación, la especial atención en la protección del bienestar de las mujeres y las niñas en situaciones humanitarias, no causando más daño en las relaciones de género, el respeto de los principios humanitarios reconocidos internacionalmente así como su enfoque integral y omnicompreensivo.

Objetivo 3, *Contribuir a la defensa de los derechos humanos, la promoción de la paz y los valores democráticos*. Si bien sus líneas estratégicas son transversales a todo el Plan, este objetivo responde a lo mandatado en el Estatuto de Autonomía, explicitando la propuesta por contribuir efectivamente al ejercicio pleno de los derechos humanos, las libertades y los valores democráticos.

Objetivo 4, destinado a la educación para el desarrollo, *Fomentar el ejercicio de la ciudadanía global, solidaria, activa, crítica y responsable*. La EpD se convierte en el principal espacio de trabajo que legitima y da sentido a las acciones de cooperación internacional para el desarrollo. Se incide en la necesidad de avanzar hacia el modelo de EpD sensible al género de quinta generación definido en el POEpD y se han definido tres líneas estratégicas de actuación en los ámbitos de la educación formal, no formal e informal en función de las diferentes metodologías que se aplican en la implementación de la EpD: Intervención en procesos educativos, Sensibilización y Comunicación para el cambio social.

Objetivo 5, destinado a la Formación, Investigación e Innovación, *Fortalecer las capacidades de los agentes andaluces y promover la innovación y transmisión de conocimiento*. En coherencia con las recomendaciones de la evaluación del PACODE, se ha articulado la estrategia en torno a la formación especializada, a los estudios sobre el desarrollo, al fomento de la investigación en cooperación y a la apuesta por poner la innovación andaluza al servicio del desarrollo, fomentando el intercambio de buenas prácticas y de lecciones aprendidas.

Objetivo 6, destinado a la planificación, gestión, seguimiento, evaluación y coordinación de la cooperación, *Promover la calidad de la cooperación, la rendición de cuenta y la gestión del conocimiento*, donde se propone un sistema articulado de planificación, seguimiento y evaluación, basado en una gestión eficiente y ágil, y sustentado en el diálogo y reflexión conjunta con los agentes andaluces de cooperación mediante la dinamización de los espacios de coordinación existentes así como mediante la creación de otros nuevos que garanticen la coherencia de políticas y el establecimiento de un marco de resultados adecuado y evaluable.

En este nuevo ciclo de planificación la estrategia se orientará a resultados que supongan una mejora tangible en el respeto, protección y disfrute efectivo de los derechos humanos. Así, para cada uno de los ámbitos se definirán y concretarán las medidas a abordar y los resultados a alcanzar, que deberán ser siempre en coherencia con este Plan.

Las señas de identidad de la cooperación andaluza son las siguientes:

- La inclusión del Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) y respeto de la diversidad cultural como marco que centra la lucha contra la pobreza en la realización de los derechos de las personas en situación de mayor vulnerabilidad.
- La alineación con el Enfoque de Género en Desarrollo, colocando como uno de los ejes vertebradores de la estrategia la promoción de la equidad de género desde un enfoque dual, integración de la perspectiva de género transversalmente en todas las actuaciones y mediante una estrategia específica para la lucha contra las desigualdades de género y la promoción del ejercicio pleno de los derechos de las mujeres.
- La prevención de los impactos ambientales que las intervenciones puedan generar y la preocupación por las consecuencias del cambio climático en el desarrollo de las personas y sociedades, especialmente las más empobrecidas, trabajando en dos líneas: adaptación y mitigación.
- El trabajo por el fortalecimiento de las instituciones y organizaciones representativas de la sociedad civil como vía para garantizar la eficacia de las actuaciones y la sostenibilidad de los procesos iniciados.
- La adopción del enfoque de Salud en todas las políticas, puesto que en el ámbito de la cooperación la salud es un prerrequisito para el desarrollo de los pueblos, pero a la vez, el objetivo de lograr las mejores condiciones de salud está íntimamente ligado al propio desarrollo.

- La consideración de los principios operativos de apropiación, alineación, gestión orientada a resultados, coordinación y complementariedad entre los distintos agentes y armonización como criterios que garantizan la calidad de la cooperación.
- La mirada especial a la infancia, visibilizándola, reconociendo expresamente a las niñas y los niños como sujetos de derecho, tratando de forma integral todas las dimensiones que atañen a su bienestar y permiten su desarrollo, impulsando y desarrollando una igualdad real en la infancia desde la prevención y la coeducación.

Enfoque Basado en Derechos Humanos

Sin derechos, no hay desarrollo

Con arreglo a la Carta Internacional de Derechos Humanos, la consecución del desarrollo humano no se concibe sin que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos. Y en cumplimiento de la Ley Andaluza de Cooperación, especialmente en sus principios rectores, se recoge expresamente en este Plan la apuesta por el enfoque basado en derechos humanos (EBDH) de manera transversal en sus objetivos específicos y en todas las actuaciones que se promuevan desde la cooperación andaluza.

Principios rectores de la política andaluza de cooperación internacional para el desarrollo (art. 2 de la Ley Andaluza de Cooperación:

- a) La consideración y el reconocimiento del ser humano, en su dimensión individual y colectiva, como protagonista y destinatario de la política de cooperación internacional para el desarrollo.
- b) El respeto y la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales y, especialmente, el derecho a la igualdad de todos los seres humanos sin distinción de sexo, raza, cultura o religión.
- c) La promoción de un desarrollo humano integral, participativo, sostenible y respetuoso con la protección del medio ambiente.
- d) El fomento del diálogo, la paz y la convivencia y el respeto de los modelos de desarrollo social y económico de otros pueblos y de sus particularidades culturales.
- e) La concertación entre las partes y la corresponsabilidad en la definición, ejecución y determinación de las actividades de cooperación.
- f) El apoyo a las iniciativas dirigidas a la disminución de las desigualdades entre los pueblos.

Desarrollo es sinónimo de libertad, de una libertad real como garantía del pleno ejercicio de los derechos humanos que, junto con la democracia y la buena gobernanza de las instituciones, constituyen los cimientos del desarrollo humano sostenible.

Con la aplicación del EBDH se continuarán generando sinergias encaminadas a potenciar una sociedad civil activa, organizada y fuerte, donde los derechos fundamentales estén garantizados, al tiempo que fomentará instituciones eficaces y representativas.

El objetivo es contribuir a asegurar y ampliar las oportunidades de las personas para que puedan desarrollar un nivel de vida digno, potenciar sus capacidades y defender y ejercer sus derechos y libertades. El EBDH exige que tengan que abordarse las relaciones de poder y considerarse las causas estructurales de la falta de respeto a los derechos. Todo ello obliga a trabajar en incidencia política, gobernanza y en el fortalecimiento de las capacidades de los titulares de obligaciones y responsabilidades.

De ahí que las actuaciones de la cooperación andaluza deban recoger las orientaciones de derechos humanos vinculadas al sector de actuación, de forma que se propicie su respeto y consideración efectiva, eliminando los aspectos que puedan suponer su violación. Deben compartir los principios de no discriminación, equidad de oportunidades, participación e inclusión, universalidad y responsabilidad; perseverando en la integridad de la persona y en la contribución a su bienestar personal y familiar, con especial énfasis en las personas en situación de mayor vulnerabilidad. Junto a ello, el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, como defensoras de derechos, debe conllevar la implicación de las personas y mejorar sus capacidades para que puedan reconocer sus derechos, exigir su cumplimiento y ejercerlos.

Asegurar la aplicación efectiva del EBDH requiere profundizar y elaborar metodologías que faciliten y promuevan su inclusión en la formulación, seguimiento y evaluación, poniendo énfasis en los procesos, además de en los productos y resultados, apostando por propiciar el diálogo, la formación y la investigación.

Enfoque de Género en Desarrollo como *eje vertebrador de la cooperación andaluza*

Si bien el siglo XXI ha sido el siglo de las conquistas en las reivindicaciones de los derechos de las mujeres, los avances son muy dispares, pues no se han traducido en mayor equidad y justicia¹⁰. Así, en todos los países, las mujeres siguen siendo mayoría entre la población empobrecida y analfabeta y las múltiples violencias que se ejercen sobre las mujeres por el solo hecho de serlo, siguen siendo la violación de derechos humanos más extendida y más impune¹¹.

La división sexual del trabajo las designa como principales responsables del sostenimiento y cuidado de las vidas, pero las contabilidades nacionales no recogen ni el aporte ni el ahorro que esto supone para la economía nacional. Siguen teniendo menos oportunidades que los hombres para acceder a la propiedad, a la formación y al empleo, y su acceso a espacios de toma de decisión sigue siendo muy restringido.

La inequidad de género, reconocida por la comunidad internacional como causa estructural del empobrecimiento, refleja que las mujeres se enfrentan a una doble discriminación: a las desigualdades producidas en el seno del sistema patriarcal y a los efectos de la globalización neoliberal. Así, en este contexto se habla de la feminización de la pobreza ya que en el año 2014 las mujeres representan el 70%

¹⁰ Banco Mundial (2012)

¹¹ No ha sido hasta el año 2008, con la Resolución del Consejo de Seguridad 1820, cuando se ha reconocido la violencia sexual relacionada con el conflicto como un asunto de paz y seguridad internacional.

del total de las personas pobres de todo el mundo¹². De ahí que, para una correcta promoción del desarrollo y la justicia global, se requiere de progresos en equidad de género (Beijing, 1995). El desarrollo no es posible si no se reconocen las desigualdades de género y se promueven estrategias para combatirlas en la defensa de un modelo social más justo y equitativo para hombres y mujeres.

El modelo de cooperación para el desarrollo del gobierno andaluz asume la existencia de desigualdades estructurales de género y la necesidad de trabajar desde la cooperación internacional para el desarrollo en su erradicación, alineándose con los acuerdos y normativa de género de nuestro entorno, principalmente:

- En el ámbito internacional: La Convención para la eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW), la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas, la Recomendación de la Comisión de 7 de marzo de 2014, sobre el refuerzo del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres a través de la transparencia (2014/124/UE), la Resolución 1325 sobre Mujer, paz y seguridad del Consejo de seguridad de NNUU y la Resolución 1820 sobre Mujer, paz y seguridad Consejo de seguridad de NNUU.
- En el ámbito nacional: la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- En el ámbito autonómico: el Estatuto de Autonomía de Andalucía (artículo 15); la Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo; la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía y la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género. Así como el I Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres en Andalucía 2010-2013 y el Pacto andaluz por la igualdad de género de 2013.

Siguiendo las recomendaciones de la IV Conferencia Mundial de las Mujeres, celebrada en Beijing en 1995, la forma más eficaz de combatir las desigualdades de género y promover el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres es mediante una estrategia dual, que combine las intervenciones específicas en materia de igualdad (género como prioridad sectorial) con la transversalización de género en todos los demás procesos, políticas e intervenciones (género como prioridad horizontal).

La mayor parte de los países miembros del Comité de Ayuda de la OCDE utilizan este enfoque dual, asumiendo que el enfoque válido, a pesar de los cambios en la arquitectura de la ayuda, es aquel que conjuga la transversalidad de género con actuaciones concretas y específicas en pro del empoderamiento de las mujeres y la igualdad¹³.

Las experiencias y evaluaciones sobre la implementación de los ODM y los compromisos internacionales de París, Accra y Busán han mostrado también el éxito de contar con un objetivo específico relacionado con la equidad (ODM3 Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer), frente a las limitaciones y críticas crecientes de la estrategia centrada exclusivamente en la transversalidad, por el

¹² ONU (1995).

¹³ ONU (2013)

peligro de la “evaporación” del género en cualquiera de las fases del ciclo de elaboración de políticas públicas.

También ONU Mujeres y El Panel de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015 reconocen la importancia de promover este objetivo específico en la nueva Agenda de Desarrollo, recomendando y defendiendo su necesidad.

El Plan, en la lucha contra las inequidades de género, y en pro de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo, se fundamenta en el Enfoque de Género en el Desarrollo, sustentado en el establecimiento de dos estrategias complementarias:

- Por un lado, la transversalización o *mainstreaming* de género en todas las acciones de cooperación y en todos los agentes involucrados en la misma.
- Por otro lado, el establecimiento de intervenciones específicas en materia de igualdad como área de trabajo diferenciada resaltando así la necesidad de apoyar el objetivo de equidad de género para alcanzar la construcción de relaciones equitativas entre hombres y mujeres y el empoderamiento de las mujeres.

Estas estrategias se refuerzan y acompañan de medidas específicas contempladas en el marco normativo andaluz como son los presupuestos de género (art. 8 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía), y la elaboración de evaluaciones del impacto que los planes y políticas de cooperación pueden tener sobre la igualdad y los derechos de las mujeres (Ley 18/2003, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, art. 6 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de Impacto de Género).

Teniendo en cuenta la experiencia acumulada de la Administración y de los agentes andaluces de cooperación, así como la necesidad de alinear y armonizar la cooperación andaluza con las poblaciones y comunidades de los países socios, las actuaciones de género promovidas por la cooperación andaluza deben ajustarse a las demandas locales de las organizaciones feministas, protagonistas y concededoras principales de las verdaderas necesidades y prioridades, tanto prácticas como estratégicas. Además, la cooperación andaluza potenciará las siguientes actuaciones estratégicas:

- El apoyo a las organizaciones feministas y de mujeres, en línea con los compromisos de Busán (la promoción de “entornos favorables” para las organizaciones de la sociedad civil) y los objetivos de empoderamiento y promoción de la sociedad civil.
- La Gestión del conocimiento con enfoque de género y la promoción de mecanismos de rendición de cuentas de género, que incluya investigaciones y diagnósticos de género, uso de indicadores de género y datos desagregados por sexo de manera sistemática, la gestión para Resultados de Género y las evaluaciones de impacto de Género.
- La defensa y promoción de los Derechos Sexuales y Reproductivos, pilares del derecho a una vida digna sin los cuales no es posible la autonomía económica ni el ejercicio de la ciudadanía por parte de las niñas y mujeres.
- La defensa del derecho a una Vida Libre de Violencias y la erradicación de toda forma de violencias y discriminaciones, incluidas las que se generan en situaciones de inseguridad y conflictos armados, en línea con el Plan de Igualdad del gobierno andaluz, las Resoluciones 1325 (2000), 1820 (2008), 1888

y 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 y 2122 (2013) así como con el enfoque de Seguridad Humana.

- Las actuaciones dirigidas al Cuidado y la Sostenibilidad de la Vida, humana y medioambiental.
- Acciones dirigidas a promover el empoderamiento y los derechos económicos de las mujeres.
- Promoción de la Educación y las capacidades para niñas y mujeres.

Conforman el núcleo de este ámbito actuaciones, entre otras, aquellas especialmente orientadas a:

- Empoderamiento de las mujeres
- Diagnósticos sensibles al género
- Violencias basadas en el género
- Economía de los cuidados
- Presupuestos sensibles al género
- Desarrollo local y comunitario con perspectiva de género
- Cambio de comportamiento para el desarrollo de entornos equitativos
- Formación, capacitación y sensibilización para la incorporación efectiva de la perspectiva de género
- Trata de Seres Humanos, especialmente la que tiene como finalidad la explotación sexual
- Conflictos armados
- Gestión del conocimiento con enfoque de género
- Salud desde una perspectiva de género, salud sexual y reproductiva
- Migraciones (especialmente las cadenas globales de cuidado)
- Fomentar el acceso, disfrute y exigibilidad de las mujeres y niñas al derecho a la Educación
- Desarrollo de entornos equitativos basado en las artes
- Medioambiente y género (soberanía alimentaria, cambio climático, agua y saneamiento)
- Acción humanitaria y población refugiada y desplazada
- Seguimiento y Evaluación con enfoque de género
- Cultura organizacional pro equidad de género

Esta estrategia es coherente con la propuesta que la AACID debe realizar en el Documento de Orientaciones Estratégicas (DOE G+) para los próximos años, por ser un organismo calificado como G+ por el Programa de Presupuestos Sensibles al Género de la Junta de Andalucía, en reconocimiento del gran potencial de sus presupuestos (programa 82.B) en la transformación de las relaciones de género.

Siguiendo las indicaciones establecidas en el DOE G+ vigente, la AACID ha concretado las actuaciones para la inclusión de la perspectiva de género en la planificación estratégica y en los instrumentos y herramientas de la cooperación para el desarrollo andaluz, estableciendo acciones para hacer efectivo este compromiso. Prueba de ello es la asignación de fondos específicamente destinados a la promoción de la equidad de género, los análisis realizados sobre la integración de la perspectiva de género en las intervenciones financiadas por la AACID y los manuales y guías elaboradas para la realización de diagnósticos con enfoque de género, la erradicación de la violencia basada en el género, la economía de los cuidados y la incorporación de la perspectiva de género en la acción humanitaria. En 2013 la Consejería de Hacienda y Administración Pública realizó la auditoría de este programa. Sus resultados y recomendaciones, que serán públicos, servirán de base para la elaboración del nuevo DOE G+.

Prioridades horizontales

La equidad de género

No se puede definir el desarrollo sin conocer y establecer vínculos empáticos con las múltiples realidades que vivimos las mujeres

Maria Teresa Blandón

Como ya se ha resaltado en los enfoques, la cooperación andaluza, comprometida a colocar en el centro de su agenda la promoción de la equidad de género, luchando para ello contra las causas estructurales de la discriminación y a favor del empoderamiento de las mujeres, ha adoptado el enfoque Género en Desarrollo, estrategia creada gracias a la contribución de las teorías y prácticas feministas.

Más de 60 años de debate y de posicionamientos estratégicos desde el feminismo y la lucha por los derechos de las mujeres¹⁴ han ido generando instrumentos que han llevado a dar un giro importante en la consideración de las mujeres en los procesos de desarrollo pasando del enfoque de Mujer en el Desarrollo (MED), al enfoque de Género en el Desarrollo (GED).

El enfoque GED parte de la existencia del acceso inequitativo a los recursos (tanto de los recursos locales como de los generados por la cooperación) e identifica los factores que influyen y generan estas situaciones y visibiliza su realidad analizando las diferentes prioridades e intereses prácticos y estratégicos de género identificados por las propias mujeres, a partir de su situación de subordinación social, que determina los instrumentos para su participación activa en la sociedad en condiciones de equidad y en pleno ejercicio de sus derechos como ciudadanas.

Con el GED se busca el empoderamiento de las mujeres y la superación de las desigualdades estructurales, considerando imprescindible la participación de mujeres y hombres en el diseño y construcción de su propio desarrollo.

Trabajar desde la perspectiva de género y posicionarnos en la agenda internacional desde este enfoque nos lleva a revisar los nuevos elementos de la agenda de desarrollo y la propuesta de Objetivos de Desarrollo Sostenible (Rio+20), teniendo en cuenta que están siendo discutidos y negociados en un contexto de desafíos e incertidumbres, lo que se puede analizar como una oportunidad potencial para la reformulación del modelo de desarrollo.

Los nuevos debates en torno a la Agenda post 2015 deben contar con la participación activa de la sociedad civil desde su diversidad, considerando el amplio abanico de derechos de las mujeres,

¹⁴ Como señala el documento de ONU Mujeres sobre el posicionamiento de este organismo respecto a la Agenda Post-2015, *el compromiso de los Estados Miembros de la ONU con la igualdad de género y la promoción de los derechos de las mujeres están consagrados en tratados globales vinculantes, y especialmente en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); en compromisos de política como el Programa de Acción acordado por 179 países en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de 1994 (CIPD), la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1995 y la Declaración de Beijing y Plataforma de Acción que de ella resultó, la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe y su resultado, el Consenso de Quito de 2007; y, más recientemente, el resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio + 20); en los resultados relevantes de la Asamblea General, incluyendo la Declaración del Milenio que conllevó los ODM; la resolución del Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social (ECOSOC); y en las conclusiones acordadas por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW), incluyendo, más recientemente, sobre la eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra mujeres y niñas en CSW57.*

abordando factores históricos y estructurales que perpetúan las crisis, las inseguridades, las inequidades y las violaciones de los derechos humanos. Las consultas globales organizadas por Naciones Unidas¹⁵ revelaron que es la inequidad basada en género, presente en todas las sociedades, la más extendida, y la que afecta a una mayor proporción de la población mundial que cualquier otra forma de inequidad. La consulta confirmó que la discriminación basada en el género crea inequidades entre mujeres y hombres que varían de acuerdo a la clase, ingresos, ubicación geográfica, raza, etnicidad, sexualidad, edad, discapacidad y otros factores. Aunque se pueden atribuir algunas de estas casusas al desarrollo asimétrico, la discriminación basada en género constituye una injusticia difundida en todas las sociedades que no puede ser remediada sólo por la reducción de la pobreza y el crecimiento.

El artículo 2.1 b) de la Ley Andaluza de Cooperación, establece el derecho a la equidad de todos los seres humanos sin distinción de sexo, raza, cultura o religión entre los principios rectores de la política de cooperación internacional para el desarrollo. Por su parte, en el artículo 5 se señala la atención a la equidad de género, entre los criterios que permiten verificar la pertinencia de las intervenciones de la cooperación andaluza que se ejecuten.

La integración de la perspectiva de género parte de un compromiso político firme de construcción de una política pública basada en la equidad de género, que se materializa en la toma de decisiones, en la asignación de recursos propios suficientes y adecuados, en la participación activa en los foros de debate y acción al más alto nivel, así como en su promoción por parte de todos los actores de la cooperación, fortaleciendo los lazos de trabajo con los movimientos de mujeres y feministas para aprovechar las lecciones aprendidas y la generación de espacios de debate que enriquezcan el trabajo de la cooperación andaluza.

En este Plan se quiere continuar el trabajo ya iniciado en las siguientes líneas estratégicas: economía de los cuidados; violencias basadas en el género; y diagnósticos de género. Además, las lecciones aprendidas estos años y los procesos de debate actuales recomiendan ampliar los ámbitos de actuación abordando aspectos esenciales como son:

- La gestión del conocimiento con perspectiva de género. Fomentar la generación de conocimiento para la transformación social permitirá un desempeño basado en la justicia, la equidad y el respeto por los derechos humanos de las mujeres.
- Continuar el trabajo iniciado en el ámbito de la acción humanitaria con enfoque de género extendiéndolo a otros ámbitos como el de la educación para el desarrollo, generando un proceso de transformación hacia una educación para el desarrollo con perspectiva de género.
- Incorporar Género como uno de los principales ejes vertebradores de la cooperación andaluza estableciendo así intervenciones específicas en materia de igualdad como área de trabajo diferenciada y resaltando así la necesidad de apoyar el objetivo de equidad de género para alcanzar la construcción de relaciones equitativas entre hombres y mujeres y el empoderamiento de las mujeres.

La sostenibilidad ambiental: cambio climático, protección del medio ambiente y su gestión

¹⁵ Una de ellas sobre inequidad co-liderada por ONU Mujeres y UNICEF en 2012-2013.

sostenible

El progreso humano no es ni automático ni inevitable. El futuro ya está aquí y debemos enfrentar la cruda urgencia del ahora. En este acertijo constante que implica la vida y la historia, la posibilidad de llegar tarde existe. Podemos rogarle desesperadamente al tiempo que detenga su paso, pero el tiempo es sordo a nuestras súplicas y seguirá su curso. Sobre montañas de blancas osamentas y desperdicios de múltiples civilizaciones se observan las terribles palabras: Demasiado tarde.

Martin Luther King

En un mundo que consideraba la Tierra y sus recursos como inagotables y capaces de resistir todos los impactos generados por el ser humano, la preservación del medio ambiente se ha ido consolidando como un aspecto fundamental a tener en cuenta. La comunidad internacional así lo ha entendido, impulsando espacios al servicio de políticas de desarrollo sostenible, desde la Conferencia de Estocolmo en 1972, pasando por la de Río en 1992, Johannesburgo en 2002, o nuevamente Río en 2012, que han derivado en normativas y acuerdos internacionales, europeos, estatales y regionales.

La cooperación andaluza sitúa al medio ambiente como elemento central para poder alcanzar un desarrollo social y económico sostenible. Además, considera la prevención de los daños que las intervenciones pueden generar en el medio, aspecto en el que hay que seguir avanzando. La Ley Andaluza de Cooperación estableció entre los principios rectores de la política andaluza de cooperación internacional para el desarrollo, la promoción de un desarrollo humano integral, participativo, sostenible y respetuoso con la protección del medio ambiente.

El cambio climático se ha configurado como la principal amenaza derivada de la intervención humana en el medio ambiente. Sus efectos se sienten de manera más dramática en los países más pobres y por la población más vulnerable. Estos países tienen una menor capacidad de respuesta y son los que dependen en mayor medida de los recursos naturales, que les provee de alimento, bebida, medicinas, vivienda, trabajo o refugio. No sólo va a hacer a las personas pobres más pobres, sino que va a condicionar su futuro desarrollo. El cambio climático ya se ha generado y no es reversible. Únicamente se puede tratar de influir sobre su magnitud y, por ende, sobre la gravedad de sus afecciones como puede ser el descenso de la producción agrícola, problemas de seguridad alimentaria, problemas sanitarios, falta de agua, aumento del nivel del mar, mayor frecuencia e intensidad de desastres naturales de índole climática o destrucción de ecosistemas.

El Consejo de Derechos Humanos, en su Resolución 7/23 del año 2009 expresó sus preocupaciones: *el cambio climático establece una inmediata amenaza de largo alcance a las poblaciones y la gente alrededor del mundo*. En el mismo año la Resolución 10/4 reconoce inequívocamente que *los impactos relacionados con el cambio climático revisten una multiplicidad de implicaciones, tanto directas como indirectas, para el disfrute efectivo de los derechos humanos*.

Se seguirá trabajando para garantizar que la lucha contra el cambio climático y la reducción de la vulnerabilidad ante desastres naturales estén integradas en los niveles de planificación de la cooperación andaluza, en línea con Río+20 y el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015, especialmente en el ámbito de la acción humanitaria: por un lado, considerándolas en las intervenciones destinadas a la prevención, preparación y mitigación ante desastres naturales y, por otro, prestando especial atención a sus efectos en los movimientos forzados de población y sus efectos en la vulnerabilidad de las personas afectadas.

La lucha contra el cambio climático debe abordarse de forma sectorial, pero también transversal, considerando cómo la intervención influye en las causas que lo generan y viceversa, contemplando las

estrategias de adaptación de la intervención a los efectos del cambio climático. En este sentido, hay que incrementar la resiliencia de las comunidades y regiones ante estas contingencias. La cooperación andaluza, a partir de los documentos estratégicos de los que ya dispone la Junta de Andalucía en este ámbito, trabajará por la configuración de unas orientaciones estratégicas en cambio climático.

Como señala la Resolución "El futuro que queremos", aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 27 de julio de 2012, *la erradicación de la pobreza, la modificación de las modalidades insostenibles, la promoción de modalidades de consumo y producción sostenibles, la protección y ordenación de la base de recursos naturales del desarrollo económico y social son objetivos generales y requisitos indispensables del desarrollo sostenible.*

Las intervenciones tendrán que:

- Contar con un diagnóstico ambiental que permita conocer las características del medio ambiente, el marco institucional y jurídico en este ámbito, los principales problemas y oportunidades ambientales de la zona y sector, y los vínculos entre las causas de pobreza y dichos problemas.
- Garantizar la coordinación con las instituciones ambientales locales y alinearse con las estrategias o planes ambientales, de forma especial con las estrategias locales de lucha contra el cambio climático y, en aquellas zonas más vulnerables a desastres naturales recurrentes, asumir y adaptarse a los principales planes de contingencia o prevención para aumentar la consideración de la resiliencia en las actuaciones.
- Utilizar una tecnología adaptada al contexto en el que se va a usar y contemplar criterios de ahorro y eficiencia energética, empleando, siempre que sea viable, las mejores técnicas disponibles.
- Primar criterios de conservación de la biodiversidad, generando los mínimos impactos negativos significativos posibles al medio, y respetando las especies de flora y fauna protegidas en las intervenciones en áreas naturales protegidas, corredores biológicos y áreas de alto valor ecológico.
- Analizar los impactos que sus actuaciones generen en el medio, contemplar las alternativas menos lesivas y considerar medidas para su salvaguarda, dándole seguimiento y evaluando su efectividad.

El acervo de conocimientos e instrumentos del que dispone la Junta de Andalucía para analizar los impactos ambientales serán puestos en valor para mejorar el análisis de los potenciales impactos que las intervenciones de cooperación generen en el medio y el establecimiento de medidas que prevengan, minimicen y compensen dichos impactos, evitando impactos graves e irreversibles en el medio y las consecuencias que estos acarreen.

El respeto de la diversidad cultural

Como señala la UNESCO, garantizar los derechos culturales pasa por el conocimiento y la atención a la diversidad de sus lenguas, así como de sus prácticas culturales y cosmovisiones.

La Declaración de Méjico sobre las Políticas Culturales, adoptada en la Conferencia Mundial de agosto de

1982, afirma que sólo puede asegurarse un desarrollo equilibrado mediante la integración de los factores culturales en las estrategias de desarrollo para lo que se parte de un concepto amplio de cultura, reafirmado en la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo de Estocolmo (1998), como *el total de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o grupo social y que engloba también a las artes, las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias.*

En 1989, el Convenio 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes reconoce su derecho a decidir sobre sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo y a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo que les afecten. Este Convenio es la normativa internacional con mayor relevancia en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

En 1991, la Conferencia General de la UNESCO decidió crear la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo para preparar un informe mundial a fin de atender las necesidades culturales en el contexto del desarrollo, señalando la subestimación de la importancia del factor humano y la compleja trama de relaciones, creencias, valores y motivaciones que constituyen el corazón de la cultura como una de las causas del fracaso de las iniciativas de desarrollo.

El Informe sobre Desarrollo Humano del año 2004, dedicado a “La Libertad Cultural en el Mundo Diverso de Hoy”, manifiesta que el valor de la diversidad cultural radica en su frecuente conexión positiva con la libertad cultural sin que ello implique la defensa de prácticas locales que niegan derechos fundamentales, en la mayoría de los casos de las mujeres, por lo que la equidad y la libertad son elementos clave para el reconocimiento de los derechos y deberes individuales y colectivos.

En 2007 se plasma en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas una reivindicación histórica de más de 370 millones de personas que conforman las más de 5.000 comunidades indígenas existentes en el mundo. Los pueblos indígenas y tribales han venido demandando su autonomía territorial, el derecho a expresar y mantener sus identidades colectivas, la educación bilingüe intercultural, el reconocimiento constitucional como pueblos indígenas y tribales y la participación política. Y se ha realizado una especial incidencia en exigir una atención especial en función de sus situaciones de vulnerabilidades especiales.

El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y tribales se sustenta en soluciones normativas y en la concreción de acciones que favorezcan las prácticas y el respeto de formas de vida distintas, sobre la base de la diversidad, el multiculturalismo, la pluralidad cultural y el reconocimiento de los derechos colectivos.

El derecho a la integridad cultural y su respeto pasa por atender a los derechos y deberes de las personas y de los pueblos, garantizando su ejercicio real y atendiendo a una participación activa y efectiva en su propio desarrollo, incluyendo las distintas voces de las comunidades y especialmente la de las mujeres, que comienzan a posicionarse en las comisiones preparatorias de la Agenda post 2015. El Foro Internacional de Mujeres Indígenas, que aglutina a los distintos continentes, grupos étnicos, indígenas y tribales, ante la Comisión de la condición jurídica y social de la Mujer para los procesos preparatorios de la Agenda post 2015, hizo un especial llamamiento al impacto negativo del desarrollo industrial de sus comunidades, así como una demanda expresa de atender la grave situación de la violencia sexual que sufren por su doble condición: la de ser mujeres y pertenecer a un grupo étnico.

Por todo lo anterior, y en coherencia con la Ley Andaluza de Cooperación, que establece entre sus principios rectores (art. 2.1 d) el respeto de los modelos de desarrollo social y económico de otros pueblos y de sus particularidades culturales y a los acuerdos internacionales, el Plan considera el fomento de la diversidad cultural como una prioridad horizontal que ha de ser considerada de forma determinante en el diseño e implementación de la cooperación andaluza, inscribiendo esta diversidad dentro de los límites de la equidad que la libertad cultural exige.

Para ello, se reconoce la misión y la función de la educación superior para contribuir a comprender, interpretar, preservar, reforzar, fomentar y difundir las culturas nacionales, internacionales e históricas, en un contexto de pluralismo y diversidad cultural, tal y como fue definido por la UNESCO¹⁶.

En este sentido, desde la cooperación andaluza se atenderá al fomento del respeto de la diversidad cultural de las comunidades y se promoverá su protección, atendiendo a su complejidad y riqueza bajo el marco de un aprendizaje compartido tendente a atender entre otras demandas, las siguientes:

- El derecho a decidir sobre sus propias prioridades y modelos de desarrollo.
- El derecho a su autonomía y el respeto y protección de sus tierras, al ejercicio de su derecho a mantener sus formas de vida y sistemas de organización, así como su cosmovisión basada en la relación interdependiente con el medio ambiente.
- El reconocimiento de sus derechos de desarrollo cultural, incorporando la educación intercultural bilingüe como un bien patrimonial, reconociendo los aportes a la ciencia y tecnología de la medicina tradicional y el de la conservación de su hábitat.
- El reconocimiento de su personalidad jurídica como sujetos de derechos y actores en los procesos de definición de las políticas públicas, participación política y desarrollo socioeconómico.

El fortalecimiento institucional y de las organizaciones de la sociedad civil

La Ley Andaluza de Cooperación establece, entre los objetivos de la política andaluza de cooperación internacional (art. 3 b), “contribuir a la consolidación de la democracia, del Estado de Derecho, al fortalecimiento institucional y a la descentralización político-administrativa en los países destinatarios de la ayuda, como instrumento para la resolución de las necesidades de la población y, de esta forma, favorecer la redistribución de la riqueza, la justicia social y la paz, así como la extensión de la educación y la cultura a toda la población”. Así mismo, entre los criterios de calidad que orientan el sistema andaluz de cooperación para el desarrollo (art. 5) indica el del fortalecimiento de la capacidad institucional y de gestión de los países destinatarios.

En consonancia con la Ley, en este Plan, al igual que en el anterior, el fortalecimiento institucional público y de las organizaciones representativas de la sociedad civil se considera una prioridad horizontal, pues es un elemento sustancial para garantizar la calidad y eficacia de la cooperación, condicionada en buena parte por la debilidad de las instituciones de los países en desarrollo para afrontar sus problemas estructurales y para extender los logros en términos de desarrollo humano sostenible.

¹⁶ UNESCO (1998)

La lucha efectiva contra la pobreza necesita de instituciones y organizaciones eficaces que participen en los procesos de transformación y tengan la capacidad de reclamar sus derechos. Por lo tanto el apoyo de la cooperación andaluza debe realizarse, por una parte mediante el fortalecimiento de capacidades en los diferentes ámbitos de la administración: nacional, regional y local y traducirse en la implementación de las distintas políticas y en la capacitación y formación de sus recursos humanos; y por otra parte, mediante el fortalecimiento institucional de las universidades y de las organizaciones sindicales y empresariales, y de la promoción de la incidencia de las OSC, en su condición de actores que contribuyen decisivamente al desarrollo de los países.

Así, se subraya la importancia del fomento de las instituciones públicas y el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil y a la participación ciudadana en las intervenciones para una ejecución real y efectiva de los derechos y el liderazgo de sus procesos de desarrollo. La cooperación andaluza insiste en reforzar las estrategias de desarrollo nacional de los países socios, buscando el alineamiento con sus prioridades y sus capacidades institucionales para ponerlas en marcha ejerciendo un liderazgo efectivo, mediante el fomento de la apropiación. Asimismo, subraya la importancia de instituciones y estructuras de gobierno que brinden seguridad y protección pública, acceso a los servicios sociales básicos para la ciudadanía y buena gobernabilidad, con un enfoque basado en derechos humanos.

De ahí que se considere impulsar avances en gobernanza democrática, participación social y desarrollo institucional, propugnando administraciones públicas con más y mejores servicios para la ciudadanía; promoviendo el impulso, regulación y desarrollo de políticas sociales dirigidas a los sectores de población en situación de mayor vulnerabilidad; profesionalizando los poderes públicos para que la población cuente con las mismas garantías respecto a sus derechos, independientemente de su extracción social o económica; fortaleciendo la capacidad organizativa y de interlocución de las organizaciones de la sociedad civil y de los agentes sociales, y especialmente, fomentando la capacidad de las organizaciones de mujeres, dado su rol activo en los procesos de desarrollo y en la lucha contra todas las formas de discriminación que les afectan.

Salud en todas las políticas

La salud es un derecho humano fundamental, además de un elemento clave para el desarrollo equitativo y sostenible y para la reducción de la pobreza. La salud es un prerequisite para el desarrollo de los pueblos, pero a la vez, el objetivo de lograr las mejores condiciones de salud está íntimamente ligado al propio desarrollo.

Existen factores sociales, políticos, económicos, ambientales y culturales que ejercen gran influencia en el estado de la salud y calidad de vida de las personas. Son muchos los componentes que determinan nuestra salud: los niveles de pobreza y exclusión, el desempleo, la educación, el acceso a alimentos, agua potable e instalaciones sanitarias, la vivienda, el acceso a la información, los grados de protección social, la discriminación por cuestiones de género, raza o edad, la inversión en salud pública y la vulnerabilidad frente al cambio climático, entre otros.

Desarrollo, desigualdad y salud están inexorablemente interrelacionadas, como se puede apreciar cuando:

- Un niño nacido en 2012 en un país de ingresos altos tiene una esperanza de vida de 75,8 años, o sea, 15,6 años más que un niño nacido en un país de ingresos bajos (60,2 años). Para las niñas la diferencia es aún mayor: 18,9 años más en los países de ingresos altos (82 años) que en los

de ingresos bajos (63,1 años).

- El 93% de la carga de enfermedad se da en los países en desarrollo, que consumen solo el 11% del gasto mundial en salud¹⁷.
- Por término medio, en África el 70% de los años de vida perdidos por muerte prematura (APP) se deben a enfermedades infecciosas o de carácter materno, neonatal y nutricional, mientras que en los países de ingresos altos estas causas sólo representan actualmente un 8% de todos los APP.
- El riesgo de que un niño o una niña muera antes de cumplir 5 años es ocho veces mayor en África que en Europa.
- Los países de ingresos altos tienen un promedio de casi 90 personas enfermeras y parteras por cada 10.000 habitantes, mientras que algunos países de ingresos bajos tienen menos de 2 por cada 10.000 habitantes.
- Cada año, más de 100 millones de personas caen en la pobreza como consecuencia de tener que afrontar los gastos en servicios sanitarios y en medicamentos.

Como señala la OMS, *muchos de los determinantes sociales, económicos y ambientales de la salud extienden sus orígenes más allá del sector salud y de las políticas de salud. Por ello, es importante que el impacto sobre la salud sea tomado en consideración a través de sectores y a todos los niveles de gobernanza.*

La Declaración de Adelaida (2010) sobre la Salud en Todas las Políticas¹⁸ (SeTP) destacó que “una población sana es un requisito fundamental para la consecución de los objetivos de la sociedad. La reducción de las desigualdades y las diferencias sociales mejora la salud y el bienestar de todos. La buena salud mejora la calidad de vida y la productividad laboral, aumenta la capacidad de aprendizaje, fortalece a las familias y comunidades, y contribuye a la sostenibilidad del hábitat y del medio ambiente, así como a la seguridad, la reducción de la pobreza y la inclusión social”.

En el documento final de la Declaración de Rio+20 (2012) se señaló que “el hecho de que las personas que gozan de buena salud cuentan con mayores capacidades cognitivas y físicas y, en consecuencia, hacen aportaciones más productivas a la sociedad, de forma que las políticas sanitarias contribuyen a la reducción de la pobreza gracias a la protección financiera inherente al principio de cobertura sanitaria universal. Los cambios en el crecimiento demográfico, las estructuras de edad y la distribución de la población también están estrechamente ligados a los desafíos mundiales en materia de desarrollo”.

La 8ª Conferencia Mundial de Promoción de la Salud, celebrada en 2013 en Helsinki, abundó en esta concepción, reseñando que “la salud está determinada por muchas fuerzas poderosas, especialmente por los cambios demográficos, la rápida urbanización, el cambio climático y la globalización. Mientras que algunas enfermedades están desapareciendo conforme mejoran las condiciones de vida, aún persisten muchas otras ligadas a la pobreza en los países en desarrollo. En muchos países, los estilos de vida y entornos de vida y laborales están influidos por el avance sin freno de los mercados y están sujetos a

¹⁷ PROSALUS Y CRUZ ROJA ESPAÑOLA (2014)

¹⁸ OMS (2010)

modelos de producción y patrones de consumo no sostenibles”.

El enfoque SeTP pretende proporcionar un marco regulador y herramientas prácticas que combinen objetivos de salud, sociales y de equidad con el desarrollo económico y con la gestión transparente de los conflictos de intereses, para contribuir a alcanzar los ODM, siendo una cuestión clave en la elaboración de la Agenda de Desarrollo post-2015, que considera expresamente tres prioridades en relación con las interacciones entre la salud y el desarrollo:

1. Trabajar por la cobertura sanitaria universal, para que la población tenga acceso a unos servicios de calidad y asequibles y para que los mecanismos de financiación de los servicios de salud no sean una carga que impida su acceso.
2. Trabajar por la mejora de resultados en salud, con objetivos basados en resultados (esperanza de vida, mortalidad infantil, carga de enfermedad) y con un enfoque estratégico sobre los determinantes medioambientales y sociales en salud (acceso universal a agua potable, alimentación sana y segura, ingresos mínimos razonables para evitar la exclusión y la pobreza y trabajo en condiciones seguras, entre otros) y sobre la reducción de las desigualdades socioeconómicas y de salud, incorporando a la cooperación en salud la perspectiva de género.
3. Trabajar activamente para la inclusión de la salud en las acciones de las políticas de cooperación internacional.

En Andalucía por su modelo de desarrollo sostenible, de fuerte componente social, y tras 25 años de experiencia en políticas descentralizadas de cooperación internacional, existen desarrollos avanzados, formulaciones políticas y estrategias de acción que configuran activos importantes. En este Plan se continúa con la inclusión de este enfoque de mejora de la salud y sus determinantes, que debe impregnar transversalmente las acciones y los objetivos de la cooperación a la vez que debe conciliar acciones sectoriales, en referencia a las tres prioridades definidas, de forma que la cooperación andaluza trabajará:

- Analizando los impactos en salud que sus actuaciones generen, priorizando aquellas acciones que provocan sinergias positivas, minimizando los riesgos y actuando sobre los determinantes esenciales de la salud de las poblaciones donde se incide, acorde con un modelo global de desarrollo sostenible.
- Fortaleciendo los sistemas institucionales ligados a las políticas de salud, en particular los de salud pública y cobertura universal de las poblaciones, el acceso a los medicamentos esenciales, reforzando los sistemas locales de salud, garantizando la formación de los y las profesionales y el empoderamiento de la población mediante el acceso a la información y al conocimiento.
- Incluyendo los objetivos de promoción y mejora de la salud, con perspectiva de género, en las políticas locales de desarrollo socioeconómico, fomentando un desarrollo sostenible con la mayor participación e implicaciones de las poblaciones donde se actúe.

Principios operativos

Las intervenciones que realiza la cooperación andaluza en terreno deben respetar cinco principios básicos de actuación: apropiación, alineamiento, gestión orientada a resultados, coordinación y

complementariedad y armonización.

Apropiación

La ayuda andaluza contribuirá a reforzar el proceso de consolidación de políticas públicas de los países receptores y el fortalecimiento de las capacidades institucionales. Así, las actuaciones de cooperación no pueden responder a una programación de desarrollo en la que no participen las entidades locales, sino que se deberá observar la implicación y el liderazgo de las administraciones y de la sociedad civil del país en la elaboración de las estrategias de desarrollo y en la cofinanciación de las intervenciones por parte de las administraciones y grupos beneficiarios.

Alineación

La cooperación andaluza centrará su actuación en la promoción de procesos de desarrollo coherentes con las estrategias e instrumentos de planificación de sus países socios, enmarcando su ayuda en las estrategias de desarrollo de los países socios. Para ello, la cooperación andaluza se incardinará en las respectivas Estrategias de Reducción de la Pobreza o en otros instrumentos de planificación para el desarrollo elaborados por las administraciones de los países con los que coopera.

Gestión orientada a resultados

Para conseguir el mayor impacto posible resulta imprescindible trabajar desde un modelo que permita apreciar los resultados y sus causas, lo que conlleva acometer un proceso de transformación de los modelos de planificación y gestión de las intervenciones de cooperación, basadas normalmente en la asignación de recursos y en la programación de actividades.

La consecución de los resultados y objetivos de desarrollo será uno de los criterios de base para la valoración de la eficacia de los fondos destinados a la cooperación. Para ello se instaurará un modelo de seguimiento y evaluación específico, que con una orientación hacia el análisis de los resultados no obvie la valoración de los procesos emprendidos para su logro, así como la consideración de las escalas espaciales y temporales para su evaluación. Se sustituye así al enfoque tradicional que mide la eficacia de la ayuda basándose en el número de proyectos y en el nivel de gasto realizado.

Coordinación y complementariedad entre los distintos agentes

El PACODE se configura como el elemento integrador de la política de cooperación para el desarrollo buscando la complementariedad entre las actuaciones de los agentes andaluces de cooperación y la generación de sinergias que permitan aumentar el impacto y la calidad de la ayuda andaluza, así como la coherencia con las actuaciones de otras cooperaciones, especialmente la española y marcos multilaterales.

Este consenso, coordinación y complementariedad exige la existencia, tanto en Andalucía como en los terceros países, de sólidos y permanentes instrumentos de interlocución entre la administración, la sociedad civil y sus organizaciones, que posibiliten su participación e implicación en las distintas fases de la política de cooperación. Asimismo, exige la aplicación del principio de flexibilidad en los procesos de planificación en función de las especificidades y del valor añadido de cada uno de los agentes.

Además de la coordinación de los agentes que operan desde Andalucía, la cooperación andaluza apuesta por la coordinación y complementariedad de las actuaciones con otras cooperaciones, especialmente la

española y marcos multilaterales.

Armonización

La cooperación andaluza trabajará porque sus acciones sean coordinadas, más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces, evitando la duplicidad de intervenciones, la atomización de la cooperación y los altos costes en recursos y capital humano que genera la multiplicidad de intervenciones descoordinadas. El objetivo será simplificar los procedimientos y minimizar la carga administrativa y los costos de transacción sobre los países receptores de ayuda.

Prioridades geográficas

En el PACODE 2008-2011 se determinó un conjunto de países prioritarios en las tres áreas explicitadas en la Ley Andaluza de Cooperación: América Latina, Mediterráneo y África Subsahariana. Estos países fueron seleccionados en función del volumen de población en situación de pobreza; el Índice de Desarrollo Humano; y, especialmente, por la presencia y experiencia de la cooperación andaluza y la complementariedad de acciones con otros actores.

La mayoría de las entidades que participaron en la evaluación del PACODE 2008-2011 manifestó un alto grado de acuerdo con el mantenimiento de estos países como prioritarios en el nuevo ciclo de planificación, si bien se constató un amplio consenso sobre la necesidad de incluir a Haití.

Así, este nuevo PACODE toma como punto de partida los 23 países del anterior Plan junto con Haití:

- América Latina: Bolivia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.
- Norte de África y Oriente Medio: Marruecos, Mauritania, Población Saharaui y Palestina.
- África Subsahariana: Burkina Faso, Guinea Bissau, Malí, Mozambique, República Democrática del Congo, Senegal y Togo.

La concreción de zonas de actuación en cada país se hace en los Programas Operativos por País Prioritario considerando la experiencia previa de actores andaluces, el mapa de pobreza, las prioridades nacionales y la concentración geográfica de otras agencias de cooperación, justificando la selección efectuada.

La cooperación andaluza contemplará, además, en el marco del objetivo específico 3 *Contribuir a la defensa de los derechos humanos, la promoción de la paz y los valores democráticos*, países preferentes, países en los que están abiertos procesos públicos de construcción de paz y de nuevas vías de participación democrática que serán objeto de atención por parte de la cooperación andaluza, como Túnez y Colombia.

Junto a estos países, en este Plan se incorporan actuaciones a desarrollar en Andalucía, relacionadas con la educación para el desarrollo y con la formación, investigación e innovación, y con la mejora de la calidad de la cooperación andaluza.

Durante la ejecución de este Plan, el Consejo de Andalucía de Cooperación Internacional para el Desarrollo

actuará como grupo permanente de concertación en torno a las prioridades geográficas y sectoriales que otorgue flexibilidad al sistema, al mismo tiempo que representatividad y legitimidad en la toma de decisiones.

Para garantizar la coordinación operativa los Estatutos de la AACID contemplan la figura del Coordinador o Coordinadora de Cooperación para un máximo de diez zonas geográficas (artículo 28.1). Para este ciclo de planificación se parte de las siguientes zonas, que podrán ser redefinidas por el Consejo Rector de la Agencia cuando las circunstancias lo requieran:

Zona 1. Guatemala	Zona 7. República Dominicana, Panamá y Costa Rica
Zona 2. Honduras	
Zona 3. El Salvador	Zona 8. Palestina y Oriente Medio
Zona 4. Nicaragua	Zona 9. Marruecos, Mauritania y Túnez
Zona 5. Paraguay	Zona 10. Senegal, Malí y Mozambique
Zona 6. Cuba	

Prioridades sectoriales

La Ley Andaluza de Cooperación considera las siguientes prioridades sectoriales:

En los países receptores de la cooperación para el desarrollo:

- a) Los servicios sociales básicos: educación básica, salud primaria y reproductiva, vivienda digna, saneamiento y acceso al agua potable y seguridad alimentaria.
- b) El fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y sus organizaciones. El apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano.
- c) El respeto de los derechos humanos, la promoción de la igualdad de oportunidades, con especial atención a la integración social de la mujer y de los grupos de población más vulnerables (menores, con especial atención a la erradicación de la explotación infantil, refugiados, desplazados, retornados, indígenas y minorías).
- d) La formación y la capacitación de recursos humanos.
- e) La dotación, mejora o ampliación de infraestructuras, así como el desarrollo de la base productiva y el fortalecimiento del tejido empresarial básico, en particular las pequeñas y medianas empresas, las empresas artesanales, las empresas de economía social y todas aquellas actuaciones dirigidas a la creación de empleo en los sectores más desfavorecidos.
- f) La protección y la mejora de la calidad del medio ambiente y la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.
- g) La promoción de la cultura, del patrimonio histórico y de los valores, especialmente en aquellos aspectos directamente relacionados con la identidad de los pueblos, que favorezcan su

desarrollo endógeno.

- h) El fomento de la ordenación física, territorial y urbanística, incluyendo la política de suelo y vivienda, la rehabilitación del patrimonio arquitectónico y urbanístico y el transporte público.

En la Comunidad Autónoma Andaluza:

- a) La educación y la sensibilización de la sociedad andaluza en materia de cooperación internacional para el desarrollo.
- b) La promoción de la educación para el desarrollo en los ámbitos educativos de la Comunidad Autónoma Andaluza.
- c) El fomento de una mayor implicación, coordinación y complementariedad en las tareas de cooperación para el desarrollo de los diversos agentes de la cooperación andaluces.
- d) El fomento de la investigación y la formación sobre la realidad de los países en vías de desarrollo y sobre la cooperación para el desarrollo.

Colectivos destinatarios prioritarios: una atención especial a la infancia

El PACODE presta una atención preferente a aquellos grupos de población que están expuestos a una gran vulnerabilidad o en riesgo de exclusión social, reconocidos y protegidos por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Entre tales grupos se encuentran:

- Las mujeres, con especial atención a las que pertenecen a las poblaciones más desfavorecidas y sin recursos y a las que pueden ser objeto de doble o triple discriminación.
- La población indígena, incluyendo las minorías étnicas amenazadas y, dentro de ellas, especialmente los grupos que pueden ser objeto de doble o triple discriminación (mujeres, personas con discapacidades, etc.).
- La población desplazada y refugiada o en proceso de retorno o reasentamiento, ya sea por razones políticas, económicas, sociales o medioambientales.
- Las personas con discapacidad, las personas mayores dependientes y las enfermas sin recursos, especialmente aquellas que pueden ser objeto de doble discriminación.
- La infancia y la juventud en riesgo, con especial atención a la lucha contra la explotación infantil y a los y las menores que estén excluidos del sistema educativo y a jóvenes excluidas y excluidos del mercado de trabajo, y a quienes padecen discapacidades.

En definitiva, el Plan prestará especial atención a las personas que ven vulnerados sus derechos y a las actuaciones dirigidas a la promoción social e integración de los colectivos expuestos a condiciones de especial vulnerabilidad.

En este nuevo período de planificación, la cooperación andaluza prestará **una especial atención a la infancia**. Los niños y las niñas son sujetos de derechos y por tanto velar por su cumplimiento supone apoyar procesos que favorezcan el reconocimiento de todas las dimensiones del bienestar de quienes son menores, impulsando su protección, provisión de servicios y participación. No podemos olvidar que el 35% de la población mundial y la mitad de la población de los países en desarrollo son niños y niñas, la mayoría de los cuales vive en condiciones de pobreza y exclusión.

En 2011 aún había 67 millones de niños y niñas sin escolarizar y si se mantiene la actual media de reducción en 2015 habrá todavía 56 millones de los cuales 54% aproximadamente serán niñas¹⁹. 215 millones de niños y niñas entre 5 y 17 años trabajan, y el 73% de las niñas que trabajan realizan trabajo doméstico en condiciones análogas a la esclavitud. 85 millones de niños y niñas efectúan trabajos peligrosos²⁰. Una de cada tres mujeres se casa antes de los 18 años y 1 de cada 9 lo hace antes de los 15 años. Además, se estima que 150 millones de niñas y 73 millones de niños se han visto obligados a mantener relaciones sexuales forzadas o han sido víctimas de otras formas de violencia y explotación sexual con contacto físico²¹. Según Naciones Unidas y otras organizaciones, como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, en 2050 habrá aproximadamente 200 millones de personas refugiadas ambientales, de los cuales el 70% serán mujeres, niños y niñas.

Ante esta coyuntura, desde distintos espacios de intervención que abordan Organismos Internacionales como la OEI, UNICEF y la OIT, entre otros, así como ONGD, Universidades y otros agentes que desarrollan políticas orientadas a promover el bienestar de niños y niñas, se ha realizado una especial incidencia para hacer un abordaje integral de la infancia en los planes de cooperación internacional incorporando en todos los sectores claves de actuación el enfoque de derechos de la infancia.

Hay que destacar en este contexto que Andalucía ha sido pionera respecto al conjunto del territorio español con la firma del Pacto Andaluz por la Infancia en 2010, y en coherencia con las políticas públicas de nuestra Comunidad Autónoma, la cooperación andaluza hace una especial incidencia en el tratamiento de la infancia desde el enfoque de derechos humanos, alineándose con la agenda post 2015, con la cooperación europea y española en temas de infancia, a partir de los cuatro principios rectores de los derechos del niño propuestos por la Convención de los Derechos del Niño (CDN): Interés superior del menor; Derecho a la supervivencia y al desarrollo; Derecho a la participación y a ser escuchado; y Derecho a no ser discriminado. La CDN pone un énfasis especial en la importancia de la cooperación internacional para garantizar estos derechos por lo que deberán estar presentes en sus actuaciones.

Las políticas y alianzas a favor de la infancia suponen un elemento fundamental para la lucha contra la pobreza y el respeto y promoción de los derechos humanos, desde todos los ámbitos de la cooperación internacional. Promover el bienestar de los niños y niñas es el primer paso en el proceso de desarrollo. Ello pasa ineludiblemente por la provisión de servicios sociales básicos, unido a la inversión en crecimiento y desarrollo y protección de sus derechos mediante garantías reales, promoviendo la lucha contra las peores formas de explotación de la infancia y velando por el respeto de sus derechos. En este sentido, la infancia será considerada desde un enfoque transversal y atenderá a las particularidades propias del trabajo con niños y niñas y bajo la mirada de equidad de género.

¹⁹ UNESCO (2010)

²⁰ OIT (2011)

²¹ UNICEF (2008)

En este sentido se impulsarán iniciativas orientadas a promover:

- El acceso de los servicios sociales básicos con especial incidencia en Salud (incluyendo sanidad ambiental) y Educación, seguridad alimentaria, agua y habitabilidad.
- La equidad de género y la lucha contra la eliminación de cualquier discriminación contra las niñas y adolescentes.
- La buena gobernanza para la consolidación de políticas sociales a favor del bienestar de niños y niñas y la protección de los derechos de la infancia.
- La lucha contra el trabajo y explotación infantil.
- La protección del medio ambiente atendiendo a la provisión de entornos saludables y hábitats sostenibles y resilientes a riesgos ambientales.

En acción humanitaria se contemplarán actuaciones centradas en:

- Salud y nutrición, especialmente en situaciones de emergencia y crisis crónicas.
- Agua y Saneamiento, promoviendo el uso de agua limpia y potable y garantizando el derecho a la salud y el bienestar.
- Educación, garantizando un entorno seguro que promueva la seguridad y protección de la infancia, contribuyendo a la superación de situaciones traumáticas.
- Protección ante las situaciones de explotación, violencia o abuso de niños y niñas ante situaciones de emergencia y durante el proceso de recuperación, haciendo una especial incidencia en la exposición de las niñas a situaciones de especial vulnerabilidad y abusos sexuales y emocionales.

En educación para el desarrollo se contemplarán actuaciones centradas en:

- La educación en derechos de la infancia incidiendo en la formación de la ciudadanía en derechos humanos.
- La participación infantil y la protección de sus derechos mediante la libertad de expresión, comunicación democrática y participación, impulsando el derecho de la infancia a disfrutar del juego y las actividades recreativas, culturales, artísticas y de respeto del medio ambiente.
- La protección de la infancia ante cualquier violación de sus derechos.
- Fomentar el respeto de los derechos de la infancia por parte de la comunidad educativa, promoviendo un entorno interpersonal bajo la equidad de género, el respeto de la dignidad de las personas y la convivencia pacífica.

4. Objetivos específicos

Objetivo 1: Contribuir a la generación de procesos de desarrollo en las áreas geográficas prioritarias

La Ley Andaluza de Cooperación señala en su artículo 3 que la cooperación impulsada por la Administración de la Junta de Andalucía, presidida por los principios del respeto y la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales, pretende entre otros objetivos:

- Contribuir a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, con especial incidencia en las capas más desfavorecidas, y a la formación y capacitación de sus personas para promover un desarrollo social y económico sostenible.
- Contribuir a la consolidación de la democracia, del Estado de Derecho, al fortalecimiento institucional y a la descentralización político-administrativa en los países destinatarios de la ayuda, como instrumento para la resolución de las necesidades de la población y, de esta forma, favorecer la redistribución de la riqueza, la justicia social y la paz, así como la extensión de la educación y la cultura a toda la población.
- Fomentar un desarrollo respetuoso con el medio ambiente que propicie un uso racional y sostenible de los recursos naturales de los países destinatarios, desde el liderazgo y para beneficio de la población local y autóctona.

La evaluación del PACODE 2008-2011 puso de manifiesto que la mayoría de las entidades encuestadas valoró como adecuadas las prioridades geográficas y sectoriales y las medidas que a modo de opciones se propusieron para cada Línea Sectorial en su Objetivo 1. Así pues, este nuevo PACODE, como ya se ha señalado, toma como punto de partida los 23 países del anterior Plan junto con Haití.

Además, la evaluación puso de manifiesto la necesidad de reforzar la cooperación en los países de África Subsahariana, fundamentalmente por la magnitud de la incidencia de la pobreza pues dichos países son los que tienen, en general, un menor IDH. Con África se abordará una estrategia continental diferenciada que complemente la planificación estratégica por país.

Con enfoque regional se trabajará por apoyar los procesos de integración, tanto en América Latina, donde la cooperación andaluza ya dispone de experiencias en Centroamérica, como en África Subsahariana.

La cooperación andaluza promoverá también el impulso de la cooperación integral del territorio, fomentando acciones complementarias en distintos territorios donde la acción integral facilite la relación de escuelas con escuelas, hospitales con hospitales, universidades con universidades, asociaciones ciudadanas con asociaciones ciudadanas, instituciones públicas con instituciones públicas, empresas con empresas, construyendo un tejido sólido en el territorio y sostenible en el tiempo y generando una cooperación participativa de la sociedad andaluza.

La Agenda post 2015 parte de una primera propuesta de objetivos universales:

- Erradicar la pobreza.
- Apoyar el empoderamiento de niñas y mujeres y lograr la equidad de género.
- Proporcionar educación de calidad y aprendizaje permanente.
- Garantizar vidas saludables.
- Garantizar la seguridad alimentaria y una buena nutrición.
- Lograr el acceso universal a abastecimiento de agua y gestión de residuos.
- Garantizar energías sostenibles.
- Crear empleos, medios de subsistencia sostenibles y crecimiento equitativo.
- Gestionar los recursos naturales de manera sostenible.
- Garantizar la buena gobernanza e instituciones eficaces.
- Garantizar sociedades estables y pacíficas.

Crear un entorno global propicio y catalizar los recursos financieros a largo plazo. A partir de esta categorización, y fundamentándose en el valor añadido de la cooperación andaluza sustentado en las capacidades técnicas y políticas de sus agentes, el objetivo es **contribuir a la generación de procesos de desarrollo en las áreas geográficas prioritarias**. Desarrollo que debe ser sostenible, equitativo y adaptado al entorno social, cultural y ambiental. Las actuaciones se centrarán en garantizar un suelo de protección social, refrendando así el artículo 22 de la Declaración de los Derechos Humanos:

“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

Se continuará trabajando en las ocho prioridades sectoriales recogidas en la Ley Andaluza de Cooperación concebidas como ámbitos de trabajo en los que se insertan los agentes andaluces de cooperación, a partir de sus capacidades, conocimientos y experiencias, todo ello desde la óptica de la concentración y el valor añadido. En coherencia con los postulados emanados del actual proceso de configuración de la Agenda Post-2015 las actuaciones se agrupan en las **8 líneas estratégicas** orientadas a garantizar:

1. El acceso universal al ciclo de la enseñanza.
2. El acceso universal a la salud básica.
3. El acceso universal al agua potable y la mejora del acceso al saneamiento y de las condiciones básicas de habitabilidad.
4. La eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres.
5. La buena gobernanza e instituciones eficaces, incidiendo en procesos de integración política, económica y social y en la mejora de las instituciones regionales y locales.
6. La promoción de la seguridad y soberanía alimentaria y la nutrición.
7. La mejora de las condiciones para el desarrollo territorial y la creación de empleo.
8. Cambio climático, sostenibilidad ambiental, hábitat, el respeto del patrimonio cultural y natural y la ordenación del territorio.

1. El acceso universal al ciclo de la enseñanza

La Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce en su artículo 26 el derecho de toda persona a la educación. La UNESCO, igualmente, señala en la Conferencia Mundial sobre Educación Superior en el Siglo XXI que la educación superior y la investigación en la actualidad son los componentes esenciales del desarrollo cultural, socioeconómico y ecológicamente viable de las personas, las comunidades y las naciones. Así, la cooperación andaluza trabajará por:

- Reducir las tasas de analfabetismo.
- Mejorar la calidad de la educación.
- Aumentar los años de escolaridad.
- Lograr la igualdad de oportunidades y resultados en el disfrute y exigibilidad del derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes.

La cooperación andaluza reconoce expresamente a los niños y niñas como sujetos de derechos dentro del marco de la Convención sobre los Derechos del Niño. Atender sus prioridades es fundamental para el desarrollo de su pleno potencial y el de sus países, así como imprescindible en la lucha contra la pobreza y en la construcción de sociedades más democráticas e igualitarias. En relación con la **infancia**, la cooperación andaluza trabajará por garantizar las siguientes dimensiones: protección infantil; provisión, garantizando el acceso de los niños y las niñas a sus derechos; y participación, dando a los niños y las niñas la oportunidad de expresar sus opiniones y de que estas sean tenidas en cuenta, otorgando especial atención a la población desplazada y refugiada infantil.

Conforman el núcleo de esta prioridad: actuaciones tendentes a mejorar el número de niños y niñas que acceden a la educación primaria, a disminuir las tasas de abandono del ciclo de educación primaria, a mejorar la atención de niños y niñas con necesidades especiales, a mejorar la relación de niñas matriculadas en relación con los niños, a aumentar la formación del profesorado, a dotar de infraestructuras educativas adecuadas física y culturalmente al entorno, a aumentar el número de personas adultas alfabetizadas o a mejorar la relación entre mujeres alfabetizadas en relación con los hombres, así como a promover el acceso a estudios superiores y fortalecer las instituciones de educación superior.

2. El acceso universal a la salud básica

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas interpreta el derecho a la salud, recogido en el artículo 25 de la Declaración de Derechos Humanos, como un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de la salud sino también sus principales factores determinantes. El espacio de trabajo de la cooperación andaluza tendrá en cuenta los siguientes conceptos:

- Determinantes sociales de la salud: circunstancias en las que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen, y los sistemas establecidos para combatir las enfermedades.
- Equidad sanitaria: que todas las personas tengan una oportunidad justa para lograr desarrollar el máximo potencial de salud y que no se encuentren en desventaja para desarrollar dicho potencial.

- Inequidades sanitarias: desigualdades evitables en materia de salud entre grupos de población de un mismo país, o entre países.
- Gradiente social: decrecimiento escalonado o lineal de la salud según desciende la posición social de la persona.

Así, la cooperación andaluza trabajará por:

- Mejorar la esperanza de vida, lo que incluye la reducción de la mortalidad infantil.
- Garantizar la equidad en el acceso a la salud.
- Garantizar la igualdad de resultados y de oportunidades en el ejercicio del derecho a la salud de las mujeres y las niñas.

Conforman el núcleo de esta prioridad actuaciones, entre otras, tendentes a aumentar la atención sanitaria prenatal y postnatal, aumentar la población infantil entre 0 y 5 años que recibe atención médica, mejorar la cobertura de la población en servicios de atención primaria y en servicios de urgencia, mejorar el acceso a medicamentos, formar al personal sanitario o disminuir de prevalencia de enfermedades según territorio (tropicales, VIH y malaria, entre otras). Se tendrá en consideración a la población desplazada y refugiada por adolecer de un limitado acceso a servicios básicos esenciales.

Cerca de una cuarta parte de todas las enfermedades (diarrea, infecciones de las vías respiratorias inferiores, paludismo) y las muertes se deben a entornos de vida y de trabajo poco saludables. Además, los riesgos ambientales influyen en más de un 80% de las enfermedades y lesiones. La contaminación atmosférica, la gestión inadecuada de los productos químicos y los desechos, la mala calidad del agua, la degradación de los ecosistemas, el cambio climático o el agotamiento de la capa de ozono, son sólo algunos ejemplos de fenómenos que plantean una amenaza importante para la salud humana, tanto por separado como en conjunto. Así, la cooperación andaluza en este campo trabajará por:

- Asegurar un entorno sano, limpio y saludable, a través de una gestión ambiental eficaz.
- Adaptación al cambio climático en materia de salud.

La cooperación andaluza dotará de una consideración específica a los **derechos sexuales y reproductivos**, asumiendo las metas de la plataforma global *Civil Society Platform to Promote SRHR beyond 2015*:

- Garantizar la cobertura y acceso universal a servicios de salud sexual y reproductiva, poniendo especial atención a los colectivos más vulnerables y más desatendidos.
- Reconocer los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos.
- Fortalecer los sistemas de financiación para los derechos sexuales y reproductivos.

3. El acceso universal al agua potable y la mejora del acceso al saneamiento y de las condiciones básicas de habitabilidad

La Resolución 64/292 de la Asamblea General de Naciones Unidas defiende que un agua potable limpia y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos. La Resolución exhorta a los Estados y organizaciones internacionales a proporcionar recursos financieros, a propiciar la capacitación y la transferencia de tecnología con los países, en particular a los países en vías de

desarrollo, a proporcionar un suministro de agua potable y saneamiento saludable, limpio, accesible y asequible para todos y todas. Así, la cooperación andaluza trabajará por:

- Mejorar el acceso al saneamiento y al agua potable.
- Mejorar la calidad del servicio de saneamiento básico.

Conforman el núcleo de esta prioridad actuaciones, entre otras, tendentes a mejorar la cobertura de la población en el servicio de agua y saneamiento básico, propiciando la gestión de este recurso como responsabilidad pública, con la participación de los gobiernos locales, desde formulas asociativas y comunitarias de los propios colectivos locales, evitando así la tendencia a su mercantilización en determinadas coyunturas políticas o económicas, con especial énfasis en la población refugiada y desplazada, las mujeres, infancia y población indígena mejorando la infraestructura existente; a instaurar programas de sensibilización sobre higiene y saneamiento; a eliminar focos de contaminación ambiental de fuentes primarias de agua; a reducir la contaminación hídrica en entornos rurales o a mejorar las capacidades públicas de gestión de servicios de aprovisionamiento y saneamiento de agua.

En relación con las condiciones básicas de habitabilidad, el acceso a la vivienda es un derecho globalmente reconocido tanto en el artículo 25 de la Declaración de los Derechos Humanos como en los ordenamientos jurídicos de los territorios. Así, la cooperación andaluza trabajará por:

- Contribuir a que todas las personas habiten una vivienda digna y saludable, bien porque acceden por primera vez a una o bien porque mejoran las condiciones de la que poseen.
- Provisión de soluciones habitacionales sostenibles y mejora de su entorno, en armonía con el medio ambiente y con adaptación al cambio climático.

Se incluirán actuaciones, entre otras, orientadas a reducir el número de personas, con especial atención a las mujeres, que viven en infravivienda, y a la construcción, rehabilitación o mejora de viviendas vulnerables.

4. La eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres

La cooperación andaluza se encuadra en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) así como en la declaración y Plataforma de acción de Beijing. Así, en esta línea, la cooperación andaluza trabajará por:

- Contribuir a la equidad entre hombres y mujeres.
- Trabajar en la construcción de nuevos roles de feminidad y masculinidad. Fomentar la elección de la propia identidad para todas las personas.
- Revalorizar las características tradicionalmente atribuidas a las mujeres.
- Luchar contra la estructura heteropatriarcal.
- Luchar contra todas formas de violencia de género, como por ejemplo la violencia ligada a la mutilación genital.
- Luchar contra la trata de seres humanos en los países de origen, tránsito y destino.
- Visibilizar las inequidades de género.

Conforman el núcleo de esta prioridad actuaciones, entre otras, para generar cambios normativos en los países socios que redunden en la ausencia de toda discriminación contra las mujeres, apoyar los cambios de comportamiento que generen y sustenten entornos equitativos, a fortalecer las organizaciones pro equidad, apoyar la toma de decisiones informadas, a promover la presencia con incidencia de las mujeres en los espacios públicos, su participación en los espacios donde se toman las decisiones, a erradicar las violencias basadas en el género y a sensibilizar a la población sobre la equidad entre géneros.

5. La buena gobernanza e instituciones eficaces, incidiendo en procesos de integración política, económica y social y en la mejora de las instituciones regionales y locales

Las instituciones son la representación de la ciudadanía, pues son las encargadas de proveer un marco de confianza, garantía y seguridad en el que relacionarse, creando sociedades estables y pacíficas, debiendo conformarse entre todos y todas, de forma individual y de forma organizada mediante las organizaciones de la sociedad civil. Así, la cooperación andaluza trabajará por:

- Mejorar las instituciones y las OSC presentes en los espacios públicos de formación de políticas, así como el rol de los medios de comunicación como facilitadores de los procesos de conformación de dichos espacios.
- Promover la transparencia, el acceso a la información y la participación de la ciudadanía en los procesos públicos.
- Alcanzar la equidad de las mujeres en relación con su presencia en las instituciones y en las OSC.

Conforman el núcleo de esta prioridad actuaciones, entre otras, tendentes a fortalecer gobiernos locales y regionales, así como sus asociaciones, promover procesos participativos en la planificación, mejorar los sistemas administrativos de base legal, fortalecer las capacidades de incidencia de las OSC y otras entidades como las organizaciones de trabajadores y trabajadoras o los medios de comunicación, organizaciones de la economía social y solidaria, organizaciones de personas consumidoras o las organizaciones de población indígena, para que puedan ejercer su propia gobernanza, o a fortalecer las capacidades institucionales en los procesos de descentralización.

6. La promoción de la seguridad y soberanía alimentaria y la nutrición

La cooperación de la Junta de Andalucía adopta las definiciones que la Ley Marco del Derecho a la alimentación, la seguridad y la soberanía alimentaria acordó con el apoyo del Parlatino, formado por 23 Parlamentos nacionales de América Latina, en el año 2012. Se toma como referencia pues el primer marco legislativo que reconoce el derecho a la alimentación desde una esfera supranacional, dándole así mayor fuerza a instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Las definiciones son:

***Seguridad Alimentaria y Nutricional:** garantía de que los individuos, las familias y la comunidad en su conjunto, accedan a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, principalmente producidos en el país en condiciones de competitividad, sostenibilidad y equidad, para que su consumo y utilización biológica les procure una óptima nutrición, una vida sana y socialmente productiva, con respeto de la diversidad cultural y preferencias de los consumidores.*

Soberanía Alimentaria: *el derecho de un país a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población, respetando sus propias culturas y la diversidad de los sistemas productivos, de comercialización y de gestión de los espacios rurales.*

Así pues, la cooperación andaluza trabajará por:

- Mejorar la disponibilidad de alimentos en un territorio, el derecho de acceso de las personas a ellos y su aprovechamiento.
- Garantizar el derecho de un territorio soberano a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos.

La agricultura es uno de los sectores más vulnerables a los efectos del cambio climático, debido a su sensibilidad a los factores climáticos y la dependencia de los recursos naturales como suelo y agua, afectando gravemente a la producción agrícola y a la seguridad alimentaria y desnutrición por la variación de las precipitaciones, las temperaturas y el agua disponible para actividades agrícolas en zonas vulnerables.

Conforman el núcleo de esta prioridad actuaciones, entre otras, tendentes a reducir la desnutrición crónica en menores de edad, especialmente refugiados y refugiadas infantiles con tasas de malnutrición muy elevadas y limitado acceso a alimentos, a mejorar las condiciones de producción de alimentos básicos de calidad, promover el desarrollo rural mediante la generación de actividades productivas agrícolas, pesqueras o ganaderas, con fórmulas de economía social que redunden en la soberanía alimentaria, promover el respeto a los métodos de producción autóctonos, promover la producción ecológica de alimentos, apoyar la comercialización justa evitando el abuso en la intermediación, mejorar la organización comunal campesina así como iniciativas en el ámbito de la adaptación a los efectos del cambio climático en la agricultura y la ganadería y el fortalecimiento de las capacidades públicas para la elaboración de políticas en estos ámbitos.

7. La mejora de las condiciones para el desarrollo territorial y la creación de empleo estable y de calidad

La configuración de un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo, adaptado al entorno social, cultural y ambiental, basado prioritariamente en el aprovechamiento y valorización de los recursos endógenos, entre ellos el fomento de un turismo sostenible, que repercuta preferentemente en las poblaciones humanas residentes y en la conservación de los ecosistemas de soporte, generando oportunidades para la creación de empleo y facilitando, además, la aparición de iniciativas emprendedoras que mejoren la calidad de vida de la ciudadanía, es sustancial para un territorio. La cooperación andaluza trabajará por:

- Mejorar el desarrollo de la base productiva y tecnológica, en alineación con los principios de sostenibilidad favoreciendo el acceso de la población de un territorio a los medios de producción (democracia económica) que ayude a fijar población y a reinsertar población migrante.
- Mejorar el acceso a un empleo digno de los sectores o colectivos más desfavorecidos, impulsándolo prioritariamente a través de fórmulas empresariales asociativas y colectivas, así como trabajar por evitar la vulneración de los derechos fundamentales en el trabajo como son los de sindicación o representación.
- Fortalecer el tejido empresarial básico en particular de las pequeñas y medianas empresas, las

empresas artesanales y las empresas de economía social, fórmulas que han demostrado su eficacia y sostenibilidad en el tiempo en estos sectores de población, por su alto contenido en capital social.

- Acelerar procesos de transferencia de conocimiento y tecnología, que disminuyan las brechas existentes entre los territorios y las personas.
- Implementar estrategias y planes que faciliten una extensión de la cultura emprendedora y el espíritu asociativo entre la población local, especialmente, en jóvenes y mujeres.
- Facilitar una formación profesional continua y de calidad, que facilite la igualdad de oportunidades en el acceso al mercado laboral.

8. Cambio climático, sostenibilidad ambiental y hábitat

El ser humano tiene derecho a un ambiente sano. El principio primero de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo reconoce el derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. Por su parte, el principio tercero, establece que el derecho al desarrollo debe ejercerse de forma que respete equitativamente las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.

La consideración de los límites ambientales al desarrollo forma parte irrenunciable de cualquier agenda internacional de desarrollo. Los nexos de unión entre (in)sostenibilidad ambiental y pobreza son patentes. Los efectos del cambio climático, como expresión ambiental más fundamentada de las consecuencias del modelo de desarrollo industrial de la segunda mitad del siglo XX, constituyen un riesgo para toda la humanidad, pero especialmente para las capas más empobrecidas de la sociedad, puesto que gran parte habita en entornos más vulnerables a corto plazo, donde existe una dependencia directa de la biodiversidad para la supervivencia. En relación con el medio ambiente, la cooperación andaluza trabajará por:

- Reforzar la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, y de los bienes y servicios de los ecosistemas.
- Luchar contra el cambio climático, en los tres ejes fundamentales: prevención, adaptación y mitigación, fortaleciendo la resiliencia frente a los riesgos ambientales.
- Gestionar los recursos naturales de manera sostenible.
- Impulsar la generación de información, orientada a la educación, participación y buen gobierno de la sostenibilidad del territorio, el medio ambiente y el patrimonio.
- Promover el uso de las energías sostenibles, el ahorro y la eficiencia energética y el acceso equitativo a la energía.

Por ello, conforman el núcleo de esta prioridad actuaciones, entre otras, tendentes a: mejorar la política medioambiental, ordenar y gestionar los recursos naturales de forma sostenible, minimizar las emisiones de gases de efecto invernadero y así como las derivadas de la deforestación y la degradación, aumentar la resiliencia ante los efectos del cambio climático y desastres naturales no vinculados al calentamiento global, luchar contra la desertificación, gestionar los residuos, mejorar la calidad del medio ambiente, aumentar las áreas naturales protegidas y promover su desarrollo, promover la utilización de fuentes de energía renovables, incidir en el ahorro y la eficiencia energética, promover la soberanía energética, fortalecer la gobernanza ambiental, o concienciar a la población de los países socios en prácticas

respetuosas con el medio ambiente.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que un modelo de desarrollo sostenible adaptado al entorno parte de una política de ordenación urbanística, intervención sobre la vivienda y el patrimonio arquitectónico y cultural, y de ordenación del territorio de calidad, de forma que la cooperación andaluza trabajará por:

- Promover la ordenación del territorio de manera acorde con las singularidades del patrimonio natural e histórico existente.
- Apoyar la planificación y desarrollo urbanístico desde una perspectiva de sostenibilidad, incluyendo la recuperación del patrimonio arquitectónico.

Relacionado con estos puntos, conforman el núcleo de esta prioridad actuaciones, entre otras, tendentes a mejorar la gobernanza regional/local en las políticas urbanísticas, arquitectónica y patrimoniales, a mejorar el medio ambiente urbano, a promover planes integrales de ordenación del territorio o a rehabilitar zonas de singular valor arquitectónico y patrimonial.

Finalmente, se apuesta por profundizar en el desarrollo de los derechos humanos que inciden en la vida cultural, entendiendo por cultura “el conjunto de rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social, lo que engloba además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias” (UNESCO). En relación con el patrimonio cultural, la cooperación andaluza trabajará por:

- Proteger el patrimonio histórico-cultural, material e inmaterial.
- Reforzar el valor de la cultura en la construcción de la gobernabilidad democrática, de la cohesión social y de la participación de la sociedad civil.

Por ello, conforman también el núcleo de esta prioridad actuaciones, entre otras, tendentes al estudio y la puesta en valor de la identidad y los valores culturales y del patrimonio histórico de los pueblos, a crear o equipar espacios culturales o a facilitar el acceso y la manifestación de la cultura, especialmente de los colectivos excluidos.

Objetivo 2: Salvar vidas, aliviar el sufrimiento y proteger los derechos de las víctimas de catástrofes naturales o conflictos bélicos, garantizando su dignidad

A pesar de los esfuerzos realizados, el sufrimiento humano generado por las crisis humanitarias, sean debidas a desastres naturales, a conflictos bélicos, a problemáticas ambientales u otras causas, ha continuado incrementándose en los últimos años. En 2012 se produjeron 357 desastres naturales que dejaron un balance aproximado de 9.655 víctimas mortales y afectaron a 124,5 millones de personas en todo el mundo. Se contabilizaron 38 conflictos armados que afectaron a más de 172 millones de personas con grave impacto en la sociedad civil e incesantes violaciones de derechos humanos destacando los

casos de Siria, Afganistán, Irak y Pakistán a lo que se suma la crisis del Sahel²².

A este panorama se añade el momento actual de importantes restricciones presupuestarias siendo la acción humanitaria (AH) una de las grandes afectadas²³. Todo ello ha contribuido a lo que se ha venido a llamar el “desmantelamiento de la AH”²⁴ corriendo el riesgo de malograr los importantes avances en la profesionalización y calidad de la acción humanitaria que se habían adquirido en los últimos años.

En este difícil contexto, desde Andalucía se quiere renovar y reforzar la apuesta por no olvidar a las poblaciones que más sufren en el planeta. En este nuevo ciclo de planificación el reto es consolidar el modelo andaluz de acción humanitaria recogido en el Programa Operativo de Acción Humanitaria (POAH)²⁵, incorporando la experiencia que los agentes humanitarios andaluces han acumulado en los últimos años.

El modelo de AH andaluz adopta la definición del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y se compromete con la iniciativa de la Buena Donación Humanitaria²⁶ como marco de reflexión para los donantes para establecer acciones y mecanismos que fomentan la responsabilidad y la transparencia, así como con las Directrices de Oslo²⁷ y el Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria²⁸.

En la definición del Comité de Ayuda al Desarrollo de Acción humanitaria se señala que “La ayuda humanitaria incluye: prevención de desastres y preparación; provisión de cobijo, alimento, agua y saneamiento, servicios de salud, y otros elementos de asistencia para el beneficio de la población afectada y para facilitar el retorno a sus vidas y medios de sustento normales; medidas para promover y proteger la seguridad, bienestar y dignidad de los civiles y de aquellos que no toman parte de las hostilidades y la rehabilitación, reconstrucción y asistencia de transición mientras la situación de emergencia persista. Las actividades para proteger a las personas o propiedades mediante el uso o el despliegue de la fuerza están excluidas”.

22

CRED (2013).

²³ En 2012 la aportación a la AOD de los países miembros del CAD se redujo en un 4% y se produjo la mayor proporción de necesidades no cubiertas de llamamientos consolidados de la ONU en más de una década. IECAH (2013).

²⁴ IECAH (2013).

²⁵ Decreto 354/2010 de 3 de agosto por el que se aprueba el Programa Operativo de Acción Humanitaria 2010-2012.

²⁶ Se refiere a los 23 compromisos de la llamada “Good Humanitarian Donorship” (GHD) establecidos por la comunidad de donantes y a los que España se adhirió en el año 2004. Se referencian en el POAH adaptados a Andalucía.

²⁷ OCHA (2007). Directrices para la utilización de recursos militares y de la defensa civil de extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre.

²⁸ Diario Oficial de la Unión Europea (2008/C25/01). Las instituciones de la Unión Europea y los Estados miembros se comprometen a coordinar su acción basándose en principios comunes en sus intervenciones de ayuda humanitaria.

Se parte de que los objetivos de la AH son²⁹:

Salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante y después de las crisis –provocadas por el hombre o por desastres naturales- así como prevenir y reforzar la capacidad de respuesta para cuando sobrevengan tales situaciones.

Por lo tanto, la acción humanitaria de Andalucía se articula sobre una intervención integrada, orientada a personas en situación de vulnerabilidad víctimas de catástrofes naturales o bélicas, especialmente mujeres, niñas y niños, con el objetivo **de salvar vidas, aliviar el sufrimiento, proteger los derechos de las víctimas y garantizar su dignidad.**

El modelo de AH de Andalucía contemplado en el POAH, y que sigue estando vigente, tiene como rasgos definitorios su especificidad así como su enfoque integral y omnicompreensivo. De esta forma, la AH cuenta con características propias y específicas que la diferencian de otras finalidades de la cooperación para el desarrollo, guiándose por los principios humanitarios reconocidos internacionalmente. En consecuencia, para diferenciar una intervención de acción humanitaria se considerarán los siguientes elementos:

- **El contexto**, pues se actúa en espacios donde se suceden desastres de origen natural o humano y crisis humanitarias de carácter inminente o crónico potenciadas por un entorno de alta vulnerabilidad. Por las características de los contextos en que se desarrolla la AH cobra especial relevancia la consideración de la diversidad cultural y la adaptación de las intervenciones a las especificidades étnico-lingüísticas, ambientales y socio culturales de la población.
- **Las necesidades y la población destinataria**, pues las acciones estarán dirigidas a salvar vidas, aliviar el sufrimiento, atender necesidades inmediatas y a proteger a las personas afectadas directamente por los desastres y las crisis respondiendo exclusivamente a criterios de libre valoración de necesidades. Por ello, en la asignación de recursos primarán los criterios humanitarios de orientación a aliviar el sufrimiento de forma indisoluble de la protección de los derechos fundamentales de las poblaciones.

Se priorizará a las personas afectadas más vulnerables, considerando las especiales circunstancias de mujeres y niñas y de la población desplazada y refugiada. Se atenderá a la vulnerabilidad que se produce de forma inherente al desplazamiento forzado. Partiendo del reconocimiento de que las causas del desplazamiento son múltiples, no se deberá ignorar el sufrimiento soportado por las personas víctimas de conflictos armados por su magnitud y efectos en la población. De igual forma, se quiere prestar atención a los efectos que está generando el cambio climático y el deterioro del medio ambiente en los movimientos de población y a la situación de alta vulnerabilidad en que son colocadas muchas personas³⁰.

²⁹ Primero de los "Principios y Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria".

³⁰ Según el Informe sobre Desastres Mundiales en 2012 había 75 millones de personas desplazadas. 15 millones de ellas eran personas refugiadas por causa de conflictos. Aproximadamente un millón de estas personas eran solicitantes de asilo y alrededor de 26,4 millones se encontraban desplazadas internamente a causa de conflictos armados; se estima que otras 15 millones de personas tuvieron que desplazarse como consecuencia de proyectos de desarrollo y, finalmente, unos 15 millones de personas se vieron obligadas a huir de sus hogares debido a desastres naturales. IFRC (2013).

Mediante la AH se contribuirá a reducir la situación de vulnerabilidad de las personas y a generar instrumentos para reconstruir sus medios de vida, tratando de prevenir futuras crisis.

- **Los principios humanitarios** reconocidos internacionalmente que deben cumplir todas las acciones que se realicen y de los que son garantes los agentes humanitarios. La acción humanitaria andaluza reafirma su compromiso con tales principios y con la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, enfatizando la independencia de la ayuda que se preste desde Andalucía de intereses y objetivos geoestratégicos, económicos o militares y respondiendo únicamente a objetivos humanitarios:
 - a. Humanidad: La acción humanitaria tiene como objetivo prevenir y aliviar el sufrimiento humano mediante acciones dirigidas a salvar vidas y a restablecer la dignidad de las personas.
 - b. Universalidad: Cualquier víctima de desastres de origen natural o humano debe ser socorrida independientemente de sus creencias políticas, de su credo, de su condición étnica o de diferencia de cualquier tipo. La asistencia es un derecho y un deber humanitario para todas las personas y Estados y constituye una obligación legal y ética de la comunidad internacional.
 - c. Imparcialidad: La ayuda humanitaria debe otorgarse únicamente en función de las necesidades y tras una libre y minuciosa valoración de las mismas, dirigiéndose a aquellas personas que más lo requieren sin ningún tipo de discriminación.
 - d. Independencia: Se garantizará la autonomía de los objetivos humanitarios de objetivos políticos, económicos, militares u otros, no subordinándose a ellos y los gobiernos respetarán los mandatos e independencia de los actores humanitarios.
 - e. Neutralidad: No se favorecerá a ninguna de las partes en un conflicto armado ni se tomará partido en una disputa, evitando que en cualquier situación conflictiva pueda interpretarse como favorable a una de las partes implicadas o en detrimento de la otra.
 - f. Consentimiento: La asistencia no podrá imponerse por lo que se contará con el consentimiento para intervenir por parte del Estado o en su caso de las autoridades formales, informales o partes en conflicto, así como con la aprobación de la población beneficiaria. En función de los contextos, este principio deberá articularse con los de neutralidad, imparcialidad e independencia.
 - g. Participación de las personas damnificadas, empoderamiento y rendición de cuentas: Se promoverá la participación a título individual o a través de organizaciones representativas en el proceso de toma de decisiones y en la gestión de los recursos adaptándose a las características étnicas y culturales de la población y con especial consideración de las necesidades e intereses específicos de mujeres, niñas y niños. Se promoverá el empoderamiento de las personas mediante mecanismos que aseguren la participación directa de la comunidad, el consentimiento y la implicación real de las personas beneficiarias en las actuaciones. Se deberán incluir criterios de rendición de cuentas ante las poblaciones con las que se trabaje y ante otros actores.
 - h. Testimonio y Protección: Las actuaciones humanitarias estarán orientadas a proteger a las

víctimas, preservar su dignidad y sus derechos fundamentales, de forma que junto con las actividades asistenciales se podrán incluir acciones de sensibilización, "advocacy", incidencia en actores locales o internacionales, o testimonio, que contribuyan a la consecución de los objetivos de las intervenciones. Se podrán contemplar actividades de sensibilización, difusión e incidencia sobre las problemáticas humanitarias y la situación en la que se encuentran las poblaciones afectadas por las crisis.

Otras de las **características que definen el modelo de AH andaluz son:**

- A. Su adaptación a las capacidades andaluzas.
- B. El avance hacia un enfoque de vinculación entre la Ayuda Humanitaria, la Reconstrucción y el Desarrollo (VARD).
- C. El fomento de la coordinación con otros agentes humanitarios.
- D. Su orientación a reducir las vulnerabilidades.
- E. La aplicación de un enfoque basado en derechos humanos.
- F. La propuesta de la atención y respuesta rápida y flexible.
- G. La incorporación del enfoque de género en desarrollo, potenciador de las capacidades de las mujeres para afrontar las crisis.
- H. La apuesta por la calidad, el seguimiento, evaluación y rendición de cuenta.
- I. Su alineación con los enfoques internacionales más avanzados y comprometidos.

Las crisis agudizan las múltiples formas de discriminación contra las mujeres y las niñas y exacerbando su exposición a diferentes formas de violencia. Ello convierte a la integración de la **equidad de género en la AH** en una prioridad y un rasgo diferenciador de la AH que se realice desde Andalucía, que tendrá en especial consideración la situación de las mujeres y niñas en las crisis, potenciando sus capacidades para afrontarlas y contribuyendo a su protección mediante la puesta en marcha de medidas concretas dirigidas a no perpetuar la situación de vulneración de sus derechos fundamentales y contribuyendo a poner en valor las aportaciones de las mujeres en contextos de crisis. En especial se abordará la identificación y tratamiento de las situaciones de violencia sexual, incluyendo acciones de reparación a víctimas, y se promoverá que todos los proyectos de AH desarrollen medidas concretas que garanticen la especial atención que requieren mujeres, niños y niñas en las situaciones de crisis.

Algunos de los avances en la integración de la perspectiva de género en acción humanitaria, han quedado recogidos en el *Manual de Pautas* y en el *Cuaderno de Campo para la integración efectiva de la perspectiva de género en la acción humanitaria*, documentos que proponen herramientas para su efectiva integración en la AH andaluza.

También es necesario considerar los efectos devastadores del cambio climático, que provocan un aumento de la frecuencia y virulencia de los desastres naturales. Tres de cada cuatro crisis humanitarias están relacionadas con el clima, por lo que éste debe ser un ámbito de actuación clave.

Así, la cooperación andaluza trabajará por:

- Desarrollar intervenciones humanitarias en contextos donde se suceden desastres de origen natural o humano y crisis humanitarias de carácter inminente o crónico potenciadas por un entorno de alta vulnerabilidad.
- Asistir y preservar la dignidad de las personas en situación de mayor vulnerabilidad, con especial consideración de la situación de mujeres, niñas y niños y de las poblaciones desplazadas y refugiadas, y en aquellas a consecuencia de conflictos armados.
- Desarrollar intervenciones humanitarias regidas por los principios de humanidad, universalidad, imparcialidad, independencia, neutralidad, consentimiento, participación y rendición de cuenta, testimonio y protección de las víctimas.

Como se señalaba anteriormente, la AH andaluza parte de una consideración omnicompreensiva que va más allá de la ayuda inminente y la respuesta de emergencia por lo que se trabajará en las siguientes 4 líneas estratégicas:

- **Prevención en una doble vertiente:**
 - Prevención, preparación y mitigación ante desastres naturales recurrentes que supongan un riesgo directo e inminente para la población. El objetivo es evitar o reducir las consecuencias que los riesgos pueden tener en una población determinada, mediante la inclusión de estrategias de alerta temprana y planes de contingencia en las comunidades. Para el desarrollo de este tipo de intervenciones se tendrá en cuenta el enfoque de Reducción de Riesgo de Desastres (RRD) y el Marco de Acción de Hyogo³¹ e instrumentos internacionales específicos que lo complementen o actualicen.
 - Prevención y/o mitigación de conflictos, desde un enfoque de seguridad humana, mediante la puesta en marcha de acciones reactivas tempranas, de reducción de tensiones o que ataquen las causas de los conflictos con el objetivo de contribuir a la construcción de la paz, garantizando la presencia de las mujeres en los espacios de toma de decisiones.
- **Crisis crónicas, de larga duración o crisis olvidadas:** La cooperación andaluza consolida su apuesta por prestar especial atención a las llamadas crisis crónicas, que son las que más víctimas se cobran en el mundo y a su vez las más desatendidas por la comunidad internacional, con énfasis en las enfermedades olvidadas, así como en aquellas personas que viven situaciones prolongadas de refugio o desplazamiento³². Se priorizará el apoyo a intervenciones en África Subsahariana al ser el continente en el que se concentra gran parte de estas crisis y donde se cuenta con la presencia de agentes humanitarios andaluces.

³¹ Conferencia Mundial para la Reducción de Desastres, 2005, Kobe, Japón. El Marco de Acción de Hyogo (2005/2015) fue adoptado por 168 estados miembros de Naciones Unidas con el objetivo general de "aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades, para lograr una reducción considerable de las pérdidas que ocasionen los desastres ..."

³² La definición de ACNUR de una situación de refugiado prolongada es aquella en la que 25.000 refugiados o más de la misma nacionalidad llevan al menos cinco años en el exilio en un determinado país de asilo. Basándose en esta definición, se calcula que al concluir 2012 había alrededor de 6,4 millones de refugiados en esta situación. Estos refugiados vivían en 25 países de acogida que representaban un total de 30 situaciones prolongadas.

Se podrá atender este tipo de crisis en áreas no prioritarias, en función de la magnitud y gravedad de los efectos de una determinada crisis en la población y de la existencia de posibilidades efectivas y capacidades concretas de los agentes para tener un impacto sobre la problemática humanitaria que se aborde.

- **Intervenciones de emergencia:** Se seguirán atendiendo las emergencias humanitarias que surjan, incluyendo las acontecidas en países no prioritarios de la cooperación andaluza, en función de la gravedad de la crisis, de la capacidad operativa y de acceso de los agentes (experiencia previa y presencia en la zona) y de la disponibilidad presupuestaria.

La coordinación en este ámbito es crucial, por lo que los instrumentos acordados para ello, fundamentalmente el Grupo Operativo de Acción Humanitaria, el Subgrupo de Trabajo de Emergencia o el Comité de Emergencias que se establezca, según lo contemplado en el POAH, deben dotarse de las herramientas y protocolos necesarios para desplegar todas sus capacidades, garantizando la agilidad de la respuesta de los agentes andaluces en la acción humanitaria, de manera coordinada con la cooperación española.

- **Recuperación temprana y rehabilitación post desastres** como respuesta directa en el corto y medio plazo al acontecimiento de un desastre determinado. Puede incluir actuaciones destinadas a la rehabilitación física, productiva, psicológica o institucional, así como al restablecimiento de los servicios esenciales, como son la educación y la salud, y la reparación de daños. En este ámbito se prestará atención a la situación de riesgo generada por los impactos del cambio climático.

Las acciones de recuperación temprana y de rehabilitación constituyen un nexo imprescindible entre la acción humanitaria y los procesos generales de desarrollo, vinculando la respuesta inminente a desastres con la continuidad de los procesos y la construcción de capacidades. Así, la rehabilitación deberá contribuir a disminuir la vulnerabilidad de las personas y a mejorar su calidad de vida. La adopción de enfoques de resiliencia asociados a estos ámbitos de la AH es una cuestión novedosa que precisa de reflexión y análisis para concretar su alcance en la AH andaluza.

La visión omnicomprendensiva de la ayuda supone a su vez, que todas las intervenciones humanitarias incorporen elementos que faciliten la coherencia con las acciones de desarrollo. En el año 2010 se incorpora el criterio de conectividad como uno de los aspectos claves de la AH, pues este criterio tiene como objetivo favorecer la aplicación del enfoque de contiguuum en la AH de forma que las intervenciones humanitarias incorporan estrategias de salida o de continuación, favoreciendo la articulación de diferentes ámbitos de la ayuda. En este sentido, se continuará trabajando para favorecer la necesaria vinculación entre las actuaciones humanitarias y de desarrollo, aplicando el enfoque VARD en aquellos escenarios en que sea posible y necesario.

Se promoverá la evaluación en las actuaciones humanitarias para incorporar lecciones aprendidas y facilitar la rendición de cuenta, observando estándares de calidad propios del ámbito humanitario en función del tipo de intervención de que se trate (estándares del Proyecto Esfera, HAP, protocolos internacionales para el envío de bienes, protocolos aplicables a la ayuda alimentaria, entre otros) así como metodologías específicas como son las de sensibilidad al conflicto (PCIA) y de "Acción Sin Daño". También se tendrán en cuenta las herramientas y recomendaciones específicas emanadas del Sistema de Naciones Unidas, tales como las indicaciones de los "cluster", las evaluaciones ambientales rápidas o las directrices sobre la integración del enfoque de género y la diversidad cultural.

En coherencia con el firme compromiso de la cooperación andaluza de no relegar al olvido y a actuaciones coyunturales a las poblaciones más vulnerables víctimas de conflictos y de desastres naturales, y para garantizar la efectiva aplicación del marco de trabajo establecido en este Plan director para la acción humanitaria, se destinará al menos el 10% del presupuesto a este objetivo específico.

Las intervenciones de acción humanitaria que se desarrollan en colaboración con organismos multilaterales y en los campamentos de personas refugiadas saharauis contarán con un marco estable de financiación en los presupuestos de la Junta de Andalucía, respondiendo así al mandato expreso del Parlamento de Andalucía surgido del Debate del Estado de la Comunidad 2014 donde *insta al Consejo de Gobierno a incrementar la ayuda humanitaria y de desarrollo al pueblo saharauí a través de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional.*

Objetivo 3: Contribuir a la defensa de los derechos humanos, la promoción de la paz y los valores democráticos

La paz, el ejercicio pleno de los derechos humanos y las libertades y los valores democráticos están directamente relacionados con el desarrollo de los pueblos y, en este sentido, la cooperación andaluza siguiendo los mandatos del Estatuto de Autonomía para Andalucía y la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de Andalucía, debe velar por el respeto y la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales y, especialmente, el derecho a la igualdad de todos los seres humanos sin distinción de sexo, raza, cultura y religión.

El aseguramiento y fortalecimiento de la paz es consustancial al respeto y tutela efectiva de los derechos humanos, por lo que la cultura de paz se sustenta en valores fundamentales como el respeto a la libertad, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres. Naciones Unidas (1998, Resolución A/52/13) define la cultura de paz como una serie de valores, actitudes y comportamientos que rechazan la violencia y previenen los conflictos tratando de atacar sus causas para solucionar los problemas mediante el diálogo y la negociación entre las personas, los grupos y las naciones.

Así, la cooperación andaluza trabajará por:

- Promover el diálogo, la paz y la tolerancia entre pueblos.
- Asegurar el respeto y promoción de los derechos humanos.
- Reforzar los procesos de memoria democrática, promoviendo el intercambio entre los pueblos y las experiencias de recuperación de memoria.
- Reconocer el valor en la lucha contra cualquier tipo de violación de los derechos humanos.

En el compromiso con la defensa de los derechos humanos, los valores democráticos y la cultura de paz se analizarán vías de participación social, como cimientos imprescindibles para la consecución de la paz y la seguridad, impulsando prácticas de participación democrática en todos los sectores de la sociedad, gobierno y administración de manera transparente y responsable. En este sentido, se dará especial relevancia al trabajo que desde la sociedad civil se viene desarrollando en la promoción de valores democráticos y la superación, reducción y evitación de todo tipo de violencias, así como la recuperación de memoria colectiva como elemento de desarrollo de los pueblos, apostando por una visión transformadora que tiene su apoyo en las bases de la cultura de paz.

Como señala la UNESCO en relación con la promoción de la paz y la seguridad, a lo largo de estos años se han conseguido algunos logros orientados a vertebrar como eje principal la seguridad humana como un valor esencial, lo cual consolida las líneas de trabajo que fortalecen la negociación bajo soluciones pacíficas, con el establecimiento de los mecanismos necesarios para una participación activa de la sociedad reforzando los instrumentos que la hagan posible, permitiendo, así, desarrollar las iniciativas de fortalecimiento democrático de los pueblos.

Del mismo modo, la promoción de la participación en iniciativas de construcción colectiva de la memoria democrática de los pueblos y en negociaciones de paz, así como de fortalecimiento de la democracia, nos obligan a orientar nuestra mirada hacia procesos abiertos como pueden ser el actual proceso de paz abierto en Colombia y en los procesos de participación democrática de los países ligados a la “primavera árabe”, colocando en la corriente principal de sus procesos el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En este sentido, tal y como se señala en la Declaración de los Derechos Humanos se debe afianzar el respeto y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como favorecer y consolidar la democracia y las reformas democráticas, especialmente mediante el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, ofreciendo apoyo y solidaridad a quienes defienden los derechos humanos y a las víctimas de la represión y la violencia y, de este modo, reforzar a la sociedad civil activa en el ámbito de los derechos humanos y el fomento de la democracia.

La democracia participativa, esto es, la participación de la ciudadanía en la definición de las prioridades de desarrollo y el diseño de las políticas públicas, adquiere una relevancia significativa para avanzar en los objetivos de paz, convivencia y ejercicio de derechos y libertades. Los consensos preliminares dirigidos a la construcción de la Agenda Post-2015 reconocen crecientemente la importancia del binomio participación y desarrollo. En esta línea se afirma por parte del Grupo de Alto Nivel de la ONU sobre la Agenda para el Desarrollo que, “después de 2015, la gente de todo el mundo quiere que sus gobiernos sean transparentes, responsables y sensibles respecto de sus necesidades. (...) (Las personas que tienen) voz en las decisiones que afectan a sus vidas, se convierten a la vez en resultados del desarrollo y facilitadores del mismo. Por lo tanto, lo que buscamos es un cambio radical en el reconocimiento de la paz y la buena gobernanza como elementos clave del bienestar, y no como una opción adicional”.

Abordar estos procesos de transformación solo es posible desde el diálogo igualitario y equitativo, herramienta de comunicación fundamental en los procesos de negociación, que no puede entenderse sin la promoción de la información con enfoque de género, donde se visualice la realidad de las mujeres en los conflictos, tal y como se señala en las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2106 y 2122, en las que se pone de relieve el papel de las mujeres en la lucha contra cualquier tipo de violencias, reconociendo el papel diferenciado que desempeñan quienes asesoran en cuestiones de género para asegurar una información más oportuna, objetiva, precisa y fidedigna.

La promoción de los derechos humanos, el fortalecimiento de los procesos democráticos y la recuperación colectiva de la memoria debe contar con las voces y experiencias de las mujeres, imprescindibles para que el acceso a la justicia y la lucha contra la impunidad sea una realidad, que los procesos de democratización sean consolidados y por tanto construidos desde la esencia de una sociedad justa.

En línea con el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 2.3 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos se proponen **3 líneas estratégicas** en este objetivo:

- **Verdad:** establecer los hechos respecto a las violaciones de derechos humanos ocurridas en el pasado.
- **Justicia:** investigar las violaciones cometidas en el pasado y, en el caso de que se reúnan suficientes pruebas admisibles, emprender acciones judiciales contra presuntos responsables.
- **Reparación:** dar reparación plena y efectiva a las víctimas y a sus familiares en sus cinco formas: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

La cooperación andaluza, desde su capacidad de actuación apoyará aquellas iniciativas que, en los países prioritarios determinados en el objetivo 1, junto con Colombia y Túnez, han iniciado su proceso de recuperación y restitución, haciendo una especial incidencia sobre la historia de las mujeres en dichos procesos, así como en los procesos abiertos de construcción de paz y nuevas vías de participación democrática. Conforman el núcleo de esta prioridad actuaciones, entre otras, tendentes a reparar los daños acaecidos por las violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado, fomentar los valores democráticos, promover valores, actitudes y comportamientos que rechacen cualquier tipo de violencias o en el intercambio de experiencias, desde una cooperación de ida y vuelta, sobre las iniciativas de recuperación de la memoria democrática, acompañar procesos de gobernanza o potenciar la calidad y pluralidad de la democracia, atendiendo a las miradas de hombres y mujeres en la construcción de una sociedad más justa, equitativa y democrática.

Se consideran los procesos de gestión del conocimiento y la promoción de la investigación que se desarrollan desde los ámbitos de la Universidad y de la sociedad organizada como fundamental para abordar las líneas estratégicas señaladas. Conocimiento que debe partir de la realidad de hombres y mujeres y las interrelaciones de género para que, como se señalaba anteriormente la información sea lo suficientemente fidedigna y precisa para actuar de manera adecuada. Un ejemplo de ello son las iniciativas existentes impulsadas conjuntamente entre el ámbito universitario y las ONGD sobre derechos humanos y democracia. También, hay que destacar que la Junta de Andalucía, en desarrollo de su defensa por el diálogo y una cultura de la paz y la no violencia, ha apoyado fundaciones tradicionalmente ligadas a la cooperación para el desarrollo desde la óptica de la sensibilización, la comunicación y el fomento de Andalucía como tierra de encuentros entre civilizaciones, como pueden ser las fundaciones Tres Culturas del Mediterráneo, Legado Andaluz y Barenboim-Said, Euroárabe, Casa Sefarad-Israel o Casa Árabe, que atesoran experiencias valiosas en la promoción del diálogo, la paz y la tolerancia entre pueblos y culturas del Mediterráneo, así como la convivencia entre culturas y religiones mediante el conocimiento mutuo y el intercambio de ideas y experiencias que fomenten un acercamiento entre los pueblos. Aunque se insertan en la defensa de una cultura de paz, su encuadre en la política de cooperación para el desarrollo no siempre es directo, por lo que durante este ciclo de planificación se realizará un trabajo encaminado a sistematizar la categorización de sus actividades de cooperación.

Objetivo 4: Fomentar el ejercicio de la ciudadanía global, solidaria, activa, crítica y responsable

La aprobación del Programa Operativo de Educación para el Desarrollo (POEpD) mediante Decreto 355/2010, de 3 de agosto, ha supuesto el resultado más relevante del anterior ciclo de planificación en relación con la EpD. Su singularidad radica en que recoge un modelo en el que han participado los diferentes agentes especializados y con competencia en la materia, concretándose conceptos que

resultan convenientes compartir para generar una visión conjunta que mejore el impacto de las actuaciones. Así, se define la Educación para el Desarrollo como un *proceso educativo activo y participativo, basado en conocimientos, actitudes y valores tendentes a promover una ciudadanía global, solidaria y comprometida en la lucha contra la pobreza, en el desarrollo humano sostenible y en el fomento de la paz desde la visión crítica de la realidad, la comprensión de las causas generadoras de desigualdades y de la interdependencia de las sociedades*. Esta definición nos lleva a asumir que la EpD, en consonancia con el concepto de ciudadanía global y de la Educación para el Desarrollo de quinta generación, es decir, transformadora de las relaciones de género, promueve transformaciones en tres planos:

- a) El personal, trabajando desde la educación en valores y favoreciendo la capacidad de aprendizaje individual y el análisis desde el sentido crítico.
- b) El local, trabajando en y desde las sociedades del norte para contribuir al logro de cambios en el modelo global de desarrollo que favorezcan los principios de justicia social, democracia participativa, solidaridad, equidad de género, respeto a la diversidad cultural y al medio ambiente.
- c) El global, siendo conscientes de la interdependencia entre las distintas sociedades y pueblos y apoyando iniciativas que integren la visión del Sur y luchen por la erradicación de la pobreza y por el desarrollo humano y sostenible en el mundo.

Este camino de transformación social y ejercicio de la ciudadanía global se asume como una tarea que, por los cambios que genera a nivel individual y colectivo, para ser efectiva debe hacerse desde un proceso educativo activo y participativo, es decir, un proceso que comprende y respeta los momentos y el desarrollo de cada persona y facilita y alimenta la participación activa desde las capacidades y cosmovisiones individuales, evitando los mecanismos de adoctrinamiento, persuasión, marketing o propaganda.

En este proceso de transformación, la EpD encuentra una aliada estratégica en la Comunicación para el Cambio Social entendida como un diálogo permanente, desde un modelo horizontal de construcción de saberes, un proceso educativo y comunicativo que busca la participación de todos los agentes sociales en el debate, reflexión y acción para construir colectivamente un modelo de desarrollo y que genera en las personas una visión más pro-activa y una actitud transformadora de su entorno, desde una visión local-global-local.

La comunicación es una herramienta de desarrollo que fomenta la construcción de la ciudadanía desde su derecho a comunicar, a estar informada y a participar activamente. De este modo es un instrumento de conocimiento y de reflexión crítica ante una sociedad globalizada e interdependiente.

En este sentido se plantea una educación para el desarrollo que proyecta los cambios a medio o largo plazo, pues están vinculados a procesos vitales individuales, y que pretende alcanzar objetivos de movilización, incidencia y participación activa globales en todas sus actuaciones, de manera transversal, mostrando los problemas y sus causas y favoreciendo la visión crítica de la realidad y de los mecanismos que generan desigualdades desde un enfoque basado en los derechos humanos, construyendo redes de equidad con el Sur y diseñando herramientas evaluativas que permitan medir esos procesos, insertándose en su conjunto en las áreas de sensibilización, educación-formación, incidencia política, movilización, comunicación e investigación.

Asumiendo estos planteamientos, vinculándolos a la noción de educación para el desarrollo de quinta generación, sumando la estrategia de la Comunicación para el Desarrollo desde el enfoque de derecho e incorporando algunas de las mejoras señaladas en la evaluación del PACODE, hay una serie de cuestiones que han de incluirse en las intervenciones para dotarlas de la perspectiva transformadora que se pretende:

- i) Orientar las actuaciones a la presión e incidencia: conscientes de que el cambio global es una cuestión que depende tanto del Sur como del Norte, se han de dotar de mayor relevancia los procesos de movilización e incidencia desde el empoderamiento comunicativo, explicitando las hojas de ruta encaminadas a ese objetivo, e incrementando las capacidades políticas de los distintos agentes educativos, favoreciendo el trabajo en red y la dinamización comunitaria.
- ii) Promover un enfoque transformador y de compromiso en la lucha contra la pobreza y el desarrollo: la EpD debe ofrecer alternativas para el compromiso y la acción, favoreciendo el trabajo con los agentes locales y vinculándose a sus problemáticas. Se pone el acento en el trabajo en las sociedades del Norte como principal estrategia de cooperación para conseguir el cambio de hábitos y valores que sustentan el actual orden mundial. Incluso las propuestas de sensibilización y de actuaciones concretas han de incorporar esta perspectiva transformadora.
- iii) Usar metodologías de aprendizaje dialógico, desde modelos comunicativos horizontales, poniendo en práctica el enfoque de la educación popular, potenciando el papel del educador o la educadora y del educando, e incorporando la perspectiva de la población participante mediante diagnósticos participativos.
- iv) Desarrollar herramientas evaluativas y de diagnóstico adecuadas que permitan identificar y seguir los procesos educativos, incorporando planes de mejora y orientaciones claras para su implementación, al igual que deben integrar las diversidades de situaciones y cosmovisiones que atienden a la diferencia de género, además de la generación de conocimiento sobre la práctica y la rendición de cuenta.
- v) Fortalecer una Ciudadanía comprometida por la justicia social, incorporando actuaciones encaminadas a abordar, confrontar y corregir condiciones de desigualdad y opresión, en consonancia con el enfoque basado en Derechos Humanos.
- vi) Facilitar la Presencia del Sur, lo que implica incluir en los procesos educativos una conexión entre lo local y lo global, considerar el trabajo conjunto con personas y organizaciones del Sur como una estrategia para promover un partenariado más equitativo, al tiempo que una mirada superadora de visiones tradicionalmente eurocéntricas y androcéntricas. Para ello, deben romperse estereotipos sobre el Sur mediante el análisis crítico del pensamiento hegemónico transmitido a través de los medios de comunicación, la construcción de redes que favorezcan el intercambio de experiencias y la expresión de agentes del Sur como agentes de cambio y protagonistas de su propio desarrollo, e incorporando la participación del Sur en todo el proceso.
- vii) Atender a una metodología coeducativa en los procesos educativos, entendiéndola desde la educación para la igualdad de oportunidades e impulsando valores que permitan relaciones desde la equidad y la igualdad social.
- viii) Implementar procesos de educación para el desarrollo capaces de poner el acento de las relaciones económicas sobre las personas, dotando a la vida de valores, saberes y conocimientos

aportados por modelos y enfoques directamente vinculados con la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de hombres y mujeres, donde se visibiliza la importancia de las tareas de cuidado para el sostenimiento de la vida y generación de redes de relaciones y flujos de trabajo interdependientes y corresponsables.

ix) Trabajar en torno a la participación infantil y otros derechos:

- Promover que niños, niñas y adolescentes disfruten activamente de la libertad de información, expresión y participación.
- Respetar la libertad del menor de tener o adoptar la religión o creencias de su elección y de manifestarlas, tanto en público como en privado.
- Promover el derecho de la infancia a disfrutar del juego y a las actividades recreativas propias de su edad, así como a participar en la vida cultural y las artes y el medioambiente.
- Adoptar medidas normativas, organizativas y educativas necesarias para garantizar la protección frente al maltrato, las humillaciones y los abusos sexuales, previniendo los riesgos de perjuicios físicos o mentales de cualquier tipo. Así mismo, promover el conocimiento de la infancia de los riesgos presentes en su entorno y fomentar el desarrollo de medidas de autoprotección.
- Garantizar la protección frente a cualquier forma de discriminación por razón de cultura, religión, origen, idioma, sexo o de cualquier índole.

En términos generales, y en relación con las finalidades, las intervenciones de EpD han de estar vinculadas e integrar contenidos y metodologías coherentes con los principios de la educación en valores, teniendo como meta el trabajo a favor de la deconstrucción de los “valores” integrados en el modelo de desarrollo actual y asimilados en el acervo cultural, y la capacitación y el ejercicio de los valores relacionados con la solidaridad, la paz, la cooperación y la resolución pacífica de los conflictos y la equidad efectiva entre hombres y mujeres. En este sentido las intervenciones considerarán de forma transversal el principio de no discriminación, concretándose éste en el trabajo a favor de la lucha por la equidad de género, tanto en las sociedades del norte como las del sur, el fomento de la interculturalidad, el respeto a la diversidad, la protección, la defensa de colectivos especialmente vulnerables y el reconocimiento del medio ambiente como sujeto de derechos. Además, las intervenciones centradas en los niños y niñas deben incluir de forma transversal la promoción de los derechos de la infancia, al menos en cuatro ámbitos de acción: la educación en derechos de la infancia, la participación infantil, la protección de la infancia frente al maltrato, el abuso y la discriminación y el clima escolar.

Así, la cooperación andaluza trabajará por:

- Promover los valores, comportamientos y aptitudes favorables a la cooperación, la paz, la justicia, los derechos humanos, la equidad de género, la solidaridad entre las personas y los pueblos.
- Facilitar la adquisición de una visión constante y crítica sobre la realidad, tanto a escala local como global, analizando los distintos modelos de desarrollo y las causas y mecanismos que generan desigualdades mundiales.
- Incidir en los mecanismos que generan desigualdades, con especial incidencia en el principio de no discriminación, concibiendo género como una categoría analítica que atraviesa a todos ellos, el principio

de observar siempre el interés superior de la persona protegida, el principio del derecho a la vida digna, la supervivencia y el desarrollo, y el principio a la participación y a ser escuchada.

- Promover una cultura de la responsabilidad en los intercambios económicos, conforme a los principios del comercio justo, el consumo responsable y crítico, la soberanía alimentaria y la economía de los cuidados.

- Integrar la perspectiva del Sur, facilitando la comprensión de la interdependencia entre las sociedades de las diferentes regiones del mundo y los nexos estructurales entre el Norte y el Sur, y potenciando las actitudes relacionadas con la interculturalidad, el respeto a la diversidad y el respeto mutuo.

- Potenciar la capacidad de la ciudadanía a movilizarse y comprometerse en acciones personales y colectivas de solidaridad, tanto con vistas a generar cambios en la estructura de valores de la sociedad civil, como con la perspectiva de desarrollar acciones de incidencia política o involucrarse en iniciativas de democracia participativa que influyan en los espacios de toma de decisiones.

- Promover la creación de redes estables entre los agentes de cooperación, y entre éstos y la sociedad andaluza, coordinando los esfuerzos de los distintos agentes, fortaleciendo los vínculos con la sociedad civil y dotando de mayor peso a las acciones de movilización e incidencia política.

- Promover la integración y articulación de redes, instituciones y organizaciones que afronten la educación para la equidad de género, con la puesta en marcha de actuaciones que fomenten los procesos coeducativos y abordar nuevas herramientas educativas que permitan la construcción de relaciones más justas y equitativas, a través del trabajo desde las emociones, la afectividad y el saber derivado de la práctica.

- Promover el empoderamiento comunicativo de la ciudadanía como sujeto activo del derecho a la información y a la comunicación, como fortalecimiento de los valores democráticos y de solidaridad.

Las categorías de actuación se han clasificado en función de la diferente metodología de implementación. Se hace necesaria esta distinción pues se trata de distintas estrategias, todas necesarias, de un mismo proceso, pero que surgen de diferentes metodologías en la detección de la demanda-diagnóstico, en la ejecución y en la evaluación. Así, se plantean **3 líneas estratégicas** de actuación en los ámbitos de la educación formal, no formal e informal:

- **Sensibilización:** Impulsar procesos de sensibilización que fomenten la cultura de la solidaridad y el compromiso mediante acciones de sensibilización sobre temáticas vinculadas a la EpD.

- **Intervención en procesos educativos:** La promoción de la EpD en todos los niveles educativos de la educación formal y en todos los grupos que conforman la comunidad educativa, así como con otros grupos sociales y colectivos en el ámbito de la educación no formal e informal, promoviendo procesos de participación social.

- **Comunicación para el cambio social:** acciones que permitan la promoción de procesos de empoderamiento comunicativo de la ciudadanía, desde los derechos a la comunicación, implicando acciones relacionadas con el conocimiento de este derecho, la incidencia a través de redes con otros actores, y el impulso de su ejercicio como exponente de la participación y transformación.

El fortalecimiento de las capacidades de los agentes andaluces de cooperación sigue siendo una prioridad. En materia de EpD se ha manifestado la necesidad de promover la presencia de especialistas educativos en las organizaciones, cuyo rol debe quedar sustentado exclusivamente en las capacidades educativas y transformadoras. También se ha detectado la idoneidad de promover la reflexión, el estudio y el análisis sobre las experiencias y metodologías de trabajo en la cooperación para el desarrollo. En consonancia con todo ello, se deben fortalecer los espacios de coordinación institucional vinculados a la EpD (Grupo de Educación para el Desarrollo del Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo), dotándolo de mayor operatividad y representatividad en relación a los agentes que trabajan en la temática en Andalucía.

Fundamentales en el trabajo con los agentes de EpD, y enmarcándose en la mejora de la coordinación, son los espacios de trabajo conjunto con las administraciones públicas con competencias en aspectos educativos, principalmente la Consejería con competencias en educación, así como los medios de comunicación públicos andaluces. Además, se fortalecerá la coherencia con las políticas públicas andaluzas promoviendo actuaciones que garanticen la equidad entre mujeres y hombres en la educación formal en aplicación del Plan Andaluz de Igualdad entre hombres y mujeres en la educación.

Objetivo 5: Fortalecer las capacidades de los agentes andaluces y promover la innovación y transmisión de conocimiento

La inclusión de la modalidad de proyectos y programas de formación e investigación en la Orden del año 2010 de bases reguladoras de las subvenciones a las ONGD en el ámbito de la cooperación, la renovación de los marcos de colaboración con las Universidades públicas andaluzas y el apoyo a actividades formativas del resto de agentes de cooperación, han permitido afianzar este tipo de actuaciones, integrando la formación y la investigación como elementos fundamentales de la política de cooperación al desarrollo andaluza.

Consciente de la importancia de contar con profesionales de alta cualificación para liderar la búsqueda de soluciones a contextos complejos y cambiantes, especialmente en aquellos sectores en los que la cooperación andaluza aporte valor añadido o tenga ventaja comparativa, así como la importancia de la colaboración y la transmisión de conocimientos entre los territorios de allá y de acá, la cooperación andaluza trabajará por:

- Fortalecer y desarrollar las capacidades de los agentes andaluces mediante el apoyo a la formación especializada.
- Mejorar el conocimiento de los agentes andaluces sobre los procesos que influyen en el desarrollo socioeconómico de los países empobrecidos mediante el fomento de la investigación.
- Resolver problemas concretos del desarrollo en los países socios, con tecnologías apropiadas y métodos adaptados para ello, con un tratamiento integral de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.

La formación y la investigación para mejorar el conocimiento de agentes andaluces sobre los procesos que influyen en el desarrollo socioeconómico de los países menos desarrollados (estudios sobre el

desarrollo) o en la calidad de la ayuda que prestan abarcarán temas, entre otros, como el Fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y de sus organizaciones, la Equidad de género y género en el desarrollo, el Medio ambiente y desarrollo sostenible, el Fomento de la diversidad cultural, la Eficacia y Calidad de la ayuda, el ciclo de las intervenciones en la cooperación internacional para el desarrollo: identificación, formulación, gestión, seguimiento y evaluación, la Acción Humanitaria, la Educación para el Desarrollo, la Paz y resolución de conflictos, la Economía social en el Desarrollo, el Comercio justo, los Derechos humanos y Cooperación o el Voluntariado en la cooperación internacional para el desarrollo.

Así, se plantean **2 líneas estratégicas** de actuación:

- **Formación** para el desarrollo.
- **Investigación e innovación**

La **formación** para el desarrollo está dirigida a la formación de la ciudadanía, a los agentes educativos, al personal técnico vinculado a acciones de cooperación de ONGD, instituciones públicas o cualquier otro agente de cooperación, así como al personal voluntario vinculado a acciones de cooperación, con el fin de mejorar su capacitación como profesionales de la cooperación para el desarrollo.

Conforman el núcleo de esta prioridad actuaciones, entre otras, tendentes a mejorar la formación general y específica en cooperación, mediante la concesión de becas, la realización de cursos de postgrado; la organización de seminarios y congresos específicos, y la realización de estudios especializados.

Junto al apoyo financiero a los agentes de cooperación, también se realizarán desde la AACID actividades formativas sobre cuestiones básicas en la formulación, seguimiento, justificación y evaluación de las intervenciones.

La cooperación internacional para el desarrollo, como campo de conocimiento, requiere de la innovación necesaria para avanzar en la consecución de resultados. Las actividades de **investigación e innovación** en cooperación internacional para el desarrollo deben estar orientadas a resolver problemas concretos de desarrollo en los países prioritarios, con tecnologías y métodos apropiados y a mejorar el conocimiento de los agentes andaluces sobre los procesos que influyen en el desarrollo socioeconómico de los países menos desarrollados o en la calidad de la ayuda que prestan, de forma que sean capaces de diseñar y gestionar mejores intervenciones de desarrollo con resultados concretos que aumenten el impacto de la cooperación andaluza en el objetivo final de erradicación de la pobreza. Desde el ámbito de la cooperación para el desarrollo se trabajará en este ciclo de planificación con el sistema andaluz de ciencia y tecnología con el objetivo de evitar tecnologías que generen desigualdades en otras partes del mundo.

Conforman el núcleo de esta prioridad actuaciones, entre otras, tendentes a investigar sobre cualquier aspecto del desarrollo de los países, a estudiar la eficacia y calidad de la ayuda al desarrollo, a mejorar el conocimiento científico sobre problemas concretos en los países socios o a transferir tecnologías andaluzas que coadyuven a resolver cuestiones relacionadas con la provisión de servicios sociales básicos. Las actuaciones de este objetivo procurarán fomentar el trabajo en red, en agrupaciones en las que participen diversos tipos de actores, integrando en el sistema a otros agentes del conocimiento, e incidir en la transferencia y socialización de la innovación para ponerla al servicio del desarrollo.

El cuerpo de conocimientos generado en Andalucía en relación con la integración de la perspectiva de género en el desarrollo propiciado por el movimiento feminista serán puestos en valor en este ámbito de la

cooperación, contribuyendo así a la disminución de la brecha de género y suponiendo, así, un valor añadido en la lucha contra la discriminación por género.

Partiendo del análisis de las capacidades existentes en la formación, investigación e innovación en cooperación para el desarrollo en Andalucía se tratará de favorecer la participación de los agentes de cooperación en la configuración de una red multidisciplinar de colaboración e intercambio de ideas y experiencias que ofrezca insumos a los procesos de planificación en este ámbito. Igualmente, se fomentará la participación de los medios públicos andaluces como colaboradores en la producción y difusión de contenidos formativos sobre cooperación para el desarrollo.

Para concretar la estrategia sobre formación, investigación e innovación se reactivará y reforzará el Grupo de Trabajo de Formación e Investigación del Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo, para definir una propuesta acorde a las capacidades de los agentes andaluces en este ámbito que permita aprovechar las oportunidades detectadas, y que podrá concretarse en un Programa Operativo u otra figura de planificación.

Otro de los principales retos a los que se enfrenta el sistema de cooperación en general, y el andaluz en particular, es la descapitalización de conocimientos y experiencias motivada por la ausencia de recursos para mantener los niveles de contratación tradicionales. Ello redundará, especialmente a medio y largo plazo, en una pérdida de calidad de la cooperación andaluza, por lo que es necesaria la búsqueda conjunta de propuestas factibles que permitan la reinserción laboral de profesionales de la cooperación.

Objetivo 6: Promover la calidad de la cooperación, la gestión del conocimiento y la rendición de cuenta

La promoción de la calidad de esta política a partir de una adecuada planificación estratégica y operativa, que gestione y ponga en valor el conocimiento generado en sus actuaciones, sujeta a una evaluación que garantice el aprendizaje para mejorar e informar a la ciudadanía garantizando la transparencia, y todo ello considerando los enfoques, prioridades y orientaciones estratégicas a seguir, ha sido y sigue siendo un aspecto sustancial de la política pública de cooperación internacional para el desarrollo andaluz.

Así, los esfuerzos tendentes a promover la calidad de la cooperación, la rendición de cuenta y la gestión del conocimiento se centrarán en el desarrollo de **5 líneas estratégicas** relacionadas con la planificación, la gestión, la coherencia de políticas y la coordinación, el seguimiento y la evaluación y la integración de los enfoques y prioridades horizontales en el ciclo de la cooperación.

Adaptar y actualizar los procesos de planificación estratégica y operativa

Desde el enfoque geográfico, la orientación de planificación con la que trabajará la cooperación andaluza será la de poner en valor el sistema de planificación iniciado con el anterior PACODE para disponer de estrategias para cada país prioritario, para el continente africano y para el enfoque regional en América Latina,. También se analizará la posibilidad de trabajar con enfoque regional en África.

Estas estrategias, construidas con los agentes andaluces y con los actores locales, seguirán tomando como base la alineación, la apropiación y la complementariedad, especialmente con los Marcos de

Asociación de la cooperación española. Se configurarán, en línea con las recomendaciones de la Evaluación del PACODE como marcos estables de trabajo, sin caducidad preestablecida. El Grupo de Trabajo de Ayuda al Desarrollo del Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo y los Comités de Seguimiento propuestos en los Programas Operativos determinarán la oportunidad de su actualización, realizando su revisión periódica para adecuar su coherencia a este nuevo marco de planificación y a los cambios que en el contexto se detecten.

En el ámbito de la acción humanitaria y de la educación para el desarrollo, la renovación de sus Programas Operativos permitirá concretar aquellos planteamientos vigentes y acordes a la estrategia propuesta en este Plan. Junto a ello, se reactivarán los espacios de diálogo abiertos para conformar una estrategia en materia de formación e investigación.

Por una parte, será en los Planes temporalizados de la Cooperación Andaluza donde se recogerán las prioridades y las actuaciones a desarrollar en cada ejercicio presupuestario, concretando los objetivos, prioridades y recursos establecidos en coherencia con este PACODE y con el resto de documentos programáticos de la cooperación andaluza. Por otra parte, las directrices estratégicas del PACODE deben traducirse en orientaciones concretas a aplicar en la formulación de intervenciones con el objetivo de garantizar la coherencia integral del sistema, por lo que se revisarán los modelos de formulación puestos a disposición de los agentes andaluces de cooperación.

Mejorar y agilizar la gestión

Los procedimientos de gestión han sido profusamente legislados, armonizando algunos procesos y poniendo los cimientos para la administración electrónica, si bien las evaluaciones realizadas y las opiniones vertidas por los agentes andaluces de cooperación en los espacios de reflexión promovidos por la AACID ponen de manifiesto la necesidad de continuar con su simplificación.

Por ello, el objetivo es revisar la normativa de subvenciones a ONGD y publicar las bases reguladoras de las subvenciones al resto de agentes andaluces de cooperación; normas que recogerán los elementos diferenciadores y específicos de las acciones y colectivos destinatarios de las subvenciones en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo.

Dicha regulación irá en consonancia con la normativa que en materia de subvenciones para la cooperación internacional para el desarrollo se aprobará en previsión de lo dispuesto en la disposición adicional segunda del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, incluida mediante Decreto-Ley 11/2014, de 7 de octubre, y en su defecto, con lo dispuesto en el Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional.

Ahondar en la mejora de las plataformas habilitadas para solicitud de subvenciones y para otros procedimientos como el de calificación o el de inscripción en el Registro de Agentes Andaluces de cooperación, serán en materia de gestión, otros de los objetivos en este nuevo ciclo de planificación.

Avanzar en la Coherencia de Políticas para el Desarrollo y en la coordinación de actores

La coherencia de políticas es un enfoque sustancial de la cooperación internacional para el desarrollo del gobierno autonómico aboga porque la política de cooperación internacional para el desarrollo no tenga un

carácter "sectorial" sino que impregne el resto de políticas públicas.

.Como la define la OCDE, trabajar desde el enfoque de Coherencia de Política para el Desarrollo se concibe como *velar porque los objetivos y los resultados de la política para el desarrollo del Gobierno no se vean dañados por otras políticas del propio Gobierno que impactan sobre los países en desarrollo y que esas otras políticas, siempre que sea posible, apoyen los objetivos de desarrollo*. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo puede conceptualizarse como la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas de un país, lo que significa transversalizar el trabajo por el desarrollo en toda la acción gubernamental³³.

En su apuesta por la adopción de un enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo la Junta de Andalucía profundizará en este concepto, en el marco de sus capacidades y competencias, articulando una estrategia política para el establecimiento de un espacio de trabajo conjunto entre las administraciones del gobierno andaluz, donde se contemplen todas las dimensiones de este enfoque:

- Dimensión vertical: Convergencia entre valores, compromisos, mecanismos, acciones y recursos de la política de cooperación internacional al desarrollo.
- Dimensión horizontal: Convergencia entre diferentes políticas públicas en la promoción de los objetivos de desarrollo.
- Dimensión temporal: Consistencia a largo plazo de las acciones de la política pública en relación al desarrollo promovido.
- Dimensión global: Promoción de la acción colectiva y concertada entre los países donantes y receptores.

La adopción de un enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo necesita de una gobernanza multinivel donde los ámbitos administrativos de decisión se corresponsabilicen en el objetivo común de la política de cooperación internacional para el desarrollo, de forma que debe implantarse en Andalucía una visión global de todas las políticas públicas en relación con la promoción del desarrollo.

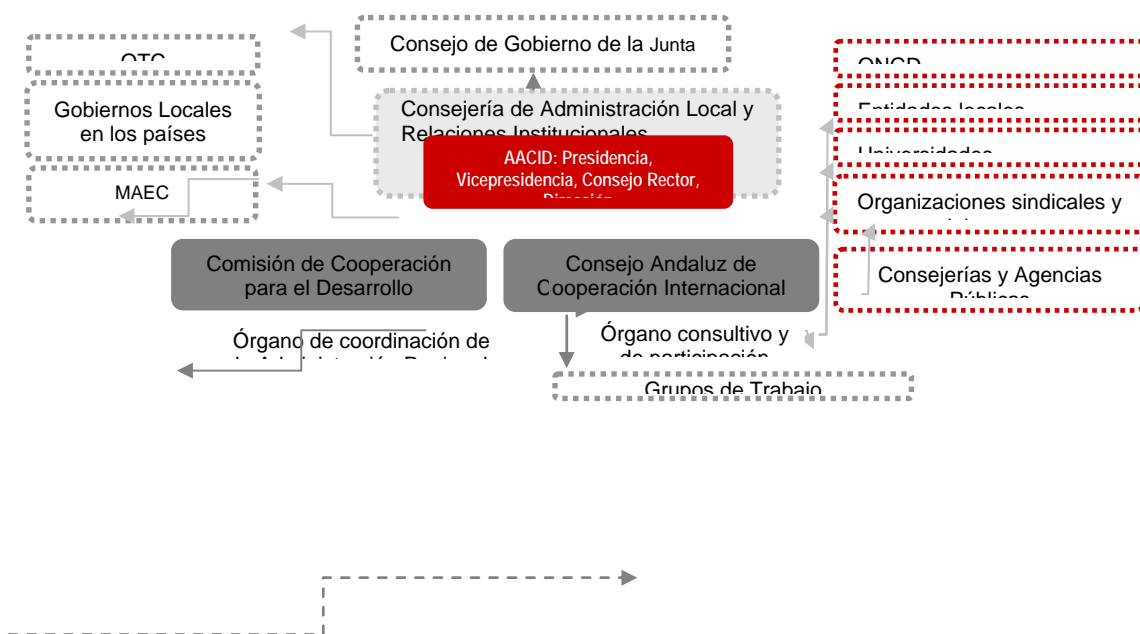
Sin confundir la coherencia de políticas con la coordinación y la complementariedad, en una cooperación internacional para el desarrollo asentada sobre dicha gobernanza, la coordinación y la complementariedad del sistema son elementos básicos para garantizar la calidad, el alineamiento y la apropiación, por lo que se reforzarán los espacios habilitados para ello:

- En la Comisión de Cooperación para el Desarrollo, órgano colegiado de representación equilibrada de la Administración de la Junta de Andalucía, se creará un Grupo de Trabajo de carácter técnico sobre Coherencia de Políticas, Gestión y Coordinación de la política de cooperación. El objetivo es reforzar la cooperación de la Administración autonómica, aprovechando el potencial del que disponen las distintas Consejerías, Agencias, Empresas Públicas, Organismos Autónomos y Fundaciones dependientes de aquellas de una forma coordinada que garantice la coherencia de políticas de la Junta de Andalucía en relación con la cooperación para el desarrollo.

33

MILÁN, N. (2012)

- En el Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo, órgano colegiado consultivo, de representación equilibrada, y de participación de los agentes andaluces de cooperación internacional para el desarrollo, se modificarán sus funciones y composición con objeto de dinamizar y garantizar la representatividad de la cooperación que se realiza en Andalucía.
- A los cinco Grupos de Trabajo del Consejo (Ayuda al Desarrollo, Acción Humanitaria, Educación para el Desarrollo, Formación e Investigación y Seguimiento y Evaluación de la cooperación andaluza), y a los que se creen durante este período se les dotará de una agenda de trabajo a medio plazo depositando en ellos el aspecto más operativo de la participación de los agentes.



Fuente: Informe de Evaluación del PACODE.

Este Plan procurará avanzar más y mejor en la coordinación con las políticas de cooperación de los gobiernos locales andaluces, así como en otras líneas de actuación que repercutan en la coherencia de las políticas, destacando la actuación en educación para el desarrollo, programas de inclusión, promoción de la internacionalización del territorio y otros en los que las haciendas locales aportan recursos públicos.

Desde Andalucía se seguirá trabajando en coordinación con la cooperación española cuestión que se remonta al año 1989 cuando se firmó el primer Convenio Marco de Colaboración entre ambas entidades, garantizando desde entonces la alineación con sus prioridades de trabajo, establecidas en las Comisiones Mixtas entre España y el país socio. Así mismo, se seguirá participando en los espacios de coordinación habilitados por el MAEC, tanto en sede (Comisión Interterritorial de Cooperación) como en terreno (OTC en los países y Grupos Estables de Coordinación en terreno). Junto a ello, se insiste en este Plan en la

necesidad de reforzar la coordinación con otros agentes de cooperación españoles; para ello, especialmente relevantes son los encuentros de CC.AA.

En un momento en el que se está reafirmando internacionalmente la necesidad de contar con los gobiernos regionales y locales, Andalucía trabajará por defender las capacidades de la cooperación descentralizada y en aumentar su presencia en los foros internacionales de debate y análisis, participando de forma activa en la construcción de un nuevo multilateralismo.

Consolidar la cultura de seguimiento y evaluación en la cooperación andaluza

La necesidad de mejorar la calidad y eficacia de la cooperación exige una revisión y actualización continua de su sistema de seguimiento y evaluación que permita mejorar sus fortalezas, corregir las disfuncionalidades detectadas e incorporar las lecciones derivadas de la experiencia.

Se han regulado y estandarizado los procedimientos necesarios para realizar el seguimiento y facilitar el desarrollo de las evaluaciones promovidas por la AACID, pretendiendo configurar protocolos de seguimiento y evaluación lo suficientemente flexibles como para que puedan ser adaptados a la heterogeneidad de actuaciones y contextos que caracterizan a la cooperación. Estos se han explicitado y tienen su correspondencia en un modelo o formulario concreto, desde los términos de referencia hasta los estándares de calidad que deben cumplir los informes finales de evaluación.

El reto es profundizar en la construcción de un sistema de gestión del conocimiento y aprendizaje tanto de los agentes andaluces como de los socios locales, desafío al que la cooperación, en general, no ha dado una respuesta completamente satisfactoria. La definición de un marco de resultados evaluable, el establecimiento de un conjunto de indicadores que ofrezca información relevante y permita la sistematización de lo realizado y de sus efectos, así como la devolución de los resultados de la cooperación a la ciudadanía, son aspectos fundamentales en la configuración de este sistema.

En cumplimiento de la legislación vigente y en respuesta a la demanda de los actores de la cooperación, se seguirá mejorando la calidad de la cooperación con las evaluaciones del impacto de género para todas las fases y niveles de las actuaciones.

En los Planes de Evaluación se definirán las estrategias tendentes a generar capacidades evaluativas, a reforzar la calidad de las evaluaciones, a posibilitar la retroalimentación y el aprendizaje y a promover la comunicación, divulgación y difusión de los resultados evaluativos. Se hará partícipe a los agentes andaluces de cooperación, representados en el Grupo de Trabajo de Seguimiento y Evaluación del Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo, pues el objetivo es favorecer la reflexión conjunta sobre estos aspectos que permitirán aumentar el aprendizaje, la transparencia y la rendición de cuenta, en coherencia con lo recogido en la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía y en línea con la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI, sus siglas en inglés), lanzada en el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Accra.

Integración de los enfoques y prioridades horizontales en el ciclo de la cooperación: criterios de calidad

Las prioridades horizontales y enfoques fijados en el PACODE recogen aquellos aspectos que por su importancia para los procesos de desarrollo deben considerarse transversalmente en todas las actuaciones de la cooperación andaluza para conseguir resultados de mayor calidad, más sostenibles, incluyentes y justos. La integración de estas prioridades y enfoques es, por lo tanto, uno de los criterios que determina la calidad de la cooperación, por lo que se deben identificar aquellos problemas y necesidades que guarden relación con ellas y proponer medidas coherentes con lo establecido para cada una en este Plan.

La atención a estas prioridades y enfoques deberá estar presente, por lo tanto, en la planificación, gestión, ejecución, seguimiento y evaluación de todas las intervenciones de cooperación apoyadas por la Junta de Andalucía, y debe seguir contemplándose en el desarrollo normativo. Aún habiéndose producido importantes avances en los modelos de formulación seguimiento intermedio y final de las intervenciones y en los criterios a considerar en la evaluación final, se hace necesario insistir en la necesidad de su integración en la definición y ejecución de los instrumentos de la planificación operativa.

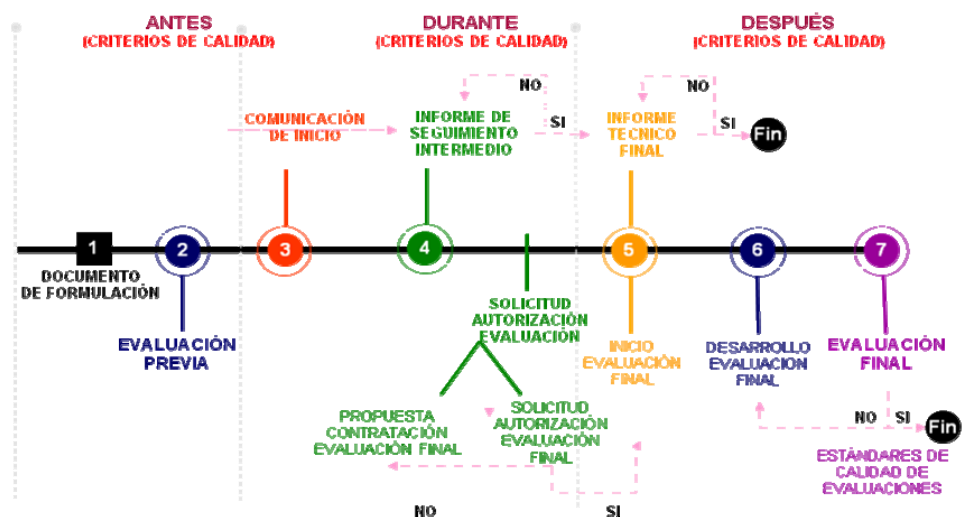
Por ello, se centrarán los esfuerzos en mejorar su integración en la planificación estratégica y operativa, ofreciendo herramientas que garanticen su transversalización y faciliten su seguimiento y evaluación, contribuyendo de este modo a construir un sistema de gestión del conocimiento inclusivo y centrado en los criterios de calidad que ofrezca insumos sobre los efectos de su integración en las condiciones de partida de las intervenciones promovidas.

La difusión de los aprendizajes, la sensibilización sobre estos enfoques y prioridades y la formación e investigación sobre sus ámbitos de actuación serán, junto con el fomento de la participación en espacios que fomenten el aprendizaje compartido y refuercen la visibilidad de lo realizado, serán prioridades a desarrollar. En materia de género, la cooperación andaluza se encuentra en el momento de replantear su estrategia, que quedará plasmada en el nuevo Documento de Orientaciones Estratégicas G+.

En definitiva, en coherencia con los principios, enfoques y prioridades propuestos, y en cumplimiento de los criterios de evaluación del CAD, recogidos como criterios de base en la Ley Andaluza de Cooperación, los **criterios de calidad** que deberán observarse en la cooperación andaluza son los siguientes:

- Apropiación sostenible
- Alineación
- Gestión orientada a resultados
- Coordinación y complementariedad entre los distintos agentes
- Armonización
- Enfoque basado en derechos humanos
- Equidad de género y género en desarrollo
- Sostenibilidad Ambiental: cambio climático, protección del medio ambiente y su gestión
- Respeto de la diversidad cultural
- Fortalecimiento institucional y de las OSC
- Pertinencia
- Coherencia
- Viabilidad
- Sostenibilidad / Conectividad
- Impacto

Gráfico 2. Los criterios de calidad en el ciclo de vida de las intervenciones



5. Agentes andaluces de cooperación

La Ley Andaluza de Cooperación considera agentes de cooperación internacional, en su artículo 17, reconociéndolos como interlocutores de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de cooperación para el desarrollo, los siguientes:

- Las ONGD: han liderado el espíritu de la solidaridad con otros pueblos, consolidándose como promotores del desarrollo de otros países y en la vanguardia de la educación para el desarrollo. Especialmente relevante es el papel de la CAONGD como catalizadora de esta política pública, con quien se trabajará para no perder el cuerpo de conocimientos generados y frenar la descapitalización de la profesionalidad alcanzada por el sector. Además, se continuarán estableciendo mecanismos que garanticen el principio de no discriminación, la participación activa desde la diversidad, el diálogo abierto y permanente, la accesibilidad y calidad de la información, y la transparencia en el diseño y ejecución de la política de cooperación.

Con las ONGD se ha trabajado en todos los ámbitos de la cooperación internacional para el desarrollo, destacando los trabajos impulsados por la CAONGD con la finalidad de fortalecer su capacidad especialmente para mejorar el asesoramiento técnico en materia de gestión de sus organizaciones federadas y de formulación y seguimiento de intervenciones, así como de apoyar la realización de campañas de sensibilización social, la formación y la elaboración de documentos y propuestas que tuvieran incidencia en la política andaluza de cooperación.

- Las universidades: entidades básicas en la generación pública de conocimiento entre cuyos objetivos está el contribuir a los procesos de desarrollo y la promoción de la sensibilización y la educación para el desarrollo así como al fomento de una igualdad real y efectiva entre el hombre y la mujer. Su presencia en el modelo andaluz de cooperación ha supuesto un impulso a los ámbitos relativos a la formación, investigación, innovación y educación para el desarrollo, así como para al fortalecimiento de las capacidades institucionales universitarias y de otros agentes de los países socios. Además, han apostado por convertirse en un interlocutor de primer orden generando un espacio de comunicación e intercambio como referencia en la cooperación internacional para el desarrollo: la Red Andaluza de Cooperación Universitaria para el Desarrollo (RACUD), que trabaja en cumplimiento de la normativa específica en el ámbito estatal suscrita por las universidades públicas andaluzas: Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo (ESCUDE, 2000); Declaración "Universidad. Compromiso Social y Voluntariado" (2001); Código de Conducta de las Universidades en materia de cooperación al desarrollo (2005); y Protocolo de Actuación de las Universidades frente a situaciones de crisis humanitarias (2006).
- La administración local: agente fundamental en la cooperación internacional tanto financiando actuaciones de otros agentes (principalmente ONGD) como en la ejecución directa de actuaciones en sectores en los que tiene experiencia. Es destacable su labor de nexo de unión con las asociaciones locales de inmigrantes que pueden aportar la visión del Sur que se demanda desde la Educación para el Desarrollo (EpD).

Desde la Administración de la Junta de Andalucía se han coordinado actuaciones de cooperación internacional con la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) y con el Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional (FAMSI).

Ejemplos de las actuaciones apoyadas son las destinadas al fortalecimiento de capacidades en materia de gestión municipal, prestación de servicios básicos a la comunidad, desarrollo local y fortalecimiento de los espacios de colaboración con los organismos municipales de los países socios, así como actuaciones de educación para el desarrollo, formación y evaluación sobre la cooperación municipal.

Destacable es el trabajo conjunto de participación en organizaciones internacionales en defensa del papel de los gobiernos locales y regionales (CGLU o FOGAR), escenarios donde las entidades locales y el gobierno autónomo de Andalucía han liderado temáticas como el desarrollo económico local, la inclusión social o la democracia participativa.

Recientemente se ha planteado un debate en relación con el rol de las entidades locales en la cooperación internacional para el desarrollo realizada con fondos propios a tenor de la aplicación del artículo 7.4. de la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. En Andalucía, para la aplicación de esta Ley, se ha establecido un conjunto de medidas urgentes mediante *Decreto-Ley 7/2014, de 20 de mayo*. Su artículo 1 señala que las competencias atribuidas a las entidades locales de Andalucía por las leyes anteriores a la entrada en vigor de la Ley 27/2013 se ejercerán de conformidad a las normas de atribución, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, de acuerdo con el artículo 7.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local relativo al ejercicio por parte de las entidades locales de sus competencias propias.

- Los agentes económicos y sociales (organizaciones sindicales y empresariales): agentes centrales en la búsqueda de un desarrollo inclusivo, integrador y sostenible basado en el diálogo, la concertación social y la defensa de los derechos civiles y laborales. Una política como ésta que defiende un modelo de desarrollo humano basado en las personas debe abordar la creación y distribución de la riqueza desde la óptica de la justicia social y a partir de la promoción de unas condiciones de vida dignas a partir del trabajo decente.

Las organizaciones sindicales UGT y CC.OO. atesoran un amplio bagaje en los últimos treinta años como conformadoras del actual modelo de desarrollo territorial andaluz, tanto de sus fortalezas como de sus debilidades, por lo que son fundamentales en los procesos de desarrollo sobre los que actúa la política de cooperación. Además, tienen experiencia en las áreas geográficas prioritarias de la cooperación andaluza en materia de protección de los derechos civiles y laborales de los trabajadores y trabajadoras y en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las organizaciones sindicales de los países prioritarios (especialmente de la Región Andina, América Central y Caribe y de África Subsahariana) y en la promoción del respeto por los derechos humanos, el trabajo decente y los procesos democráticos, elementos esenciales para lograr una globalización justa que contemple la globalización de los derechos.

Tanto las estructuras sindicales nacionales como las supranacionales son el resultado del trabajo conjunto y de la participación activa de las organizaciones de trabajadores y trabajadoras, por lo que la cooperación internacional debe contribuir a fortalecer los instrumentos democráticos y de participación de todos los miembros de la sociedad y de manera específica de los trabajadores y trabajadoras.

Las organizaciones empresariales, como la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA), corporaciones de derecho público del ámbito empresarial como el Consejo Andaluz de Cámaras de

Comercio, o asociaciones vinculadas a la economía social, como la Confederación de Entidades para la Economía Social de Andalucía (CEPES-A), ofrecen, mediante la promoción de negocios compartidos³⁴, una alternativa para el desarrollo humano mediante la inclusión de las comunidades empobrecidas en el lado de la oferta como empleadas, productoras y distribuidoras y no sólo en el lado de la demanda, convirtiéndoles en aliados de negocio en los diferentes eslabones de la cadena de valor.

Una de las señas de identidad de la cooperación andaluza para el desarrollo ha sido el relevante porcentaje de fondos gestionados directamente por centros de la administración de la Junta de Andalucía, que ponen al servicio de la cooperación la experiencia acumulada en sus respectivas áreas de trabajo. El papel de la Junta como agente de la cooperación se desarrolla a través de acuerdos con instituciones de los países objeto de la cooperación andaluza y mediante la financiación a los agentes andaluces de cooperación.

Ejemplos de cooperación directa son las actuaciones de la Consejería de Medio Ambiente en materia de aguas, de la Consejería de Fomento y Vivienda en materia de rehabilitación de viviendas y planeamiento urbanístico y de las Fundaciones de las Consejerías de la Presidencia y de Cultura en materia de cultura de paz.

Hay que destacar las iniciativas impulsadas por el Parlamento de Andalucía, el Defensor del Pueblo Andaluz y la Cámara de Cuentas de Andalucía, que destinan el 0,7% de sus presupuestos a la cooperación internacional para el desarrollo, lo que refleja el compromiso de estos órganos con esta política.

Especialmente relevante es el papel de la AACID y la Consejería competente en esta materia, designada legalmente para gestionar el conjunto de la cooperación que realiza la Junta de Andalucía. Para alcanzar ese objetivo es preciso reordenar lo que se hace desde la Administración autonómica en materia de cooperación, compartiendo decisiones y marcos de planificación en pos de la coherencia de políticas para un desarrollo basado en el respeto, protección y disfrute efectivo de derechos humanos. Por ello, junto con el refuerzo y adecuación de la estructura institucional a estos requerimientos normativos, en un contexto de mayor exigencia en términos de calidad, se ha propuesto la creación de un Grupo de Trabajo de coordinación y gestión de la cooperación para el desarrollo de la Junta de Andalucía en el seno de la Comisión de Cooperación para el Desarrollo, como espacio de coordinación de puntos focales de cooperación en cada centro directivo.

Complementando los agentes que señala la Ley, son también piezas fundamentales del engranaje de la cooperación:

34

Los *negocios compartidos* se sustentan a partir del concepto de negocio inclusivo desarrollado por *Prahalad* respecto a *negocios en la base de la pirámide*. La cooperación andaluza entiende los negocios compartidos como alianzas de generación de ingresos que garanticen que se comparta la propiedad.

- Las entidades sociales locales de desarrollo, es decir, las contrapartes, cuyas capacidades, habilidades e imbricación con la sociedad civil de sus territorios son esenciales para la consecución de los objetivos de desarrollo compartidos.
- Los Organismos Multilaterales de Desarrollo: entidades con las que se viene trabajando desde 2009 financiando intervenciones relacionadas con la población refugiada y desplazada en el caso de ACNUR (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados) y UNRWA (Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Medio); necesidades básicas de la infancia, en el caso de UNICEF; intervenciones en el ámbito de la educación en el caso de la OEI (Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) e intervenciones en materia de salud con la OPS (Organización Panamericana de Salud) en el marco de sus actuaciones con la OMS (Organización Mundial de la Salud). Los comités nacionales vinculados a algunos de estos organismos multilaterales trasladan a nivel andaluz políticas y estrategias internacionales a través de la sensibilización, la educación para el desarrollo, el testimonio o la incidencia política, legitimados por una amplia base social en Andalucía. En el nuevo periodo de planificación, se analizará la posibilidad de colaborar con ONU Mujeres y con UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza), que cuenta con un Centro de Cooperación del Mediterráneo, en Málaga, con el PNUD, que ha contado con una oficina de apoyo al programa ART, y con UN-HABITAT, entre otras.

Además, se profundizará en el papel activo de la cooperación andaluza en los marcos multilaterales de Naciones Unidas, en la nueva agenda del desarrollo sostenible y en la construcción de las metas post 2015, mostrando la sólida experiencia de la Comunidad Andaluza y sus agentes de cooperación internacional.

- Las empresas, por la importancia que para el desarrollo de los países tiene la promoción del tejido empresarial y del sector privado en general, se erigen en colaboradoras necesarias para el fomento del desarrollo económico. Constituyen un agente de cooperación siempre que sus actuaciones sean complementarias a la acción de los poderes públicos en materia de cooperación, respetuosas con los convenios internacionales y los derechos humanos, cumplidoras de la legislación vigente tanto de los países en los que trabajan como de los países donde tienen su sede y siempre que no estén al servicio de su internacionalización. No obstante, este Plan asume que el debate sobre su inserción en la política de cooperación internacional para el desarrollo, como pueden ser las alianzas público-privadas, es un debate vivo a plantear en los espacios de concertación previstos para esta política.
- Los agentes andaluces del conocimiento, es decir, aquellas personas, instituciones y centros de investigación que intervienen en los procesos de generación, transmisión, transformación, aprovechamiento y difusión del conocimiento³⁵.
- Los medios de comunicación, como generadores de opinión y difusores de la información, pues sólo desde el conocimiento de los efectos de la solidaridad es posible el entendimiento y la corresponsabilidad, cuestiones sustanciales para conformar una ciudadanía crítica y global.
- Y como no, todas las personas que realizan voluntariado en cooperación, para las que desde 2012 se

³⁵ Decreto 254/2009, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se determina la clasificación y se regula el procedimiento para la acreditación y el Registro Electrónico de Agentes del Sistema Andaluz del Conocimiento.

han introducido líneas de trabajo en la normativa reguladora de las subvenciones tendentes a facilitar su especialización teórica y práctica y su participación en intervenciones tanto en los países prioritarios como en las iniciativas organizadas en Andalucía.

Este Plan quiere también destacar el papel que otras organizaciones de la sociedad no vinculadas directamente con la cooperación para el desarrollo aportan a esta política, en coherencia con al artículo 17.2 de la Ley Andaluza de Cooperación que serán también agentes andaluces de cooperación *otras organizaciones representativas en el ámbito andaluz que desarrollen actuaciones enmarcadas en los objetivos y prioridades previstos en la presente Ley.*

Se trata de pilotar desde lo público la política de cooperación acompañados del resto de los agentes de cooperación. La línea de trabajo con los agentes seguirá siendo la del respeto a los valores morales y sociales de todas las entidades andaluzas, independientemente de su vinculación religiosa o laica, desde la óptica de la práctica de un laicismo inclusivo centrado en aprovechar todas las capacidades y englobarlas bajo un marco común de trabajo en los países socios.

En definitiva, como señala el Pacto Andaluz por la Solidaridad, la cooperación para el desarrollo y la solidaridad internacional suponen un compromiso y una tarea de toda la sociedad, en la que tienen su función complementaria las instituciones públicas y sus agentes económicos, sociales y académico.

6. Modalidades e instrumentos de cooperación

Modalidades

La Ley Andaluza de Cooperación señala, en su artículo 7, las siguientes modalidades de cooperación.

- Cooperación bilateral: actuaciones desarrolladas directamente por la Administración de la Junta de Andalucía e indirectamente mediante otras administraciones públicas y los demás agentes de la cooperación internacional para el desarrollo en Andalucía.
- Cooperación multilateral: actuaciones desarrolladas mediante la participación conjunta en programas y aportación de fondos a organismos internacionales que tengan los mismos objetivos que los definidos en la Ley.

Existen procesos en la lucha contra la pobreza y la exclusión social que requieren un abordaje que va más allá de la cooperación país a país. Son claros ejemplos los procesos relacionados con la gestión ambiental, los sistemas productivos, la paz, la estabilidad económica y financiera, la salud global, el conocimiento y la cultura. Por ello, la cooperación andaluza fomentará la puesta en marcha de actuaciones con enfoque regional, apoyando los procesos de integración que se están produciendo, y con enfoque continental, apoyando intervenciones con incidencia en el conjunto de países socios del continente africano. En esta línea, la cooperación andaluza abordará sus actuaciones considerando el concepto de codesarrollo, de forma que las personas migrantes puedan enriquecer la política de cooperación para el desarrollo actuando como puente entre dos culturas, con el objetivo de, como señalaba Sami Nair, establecer *una forma de relación consensuada entre dos países de forma que el aporte de los inmigrantes al país de acogida no se traduzca en una pérdida para el país de envío*.

Junto a estas modalidades se fomentará el trabajo bajo esquemas de cooperación Sur-Sur y en especial la cooperación triangular, entendida como aquellas iniciativas de cooperación que, apoyadas con recursos financieros y humanos andaluces, favorecen relaciones de cooperación entre actores de uno o más países en desarrollo para favorecer conjuntamente estrategias de desarrollo basadas, esencialmente en los intercambios cooperativos en conocimiento, cualificación, recursos y tecnología.

Instrumentos

De conformidad con lo establecido por la Ley Andaluza de Cooperación (artículo 8) y alineándose con la cooperación española, se trabajará apoyándose en los siguientes instrumentos:

- Cooperación económica:
 - Proyectos: cooperación económica no reembolsable destinada a financiar un conjunto de actividades y recursos enfocados al logro de un objetivo general, concretado en un objetivo específico, y orientado hacia una población destinataria en terceros países o en Andalucía y financiado con un único desembolso. Desde el año 2013 se permite la financiación de hasta el 100% del presupuesto, no exigiéndose cofinanciación.

- Proyectos plurianuales: cooperación económica no reembolsable destinada a financiar un conjunto de actividades y recursos enfocados al logro de un objetivo general, concretado en un objetivo específico, orientado hacia una población destinataria en terceros países o en Andalucía, desarrollado por agentes que no sean ONGD y con financiación plurianual.
- Programas ONGD: cooperación económica no reembolsable destinada a financiar un conjunto de intervenciones enfocadas al logro de objetivos específicos que se complementan para la consecución de un objetivo general, orientadas hacia una población destinataria en uno o en varios países o en Andalucía, y con financiación plurianual.
- Actuaciones de acción humanitaria de emergencia: cooperación económica no reembolsable destinada a financiar actuaciones inmediatas de respuesta ante desastres de origen natural o humano encaminadas a salvar vidas, aliviar el sufrimiento y proteger los derechos de las víctimas de catástrofes naturales o conflictos bélicos, garantizando su dignidad y priorizando a las personas en situación de mayor vulnerabilidad, especialmente mujeres y niñas. La normativa reguladora de la concesión de subvenciones recoge los requisitos técnicos, económicos y administrativos preceptivos, activándose cuando ocurre la emergencia a atender, mediante la publicación de una convocatoria para situaciones de emergencia en la que se concreta la tipología de actuación a subvencionar en función de las características del desastre, la cuantía máxima de la subvención a conceder, los plazos y el periodo de imputación de gastos.
- Apoyo, mediante la concesión de subvenciones, a organizaciones internacionales para la financiación de proyectos de temáticas, sectores y países acordes a las prioridades andaluzas.
- Cooperación directa: cooperación económica no reembolsable mediante la concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía a entidades públicas de los países socios.
- Becas de formación e investigación: Becas en Andalucía para la mejora de las capacidades en cooperación para el desarrollo o para la investigación en estos ámbitos.
- Otros instrumentos: Patrocinio y aportaciones a fondos de cooperación y acción humanitaria. También se contempla el acceso a las opciones de financiación de la Unión Europea, como pueden ser los hermanamientos, y la posibilidad de participar en intervenciones de cooperación delegada en coordinación con la cooperación española.
- Cooperación técnica: Intervenciones de entidades públicas andaluzas para poner a disposición de los países en desarrollo conocimiento mediante la formación de recursos humanos, transferencia de tecnología y asesoramiento técnico y experiencia de los empleados públicos.
- Cooperación financiera: En el período de planificación anterior se iniciaron las tareas necesarias para activar el Fondo Andaluz de Promoción del Desarrollo (FAPRODE), destinado a la concesión de microcréditos para intervenciones de desarrollo social básico y del tejido productivo. Su objetivo es facilitar servicios microfinancieros a personas en situación de pobreza o de bajos ingresos que desarrollan una actividad económica y cuyas necesidades no son atendidas por el sistema bancario. La opción del microcrédito se complementa con acciones de acompañamiento y asesoría a las personas receptoras, con un alto componente de género, pues sin equidad de género no hay sostenibilidad en el desarrollo.

En definitiva, la Junta de Andalucía llevará a cabo la política de cooperación mediante subvenciones a agentes andaluces de cooperación, que por sus características se regularán, para las ONGD en una convocatoria reglada en concurrencia competitiva (o mediante la publicación de unas Pautas para el caso de intervenciones de emergencia) y para el resto de agentes en una convocatoria reglada en concurrencia no competitiva. La Administración de la Junta de Andalucía podrá conceder también subvenciones a organismos internacionales y a entidades públicas de terceros países. Además, se trabajará en nuevos instrumentos especialmente relacionados con la cooperación técnica y con la búsqueda de financiación adicional para la cooperación andaluza.

7. Seguimiento y evaluación del Plan

En desarrollo de la Ley Andaluza de Cooperación, la Junta de Andalucía confiere a la evaluación un papel fundamental al servicio de la mejora de la planificación y gestión de la política de cooperación con el objetivo de aumentar su calidad y eficacia, y así la concibe como una herramienta de aprendizaje relevante para conocer el funcionamiento, los resultados y los efectos de las intervenciones de la cooperación andaluza para el desarrollo.

El enfoque de gestión para resultados por el que se apuesta incorpora la evaluación como una práctica sistemática del ciclo integrado de la política de cooperación andaluza, aplicándose desde que se formulan las estrategias e intervenciones hasta que se manifiestan sus efectos y se incorporan sus aprendizajes, nuevamente, a la planificación, cerrando el círculo virtuoso de la mejora continua de la calidad y, en consecuencia, de la eficacia de la cooperación. De ahí que los principios orientadores del seguimiento y evaluación sean: participación, transparencia, independencia e imparcialidad, utilidad, aprendizaje e incorporación de lecciones de la experiencia.

Durante el desarrollo del Plan se llevará a cabo su seguimiento continuo y se seguirán publicando anualmente los **Informes sobre la Cooperación Andaluza**, donde se ofrece información sobre la política andaluza de cooperación financiada con presupuesto de la Junta de Andalucía.

La aplicación de los procedimientos de seguimiento y evaluación diseñados por el Grupo de Trabajo de Seguimiento y Evaluación del Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y que serán socializados en este nuevo ciclo de planificación, parten de la configuración de un sistema vertebrado de responsabilidades, desde el nivel operativo hasta el más estratégico, que permita la participación activa y ordenada de las entidades de cooperación, evite duplicidad en las tareas y asegure la utilización de sus resultados, respondiendo a las distintas necesidades de información sobre el sistema de cooperación. Así, la evaluación del PACODE debe alimentarse del seguimiento de:

- Las intervenciones de cooperación, unidad mínima de planificación.
- Los Planes temporales, plataforma en la que se explicitan las estrategias propuestas para los objetivos del PACODE ajustadas a ejercicios presupuestarios.
- Los Programas Operativos, que ofrecerá información sobre las estrategias geográficas y sectoriales.

El reto es avanzar en la información ofrecida, incorporando las conclusiones y recomendaciones obtenidas del análisis de las intervenciones de cooperación, en una propuesta articuladora que combine los resultados de los proyectos con los resultados esperados en los niveles superiores de planificación. Para ello, se trabajará en la conformación de un **marco de resultados** que facilite el seguimiento, la evaluación y consecuentemente el aprendizaje, la rendición de cuenta y la transparencia activa de lo realizado y sus efectos.

A medio camino en la ejecución del PACODE, se llevará a cabo su **Revisión Intermedia** con el objetivo de identificar la conveniencia de continuar o reorientar la estrategia propuesta en función de los puntos débiles y fuertes en su aplicación. Además, el carácter flexible de este Plan necesita de este insumo a medio camino para asegurar la coordinación de la política andaluza con las orientaciones finales

emanadas del consenso que se acuerde en torno a la Agenda Post-2015 y los objetivos de desarrollo sostenible.

Al finalizar el período de ejecución del PACODE se promoverá la realización de su **Evaluación Final**. Su enfoque metodológico incluirá los enfoques, prioridades horizontales y principios operativos de la cooperación andaluza, aplicando criterios que analicen la evolución de la brecha de género así como la efectividad de las medidas para la garantía de los derechos, el empoderamiento de las mujeres y las niñas, la eliminación de todas las formas de discriminación y la contribución a la equidad de género.

Para canalizar la participación de los agentes en los procesos de seguimiento, revisión y evaluación del Plan, que serán gestionados por la AACID³⁶, se utilizará el Consejo de Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Para su evaluación, se formará un grupo de trabajo (Comisión de Seguimiento de la Evaluación), en cuya composición se velará por el respeto al principio de la representación equilibrada de mujeres y hombres, en cumplimiento del artículo 19.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre. Sus funciones serán:

- Planificar la evaluación y hacer su seguimiento.
- Facilitar a la persona física o jurídica evaluadora el acceso a la información.
- Garantizar la transparencia, ética, independencia e imparcialidad del proceso evaluativo.
- Contribuir a la comunicación y difusión de los resultados de la evaluación entre las instituciones y personas implicadas e interesadas.
- Adoptar las medidas oportunas que puedan derivarse de la evaluación.

³⁶ Le corresponde a la AACID diseñar, realizar y coordinar el seguimiento y evaluación de programas, proyectos y actuaciones y garantizar la incorporación de las lecciones aprendidas en el ciclo de planificación y gestión de la cooperación de la Comunidad Autónoma (art. 6.a de la Ley 2/2006, de 16 de mayo, de creación de la AACID).

8. Marco presupuestario

El artículo 15 de la Ley Andaluza de Cooperación establece que la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía fijará anualmente los créditos destinados a la cooperación internacional para el desarrollo que tenderán progresivamente a alcanzar el mínimo del 0,7% de los Presupuestos de la Junta de Andalucía.

En coherencia con dicho precepto normativo el marco presupuestario del Plan asume la meta de aumentar paulatinamente el porcentaje del presupuesto que la Junta de Andalucía destina a la erradicación de la pobreza en el mundo. Para ello se ha previsto que durante la vigencia del PACODE se incrementen los recursos destinados a la cooperación en los porcentajes que se reflejan en el siguiente cuadro, con el objetivo de alcanzar el mínimo del 0,7% en 2020, supeditado y en función del marco presupuestario anual determinado por el correspondiente objetivo de estabilidad y por las disponibilidades presupuestarias.

Año	Porcentaje sobre Presupuesto J.A.
2015	0,25
2016	0,35
2017	0,45
2018	0,55
2019	0,65
2020	0,70

Por tanto, en el ejercicio 2018 el objetivo es alcanzar una financiación igual al 0,55 % del total del presupuesto no financiero de la Junta de Andalucía³⁷ para las actuaciones de cooperación internacional para el desarrollo que contempla el presente PACODE.

Por ámbito de trabajo los objetivos de la cooperación andaluza para este período de planificación son:

- Destinar al menos el 10% del total del presupuesto de cooperación de la Junta de Andalucía a la acción humanitaria.
- Destinar al menos el 10% del total del presupuesto de cooperación de la Junta de Andalucía a la educación para el desarrollo.

³⁷ La Base del Cálculo sobre la que se aplican los porcentajes anteriores se calcula detrayendo del Presupuesto de la Junta de Andalucía los créditos destinados a las transferencias realizadas a las Corporaciones Locales por Participación en los Ingresos del Estado (PIE), al Pago de la deuda pública y al Fondo Andaluz de Garantía Agraria (FAGA), en la medida en que corresponden a ingresos finalistas de los que no cabe deducir un porcentaje para destinarlo a la cooperación, así como las cantidades relativas a los Fondos Estructurales Europeos, por ser gastos que hay que destinar preceptivamente en su totalidad a finalidades determinadas.

- Destinar al menos el 2,5% del total del presupuesto de la AACID a la formación, investigación e innovación.
- Destinar, al menos, el 2,5% del total del presupuesto de la AACID a la cultura de paz y la defensa de los derechos humanos y valores democráticos.

Geográficamente, los compromisos que se plantean son:

- Destinar a países prioritarios al menos el 90% del total del presupuesto de cooperación de la Junta de Andalucía del objetivo destinado a la generación de procesos de desarrollo. La financiación de intervenciones en territorios no prioritarios se realizará, en su caso, mediante la firma de acuerdos por razones específicas y justificadas.
- Destinar al menos el 20% del total del presupuesto de cooperación de la Junta de Andalucía a los Países Menos Adelantados³⁸.

Además, la AACID se establece como objetivo destinar al menos el 50% de su presupuesto a la convocatoria de subvenciones a ONGD.

Finalmente, la cooperación andaluza asume como objetivo que al menos el 10% del total del presupuesto de cooperación de la Junta de Andalucía se destinará a intervenciones relacionadas con la equidad de género y la mejora de las condiciones de vida de las mujeres, para lo que se establecerán los instrumentos e incentivos oportunos.

³⁸ La lista de los PMA es publicada y revisada cada tres años por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

Bibliografía

BANCO MUNDIAL (2012), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2012. Igualdad de género y desarrollo*. [Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1315936222006/Complete-Report.pdf>].

CRED (2013), *People affected by conflicts 2013. Humanitarian needs in numbers*. [Disponible en: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/PubID303ConflictReport.pdf>].

FORO MUNDIAL DEL (2011), *Declaración de Sevilla*. Sevilla 7 octubre 2011. [Disponible en: http://www.foromundialdel.org/index.php?p=descarga_documentos&c=28].

IECAH (2013), *La Acción Humanitaria en 2012-2013: instalados en la crisis*. Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria. [Disponible en: https://www.msf.es/sites/default/files/publicacion/Informe%20IECAH%202012_13.pdf].

IFRC (2013), *World Disasters Report 2012: Focus on Forced Migration and Displacement*. [Disponible en: <http://www.ifrcmedia.org/assets/pages/wdr2012/resources/1216800-WDR-2012-EN-FULL.pdf>].

INCIDEM (2104), *Sistematización de los resultados de las intervenciones 2008-2011 de la cooperación andaluza*. AACID. 2013-2014. Mimeo.

MILÁN, N. (2012), "Coherencia de políticas para una gobernanza global", en *Políticas coherentes para una ciudadanía global*, IX informe anual de la Plataforma 2015 y más, Plataforma 2015 y más, Madrid, pp. 39-47.

NACIONES UNIDAS (2013), *Dos caminos, un objetivo. Estrategia dual de programación para la igualdad de género en el Fondo para el logro de los ODM*. [Disponible en: http://www.mdgfund.org/sites/default/files/MDGF_DosCaminos.pdf].

OCHA (2007). Directrices para la utilización de recursos militares y de la defensa civil de extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre. [Disponible en: <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OSLO-GUIDELINES-SPANISH.pdf>].

OIT (2011), *Tendencias Mundiales del Empleo 2011. El desafío de la recuperación del empleo*. [Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---trends/documents/publication/wcms_150442.pdf].

OMS (2010), *Declaración de Adelaida sobre la Salud en Todas las Políticas. Hacia una gobernanza compartida en pro de la salud y el bienestar*. [Disponible en: http://www.who.int/social_determinants/spanish_adelaide_statement_for_web.pdf].

OMS (2014), *Estadísticas Sanitarias Mundiales 2014*. [Disponible en: http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/2014/es/].

ONU (1995), *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. [Disponible en: <http://beijing20.unwomen.org/~media/Field%20Office%20Beijing%20Plus/Attachments/BeijingDeclarationAndPlatformForAction-es.pdf>].

ONUSIDA (2011), *Informe de ONUSID para el Día Mundial del SIDA. Cómo llegar a cero: Más rápido. Más inteligente. Mejor*. [Disponible en: http://www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/unaidspublication/2011/JC2216_WorldAIDSday_report_2011_es.pdf].

ORTIZ, I. Y CUMMINS, M. (2012), "Desigualdad Global: La distribución del ingreso en 141 países". *Documento de trabajo sobre política económica y social*, UNICEF, Políticas y Práctica. [Disponible en: http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Desigualdad_Global.pdf].

PNUMA (2012), *GEO 5. Perspectivas del Medio Ambiente Mundial. Medio Ambiente para el futuro que queremos*. [Disponible en: http://www.unep.org/geo/pdfs/geo5/GEO5_report_full_es.pdf].

PROSALUS Y CRUZ ROJA ESPAÑOLA (2014,). *Comprendiendo el derecho humano a la salud*. [Disponible en: http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20coeditadas%20por%20AECID/Comprendiendo_el_derecho_humano_a_la_salud%20%282%29.pdf].

UNESCO (1998), *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y acción*. [Disponible en: http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm#declaracion].

UNESCO (2010), *Informe sobre la Educación para Todos en el Mundo: "Llegar a los marginados"*. [Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001878/187865S.pdf>].

UNESCO (2013), Instituto de Estadística de la UNESCO. [Dato disponible en <http://www.uis.unesco.org/literacy/Documents/Intl-literacy-day/literacy-infographic-2013-es.pdf>].

UNICEF (2008), *III World Congress Against Sexual Exploitation of Children and adolescents, Río de Janeiro, Brasil*, [Disponible en http://www.ecpat.net/sites/default/files/ECPATWCIIIReport_FINAL.pdf].