



Cooperación y sostenibilidad en Andalucía: debates y prácticas

Gobiernos locales, servicios públicos, gestión urbana,
intervención social, agendas de desarrollo
y marco europeo de acción

Una publicación de trabajos producidos en el marco del Diplomado de especialización en
“Cooperación y Acción Internacional Municipal”

ORGANIZAN



FINANCIAN

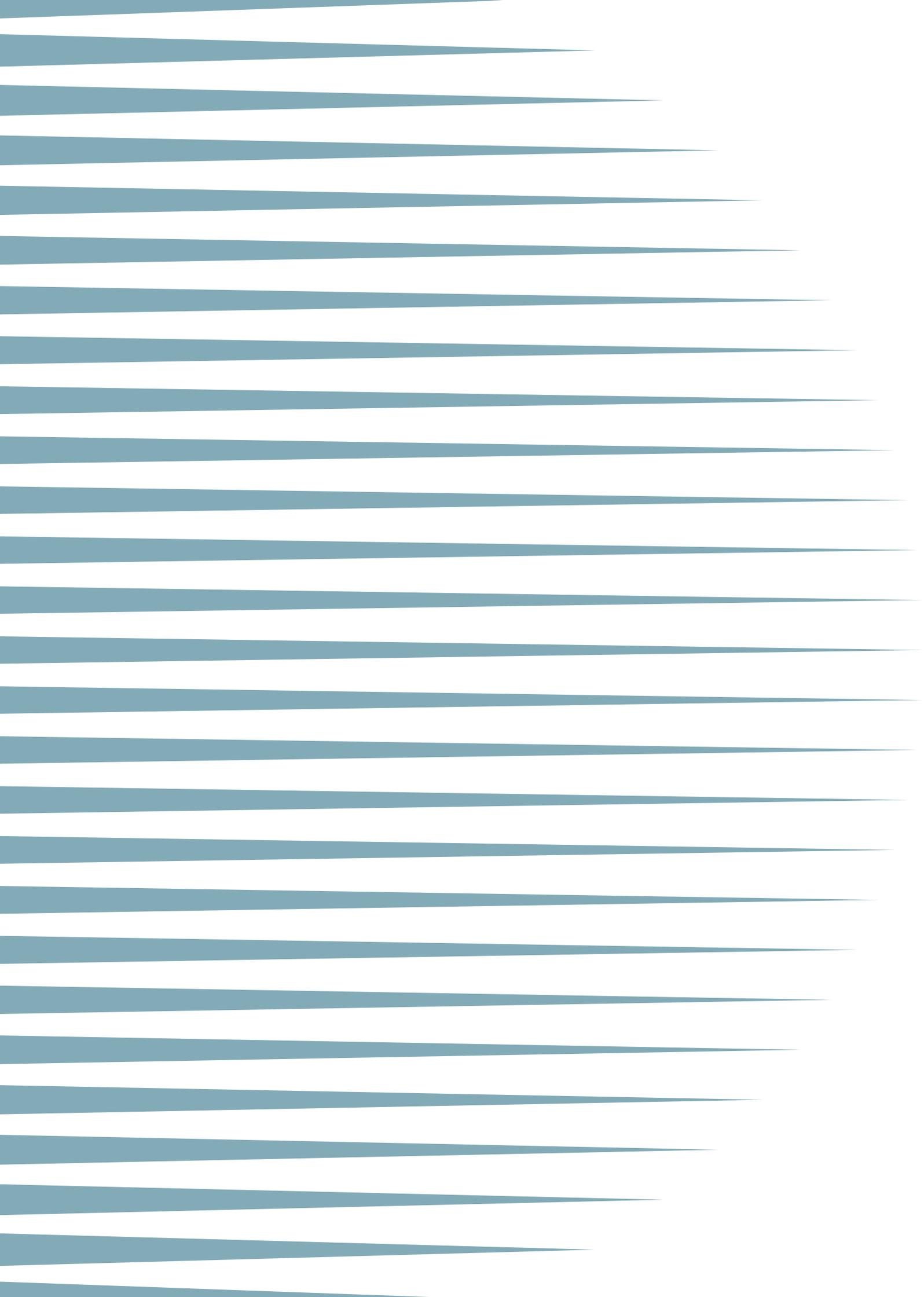


Agencia Andaluza de Cooperación
Internacional para el Desarrollo
Consejería de la Presidencia, Interior,
Diálogo Social y Simplificación Administrativa



COLABORAN





EDITA:

Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI)

COORDINADORES EDICIÓN:

Pedro Caldentey del Pozo y Lorenzo Estepa Mohedano

DEPÓSITO LEGAL: CO 1724-2022

ISBN: 978-84-09-45205-7

Caldentey del Pozo, Pedro; Estepa-Mohedano, Lorenzo (Eds). (2022). *Cooperación y sostenibilidad en Andalucía: Debates y prácticas*. Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI).

La presente publicación recoge una selección de los Trabajos de Fin de Diplomado elaborado por el alumnado del Diploma de Especialización en Cooperación y Acción Internacional Municipal impartido por la Universidad Internacional de Andalucía (UNIA) en colaboración con FAMSI.

DISEÑO Y MAQUETACIÓN: Jaroriro!

© 2022 Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI)

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS.

Esta publicación tiene fines divulgativos.

Queda prohibida la venta de esta publicación a terceros, así como su reproducción total o parcial de sus contenidos sin autorización expresa de los autores y del copyright.

El uso del lenguaje que no discrimine ni marque diferencia entre mujeres y hombres forma parte del ideario del Fondo Andaluza de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI)

EJEMPLAR GRATUITO

COFINANCIADO POR:

Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID) y la Diputación Provincial de Jaén en el marco del Programa “Mejora de la calidad de las políticas de cooperación al desarrollo en entidades locales andaluzas”.

Índice de contenidos

PRÓLOGO 1	FRANCISCO REYES MARTÍNEZ Presidente del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional	5
PRÓLOGO 2	JOSÉ IGNACIO GARCÍA PÉREZ Rector de la Universidad Internacional de Andalucía	7
INTRODUCCIÓN	Segunda edición del Diploma de Especialización en Cooperación y Acción Internacional Municipal PEDRO CALDENTEY DEL POZO Y LORENZO ESTEPA MOHEDANO	9
<hr/> BLOQUE 1 EL ENTORNO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL <hr/>		
CAPÍTULO 1	La nueva política de cooperación internacional de la Unión Europea: Nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional NDICI-Europa Global ROSEL MARÍA RIVERA NAVÍO	16
CAPÍTULO 2	La crisis de la globalización y de las agendas 2030 ANDRÉS DOCHAO MORENO	31
CAPÍTULO 3	El impacto de la COVID-19 en las ONGD dentro de los proyectos de cooperación para el desarrollo financiados por la AECID desde 2018 a 2020 ANTONIO LUIS MORENO SÁNCHEZ	44
RECUADRO 1	La cooperación silenciosa y la cooperación silenciada, otras formas de cooperar JUAN MANUEL GIL MARTÍNEZ	65
<hr/> BLOQUE 2 LA AGENDA DEL DESARROLLO Y LOS ODS <hr/>		
CAPÍTULO 4	Transformación urbana: la misión de lograr ciudades saludables y climáticamente neutrales. Caso de Sevilla ESPERANZA CARO GÓMEZ	72
CAPÍTULO 5	Los ODS y su transversalidad en la educación superior a través de la cooperación al desarrollo CARMEN BAYAS ZAMBRANO	86
CAPÍTULO 6	Los instrumentos de planeamiento urbanístico como herramientas de consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible FERNANDO PÉREZ SERRANO	102
RECUADRO 2	Juventud y derechos humanos: algo más que derechos FELIPE MANZANO BADÍA	116

BLOQUE 3 LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

CAPÍTULO 7	Caracterización de la cooperación de los gobiernos locales de Andalucía a partir de los datos de Ayuda Oficial al Desarrollo en el 2020 y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible DOLORES PALACIOS GARCÍA	120
CAPÍTULO 8	Factores de éxito en el impacto de la cooperación técnica en las políticas públicas ROCÍO FÁTIMA ROMAR DÍAZ	144
RECUADRO 3	Estudio comparativo y análisis crítico sobre la elaboración del plan director de cooperación al desarrollo 2021-2025 del Ayuntamiento de Sevilla JOSÉ JORGE MARTÍNEZ SOTO	158
CAPÍTULO 9	El rol de la cooperación internacional municipal en la gestión de la movilidad humana ELIE MUSHENGEZI AYURUGALI	160

BLOQUE 4 INTERVENCIÓN Y PROYECTOS

CAPÍTULO 10	El embarazo adolescente en los países de América Latina y el Caribe FÁTIMA LEÓN LARIOS	176
CAPÍTULO 11	Estrategias de intervención para la disminución de la mortalidad materna en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ISABEL CORRALES GUTIÉRREZ	190
CAPÍTULO 12	Conocimientos y creencias de adolescentes y personas jóvenes de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) sobre las migraciones en la Provincia de Cádiz TEODORO CLAVIJO ORDÓÑEZ	212
RECUADRO 4	Ágora por la igualdad. Proyecto de participación infantojuvenil para la promoción de la igualdad de género MARCELA GUERRERO GAITÁN	236
CAPÍTULO 13	Creación del centro de interpretación de los solares de la Habana Vieja PEDRO GARCÍA JIMÉNEZ	238
RECUADRO 5	Análisis del programa de cooperación descentralizada de mejoramiento de la gestión del agua en la ciudad de Gibara (Cuba). Alineamiento con la Agenda 2030 y retos de futuro SANTIAGO GUTIÉRREZ RUIZ	248



La cooperación descentralizada municipal es una seña de identidad y buen hacer de los Gobiernos locales de Andalucía. No existen iniciativas similares en otros países de nuestro entorno, por lo que podemos decir que se trata de una característica propia del sistema de cooperación español y, en nuestro caso, andaluz.

Por ello, la mejora de las capacidades de los gobiernos locales en la gestión de la Cooperación Internacional al Desarrollo y en el impulso del papel de las ciudades en la agenda internacional es un objetivo estratégico de FAMSI.

Con este fin, en los últimos años hemos puesto en marcha acciones formativas de ámbito universitario, en colaboración con la Universidad Internacional de Andalucía, dirigidas a mejorar la capacitación del personal técnico y de los responsables políticos de la administración local andaluza en el ámbito cooperación internacional al desarrollo, la internacionalización – agenda internacional de ciudades o la cooperación técnica desde los servicios públicos– entre otras temáticas propias de la gestión municipal vinculadas a la acción internacional de los gobiernos locales.

Tras la buena acogida y resultados de un primer curso de Experto Universitario en Cooperación y Acción Internacional Municipal, que se impartió de forma semipresencial en el año 2019, se decidió continuar esta línea formativa de ámbito universitario con un Diploma de Especialización en Cooperación y Acción Internacional Municipal que se desarrolló en el curso 2020/21.

Este Diplomado ha estado orientado a profundizar en aspectos como la acción directa de los gobiernos locales, la cooperación técnica y los servicios públicos, además de en los nuevos enfoques y agendas de la cooperación descentralizada, y ha contado con la participación de personal técnico y político vinculado a distintos gobiernos y administraciones locales, a empresas públicas y a la propia universidad.

La publicación que presentamos recoge buena parte de los resultados de este Diplomado, a través de una selección de los trabajos finales presentados por los participantes en distintos formatos de trabajos de investigación que abordan debates y prácticas que han sostenido el proceso formativo en cuestiones relacionadas con los servicios públicos, la gestión urbana, la intervención social, las agendas de desarrollo y el marco europeo de acción desde la perspectiva de los gobiernos locales.

Esta publicación demuestra la calidad del trabajo desarrollado en el marco de esta acción formativa, que ha contado con un profesorado de alto nivel que aúna la excelencia académica con la experiencia profesional en los ámbitos y temáticas.

La formación continua para la puesta en valor de la experiencia acumulada por los gobiernos locales andaluces es la mejor garantía para la mejora de la calidad de las políticas de cooperación y la acción internacional de los gobiernos locales y a ello va a continuar FAMSI contribuyendo con iniciativas como la que presentamos.

Francisco Reyes Martínez

Presidente del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional



Hace más de medio siglo que el sociólogo McLuhan empleara por vez primera el concepto de 'Aldea Global'. Lo hizo en un momento donde no existía este universo digital, que nos brinda una conexión permanente, aquí y ahora, con cualquier otra parte del mundo. La tecnología nos permite vivir en una suerte de vecindad, donde las barreras carecen de sentido y las fronteras se diluyen. Todas, todos, estamos más cerca que nunca.

Pero la idea de aldea no habla solo de cercanía. Se refiere también a cooperación para conseguir cualquier fin. La base de este libro, que usted tiene entre sus manos, tanto en origen como en contenido.

Como rector, uno de mis principales empeños es trazar alianzas. Construir espacios compartidos, basados en el conocimiento, con los que contribuir al avance y la mejora de nuestra sociedad. Ahí se sitúa la relación que la Universidad Internacional de Andalucía tiene con la FAMSÍ. Un vínculo especial, a partir del cual nacen proyectos ilusionantes que fortalecen nuestro tejido público y, en consecuencia, al conjunto de la ciudadanía

Una de las últimas iniciativas ha dado pie a estas páginas. Trabajos de enorme valor, por su interés humano, por la visión renovada que aportan sobre sus temáticas, que nacen en el seno del Diploma de Especialización en Cooperación y Acción Internacional Municipal. Un título propio que ha permitido incorporar a la familia de la UNIA a personal técnico y gestores de lo público.

Los logros personales y profesionales a los que contribuyan esta formación deben ser un reflejo de algo muy importante: la Universidad, y en este caso la Internacional de Andalucía, tiene sus puertas siempre abiertas. Para cualquier momento de la vida, y no solo cuando somos jóvenes y aún estamos definiendo nuestro proyecto profesional.

Siempre es buen momento para aprender. Para crecer, a través de nuevas ideas. Para tomar perspectiva desde el diálogo y la convivencia. Y, ahí, la Universidad es el mejor lugar. Sobre todo, cuando actúa de la mano de otras instituciones, que permiten configurar propuestas de calidad, en estrecha conexión con la realidad de nuestro entorno. Es así como, tras casi treinta años de vida, seguimos haciendo lo que mejor sabemos hacer: estamos especializados en especializarte.

José Ignacio García Pérez
Rector de la Universidad Internacional de Andalucía



Segunda edición del Diploma de Especialización en Cooperación y Acción Internacional Municipal

Autores

Pedro Caldentey del Pozo y Lorenzo Estepa Mohedano

1. La formación en acción internacional de la cooperación descentralizada andaluza en tiempos de crisis y cambio.

La formación es uno de los ejes de trabajo del Fondo Andaluz de Municipios para la solidaridad internacional (FAMSI) en la promoción de la cooperación descentralizada y de la acción internacional de los municipios. A lo largo de sus veinte años de existencia, el FAMSI ha realizado múltiples actividades de formación.

Esta publicación surge de la segunda edición del *Diploma de Especialización en Cooperación y Acción Internacional* que se ha celebrado en los años 2020 y 2021, iniciando las actividades docentes en octubre de 2020 y completando los trabajos finales del curso en las convocatorias de junio y septiembre del año 2021. El curso ha sido organizado por el FAMSI y por la Universidad Internacional de Andalucía (UNIA) y dirigido por el Prof. Dr. Pedro Caldentey del Pozo, en coordinación con el equipo del FAMSI formado por Emilio Rabasco, Rocío Villén, Pablo Martínez y Luis Amaro.

La sociedad global del siglo XXI se ha enfrentado a retos muy diversos en dos décadas de intensos cambios y episodios. Por una parte, la crisis conocida como la Gran Recesión cuyo estallido nos sorprendió en el año 2008 abriendo un período de crisis global y cambio de ciclo con tensiones y ajustes marcados por la austeridad. Después, cuando la crisis parecía remontarse, la pandemia y el confinamiento han provocado nuevas dificultades de naturaleza global que todavía no dejamos atrás en el año 2022.

La pandemia ha tenido el efecto de acelerar algunos cambios de paradigma que en el ámbito multilateral nos permiten pensar en un escenario de recuperación de los consensos globales, de la relevancia del sistema de las Naciones Unidas y de reemergencia de la agenda 2030. La cooperación internacional no había podido eludir los problemas causados por la crisis internacional que se sumaban al debate sobre su eficacia y sostenibilidad. Como resultado, la cooperación internacional se ha enfrentado en las últimas décadas a un cambio radical de la forma de hacer las cosas en el marco de los consensos internacionales sobre la eficacia de la ayuda y sobre los objetivos del desarrollo, marcados por los Objetivos del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En este contexto, la cooperación internacional descentralizada ha experimentado también variaciones significativas desde su propia concepción o en la definición de sus objetivos transformadores, principios y normas reguladoras. También en cuanto al volumen y distribución de los recursos involucrados, a la naturaleza y legitimidad de los actores

intervinientes, a la definición de los instrumentos utilizados y, finalmente, a los modos de gestión y evaluación de sus acciones, así como las exigencias de eficacia y rendición de cuentas a las que ha de responder.

Este conjunto de procesos de cambio, en el marco de dos episodios de crisis y de un cambio de ciclo global, ha creado nuevos marcos para la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo que refuerzan su relevancia. Los gobiernos locales han respondido a estas transformaciones mediante el desarrollo de una agenda global temática específica y estrategias de articulación de redes territoriales que intentan complementar adecuadamente las tendencias generales del régimen de cooperación internacional. Pero la velocidad e intensidad de los cambios acaecidos generan desafíos importantes.

A este marco de problemas y desafíos ha tratado de responder el programa docente del segundo *Diploma de Especialización en Cooperación y Acción Internacional*. Este libro presenta una selección de los trabajos finales del diplomado cuya guía, organización y defensa ha estado coordinada por los profesores Lorenzo Estepa Mohedano y Pedro Caldentey del Pozo. Junto a ellos, el equipo de tutores ha estado formado por un grupo de los docentes del curso: Marisa Ramos, María José Vázquez, Rogelio Madrueño, Isabel Álvarez, Antonio Carlos Zurita, Juan de Dios García y Jesús Delgado.

Previamente, en el año 2019, FAMSÍ y UNIA habían organizado la primera edición de este programa que, bajo el título *Experto en cooperación y acción internacional municipal* se había celebrado con una duración de 25 créditos ECTS y formato semipresencial con seis sesiones presenciales en la sede de La Rábida (Huelva) de la UNIA, en los meses de enero a junio y bajo la dirección del Prof. Dr. Jesús Delgado Baena.

2. Objetivos, metodología y participantes en el Diplomado

El diplomado ha intentado, por tanto, responder a la necesidad de que el personal político y técnico de las administraciones locales y de otras organizaciones andaluzas, pueda actualizar y profundizar sus conocimientos sobre los aspectos teórico-conceptuales y estratégico-operativos de la cooperación internacional descentralizada en ese escenario de intensos cambios. El diplomado tiene como objetivo favorecer la capacitación, la reflexión crítica y el planteamiento de alternativas sobre la práctica cotidiana en cooperación.

La formación estaba específicamente dirigida a personal de gobiernos locales de Andalucía, aunque no excluyó la participación de personas vinculadas a organizaciones sociales andaluzas o a la comunidad universitaria andaluza.

Los ejes metodológicos del diplomado vienen condicionados por varios elementos. Primero, que el itinerario formativo dirigido a la obtención del título de Diplomado en Cooperación y Acción Internacional Municipal se componía de tres módulos, que se podían cursar también de forma independiente. Para obtener el diplomado había que participar y superar los tres módulos y además elaborar y presentar un trabajo Final.

Los tres módulos del curso, todos ellos de 8 ECTS (7 virtuales y 1 presencial) fueron los siguientes:

- 1) **Curso de política pública de cooperación y acción internacional de los gobiernos locales**, coordinado por Pedro Caldentey (53 matriculados, de los que 31 superaron el curso)

- 2) **Curso de acción directa de los gobiernos locales, cooperación técnica y servicios públicos** coordinado por María del Mar Palacios Córdoba y Pedro Caldentey del Pozo (41 participantes de los que 33 superaron el curso).
- 3) **Curso de nuevos enfoques y agendas de la cooperación descentralizada**, coordinado por Jesús Delgado Baena (49 participantes de los que 33 superaron el curso).

Del núcleo principal de participantes regulares en los tres cursos, formado por 31 personas, 25 se inscribieron en el módulo de elaboración del trabajo final, superándolo 24 de ellos.

Segundo, la composición del núcleo principal de los participantes en tres grupos más o menos similares en tamaño: un grupo de profesionales y técnicos con amplia experiencia en el tema y con interés en la formación permanente y en la promoción profesional que facilita la formación; un grupo de personas relacionadas directa o indirectamente con el sector pero con poca experiencia; y un tercer grupo formado por personas sin conexión con el sector pero interés en la temáticas y perspectivas de involucrarse en ellas profesional o académicamente. La dinámica de trabajo y expectativas de estos grupos era un factor de preocupación académica inicial, pero ha generado un intercambio muy valioso para todos ellos. La contribución de algunos participantes con amplia experiencia ha resultado de mucho interés para el grupo y los contenidos.

Tercero, el diplomado ha tenido que convivir con la pandemia, impidiendo toda posibilidad de reuniones presenciales. Las jornadas presenciales que se iban a celebrar en los campus de Baeza y de La Rábida de la UNIA, tuvieron que transformarse en largas sesiones síncrona de trabajo en grupo y exposiciones. La dinámica funcionó adecuadamente, aunque profesorado y participantes hemos echado de menos la posibilidad de intercambios más informales y de actividades que reforzaran la cohesión de un grupo de gran potencial por su experiencia y dinamismo. La metodología general de cada curso consistió en que cada uno de los cursos, formado por tres unidades de trabajo de dos semanas de duración cada una, tenía las siguientes actividades: una conferencia síncrona de presentación, una segunda conferencia síncrona con invitado especial y un foro. Además, cada curso o módulo tenía un par de ejercicios individuales de trabajo y una sesión presencial (síncrona en realidad) de debate y trabajo en grupo. La evaluación se realizaba a partir de la participación en los foros, los ejercicios individuales y el ejercicio en grupo de la jornada no presencial pero síncrona.

3. Contenidos y ponentes del curso

El módulo 1 “Política de cooperación y acción internacional de gobiernos locales” constaba de tres unidades docentes. La Unidad 1 de carácter introductorio, abordó el marco de la cooperación internacional al desarrollo. Pedro Caldentey y M^a José Vázquez, profesores de la Universidad Loyola analizaron los consensos globales y visiones críticas del desarrollo tras setenta años de desarrollo y cooperación. Se estudiaron los retos y avances de la Agenda 2030 y los ODS desde una visión crítica. El profesor Rogelio Madrueño analizó los actores, sectores y debates de la cooperación internacional para el desarrollo.

La unidad 2 “El marco de la cooperación descentralizada al desarrollo” estuvo coordinada por los profesores Marisa Ramos y Lorenzo Estepa. En la primera semana Marisa analizó la cooperación internacional en España y su reforma. En la segunda semana, Lorenzo Estepa abordó la articulación multiactoral y multinivel del desarrollo y el rol de las

administraciones locales: las estrategias de desarrollo económico local. También estuvieron presentes los asuntos la Agenda 2030 para los gobiernos locales y la localización e implementación de los ODS. Durante la segunda semana, Ricardo Montero, de la secretaría técnica Consejo Agropecuario Centroamericano ofreció una visión sobre cómo los territorios centroamericanos abordan los retos de desarrollo sostenible desde el enfoque territorial de la ECADERT.

La unidad 3 estuvo coordinada por M^a del Mar Palacios y versó sobre la cooperación municipal al desarrollo. Durante la primera semana con M^a del Mar, se abordaron temas como la cooperación internacional como competencia local, la cooperación descentralizada municipal en el marco de la Ayuda Oficial al Desarrollo Española: características, modalidades propias y agentes de la cooperación municipal en el marco de la cooperación española. Durante la segunda semana de la unidad, Isabel Álvarez introdujo las estrategias municipales de cooperación como herramienta para una política de cooperación transformadora; abordó instrumentos como los planes municipales de cooperación y educación para la ciudadanía, las bases de convocatorias de ayudas y el papel de la intervención municipal.

El módulo 2 titulado “Acción directa de los gobiernos locales, cooperación técnica municipal y servicios públicos” incluyó cuatro unidades docentes. La unidad 0 “Introducción y conocimiento de herramientas formativas y entorno virtual” estuvo a cargo de los profesores Pedro Caldentey y Lorenzo Estepa, y sirvió para que todos los participantes se presentaran, de manera que nos conociéramos unos a otros y se dedicó una sesión para preparar el trabajo fin de diplomado.

La unidad 1 abordó el tema “Territorios”, durante la primera semana se analizaron las dinámicas territoriales del desarrollo en América Latina y Caribe. Se estudiaron casos prácticos y se contó con la participación de expertos como Jorge Téllez, de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo o con la experta en desarrollo local, Glicería Gómez.

La cooperación directa de los ayuntamientos fue abordada en la unidad 2, Isabel Álvarez impartió la sesión dedicada a analizar los instrumentos y operativa de la cooperación municipal, con una especial mención a la gestión de las convocatorias de ayudas. Con David Comet se abordó los diferentes aspectos relacionados con la compra pública ética.

En la unidad 3, dedicada a la cooperación técnica desde los gobiernos locales, se tuvo la oportunidad de estudiar la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular entre gobiernos locales. Esta primera sesión, a cargo de Tahina Ojeda, analizó además el rol de los gobiernos locales y regionales. En la segunda sesión, Miquel Carrillo profundizó en el porqué de una cooperación técnica de los gobiernos locales, cuáles son los sectores de intervención de esta cooperación y se analizaron casos prácticos relacionados.

La sesión presencial no pudo finalmente celebrarse por la pandemia, y se organizó una mesa *on line* con participación de empresas públicas, la moderación estuvo a cargo de Emilio Rabasco y también se abordaron los retos de la cooperación desde los gobiernos locales.

El módulo 3 “Nuevos enfoques y agendas de la cooperación descentralizada” estuvo coordinado por Jesús Delgado e incluyó tres unidades docentes. La Unidad 1 abordó la cooperación descentralizada en el marco multilateral y el sistema de Naciones Unidas y estuvo a cargo de Jesús Delgado y Juan de Dios García.

Nicolás Gharbi y Marta Iglesias coordinaron la Unidad 2 que analizó las oportunidades en la nueva agenda de la cooperación descentralizada en el marco europeo 2021 – 2027.

En el marco de la Unidad 3, Agustí Fernández de Losada y Javier Sánchez analizaron la evolución de la nueva agenda de los gobiernos locales, más allá de la cooperación internacional. Se reflexionó sobre el rol de los gobiernos locales y regionales ante la agenda global, nuevas miradas y enfoques y la potencialidad de las redes de incidencia y la cooperación.

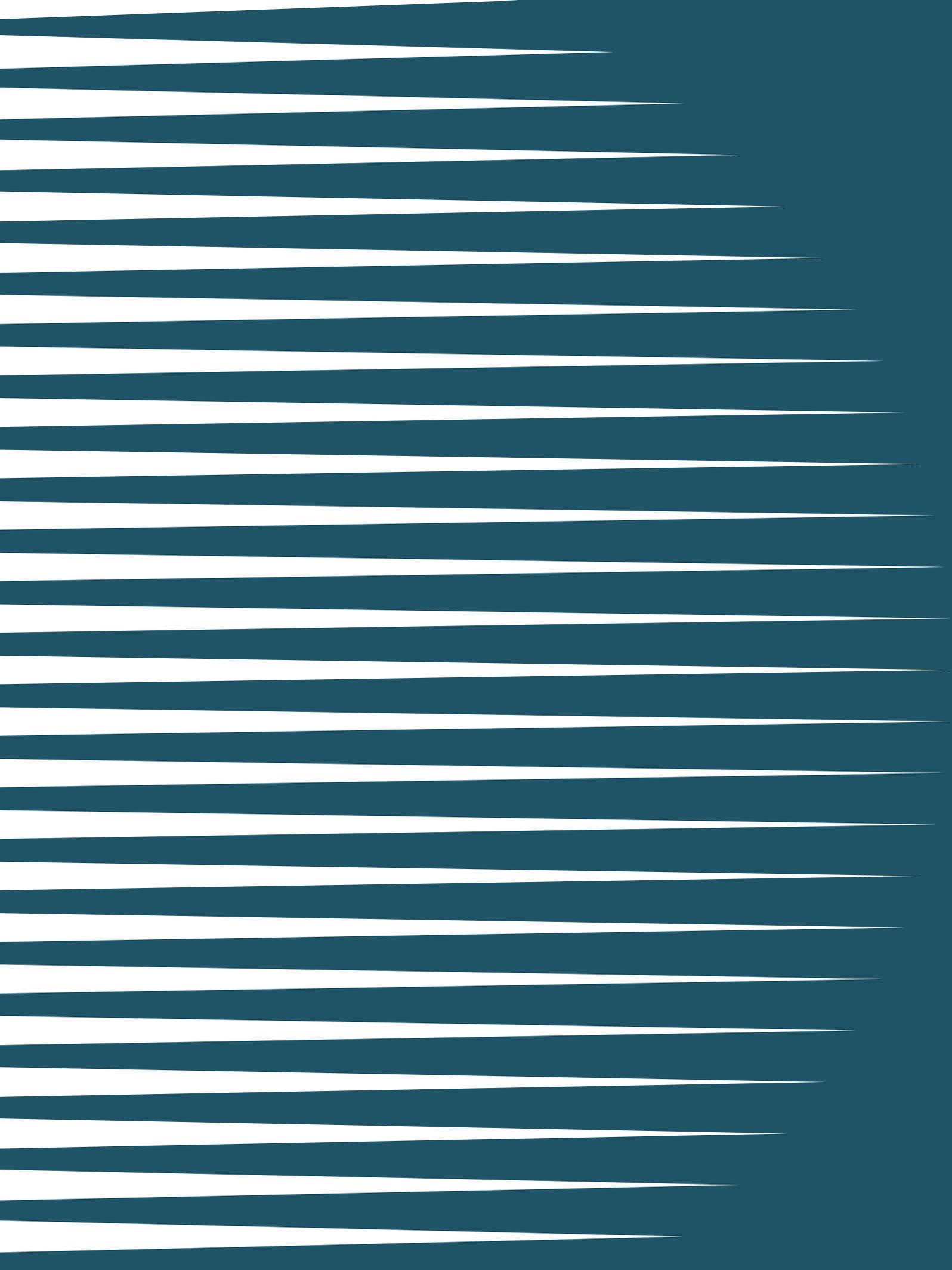
4. Un balance de conclusiones tras dos años de formación

El diplomado se ha desarrollado con satisfacción por parte de los implicados. Se pueden proponer algunas conclusiones sobre su desarrollo a juicio de los coordinadores académicos.

En primer lugar, la capacidad del FAMSÍ de convocar la presencia como docentes e invitados de numerosos y relevantes expertos del sector ha ayudado a presentar la cooperación descentralizada no sólo como una especificidad reconocida del ecosistema de la cooperación española, sino como el origen de procesos virtuosos tanto para la implicación de la sociedad civil en el ámbito del desarrollo y la cooperación, como para explorar instrumentos más eficaces de gestión de la cooperación gracias a la capilaridad de sus actores en los países y territorios y en los distintos ámbitos de la agenda del desarrollo.

En segundo lugar, el grupo de participantes, con esa triple naturaleza, ha facilitado la dinámica de aprendizaje con una aportación muy significativa a los debates, a pesar de la frustración de no poder realizar actividades presenciales que podrían haber multiplicado el valor de sus contribuciones y al cansancio y saturación que el confinamiento y las limitaciones de actividad nos han causado. La presencia de técnicos y profesionales con experiencia e interés en una formación permanente es una característica de las actividades de formación del FAMSÍ que merece la pena cultivar.

En tercer lugar, la riqueza de los debates ilustra la importancia, por una parte, de que los actores de la cooperación descentralizada participen de la reflexión global sobre los objetivos, instrumentos y resultados de la cooperación internacional y destaquen la naturaleza propia de esos debates en la cooperación descentralizada para así atender a los cambios que demanda en el sector. Por otra parte, el seguimiento de ponentes y debates en el curso ilustra también la amplia y rica experiencia que varias décadas de cooperación descentralizada ofrecen para la reflexión sobre el futuro del sistema multilateral de cooperación, la solidaridad internacional y la ciudadanía global.



Bloque 1

El entorno de la cooperación internacional



CAPÍTULO 1

La nueva política de cooperación internacional de la Unión Europea: Nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional NDICI-Europa Global

Autora

Rosel Rivera Navío | Tutora del trabajo: **Marisa Ramos Rollón**

Licenciada en Derecho, Diplomada en Actividades Turísticas, Máster en Relaciones Internacionales UNIA y Universidad Pablo de Olavide. Cátedra Jean Monnet Universidad de Jaén, Experto Universitario políticas europeas Universidad de Granada. Técnico proyectos europeos en CSIC-Andalucía, en Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en Unión Romaní, en Instituto Romanó para Asuntos sociales y culturales. Su tutora de TFD sido María Luisa Ramos Rollón.

1. Introducción

La Unión Europea es el principal donante de ayuda al desarrollo en el mundo, a diferencia de otros donantes la UE cuenta con una política semi-comunitarizada que le permite contar con un presupuesto propio en el marco europeo y con las donaciones de los 27 Estado Miembros que la componen.

El 14 de junio de 2021 se ha aprobado el Reglamento para la UE 2021/947 que supone la creación de un nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional NDICI -Europa Global que tiene como objeto “defender y promover los intereses y valores de la Unión Europea en el mundo para perseguir los objetivos y principios de su acción exterior”. Desde este año 2021 la Unión Europea tiene por tanto un nuevo instrumento unificado más coherente y eficaz, que va a permitir defender y promover sus valores e intereses a nivel internacional en este momento de la historia en el que la crisis mundial por el COVID 19 sigue latente y es necesario reforzar el papel de la Unión Europea en este nuevo orden mundial, se hace imprescindible la necesidad de reforzar la capacidad de la UE como fuerza emergente de recuperación post covid19 y como una herramienta de estabilización en el mundo. Teniendo como base jurídica el Título V del TUE “Disposiciones generales relativas a la Acción Exterior de la Unión y Disposiciones específicas relativas a la PESC” y Parte V del TFUE “Acción Exterior de la Unión.

Desde el año 2006 que se publica el Consenso Europeo para el desarrollo, comienza la carrera europea para dar un enfoque europeo a las políticas de desarrollo bajo el marco de los ODM que estuvieron vigentes desde 2000 hasta 2015. Tras este primer paso en el Tratado de Lisboa de 2007, se dota a este Consenso Europeo de un marco constitu-

cional y comienza este nuevo enfoque de desarrollo europeo hasta que en 2017 surge el Nuevo Consenso Europeo de Desarrollo (Comisión Europea). Estos dos Consensos se basan en los ODM y los posteriores ODS y buscan el desarrollo de las ayudas a las políticas de desarrollo social y desarrollo sostenible junto con los intereses geopolíticos y estratégicos de la UE (Olivié y Pérez 2021).

Esta nueva herramienta NDICI-Europa Global, se basará en la promoción del desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático, la defensa de un orden mundial basado en la estabilidad y la paz a nivel europeo y también global que cuenta con un presupuesto de 79.500 millones de euros para el período 2021-2027. Este presupuesto supondrá una importante modernización y una fuerte apuesta por la política exterior de la Unión Europea a través de una mayor visibilidad de la misma y de una mayor coordinación con las políticas internas de la UE, que supondrá que se pueda responder con mayor rapidez a los nuevos retos y crisis. La política de cooperación al desarrollo se encuentra semi comunitarizada, por lo que existen programas bilaterales y multilaterales como las aportaciones a la ONU o al Banco Mundial por parte de los Estados y las propias herramientas de inversión de la UE. (Iliana Olivié, María Santillán 2021)

El Instrumento, NDICI-Europa Global, aprobado en 2021, intentará dar respuesta a 17 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas (Erradicación de la pobreza, Buena gobernanza, Derechos humanos y democracia, Estado de Derecho, Medio Ambiente y cambio climático, Desarrollo humano, incluida la igualdad de género, Crecimiento económico inclusivo, Migración y movilidad, Seguridad, paz y estabilidad y Asociación y diálogo reforzados).

La unificación de los distintos elementos que constituyen la política de vecindad, la ayuda al desarrollo y la cooperación internacional en un solo instrumento supone un paso importante al frente por parte de la Unión Europea ante una posición de liderazgo a nivel mundial en políticas de ayuda al desarrollo desde la doble perspectiva del perfil político y del enfoque común y geopolítico, basándose en el Acuerdo de París y el nuevo Acuerdo de Glasgow.

2. El origen del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional

El origen del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional NDICI-Europa Global, surge tras la publicación el 2 de mayo de 2018, de una Comunicación específica de la Comisión Europea “Un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad- Marco financiero plurianual para el período 2021-2027”, que establece el marco presupuestario general de la acción exterior de la UE para el período 2021-2027. El 27 de mayo de 2020 la Comisión Europea publicó una propuesta revisada sobre el marco financiero plurianual en la reunión extraordinaria del Consejo Europeo y los Estados Miembros decidieron la cantidad que debía asignarse al presupuesto total del NDICI.

Tras los trílogos o reuniones informales entre Consejo, Parlamento y Comisión que facilitan el progreso legislativo de codecisión de esta propuesta, se adoptó por el Consejo, tras la posición por el Parlamento Europeo de esta comunicación el pasado 27 de marzo de 2019, un mandato parcial de negociación con el Parlamento Europeo el 13 de junio de 2019. El período de los trílogos o reuniones informales, procedimiento adoptado en el Tratado de Lisboa que estableció el proceso de codecisión pasó a ser el procedimiento legislativo ordinario, comienza en octubre de 2019 y continua hasta la parte final de aprobación del nuevo Instrumento entre septiembre y diciembre de 2020. El 27 de mayo de 2020, la Comisión publicó una propuesta revisada sobre el marco financiero plurianual en la reunión extraordinaria del Consejo Europeo de los pasados 17 al 21 de julio 2020 y los Estados Miembros decidieron la cantidad que debía asignarse al presupuesto total del INDICI-Europa Global.

Este nuevo Instrumento NDICI- Europa Global, tiene como antecedentes el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) establecido en 2007 y el siguiente Instrumento Europeo de Vecindad (IEV) en 2014. La política europea de vecindad generó un espacio de cooperación con los países socios de la vecindad para la promoción del desarrollo político, económico, social y la integración regional. El Instrumento Europeo de Vecindad se constituyó como el Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo en 2014 e incluyó entre sus objetivos la migración y el asilo, fortaleció las materias de buena gobernanza y el respeto a los Derechos Humanos. Otro de los Instrumentos creados en 2014 es el Instrumento de la UE en pro de la estabilidad y la Paz con el objeto de apoyar con ayuda técnica y financiera en los conflictos y amenazas globales. (Parlamento Europeo, Consejo Europeo).

3. Nuevo Instrumento NDICI-Europa Global

Con este nuevo Instrumento que se encuentra ubicado dentro de la DG NEAR se aprecia un nuevo enfoque en las políticas europeas de ayuda al desarrollo, que tienen como primer eslabón el cambio de la antigua Dirección de Cooperación Internacional y Desarrollo (DEVCO) por parte de la Comisión Europea hacia nuevos entes que desarrollen las políticas de desarrollo de la Unión Europea con la aprobación del INTPA (nuevo servicio de Alianzas Internacionales).

INTPA es un nuevo ente, que entra en funcionamiento en enero de 2021, que se encarga de programar y ejecutar los fondos de la UE para acción exterior basándose en las prioridades de la UE acordadas con los países socios con el objetivo de maximizar su impacto en el desarrollo de estas ayudas a los países receptores de ayuda. (Comisión Europea). La **DG INTPA** desarrolla su labor en los países y regiones de África, América Latina y Caribe, Oriente Medio, Asia y Pacífico, mientras que la otra DG encargada de la Acción Exterior de la UE, la de Política Europea de Vecindad y Negociaciones de Ampliación (**DG NEAR**) se encarga de políticas de la UE sobre ampliación y las relaciones con los vecinos al este y el sur de la UE. Se quiere dar forma a una **Unión Europea con un posicionamiento global mayor y más fuerte**, con el objetivo de erradicar la pobreza, el ODS 17, alianzas para salvar los objetivos, el eje principal de las acciones de política exterior de la Unión Europea que apuesta por la construcción de alianzas y de asociaciones mundiales sólidas, así como asegurar el desarrollo sostenible y promocionar la democracia, los derechos humanos y el imperio de la Ley en todo el mundo. Al INTPA pertenecen tanto la nueva herramienta NDICI- Europa Global, como el nuevo elemento Team Europe y el fondo FEDS+.

Para ayudar a canalizar las ayudas al desarrollo y en el futuro para ayudar a canalizar las ayudas provenientes del Nuevo Instrumento así como de las nuevas formas que se han instaurado para la política exterior y política de cooperación internacional europea, hay que basarse en el papel de la Agencia de Eficacia de la Ayuda (AEA), esta Agencia sigue los principios de orientación a resultados, la apropiación de las prioridades de desarrollo por parte de los países socios, los partenariados de desarrollo inclusivos y la transparencia y rendición de cuentas mutua entre la UE y los terceros Estados socios. Otro de los elementos necesarios y que siguen vigentes para gestionar la eficacia de la ayuda aparece la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible.

4. Nuevos elementos que aparecen en el NDICI- Europa Global

Uno de los elementos que construyen esta nueva herramienta NDICI-Europa Global, el principio **PolicyFirst** o principio de prioridad de las políticas, es un concepto emergente en las políticas europeas de cooperación al desarrollo, que se construye sobre la idea de impulsar alianzas innovadoras con los países socios en el marco de la consecución de los ODS y la Agenda 2030. Este principio supone uno de los puntales para el debate de la nueva “arquitectura financiera europea para el desarrollo” (Tobías Jung, Fundación Carolina); Este concepto se construye sobre

el Consenso Europeo de Desarrollo y los compromisos con los Estados Miembros para crear alianzas coordinadas con los países socios en el marco de la consecución de los ODS. Este principio, supone un cambio de rumbo ya que INTPA programa sus acciones basándose en los objetivos políticos de la UE y en las asociaciones con los países socios, así como buscando la maximización del impacto de las acciones en las políticas de desarrollo. (Tobías Jung y José Antonio Sanahuja).

La doctrina Sinatra, creada originariamente para que la UE no se quedara aprisionada entre las diferencias comerciales de EEUU y China, se basa en dos principios: la autonomía estratégica y la cooperación. Por un lado, pretende recuperar el control de la industria y la seguridad europeas, dependientes de China y Estados Unidos, respectivamente y por otro lado crear una nueva forma de hacer política a su manera, mientras se sigue colaborando con China y EEUU en temas relacionados con dar respuesta a los retos globales como el cambio climático, lucha contra el coronavirus o el desarrollo de África mientras desde Europa se protegen los sectores económicos clave y se promueven los valores europeos a nivel internacional. (Tobías Jung y José Antonio Sanahuja).

Tras la crisis originada por el Covid19, la denominada Doctrina Sinatra o Doctrina Borrell también llamada por otros ha supuesto un revulsivo ya que se ha puesto de manifiesto la gran dependencia que tiene la UE de las cadenas de suministro que provienen de China al no disponer de medicamentos, respiradores o mascarillas de producción propia y la necesidad de importar todos estos elementos tan necesarios es esos momentos, han vuelto a poner en la mesa la necesidad de volver a gestionar desde nuestras fronteras la producción de materiales industriales autónomos y no tener que ser una moneda de cambio entre EEUU y China como ha sucedido. Por tanto, se aboga por la introducción del concepto de hacer política a la manera europea, por eso se denomina Sinatra y supone la predisposición de tener una autonomía estratégica propia de la UE. Este nuevo concepto de retornar a la autonomía estratégica está suponiendo un debate interno en la UE, ya que esta autonomía supone un mayor gasto tanto político como económico. Esta autonomía estratégica se puede encontrar lastrada debido a la fragmentación de políticas y la falta de acuerdo entre los 27 Estados Miembros (Borrell “La doctrina Sinatra” Política Exterior 2020).

Tanto el principio Policy First como la doctrina Sinatra vienen a desarrollar los nuevos paradigmas de la política exterior de la UE para el próximo período 2021-2027 de la Unión Europea. En este nuevo período se contempla el papel que espera tener Europa en el contexto internacional, papel en el que se integra la transición ecológica como uno de los ejes centrales del “programa de transformación de la Unión Europea”. Tras la crisis global que aún se está atravesando tras la pandemia ocasionada por el COVID-19, la falta de coordinación y ayuda a nivel europeo ha supuesto un varapalo para las aspiraciones de la Comisión Europea y se ha demostrado que es necesario la apuesta en serio por la cooperación entre países (Tobías Jung Fundación Carolina).

Así mismo encontramos otro de los puntales de la estrategia para la política exterior de la UE, en el **Pacto Verde Europeo** de 2019 aparece una “estrategia integral para transformar la Unión Europea en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva”. Este pacto verde supone una vuelta a la apuesta por el mercado interior europeo y una apuesta por la autonomía estratégica de la UE frente a la política exterior imperante. Aparece como uno de los puntales de la recuperación económica post-covid en la gestión de los fondos europeos Next Generation así como en la herramienta NDICI o Europa Global. Este Pacto Verde es una de las herramientas que la UE piensa utilizar para la construcción de la nueva autonomía estratégica de la UE.

El Pacto Verde Europeo se basa en el Acuerdo de París celebrado en 2015 y que entró en vigor en 2016, con el objetivo

de limitar el calentamiento global a 1,5 grados centígrados en comparación con los niveles preindustriales. Este acuerdo, es considerado un hito ya que supone el acuerdo de todos los países para unirse en la búsqueda de la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático.

Esta apuesta, supone una transformación económica y social necesaria en todos los países, la transformación también alcanza a la cooperación al desarrollo y al instrumento Europa Global en su forma de trabajo y en su relación con terceros países receptores de ayuda al desarrollo a través de la prestación de ayuda financiera por parte de los países más desarrollados en favor de los países más vulnerables, a través de las mejoras tecnológicas que estos últimos necesiten y del fomento de la capacidad de los países más necesitados. (United Nations, Climate Change).

Los pactos alcanzados en el Acuerdo de París se han refrendado en la última conferencia sobre el clima o Pacto de Glasgow que acaba de celebrarse. En esta nueva etapa, tras la finalización y firma del Pacto de Glasgow los Estados miembros no han llegado a alcanzar los acuerdos esperados y aún se sigue con la esperanza de conseguir la reducción de la temperatura 1,5 grados con respecto a la etapa preindustrial y se hace un llamamiento a los Estados más desarrollados a duplicar la financiación para conseguir mejoras reales y para hacer que todos los países puedan llegar a esta reducción de 1,5 grados a nivel mundial. Teniendo en la actualidad un debate abierto acerca de los usos de la energía proveniente del carbón, siendo este uno de los puntos a erradicar para el Pacto de Glasgow y teniendo firmes defensores del carbón como en el caso de la India debido a su alta dependencia económica del mismo.

La respuesta europea a estos Pactos sobre el clima se concentra en el denominado **Green Deal Europeo**, que se basa en el Acuerdo de París y que incorpora los nuevos desafíos planteados en el Pacto de Glasgow que acaba de firmarse y que está en línea con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible de Naciones Unidas y que tiene uno de sus principales desafíos en la denominada descarbonización de la economía local europea para el año 2050, con el objeto de promocionar ámbitos de la economía verde a nivel europeo en el presente y tratar de liderar este mercado basado en la transición económica al verde a nivel internacional. Esta nueva línea estratégica estará ligada a los nuevos fondos europeos del Marco Financiero Plurianual (2021-2027) así como a los fondos Next Generation, fondos que se están generando para paliar los efectos de la pandemia COVID-19 a nivel europeo, este nuevo Green Deal es una nueva línea de actuación para la ejecución y gestión de estos fondos europeos. (Comisión Europea)

Para conseguir este objetivo presente en el **Nuevo Green Deal** europeo se ha contado con el importante papel de las ciudades para la limitación de los gases efecto invernadero, ya que las ciudades generan más del 70% de los gases efecto invernadero de la Unión Europea. Las ciudades europeas participan del Pacto de los alcaldes en la lucha contra el cambio climático y la búsqueda de nuevas energías para la transición económica verde, a través de la creación de modelos urbanos sostenibles basándose en la edificación y el urbanismo que pueden suponer nuevos nichos de mercado para la población joven desempleada y parados de larga duración.

5. Pilares fundamentales en los que se desarrolla el nuevo instrumento Europa Global NDICI

5.1 Programas geográficos

Se promoverán las acciones mediante la cooperación con los países socios de las siguientes regiones: la vecindad europea, África subsahariana, Asia y el Pacífico, América y Caribe. El principio de geografía es el prioritario a la hora

de asignar los fondos y de elaborar los programas por país. Se ha pretendido con esta nueva herramienta que las acciones tengan una nueva perspectiva geopolítica.

Se centrará en la buena gobernanza, el crecimiento integrador, los objetivos climáticos y medioambientales, la erradicación de la pobreza, la lucha contra las desigualdades, la resiliencia, la prevención de conflictos y el desarrollo humano, entre otras cuestiones transversales.

El ámbito geográfico es universal pero el grueso de la financiación irá destinado a países en vías de desarrollo ya que se establece que más del 90% del presupuesto cumplirá con los criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE para ser considerado Ayuda oficial al Desarrollo. Los programas geográficos engloban acciones relacionadas con la consecución de los ODS relacionados con la buena gobernanza, democracia, Estado de Derecho y derechos humanos, en particular la igualdad de género, erradicación de la pobreza, lucha contra las desigualdades y la discriminación y promoción del desarrollo humano, migración, desplazamientos forzosos y movilidad, medio ambiente y cambio climático, crecimiento económico sostenible e integrador y empleo digno, paz, estabilidad y prevención de conflictos, asociación, Anexo II Reglamento UE 2021/947.

El marco de inversión para este nuevo instrumento se financiará desde el pilar geográfico con el fin de obtener recursos financieros procedentes del sector público y del sector privado. Está compuesto por **el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS+)** y la **Garantía de Acción Exterior** con un presupuesto de 53.450 millones de euros. (Comisión Europea). Estos fondos se destinarán principalmente a apoyar a microempresas y pymes, creación de empleo digno, reforzar las infraestructuras públicas y privadas, fomentar las energías renovables y la agricultura sostenible, apoyo a la economía digital, afrontar las consecuencias sanitarias y socioeconómicas de la crisis COVID-19. Se priorizará en la inversión a los países vecinos de la UE, África, los Balcanes Occidentales, los países en situación de fragilidad o conflicto, los países menos desarrollados, los países muy endeudados y las regiones con necesidades críticas de infraestructuras y conectividad.

El fondo FEDS+ amplía el alcance geográfico del actual FEDS que sólo se dedica al África Subsahariana y a la vecindad, incluye también la ya citada Garantía de Acción Exterior y se incluye el antiguo ELM y la asistencia macrofinanciera. Al aparecer el nuevo FEDS+, el Banco Europeo de Inversiones ha disminuido su presencia en la financiación de la cooperación al desarrollo.

Hasta ahora el FED, Fondo Europeo de Desarrollo, era extrapresupuestario, se estableció por primera vez en 1959 y se ha renovado unas 11 veces desde entonces a razón de una renovación cada 5 años, siendo la última renovación durante el Acuerdo de Cotonú para el período 2014-2020. Hasta ahora el presupuesto de este fondo se encontraba fuera de los presupuestos de la UE y se financiaba este Fondo por parte de los Estados Miembros, junto con el Banco Europeo de Inversiones. El Fondo Europeo de desarrollo sostenible FEDS, apareció en 2017 con el objetivo de apoyar a los países de la vecindad y al continente africano en el cumplimiento del primero de los ODS, fin de la pobreza.

Durante las negociaciones del NDICI-Europa Global, se propuso la creación de una Plataforma de inversión exterior de la UE que integre a todos los actores y que integrara una estructura en tres niveles; programación plurianual geográfica y sectorial, gestión de la garantía bajo la responsabilidad de la Comisión e instituciones financieras de desarrollo que gestionan la financiación sobre el terreno y someten los proyectos para su aprobación. Finalmente la inversión exterior aparece en el Anexo V del Reglamento 2021/947 en la “promoción de la financiación y apoyo al desarrollo del sector privado y cooperativo” en los países en vías de desarrollo, así como se espera abordar los obstáculos que se puedan encon-

trar a la inversión privada dándole instrumentos financieros y “potenciar el efecto palanca de la financiación del sector privado, con una especial atención a las pymes intentando evitar los cuellos de botella y los obstáculos a la inversión...”.

La política europea de vecindad, que pertenece a los programas geográficos de la herramienta NDICI-Europa Global, merece un capítulo aparte de este instrumento, se señala con un capítulo específico en el Reglamento 2021/947, artículo 4.2 a, este capítulo se basa en conocer las necesidades propias de cada país que pertenece a la vecindad y el **principio more for more** o enfoque basado en objetivos que aparece en el artículo 20 de Reglamento 2021/947 y que supone que haya un incentivo para acelerar las reformas que se plantean en los países de la vecindad, por el que se puede asignar un 10% de la dotación financiera ya establecida como complemento de la asignación ya establecida. Este complemento se entregará si se decide en la evaluación, que se va a realizar periódicamente por medio de informes de situación que incluyan las reformas actuales y la situación de estas políticas en los años anteriores.

Otro de los temas a destacar es el de la cooperación transfronteriza que se encuentra en el Reglamento 2021/947 y dedica un apartado a la política de vecindad y los programas de cooperación transfronteriza cofinanciados por FEDER en el marco del Reglamento de INTERREG. La UE sigue apostando por la política de vecindad con un presupuesto más elevado, que reforzará sus especificidades tanto en la vecindad oriental como en la meridional, que se basan en la cooperación reforzada para la prosperidad económica y social a través de los fondos que se destinan a apoyar los avances en materia de democracia, derechos humanos, migración, gobernanza económica y reformas.

La política europea de vecindad PEV fue creada en 2003 como un nuevo modelo de asociación política y de integración económica, Los países que participan en la PEV son Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Moldavia, Siria, Territorios Palestinos, Túnez y Ucrania. Estos países se beneficiarán del refuerzo de la cooperación política y del apoyo con el fin de mejorar la cooperación regional y promover la integración en el mercado interior de la UE. En julio de 2021, se anunciaron las **prioridades de la Asociación Oriental para después de 2020**.

La política de la Asociación Oriental continuará siendo flexible y seguirá propiciando la diversificación substancial, los planteamientos adaptados y la cooperación reforzada basada en incentivos que beneficia a los países que se impliquen en mayor grado en las reformas. La Unión por el Mediterráneo (UpM) engloba a los veintisiete Estados miembros de la Unión, la Unión Europea y quince países mediterráneos (Albania, Argelia, Bosnia y Herzegovina, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Mauritania, Mónaco, Montenegro, Siria —cuya participación está en suspenso debido a la guerra civil—, Palestina, Túnez y Turquía)

La cooperación geográfica tendrá una dotación financiera de 60.388 millones de euros, siendo el África subsahariana el área de influencia que encabeza la lista de prioridades con 29.181 millones de euros.

En el caso de Latinoamérica y Caribe, el presupuesto se reduce de forma drástica con respecto al anterior marco presupuestario en un 14% menos, la Unión Europea debe apostar por los valores compartidos con la región, el multilateralismo y la integración regional, el apoyo a las políticas públicas y la economía social de mercado, el Estado de derecho y la cohesión social y territorial como garantes de estabilidad deben ser los puntales para la recuperación verde y digital sostenible e inclusiva de la región tras la pandemia (Tobías Jung). En el caso de Latinoamérica, esta nueva herramienta trae cambios en la forma de trabajo que se había mantenido hasta este momento ya que con esta nueva herramienta, se permite la financiación de iniciativas de cooperación con países de renta media-alta, se incluye una partida específica para el Caribe y se van a financiar acciones de cooperación con EEUU y Canadá.

5.2 Programas temáticos

Los programas temáticos a los que se asignan 6.358 millones de euros financian acciones relacionadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible a escala mundial, incluido el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil. Por consiguiente, los programas temáticos se dedicarán al desarrollo de los derechos humanos y la democracia, la sociedad civil, la estabilidad y la paz, así como en retos mundiales como la salud, la educación y la formación, las mujeres y los niños, el trabajo, la protección social, la cultura, la migración y el cambio climático.

Para los derechos humanos y democracia se destinarán 1.500 millones de euros, para las organizaciones de la sociedad civil se destinarán 1.500 millones de euros, para los programas de estabilidad y paz se destinarán 1.000 millones de euros y para retos mundiales como la salud, la educación, la capacitación de las mujeres y niños, la migración y el desplazamiento forzoso, el crecimiento inclusivo, el trabajo digno, la protección social y la seguridad alimentaria se destinarán 3.000 millones de euros.

5.3 Acciones de respuesta rápida

Las acciones de respuesta rápida reciben una dotación económica de 3.182 millones de euros para financiar acciones de respuesta rápida para la gestión de las crisis, prevención de conflictos y la consolidación de la paz con el objetivo de reforzar la resiliencia de los países afectados por la crisis, vincular las acciones humanitarias y de desarrollo y de respuesta a las necesidades y prioridades de la política exterior.

Se han previsto 9.534 millones para acontecimientos imprevistos como en el caso de situaciones de crisis y posteriores a la crisis o la presión migratoria.

El NDICI-Europa Global ha reforzado las prioridades transversales de la Unión Europea a través de objetivos de gasto horizontales, entre estos objetivos se encuentran:

Considerando un objetivo de gasto horizontal del 20% para el desarrollo humano, un objetivo de gasto horizontal del 25% para la lucha contra el cambio climático, un objetivo del 10% para luchar contra la inmigración irregular y la búsqueda de condiciones para conseguir una inmigración legal y bien gestionada.

6. Papel del nuevo instrumento NDICI Europa Global en el contexto internacional

La UE tiene un papel fundamental en el desarrollo de la política de cooperación al desarrollo a nivel mundial, ya que la UE es el primer donante mundial por volumen de ayuda desembolsada y tiene un papel principal en la escena internacional, que al desarrollarse este nuevo instrumento Europa Global puede suponer un paso de gigante a la hora de consolidar una hegemonía en el mundo de las ayudas a la cooperación al desarrollo.

Destaca el papel de las Agencias Nacionales de Cooperación Internacional de los países europeos con respecto al nuevo instrumento Europa Global, ya que cuatro de ellas, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Agencia Pública Francesa AFD y las Instituciones Financieras Italiana CDP y la Agencia Estatal Alemana KfW, ya han comenzado a llevar a cabo y publicar declaraciones conjuntas ante la puesta en marcha del Instrumento Europa Global, como la que se aprobó el pasado 20 de octubre denominada “Declaración conjunta so-

bre un Marco de Cooperación Estratégica Europea”, esta declaración que regula las relaciones entre los miembros ya existentes y aquellos que podrían unirse a la iniciativa en un futuro, estas cuatro instituciones comparten la visión de un sistema europeo de financiación del desarrollo verdaderamente ligado a una arquitectura eficiente y completa.

Esta asociación se basa en las fortalezas y la diversidad de todos sus actores y “actúa como uno solo” para lograr un mayor impacto hacia los ODS. Dicha cooperación se va a basar en el enfoque relacionado con otra de las nuevas iniciativas surgidas en la pandemia COVID-19 llamada Team Europe y su apuesta por el uso compartido de los recursos de los actores de la cooperación internacional de la UE, así como por el desarrollo de ayuda directa de los distintos actores de la cooperación al desarrollo europea tras la pandemia COVID-19. Ya se está trabajando en el intercambio de buenas prácticas y de experiencias sobre los proyectos de cooperación que se estén llevando a cabo actualmente, esta asociación de Agencias de desarrollo está trabajando en proyectos comunes que se implementarán a partir de 2022 a través de un Acuerdo de financiación que ya está en marcha. Los socios priorizan hasta ahora África subsahariana como principal foco geográfico y varios sectores como la energía (incluidas las renovables) o la movilidad.

7. Presupuesto de la AOD a nivel mundial en 2020 y el papel del Team Europe en esta nueva etapa 2021-2027

El Team Europe se consolida como el primer donante del mundo en AOD (AECID 2021), proporcionando el 46% de la ayuda global al desarrollo en el mundo. En mayo de 2020, la presidenta de la Comisión Europea Ursula von der Leyen, lanzó la Iniciativa de Recuperación Global, ante la situación de COVID 19 a nivel global y la posición de la UE en esta situación de crisis a nivel mundial, que vincula el alivio de la deuda y la inversión con los ODS para promover una recuperación verde, digital, justa y resiliente. La Iniciativa de Recuperación Global promueve políticas que apoyen una transición ecológica y digital, la inclusión social y el desarrollo humano, al tiempo que se mejora la sostenibilidad de la deuda en los países socios de la cooperación europea.

La figura de los Team Europe, se ha creado por parte de la Comisión Europea con la Comunicación conjunta de la Comisión Europea y el Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad “ Respuesta Global de la UE a la Covid 19” en la respuesta de la Unión Europea a escala mundial frente a la COVID19, publicada el pasado 8 de abril de 2020 y que genera que exista un trabajo conjunto entre las Instituciones Europeas, los Estados Miembros, las Agencias europeas y las instituciones financieras de desarrollo..

Los Team Europe se crean mediante una forma de trabajo colaborativa, que pretende llevar a cabo acciones estratégicas con una concentración de recursos en prioridades estratégicas (Comisión Europea 2020).

La Comisión Europea aspira a que estas iniciativas se desarrollen desde las Delegaciones de la Unión Europea en cada país socio como interlocutores directos con los terceros países con los que se trabaja como **primus inter pares**, con el objeto de desarrollar un trabajo más directo en la ayuda al desarrollo en terreno, a través del establecimiento de mecanismos de diálogo de políticas a medida con los países socios, con el objeto de orientar la programación e implementación de acciones a desarrollar en cada territorio de manera más eficaz y directa.

Las actividades que se esperan llevar a cabo desde el Team Europe se enfocan en las tres prioridades de la Comisión Europea; Dar una respuesta de emergencia a las crisis sanitarias y a las necesidades humanitarias, apoyar el fortalecimiento de los sistemas de investigación, salud y agua y en tercer lugar abordar las consecuencias económicas y

sociales sin perder de vista la intención de la consecución de los ODS de la Agenda 2030 y el apoyo al Pacto Verde Europeo y la Agenda Digital (FIIAPP)

En otoño de 2020 se presentaron las primeras propuestas de Team Europe por regiones a los Estados Miembros, en marzo de 2021 la Comisión Europea había seleccionado 49 acciones. Estas medidas tal y como se señala por la Comisión Europea, no son sólo medidas inmediatas para paliar los efectos ocasionados por el Covid 19, son medidas a medio y largo plazo, desde la cooperación española ya se han llevado a cabo más de 100 actuaciones en América Latina, la vecindad europea y el Sahel, dirigidas a las personas vulnerables, el refuerzo de los sistemas de salud y el Estado de Derecho así como fortalecer los sistemas económicos.

Estas acciones se planifican desde las Delegaciones de la Unión Europea en los países, las embajadas de los países europeos que vienen desarrollando acciones de cooperación en el país señalado junto con las Delegaciones de cada uno de los gobiernos de los países en los que se van a realizar estas acciones, que tienden a desarrollar acciones rápidas y sostenibles que permitan aumentar la resiliencia y favorecer la recuperación económica, el apoyo a la agricultura, el mantenimiento y la creación de empleos entre otras acciones.

En países como Georgia, Marruecos, Nigeria, Macedonia, en América Latina, y Caribe, se han llevado a cabo acciones desde Team Europe para la estimulación de la economía, demanda del trabajo y apoyo al sector privado a través de la celebración de iniciativas conjuntas con el sistema de Naciones Unidas y otros socios como el BID, con el objeto de establecer acciones concretas para la inclusión de personas migrantes, lucha contra la trata de personas, adquisición de material sanitario en el caso de la lucha contra la crisis sanitaria y las necesidades humanitarias asociadas con la pandemia del coronavirus a través del fortalecimiento de los sistemas de salud y la mitigación de las consecuencias socio-económicas o el apoyo al programa EUROCLIMA+ para la recuperación sostenible post Covid19 en América Latina y Caribe.

8. Papel de la cooperación española en la nueva herramienta NDICI y en la cooperación internacional 2021-2027

Con respecto a la política de cooperación española dentro del marco de la nueva herramienta NDICI- Europa Global, se constata la pérdida de influencia de regiones como América Latina y Caribe para la cooperación europea y un aumento de fondos para África Subsahariana, se considera así mismo que la apuesta por la política de vecindad sale fortalecida de este nuevo período económico. Con respecto a la posición de la cooperación española, se debe destacar la importancia de España en la región de América-Caribe, ya que es el primer inversor europeo en la región y está presente en todos los procesos de reformas públicas que se llevan a cabo en los países de esta región, así como en los procesos que fomentan las acciones democráticas, la gobernanza y los derechos humanos. El cambio de enfoque en la distribución de las políticas de cooperación internacional supone que los proyectos a realizar tendrán un enfoque más constructivo y que se base en la conjunción de intereses mutuos y de valores comunes bajo un espectro más político e integrado, que incluya cuestiones de comercio, medio ambiente y desarrollo sostenible.

En la Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, la Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común 16/4/2019, se habla de la necesidad de evitar una mirada única y la posibilidad de jugar con las geometrías variables para construcción de una estrategia más eficaz de acciones bilaterales y regionales. Las relaciones birregionales en la región deberían promover una estrategia de recuperación tras el Covid19 que se base en desarrollo sostenible y social y que potencien las posibilidades geopolíticas de las asociaciones birregionales. (José Antonio Sanahuja 2021).

La posibilidad de crecer en la dirección de las asociaciones birregionales, hace que la cooperación entre la UE y América Latina y Caribe, adquiera un enfoque más cercano del que pueden aprovecharse las relaciones entre las asociaciones de las dos regiones. Esta **cooperación birregional**, puede ser un paso fundamental para el futuro de la cooperación eurolatinoamericana ya que es necesario reforzar las estrategias de asociación entre las dos regiones y volver a tener el vínculo que se creaba con el sistema de Cumbres Latinoamericanas que llevan sin celebrarse desde 2015.

La situación de países como Cuba, Venezuela o Brasil con sus políticas en la Amazonía no fortalecen los vínculos que tradicionalmente tienen Europa y especialmente España con América Latina y Caribe, por ello se insiste en la necesidad de la creación de políticas a nivel intrarregional y cada vez más enfocadas a las necesidades específicas de cada territorio.

Otro de los elementos importantes en las relaciones entre la UE y Latinoamérica y Caribe, con especial mención a la cooperación española es la **cooperación triangular** que aparece en el Reglamento 2021/947 en su artículo 26.7 a en el que se especifica como parte de este NDICI los “acuerdos triangulares en virtud de los cuales la Unión coordina con terceros países su ayuda de financiación a una región o país socio”. La cooperación triangular ya aparece en el nuevo Consenso de Desarrollo como “una herramienta para promover el diálogo político y la integración regional”.

La Unión Europea pretende asegurarse el liderazgo en este tipo de iniciativas que conforman la cooperación triangular a nivel global, se trata de una modalidad que puede ayudar a empoderar al nivel local, promoviendo la cooperación y los intercambios, llenando las lagunas de conocimientos y movilizando mejor los niveles técnicos y de políticas. La cooperación triangular también puede ser un vehículo para que recursos procedentes de donantes emergentes se aprovechen en agendas de desarrollo compartidas; merece una mención aparte el papel de la cooperación española en la cooperación triangular ya que viene apoyando acciones para el fomento de esta cooperación debido a sus relaciones con la cooperación latinoamericana y caribe a través de la financiación del programa iberoamericano para la cooperación sur-sur (Castiella 2019).

En 2015 la UE lanzó la herramienta “Adelante” para el apoyo de las acciones derivadas de la cooperación triangular y en 2018 se aprobó la Facilidad para el Desarrollo en Transición, estas herramientas apoyan la financiación de acciones en terreno, que ejecuten las Agencias de Cooperación de los países latinoamericanos y Caribe (Comisión Europea)

Con respecto a **África subsahariana**, el aumento de los fondos provenientes de la UE en su nuevo Instrumento NDICI-Europa Global indican que el interés económico, comercial y social por el África Subsahariana ha aumentado en los últimos años por parte de la UE, los indicadores económicos hablan del valor del continente africano en los próximos años y la posibilidad de convertir a la UE en un actor internacional influyente en África, teniendo en cuenta que existe en este continente un problema estructural con el marco institucional en esta región, teniendo a la inseguridad jurídica, falta de un sistema judicial independiente, inestabilidad política y la corrupción como problemas estructurales comunes a los países que conforman esta región. Entre sus activos, esta región cuenta con su ingente población joven, la aparición de una clase media con un gran atractivo para los mercados europeos, la facilidad para acortar las cadenas globales de valor así como las posibilidades de mejora de su marco institucional como en el caso de Ruanda o Uganda. (Enrique Fanjul, Real Instituto El Cano 2020).

El 9 de marzo de 2020 se presenta la Declaración Conjunta de la Comisión “Towards a comprehensive Strategy with Africa”, en esta Declaración se marcan una serie de propuestas de cooperación en 5 áreas prioritarias: Transición verde y acceso a la energía, transformación digital, crecimiento sostenible y empleo, paz y gobernanza y migraciones y movilidad con la necesidad de considerar África como socio clave en la arena multilateral. En esta Declaración ya se

establecen las áreas prioritarias para el nuevo enfoque en las relaciones UE-África y se está preparando la próxima 6ª Cumbre Unión Europea- Unión Africana que tendrá lugar en Bruselas a principios de 2022.

Se apuesta desde la cooperación española por la migración y el desarrollo en cooperación entre la UE y África. La Cooperación Española apuesta por los procesos de integración regional como motor de desarrollo en África, junto con la puesta en práctica de las políticas regionales en los sectores de la agricultura y seguridad alimentaria, energías renovables y promoción de los derechos de las mujeres. (AECID 2021).

Con respecto a la posición de la cooperación española y la **política europea de vecindad occidental**, se reivindica desde AECID el papel coordinador que ejerce la cooperación española para los asuntos migratorios de la vecindad sur y se espera que con este NDICI -Europa Global se cree una iniciativa de coalición entre la UE, los países socios de tránsito y los países de origen de la inmigración para apoyar el desarrollo de vías de llegada legal a Europa y la gestión migratoria desde los distintos escenarios geográficos. El nuevo Instrumento NDICI prioriza entre sus objetivos, las cuestiones relacionadas con la migración y se destinan más fondos para el crecimiento económico en Marruecos, Egipto, Túnez, Palestina y Jordania, todos países prioritarios para la cooperación española.

Desde la Comisión Europea se ha destacado el papel nodal de España en la cooperación con América Latina y África Occidental a través del desarrollo de acciones con la nueva iniciativa Team Europe y la posibilidad de incorporar al sector privado en las políticas de cooperación al desarrollo, tal y como se viene demandando por parte de todos los actores pertenecientes a la cooperación al desarrollo y la cooperación internacional a través de los mecanismos disponibles en el nuevo NDICI-Europa Global.

La cooperación descentralizada también tiene su sitio en este nuevo Instrumento NDICI - Europa Global ya que España y la cooperación española son pioneros en cooperación descentralizada en Europa y en esta nueva etapa merece ser destacada esta cooperación. España tiene el sistema más descentralizado del mundo en ayuda al desarrollo, con un aporte de más del 20% de ayuda bilateral por parte de las autonomías y de las ciudades al fondo total de la ayuda al desarrollo en España y que tienen como objeto la ayuda en terreno en los países en desarrollo.

A estos conceptos se le añade la Nueva Agenda Urbana y las políticas de cercanía al ciudadano así como la posibilidad de gestión de los nuevos fondos Next Generation postcovid19 y la experiencia con la que ya cuentan las ciudades y regiones españolas en la preparación y gestión de proyectos de ayuda al desarrollo, desarrollo sostenible, gobernanza y encontramos que estos actores locales y regionales pueden ser útiles tanto para la gestión de las acciones llevadas a cabo desde los Team Europe como en la nueva herramienta NDICI-Europa Global.

Desde los Gobiernos locales y regionales se nos recuerda la importancia y el impacto directo de los acuerdos internacionales en los gobiernos locales y regionales, la necesidad de incorporar nuevos agentes a las políticas de ayuda al desarrollo se hace latente desde la idea de la generación de sinergias entre entidades locales y regionales de los países europeos y de los países en desarrollo y de la mayor eficacia de las acciones a llevar a cabo entre socios locales que compartan buenas prácticas en temas tales como el desarrollo sostenible, gobernanza, modernización de las administraciones locales, transporte, sostenibilidad, urbanismo.

La cooperación descentralizada aparece en el art 26.7,b Reglamento 2021/947 señalando la cooperación descentralizada como uno de los métodos de cooperación para el nuevo Instrumento NDICI- Europa Global, a través de cola-

boraciones o hermanamientos entre instituciones públicas, autoridades locales, organismos públicos nacionales o entidades de derecho privado a los que los Estados miembros y los de una región o país socios confíen misiones de servicio público, así como medidas de cooperación en las que participen expertos del sector público enviados por los Estados miembros o por sus autoridades regionales y locales.

La cooperación descentralizada aparece en el Anexo II del Reglamento 2021/947 bajo el paraguas de los ámbitos de la cooperación para los programas geográficos en el punto 2. n “Erradicar la pobreza, luchar contra las desigualdades y la discriminación y promover el desarrollo humano” con el objeto de Apoyar a las autoridades locales, en particular mediante la cooperación descentralizada, el desarrollo de capacidades y la movilización de recursos, a fin de mejorar la localización de los ODS en zonas urbanas y rurales mediante la prestación y la capacidad de respuesta de los servicios básicos y el acceso equitativo a la seguridad alimentaria y nutricional, a una vivienda digna y asequible y calidad de vida, especialmente para los habitantes de asentamientos informales y barrios de chabolas, reforzando y fomentando la participación y unos mecanismos de denuncia accesibles, en especial para las personas y los grupos desfavorecidos y excluidos.

La **cooperación técnica**, artículo 26.7.b Reglamento 2021/947, aparece ligada desde sus inicios a la cooperación al desarrollo y está francamente asociada a la cooperación triangular, así como a la cooperación sur-sur y la cooperación española es una de sus grandes defensoras en su relación con la política de cooperación al desarrollo con la cooperación de Latinoamérica y Caribe tradicionalmente, como en su relación con las acciones que lleva a cabo en África Subsahariana y la vecindad occidental.

Esta cooperación centrada en la difusión, transferencia o intercambio de conocimientos técnicos y de gestión, con el fin de aumentar las capacidades de instituciones y personas para promover su propio desarrollo, ha sido muy utilizada en la cooperación norte-sur y actualmente el paradigma del **Desarrollo en Transición** (DEVCO, OCDE, CEPAL, 2019) simboliza la apuesta de la comunidad internacional por entenderla cooperación con América Latina desde este nuevo prisma, conciliando los resultados de la evolución del sistema de cooperación, con la visión de la propia región como actor clave en el escenario internacional del desarrollo, pero sobre todo con capacidad de marcar y definir su propia agenda de desarrollo.

9. Conclusiones

Se abre ante nosotros un nuevo período de estrategia política y financiera en la UE para los próximos años que se basa en un nuevo enfoque que apueste por el multilateralismo, la integración regional, el pacto verde o la nueva diplomacia energética, el impulso de las políticas públicas y la cohesión social para una nueva economía verde, digitalizada, sostenible e inclusiva. La pandemia COVID19 ha puesto encima de la mesa la necesidad de apostar por la vuelta de la producción a la UE y la necesidad de no dependencia de otros gigantes como EEUU y China. Esta nueva visión europea, se refleja en la apuesta que se ha llevado a cabo por parte de la UE a través de la política de cooperación europea al introducir el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación, el fondo de Garantía Sostenible FEDS+ y la figura de los Team Europe como nuevos elementos que definan la nueva política exterior de la UE.

Esta nueva política exterior basada en aprender de los errores del pasado busca armonizar y crear una única figura para la política de vecindad, desarrollo y cooperación donde antes había figuras y apuesta por crear acciones más cercanas y efectivas para la lucha contra las secuelas que ha provocado y sigue provocando el COVID 19 en los países en vías de desarrollo.

En definitiva, se busca la eficacia, la mejor gestión de las ayudas a la cooperación, un nuevo fondo de garantía sostenible, un mejor control de las ayudas y desde la actuación bajo criterios geopolíticos en los que prima la lucha contra la inmigración ilegal, el desarrollo sostenible, la promoción de políticas públicas y la lucha por la igualdad de género y las oportunidades a las mujeres.

Este cambio de paradigma busca el liderazgo de la UE en materias como el desarrollo sostenible, la búsqueda de la inversión privada, la diplomacia energética y la cooperación al desarrollo frente a EEUU y China, lo cual significa que tiene que haber voluntad política por parte de los Estados Miembros para obtener este liderazgo y esto supone unos costes de pérdida de poder nacional y cambios en la soberanía de los Estados que todos los Estados Miembros deben estar dispuestos a asumir.

Bibliografía

Altrogge, Jung T. (2021) "El principio de policyfirst en la acción exterior" Fundación Carolina.

Bonaglia, Nieto-Parra, Vázquez -Zamora (2020) "Una mirada al futuro post-covid19:Hacia un nuevo pacto social en América Latina y el Caribe" Fundación Carolina.

Borrell, J (2020) "La doctrina Sinatra", Política Exterior nº197--A. Bradford: The Brussels Effect: How the European Union Rules the world, Oxford up, Oxford 2020.

Consejo de la UE (25 de enero de 2021). El Consejo adopta unas Conclusiones sobre diplomacia climática y energética. Nota de prensa - Reglamento UE nº2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo.

Fanjul, Enrique (2020) "África un referente obligado para España" Real Instituto Elcano.

Fernández de Losada, Agustí (2021) "From multilateralism to multi-stakeholder alliances: cities shift from rhetoric to politics on the international stage" CIDOB.

FIIAPP (2020) "Team Europe, la respuesta europea ante una década marcada por la pandemia".

Jung Altrogge T. (2021) "Un nuevo ciclo en la cooperación eurolatinoamericana: valores compartidos e intereses" Cuadernos de trabajo nº47 Fundación Carolina.

Marín, Ainhoa (2020) "La nueva estrategia de la UE: ¿con África o para África?" Real Instituto Elcano.

Olivé, Iliana; Santillán, María (2021), Revista de Fomento Social.

Ramos Rollón, M. y Jung Altrogge T. (2019) "La cooperación Técnica Pública en los nuevos paradigmas de la cooperación al desarrollo con América Latina. ¿Qué hay de nuevo, viejo? Documentos de trabajo nº7, Fundación Carolina.

Sanahuja, J.A (2021a) "África Latina y España: nueva mirada" Revista Política Exterior marzo/abril -Sanahuja, J.A (2021b) "Pacto verde y Doctrina Sinatra. ¿Por qué son importantes para América Latina?" Nueva Sociedad, nº 291 enero/febrero.

Von der Leyen, Úrsula "Discurso de apertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo" Estrasburgo 16/7/2019.

THERE ARE

NO JOBS

ON A

DEAD PLANET.



JUGEND

CAPÍTULO 2

La crisis de la globalización y de las agendas 2030

Autor

Andrés Dochao Moreno | Tutor del trabajo: **Pedro Caldentey del Pozo**

Andrés Dochao cursó estudios de doctorado en Antropología Social por la Universidad Autónoma de Madrid, máster en Desarrollo Local y Diplomatura en Cooperación Internacional. Cuenta con una larga experiencia en planeamiento estratégico, ideación, co-creación y gestión de proyectos de europeos vinculados a la cooperación en torno a la Agenda 2030 y el desarrollo regional, rural y urbano en diversos sectores tales como salud, educación, medio ambiente, digitalización, turismo e innovación social.

1. Planteamiento del trabajo

Este artículo propone la reflexión sobre las sintonías (y carencias) en la necesaria coordinación, entre el sector público y el sector privado para el despliegue de la Cooperación para el Desarrollo. A este fin, se parte de la necesidad de comprender la situación de la Agenda 2030 en el marco de la crisis actual de la globalización y su cambio de paradigma, las tensiones entre políticas, organizaciones e intereses diversos que intervienen en el avance de la implementación de la Agenda 2030. Se ilustran estas tensiones con ejemplos prácticos de organismos y proyectos en los que vislumbrar buenas prácticas y carencias a resolver y se concluye el artículo señalando líneas de actuación y propuestas de futuro para mejorar esta deseable coordinación.

A lo largo de la formación recibida en el marco del Diploma de Especialización en Cooperación y Acción Internacional Municipal, un gran elenco de profesorado ha sido especialmente atento en la presentación de la Cooperación para el Desarrollo como parte de una visión del mundo en el que podría parecer que toma la palabra, el poder y la iniciativa lo que podríamos subsumir, bajo la óptica o paraguas de *lo público*.

Y en esta formación tan pertinente en los tiempos que corren, los casos presentados, las experiencias personales, los informes de investigación de campo y sociológicos trasteados, los diálogos de alumnos entre ventanas en la pantalla, los fructíferos foros tan participativos con respecto a retos y preguntas siempre provocadoras, llevaron a centrar adecuadamente la atención sobre los diversos aspectos de la Cooperación desde esa visión de lo público. Destilada de esta formación y de la energía arrebatadora de los compañeros y compañeras, y de organizaciones civiles, representantes políticos surge la apuesta por un mundo más sostenible que toma como Guía la Agenda 2030, a modo de hoja de ruta de muy fácil comprensión y lista para su uso común en la presente década, con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible incontestables.

Todo muy creíble, pensable, amable, y además así lo creo, pero fuera, en la calle, las cosas parece que son algo diferentes. La calle es eso que suele ponerse a la altura de la navaja de Ockham para contrastar teorías de baja estofa, y se

augura siempre que eso de poner algo en la calle es para que acabe siendo pasto, o casi, de algún atropello nocturno por algún vehículo con los cristales tintados circulando a toda velocidad. El previsible golpe de parachoques de dicho coche color azabache, con la propuesta que lleva uno a la calle, con un seno fuera, proponiendo a los cuatro vientos algo para el bien común terminaría, o casi, juntando la mejilla de la idea contra el frío del pavimento y acaso saboreando la retestinada nicotina de alguna colilla.

Mi propuesta con el seno fuera es aquí someter el modelo de Cooperación para el Desarrollo pensada al albur de la Agenda 2030, que conecto con la visión de lo público y la voz de la calle y que identifico con el modelo de cooperación pensado por el sector privado. Y doto a ese sector privado de la capacidad de pensar en un modelo, que sería como infundir inteligencia al mercado (i).

En este enfrentamiento callejero lo que persigo es demostrar, de algún modo, que algo falla en la concepción de la Cooperación para el Desarrollo de la Agenda 2030 como vía viable, convincente y sin otra alternativa, justificada parafraseando a la adolescente Greta Thunberg, en que no hay un planeta B. Es decir que, ante la falta de opciones para la supervivencia, no debería haber otro modo de entender el desarrollo y, por tanto, el sector privado estaría llamado a sumarse al carro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la Agenda 2030.



Pero la realidad parece no sólo terca, sino ignorante, atrevida, indecente, mentirosa y algunas cosas más. Sólo hace unos meses, se produjo una cumbre internacional en Glasgow que pretendía afianzar el mensaje del Acuerdo de París, en sintonía con la Agenda 2030, y el resultado fue algo así como un sí, pero no. Es decir, vamos a ello, sí, pero aún hay algunos países que asumen los compromisos con plazos distintos e incluso algún otro rechaza sumarse a la mayoría.

Pareciera que estamos ante un largo partido de tenis entre lo público y lo privado, donde el escenario, la cancha, representara un mundo en el que la Globalización sería una forma de entender su estructura y funcionamiento y que pareciera que tuviera unos comportamientos y evolución predecibles.

Siguiendo a Shalmali Guttal¹, la Globalización se estructuraría como una variedad de cambios económicos, culturales, sociales y políticos que han dado forma al mundo en los últimos 50 años, desde la revolución de la tecnología de la información a la disminución de las fronteras nacionales y geo-políticas en la cada vez mayor circulación transnacional de bienes, servicios y capitales. La creciente homogeneización de los cambios en el consumo, la consolidación y expansión del poder corporativo, el fuerte aumento de la desigualdad entre riqueza y pobreza, la “McDonaldisation” de los alimentos y la cultura, y la creciente ubicuidad de las ideas democráticas liberales, de una u otra manera, se atribuyen a la Globalización.

También desde instituciones internacionales como la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa² se apuntalaría la Globalización como sistema mundial, *gracias a la mayor integración económica de todos los países del mundo como consecuencia de la liberalización y el consiguiente aumento en el volumen y la variedad de comercio internacional de bienes y servicios, la reducción de los costos de transporte, la creciente intensidad de la penetración internacional de capital, el inmenso crecimiento de la fuerza de trabajo mundial y la acelerada difusión mundial de la tecnología, en particular las comunicaciones.*

Sin embargo, este sistema parece que no es tan lineal y su avance no es uniforme. Es más, siguiendo a Jose Antonio Sanahuja, Director de la Fundación Carolina, en un reciente podcast³, la actual Globalización se caracterizaría por crecer en modo crisis, que empieza en el año 2008 y que supone que el modelo de liberalización se ha resquebrajado. Como muestra, por ejemplo, una de las cosas que traía la Globalización que era la deslocalización de empresas (*Offshoring*), se ha cambiado por modelos de *Nearshoring*, o mecanismo por el cual una empresa transfiere sus procesos (tangibles o intangibles) a terceros ubicados en destinos lejanos, con el fin de reducir costos de modo que la prestación de estos servicios o productos se realizaría desde países cercanos al país contratante.

Igual que el cambio en el modelo en producción y comercio, esta crisis de la Globalización se identificaría con la emergencia de modelos políticos y de gobierno desde los que, por ejemplo, se reconstruyen fronteras “olvidadas” por la Globalización. Esas fronteras surgen desde liderazgos conservadores y nacionalistas de polos mundiales que discuten el orden mundial de la globalización, como por ejemplo lo hizo el recién destituido Presidente de Norteamérica al reforzar fronteras con Méjico y en la UE, desde Turquía y Hungría, haciendo frente a las migraciones. De modo más light, España con Marruecos y África subsahariana e Italia y Grecia con la migración procedente de Siria.

Añadida en esta crisis de la Globalización, se identificaría su insostenibilidad en la producción y el consumo. De hecho, el reciente Green Deal asumido como guía política en Europea sería una respuesta que asume dicha crisis y manifiesta la necesidad de cambiar el modelo por uno sostenible, con una componente de justicia ambiental aun por dilucidar adecuadamente. Por ejemplo, la descarbonización de ciertas economías debe ir acompañada de la sustitución de empleos abandonados en la minería por otros que puedan mantener y garantizar la salud de las economías afectadas y en consecuencia, de sus respectivas democracias.

1 <https://landportal.org/es/users/shamali-guttal> (perfil) y ¿Apertura o decepción? Guttal, Shalmali, “globalización” en el desarrollo en la práctica, vol 17 n.º 4/5, agosto de 2007, págs. 523-531 www.jstor.org/stable/25548249 (texto citado)

2 Consejo de Europa, COMPASS, manual de educación en los derechos humanos en jóvenes, <https://www.coe.int/es/web/compass/globalisation> (texto citado)

3 <https://youtu.be/1kKzntZ1Yc>. Diálogo con Jose Antonio Sanahuja en Hablemos de Derecho Internacional, Agosto/2021, sobre “el fin de la globalización y el cambio de los tiempos”

En este momento, y esta es otra característica de la crisis de la globalización en Europa, cualquier retroceso en la estabilidad económica es excusa fácil para el rápido crecimiento de visiones críticas con el Green Deal y el surgimiento de banderas antieuropeistas, negacionistas e insurgentes de las estructuras democráticas, que señalan como culpables a los defensores de los movimientos de interés por lo público y sus lecturas de inclusión social, no dejar a nadie atrás, etc.

Es decir, otra característica de la globalización en crisis es la fragilidad de las democracias. En esa tesitura Europa ha propuesto una autonomía estratégica, frente a la caída del interés de USA hacia la seguridad y defensa del modelo de democracia. De nuevo aparece la apuesta por lo público. La crisis de la globalización en Europa, con el Green Deal como marco político de fondo, supone la apuesta por reactivar sectores como la salud, la industria, etc., a través de inversión pública que haga efecto tractor. Se trata, como indica la economista liberal progresista Mariana Mazzucato⁴, de crear las condiciones para que la economía tenga una misión, es decir, que la economía ponga a caminar un sector, crear empleo, etc.... La política industrial se basa en conocimiento y la digitalización es parte de esa economía del conocimiento y para ello hay que habilitar capacidades en la población, mediante formación, para que la transición sea industrial, social y verde.

Continuando con la ilustración de la fragilidad como parte de la crisis de la globalización, la pandemia ha hecho saltar las costuras de sociedades que ya se mostraban débiles en su formato de gobierno y estructura social. La tensión creada por el Covid ha hecho que en países como por ejemplo Colombia, la tensión social creadas por protestas sociales se resolvió por las elites del gobierno con respuestas de militares contra su propia sociedad. Y es que en Latinoamérica se cuenta con un bagaje de crisis resueltas con soluciones denigrantes.

Sin embargo, también en Latinoamérica, hay casos interesantes, como el de Chile, con nuevos liderazgos políticos en el gobierno, desde el cual se están intentando hacer las cosas de forma adecuada, vertebrada y constituyente.

Ante la cierta involución de ciertos gobiernos y sus políticas, resonando en los medios de comunicación se suma lo que es más incontestable en este *yin yan* de lo público frente a lo privado, en desfavor de la Agenda 2030, y es la existencia de un extenso y proceloso mar de fondo de operadores privados que domina economías, condicionan organismos internacionales y derrocan gobiernos, como es la forma de operar del FMI y Banco Mundial. Como dice Michel Chossudovsky en *Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial* ⁵:

Con todo, el FMI, el Banco Mundial y la OMC no son más que burocracias. Son instituciones que operan bajo una sombrilla intergubernamental y en nombre de intereses económicos y financieros muy poderosos. Los banqueros de Wall Street y las cabezas de los conglomerados de negocios más grandes del mundo están indudablemente detrás de estas instituciones globales. Interactúan regularmente con los funcionarios del FMI, el Banco Mundial y la OMC en sesiones cerradas, así como en numerosas reuniones internacionales.

4 Mazzucato, Mariana (2014), http://www.economia.unam.mx/academia/inae/images/ProgramasyLecturas/lecturas/inae_iv/mazzucato2017.pdf

5 Chossudovsky, Michel (2002) [https://www.bcb.gob.bo/jornadamonetaria/297544906-Globalizacion-Pobreza-y-Nuevo-Orden-Mundial-Michel%20\(2\).pdf](https://www.bcb.gob.bo/jornadamonetaria/297544906-Globalizacion-Pobreza-y-Nuevo-Orden-Mundial-Michel%20(2).pdf)

Estos conglomerados de negocios, en su acepción anglo comúnmente aceptada, *lobbies*, son visibles, no se ocultan, junto a los centros de poder de Europa. En Bruselas, por ejemplo, abundan estos *lobbies* que representan intereses privados y despliegan regular e intensamente reuniones con representantes políticos y asesores de Eurodiputados, para promover ajustes en decisiones políticas que revierten en el mantenimiento y ampliación de los beneficios de esos intereses privados. Este juego es presentado en un muy buen comic didáctico “Aguas Turbias” financiado por el Parlamento Europeo⁶ de Cristina Cuadra y Rudi Miel (Bruselas, 2002).

En esta cancha, donde estoy identificando el escenario y los contendientes, el equipo de “lo privado” está ciertamente mucho más empoderado que el equipo de lo público. Y ejemplos de su vasta experiencia se conecta con casos como el mencionado por Juan José Ibáñez en su post en web Globalización de la Pobreza o la Pobreza Globalizada (2008)⁷. Se indica el caso, en los noventa, del mercado libre de granos impuesto por algunas de estas organizaciones “super-empoderadas” (FMI y Banco Mundial) a Malawi, Zinbawe y Rwanda, naciones con excedentes de granos y ésta última, autosuficiente en alimentos y el “dumping” ordenado por el FMI que saturó el mercado doméstico con los excedentes de granos de Estados Unidos, que minó las economías campesinas y la seguridad alimentaria de estos países en desarrollo y precipitó a sus pequeños campesinos a la quiebra.

Las enormes empresas del sector agroindustrial a escala mundial influyen en las decisiones del FMI y Banco Mundial y controlan los mercados de granos, las inversiones en el campo, las semillas y los alimentos procesados. Más aun, incluso tienen satélites espías para, en tiempo real, saber la magnitud de las cosechas de los diferentes países y así especular con las ventas a futuro. Alguna de estas empresas, como la norteamericana Cargill Inc., tiene más de 140 empresas afiliadas y subsidiarias alrededor del mundo que controlan un alto porcentaje de los negocios de granos, y desde su web venden la imagen de compromiso con el desarrollo sostenible, cosa que no hace más que señalar que la posverdad en manos de estas empresas tiene un margen de maniobra tan grande como indecente y bastante poco creíble. Pero vale para señalar la entrada en liza de diversas Agendas 2030 que refiero en el título de este documento y que desvirtúan el eslogan de no dejar a nadie atrás de Naciones Unidas. Para los señores neoliberales, jefes del mercado de granos y para las organizaciones mundiales a su servicio (FMI y Banco Mundial), el eslogan parece más bien no dejar a nadie atrás ... con vida, cosa que desgraciadamente no debe hacer gracia a nadie.

La certeza de que este tipo de No-Agendas 2030 cuentan con un ADN neoliberal que las convierte en Agendas 2030 de “cartón- piedra”, se relaciona fuertemente con la tesis central de la sociedad del riesgo como la definiera Ulrich Beck en su obra *La Irresponsabilidad Organizada*⁸:

En la modernidad avanzada, la producción social de riqueza es sistemáticamente acompañada de la producción social de riesgos. Como consecuencia, los problemas y conflictos relacionados con la distribución en una sociedad de escasez se superponen con los problemas y conflictos que surgen de la producción, definición y distribución de los riesgos producidos por la tecno-ciencia.

6 Cuadra, Cristina y Miel, Rudi (2002). https://www.europarl.europa.eu/elections2004/system/galleries/download/comic/es_full.pdf

7 Ibáñez, Juan José, Globalización de la Pobreza o la Pobreza Globalizada, 1 de octubre de 2008. Blogs Madr+d. <https://www.madrimasd.org/blogs/universo/2008/10/01/102340>.

8 <https://omegalfa.es/downloadfile.php?file=libros/la-irresponsabilidad-organizada.pdf>

Es decir, el neoliberalismo sembrado en políticas nacionales a nivel mundial, apoyado en argumentos a favor del desmantelamiento de los servicios públicos, bajo una supuesta mejora en la gestión de las arcas públicas, ha supuesto dejar al mercado la dirección y el mando de las inversiones en materias como la protección del medioambiente y el (inexistente) control de plagas, enfermedades y riesgos de pandemia. Este mercado todopoderoso ha mostrado sus ineficiencias y frivolidades frente a múltiples casos. Algunos de menor calado en España, como fue el naufragio del petrolero *Prestige* en las costas de Galicia, que derivó en marea negra y el gobierno neoliberal de aquel momento en España ninguneando la tragedia ambiental, mientras la sociedad señalaba negligencias en la regulación del tráfico marítimo de barcos petroleros. La fuerte contestación social mostró en aquel momento que la sociedad es solidaria y consciente de los problemas ambientales provocados por una ineficiencia del mercado. Un caso de irresponsabilidad del mercado.

Otro ejemplo más de esta irresponsabilidad del mercado, ha sido y es la señalada por la pandemia COVID19 en España, que ha demostrado cómo el previo desmantelamiento del sistema público de salud en aras de la mejora de las cuentas del Estado, ha devenido en lacerantes impactos negativos de dicha pandemia en la sociedad, traducidos en incapacidad de afrontar el riesgo provocado por una oleada de contagios y fallecimientos, sin infraestructuras ni equipamientos adecuados y carencia de personal médico.

Beck no sólo ponía el acento en este tipo de irresponsabilidades coyunturales, sino en la propia irresponsabilidad que está llevando a la generación de situaciones de riesgo a escala planetaria. El Cambio Climático se situaría para este autor en clara alusión a la irresponsabilidad de los sistemas económicos, de los gobiernos y de las organizaciones mundiales.

En suma, el planteamiento del problema sería el siguiente:

- 1) Contamos con una visión de la Cooperación para el Desarrollo orientada hacia el bien común, lo público, conectada con la Agenda 2030 y políticas como el Green Deal en Europa.
- 2) La globalización está en crisis y la complejidad de la geopolítica mundial señala que es la crisis la única forma de entender la geopolítica y los cambios en las relaciones entre los países, y sus relaciones comerciales
- 3) Los agentes del mercado internacional, las grandes corporaciones dominan (o tratan de hacerlo) las políticas a nivel nacional e internacional, los gobiernos y las instituciones internacionales.
- 4) La Cooperación para el Desarrollo y la Agenda 2030 no están exentas de la presión de los agentes del mercado internacional. Esta presión deriva en falta de coordinación entre instituciones y fórmulas diversas de entender la Agenda 2030 en el marco de la Cooperación para el Desarrollo.

En el siguiente apartado recalco en este último hecho de eclosión (o no) de Agendas 2030 en la Cooperación para el Desarrollo, entendiéndolo que tanto la actuación en el exterior por lo público, como por lo privado es, en suma, Cooperación para el Desarrollo.

2. Las Agendas 2030 de las organizaciones

En este segundo apartado se identifica someramente el contexto de emergencia de la Agenda 2030 y se pone ésta en consideración de su aplicación, o no, en escenarios de la intervención desde organizaciones de España en diver-

sas regiones del mundo, en especial en Latinoamérica (Colombia, Ecuador) y África (Senegal, Sudafrica). Para este fin se han elegido principalmente fuentes secundarias (webs y podcast de entrevistas a personas representantes de organizaciones), fuentes primarias de entrevistas personales con técnicos de la Cooperación Española y Europea en Colombia y Ecuador y la propia observación participante de mi experiencia personal en proyectos de cooperación europea e Internacional desde el Ayuntamiento de La Palma del Condado en Huelva.

En el escenario citado de empuje de la Agenda 2030, deseo recordar antes la sensación que me produce esta iniciativa de Naciones Unidas a través de la mirada a uno de mis primeros trabajos de colegio, seguramente uno tipo mural, con textos a mano recogidos de una maltrecha enciclopedia generalista de la biblioteca del barrio, sin internet, sobre la paz y en el que abundé en la creación de las Naciones Unidas. En él expuse con admiración el acuerdo por la paz de las naciones tras la segunda guerra mundial. El mural lo ilustré con un calco de la escultura en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, una abigarrada esfera armilar metálica donde posaban en un equilibrio imposible fieras inimaginables. Eso era el mundo en paz y es la sensación que se repite, como si saliéramos otra vez de una guerra mundial, esta vez contra un enemigo microscópico y la nueva esfera es la Agenda 2030.

Dicho esto, señalar esta admiración infantil, que aun anda por ahí en el subconsciente, que surge al albur de los tiempos de ese mural en un mundo desinformado y fascinado social y culturalmente por la creencia en el liderazgo mundial norteamericano, enriquecido gracias a los *bricks* de leche que llegaban a los patios de los colegios por el Plan Marshall.

Salvando la innegable historia negra del liderazgo mundial norteamericano, con infames intervenciones en Latinoamérica y guerras sucesivas e injustificadas más allá de sus fronteras y el penúltimo capítulo de su ex – gobernante Trump respecto a la desautorización de organismos internacionales, como las propias Naciones Unidas, ésta última organización, con apoyo de muchos otros líderes mundiales, ha sido capaz de avanzar hacia la creación de la Agenda 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Junto a esta Agenda 2030, la ONU propició en 2015, la COP21, el Acuerdo de París en el que se alcanzó un acuerdo histórico para combatir el cambio climático y acelerar e intensificar las acciones e inversiones necesarias para un futuro sostenible con bajas emisiones de carbono. En el presente año 2021 se ha realizado en Glasgow la COP26, en la que la actualización del Acuerdo de París ha demostrado que aún no solo no se han alcanzado los objetivos de París, sino que aun en este momento hay un grupo de países que no se adhieren a cumplir dichos objetivos, entre los cuales Arabia Saudí destaca poderosamente.

Se evidencia, ítem más, una variedad de diferentes velocidades a la hora de cumplir con objetivos comunes.

Pero no solo existe esta anomalía, propongo otra más:

Como premisa tomamos como brújula la Agenda 2030, y mirando hacia su aplicación en Europa y particularmente en España, y en especial en lo referido a la Cooperación para el Desarrollo, afirmamos que debería haber una conexión a nivel regional que armonizase y guiase la intervención conjunta sobre los territorios y sus comunidades locales.

Por ejemplo, lección 1, pongamos que miramos como un espectador externo (vamos a poner que sea español) hacia una determinada región, por ejemplo, Sudáfrica y su entorno regional y pensamos en cómo actuar desde España en materia de Cooperación para el Desarrollo con esa región. Lo apropiado sería que esta Cooperación Española se organizase de tal modo que cumpliera con el fin de apoyar la consecución de la Agenda 2030 en dicha región. Hasta ahí todo suena normal. Siendo Europeos es fácil además encontrar que esto estaría alineado con las políticas Europeas

expresadas en el Programa de Cooperación de Alianzas Internacionales⁹.

La teoría parece fácil, pero la práctica alberga algunos pequeños fallos que indican que no se produce esta sintonía de la Cooperación orientada a la consecución de la Agenda 2030. Si este espectador externo español viajara a Sudáfrica por una temporada, vería cómo algunas instituciones de representación comercial de empresas españolas en ese destino (Oficina ICEX) facilitan entrevistas entre empresas española con clientes locales con fines distintos, por ejemplo, venta de armas con destino distinto a la seguridad nacional. Es un caso comprobado, pero desgraciadamente no comprobable. Lo que sí demuestra es que la sintonía no existe y que hay distintas Agendas 2030. Lecciones aprendidas y obvias: el mercado de armas domina la política de comercio exterior, no hay interés por la paz, no hay control desde una hipotética AECID en Sudáfrica sobre el ICEX y que el ICEX actúa en teoría bajo el paraguas de favorecer el desarrollo sostenible ...

Este caso agita la necesidad de ampliar la búsqueda y confirmar la tesis de la existencia de distintas Agendas 2030, las de verdad y las pseudoagendas, aquellas que son un burdo intento de seguir haciendo negocio, o de lobos, pero esta vez con la piel de los *cOrDeroS*, a costa de una simulada intención de favorecer la sostenibilidad.

En el trabajo de campo para añadir más casos en este trabajo final de diplomatura para visualizar mejor a estos lobos con piel de *cOrDeroS*, consulté las siguientes fuentes: AECID Colombia, AECID España, AECID México, Delegación de la Unión Europea en Ecuador, Cámara de Comercio Hispano Japonesa, Cámara de Comercio de Tarragona, Extenda y el ICEX.

Las respuestas en todos los casos fueron las esperadas, o no había respuesta o si la había era un tanto críptica, del tipo diríjase a nuestra web donde podrá descargarse toda la información, como fue el caso de EXTENDA, el ICEX...

En el caso de AECID Colombia, la persona entrevistada comentó que el Plan Director contempla comercio, complementariedad de actuaciones y que, en el Marco de Asociación país también se contempla el trabajo comercial, pero en la práctica no hay coordinación y las empresas van por libre. Es decir, que las empresas se buscan la vida para hacer sus negocios sin ninguna referencia o relación con planes o estrategias que pudieran estar relacionadas.

En la entrevista con la informante de AECID Colombia, se menciona el papel de la conexión de lo público y lo privado en el seno del Consejo de Cooperación de España¹⁰, y que en la teoría debería haber trabajo en común, pero que parece que aún no se ha alcanzado esta sintonía.

Como se dice en dicho Consejo de Cooperación Española (CE) en su Plan Estratégico vigente hasta el presente año 2021:

La CE tendrá en cuenta las evaluaciones periódicas del CAD y sus recomendaciones. Dará respuesta a los compromisos internacionales suscritos por España, incorporando la Agenda 2030 y sus ODS a nuestro PD y en general a

9 https://ec.europa.eu/international-partnerships/home_en Our work: EU is an active player in the development field. We promote good governance, human and economic development, and tackle global issues, such as fighting poverty, hunger and preserving natural resources. Our development efforts are comprehensive, coherent, and effective. We coordinate our work with EU member countries, build international partnerships, involve all relevant stakeholders in our development efforts, and partner with developing countries to achieve their ambitions. Our development cooperation focuses on results, transparency, and mutual accountability.

10 <http://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2018/05/V-Plan-Director-de-la-Cooperaci%C3%B3n-Espa%C3%B1ola.pdf>

nuestras políticas e intervenciones de desarrollo, considerando el proceso de reforma del sistema de desarrollo de NNUU. Habrá de adaptarse al nuevo contexto de cooperación de la UE, con sus distintas agendas e instrumentos, sin renunciar a las características y objetivos intrínsecos de la CE. Se hará un esfuerzo especial por el trabajo conjunto con la UE a través de sus mecanismos de cooperación delegada y programación conjunta.

En el caso de Colombia sólo se llegó en estos años a conectar con la Fundación La Caixa en un pequeño acto con relación a los espacios para la Paz, lo que evidencia, lección 2, que las empresas privadas que han actuado hasta ahora en Colombia no lo hacen precisamente en sintonía con una estrategia de país y por supuesto tampoco en coordinación con Europa.

Sin embargo, parece que algo se mueve. Lo considero como buenas prácticas que establecen diálogo, comunicación entre el sector público y privado y, además, con un cierto interés por la atención a los argumentos de la Agenda 2030.

Por ejemplo, en el trabajo de campo, se identifica como un escenario de dialogo el establecido recientemente en AECID México como Mesa de Empresa y Desarrollo de la Cooperación Española en México ¹¹ y donde según organizadores:

Se basa en la meta 17 del Objetivo 17 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que dice: Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas. Y en el V Plan Director de la Cooperación Española que indica: La Cooperación Española trabajará conjuntamente con el sector empresarial español en relación con los ODS, elemento central de su estrategia de internacionalización, facilitando su contribución a cada agenda ODS local. Facilitará el desarrollo del sector privado en los países socios y fomentará que las empresas españolas presentes en ellos encuentren los incentivos para actuar responsablemente, con un objetivo de sostenibilidad medioambiental y RSC a nivel local y global, buscando converger con las políticas públicas en torno a los indicadores nacionales de desarrollo de cada país.

Es decir, lección 3, éste es un buen ejemplo que, además, según el propio organizador de la Mesa, Miguel Ángel Encinas, coordinador de la Cooperación Española en México, explica en entrevista en Marzo del presente año 2021¹², que basa su éxito en la creación de relaciones de confianza. Es decir, lo que entraría a formar parte de lo que mi siempre lúcido compañero de curso Manuel Gil denominaba como “Cooperación silenciosa”.

El propio Miguel Ángel Encinas mencionaba que la Mesa de México, además ha supuesto un guante recogido por la AECID en España, que está tratando de replicar el modelo en España.

En la pesquisa sobre esta relación entre empresas hecho, se evidencian algunos casos en el pasado de conexión de

11 <https://aecid.org.mx/conoce-la-mesa-empresa-y-desarrollo-de-la-cooperacion-espanola-en-mexico/>

12 <https://youtu.be/mZiDsaYcz8o>

AECID con ICEX en relación con la actividad del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento de la AECID ¹³.

Igualmente, en el ICEX y en redes empresariales se detectan movimientos en materia de acercamiento de la Agenda 2030 a las empresas con actividad en el exterior, no coordinada con la Cooperación Española ni con un planteamiento de conexión con las estrategias de país de destino en relación con su Agenda 2030.

Es el caso del programa ICEX Impact +, una especie de renovado Plan de Comercio Exterior pero con la vitola de los ODS y vestir a las empresas de una justificación de la actuación en el exterior como una forma más de RSC. De hecho, el vídeo de presentación¹⁴ de ICEX Impact + no deja lugar a dudas, se indica a las empresas en España que el reto es aprovechar esta nueva vertiente de negocio que denomina como negocios inclusivos¹⁵, en sectores como agua, salud, tic, alimentación, transporte, energía y vivienda. E indica que estos negocios están al alza puesto que los ciudadanos de los países en desarrollo son un grupo de nuevos consumidores en auge.

En la web del Programa figuran las menciones a los ODS y en sus diversos manuales, figuran historias de vida del tipo de personal y actividad económica, por ejemplo en economía circular se encontrarían con Marcela Cuesta, “recicladora informal” . Lección 4, se ha entendido la Agenda 2030 como un recurso más para explotar un nuevo nicho adicional para las empresas, para vender mas con los mismos criterios de rentabilidad capitalista, pero en nuevos territorios, un nuevo negocio, explotar el mercado de la pobreza, con muchos clientes con pocos recursos, con un rendimiento a más largo plazo.

Igualmente, en este trabajo de campo el ICEX muestra casos adicionales de conexión con la banca para la gestión de finanzas para el desarrollo social en Latinoamérica, como es el caso de la alianza del ICEX con el BBVA¹⁶, que tampoco responde a una Agenda 2030 particular ni Española ni de países concretos en Latinoamérica.

En el caso de la Cooperación para el Desarrollo en Ecuador apoyada por la Unión Europea, he tenido ocasión de vivir en primera persona sintonía y falta de la misma de las políticas entre organismos implicados. Este es el caso del nacimiento del proyecto ECOGOBTUR de Cooperación para el Desarrollo en materia de turismo ambiental y empoderamiento de comunidades locales en torno al medio ambiente, surgido a iniciativa de un consorcio liderado por un pequeño Ayuntamiento de Andalucía, con participación de dos municipios del norte de Ecuador y de la Prefectura de la Provincia del Carchi.

En este caso, entre las sintonías aprecio que el proyecto se enunció sobre la base de la conexión del proyecto con políticas Europeas y con políticas nacionales de Ecuador, en concreto con sus planes de intervención en materia de protección del medio ambiente y de los recursos naturales.

13 ICEX, Revista el exportador. <https://www.icex.es/icex/es/Navegacion-zona-contacto/revista-el-exportador/noticias/4619660.html>

14 ICEX <https://play.vivocom.eu/28350602/video/cmsid/10225/?alto=420&ancho=750>

15 ICEX (2017) Guía práctica. Estrategias para atender nuevos mercados a través de modelos de negocio inclusivos y sostenibles https://www.icex.es/icex/wcm/idc/groups/public/documents/documento_anexo/mde3/nzm1/-edisp/dax2017735778.pdf

16 ICEX, <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/que-es-icex/sala-de-prensa/sala-prensa/NEW2019825556.html>

Sin embargo, entre las carencias en sintonías, en ningún momento ha habido conexión del proyecto con los planes de actuación de AECID en Ecuador, como tampoco lo ha tenido con el sector empresarial de España (ergo, ICEX), ni tampoco con el resto de proyectos en Ecuador, con los que pudiera haber alguna sinergia y que son coordinados por la Delegación de la Unión Europea en Ecuador. La Delegación de la UE en Ecuador ha creado un sistema de información geográfica para ubicar los proyectos, intervenciones, actores, eventos, resultados, que por el momento, desde hace unos años está en pruebas y no es público, pero que, a todas luces se presenta como una herramienta visual muy útil para localizar las posibles sinergias ya no solo entre proyectos Europeos, sino entre las intervenciones del gobierno de Ecuador, de las empresas del país y de las foráneas y en diversos sectores.

En el web de la Delegación de la Unión Europea en Ecuador¹⁷ hay un mapa que se alimenta probablemente de ese sistema GIS, y su escaso despliegue de información de proyectos (se cuentan con los dedos de una mano y te sobran dedos), está bastante lejos de la realidad del monto real de decenas de proyectos actualmente implementados en suelo de Ecuador.

En conversación directa con responsables del sistema GIS y de la Oficina de la UE en Ecuador, a la pregunta de si era posible ese posible uso futurible para localizar las posibles sinergias entre proyectos Europeos, entre las intervenciones del gobierno de Ecuador, de las empresas del país y de las foráneas y en diversos sectores, la respuesta fue sencilla y clara, la financiación Europea no tiene como objetivo relacionar esta información, pues se considera ajena a la intervención y políticas Europeas. Lección 5, no hay conexión real entre políticas en la Unión Europea y sus actuaciones, aun se desea más transmitir imagen que los valores que se tratan de defender.

En el caso de las Cámaras de Comercio Españolas, éstas están aún en el limbo de sus misiones comerciales pensadas para la venta de productos y servicios a modo de desembarco de empresarios Españoles y sin relación alguna con la Agenda 2030 de los países de destino. El modus operandi de las misiones comerciales directas se ilustra con el ejemplo de una reciente misión comercial a Senegal por la Cámara de Tarragona, donde el viaje se orientaba a conectar empresarios de España que quisieran vender servicios de salud privados en ese país, pues se había detectado cierto turismo de salud en la región y la salud privada era un negocio al alza. Ninguna mención de la situación de la Agenda 2030 en Senegal ni relación con la salud pública de ese país ni de la región, tan castigada además por la migración y con mafias actuando aun impunemente en este aspecto. Lección 6, falta sensibilización y capacitación para entender el significado real de la Agenda 2030.

3. Conclusiones

A lo largo de este trabajo de reflexión sobre la Agenda 2030 se detecta un panorama actual de transición, de cambio de paradigma en la concepción de la globalización como forma de entender el desarrollo en el mundo hasta ahora y la confluencia de diversas formas de acometer la Cooperación para el Desarrollo, entendida como decía, como el marco de actuaciones públicas y privadas en países terceros. Este cambio se ha visto potenciado por efecto de la pandemia.

Algunos rasgos del cambio de paradigma se han relatado en este documento y afectan en dos aspectos importantes para la consecución de parte de la Agenda 2030:

17 European External Action Service, https://eeas.europa.eu/delegations/ecuador/area/projects_es

El papel del Estado en la economía y por ende en los mercados toma mayor fuerza y coexiste con la fuerza del sector privado. Los Estados contemplan la necesidad de liderar la reactivación de actividad económica y fortalecer estructuras de contención ante problemas futuros como los provocados por el COVID19. Fuera de ese modelo, los Estados se verán expuestos a procesos internos de desestabilización y actuaciones radicales (militares) frente a sus sociedades. La Agenda 2030 en este contexto se verá alcanzada en muchos aspectos, en especial en lo concerniente al cumplimiento de indicadores de provisión de servicios a los ciudadanos de protección social, salud y trabajo, ODS 1, 8 y 9.

El papel de la tecnología digital toma posiciones prominentes en todos los ámbitos aupado por la madurez de la innovación en ese terreno, la necesidad de su uso en situación de riesgo de contagio permanente y la presión de los actores de su ecosistema de producción y consumo, tales como operadoras de telecomunicaciones, ocio multimedia, fabricantes de sensores y dispositivos móviles, banca digital, creadores de aplicaciones y servicios on line. Supone por un lado mejoras en las economías que integren la tecnología digital, pero por el contrario conlleva el riesgo de la pérdida de control del ciudadano sobre su derecho a la privacidad, su autonomía, pérdida de libertad en la toma de decisiones e intrusismo en la vida social. El reto para los Estados será formar a sus ciudadanos para aprovechar las oportunidades de la integración de la tecnología digital. La Agenda 2030 en este contexto se verá alcanzada en muchos aspectos, en especial en lo concerniente al cumplimiento de indicadores de innovación, ciudades sostenibles, provisión de servicios a los ciudadanos de educación, salud, trabajo e información para un consumo saludable, ODS 9, 11, 4, 3, 8 y 12.

Existe además una común llamada a trabajar en favor del planeta, de una forma tal y diferenciada de lo que ha sido hasta ahora. Nadie escapa a esa llamada y las organizaciones internacionales señalan un camino y un objetivo común.

Ni en el FMI ni en el Banco Mundial, en sus webs dicen ya cosas diferentes a lo que se menciona en Naciones Unidas. El tiempo corre a favor de la Cooperación para el desarrollo sostenible y de las actuaciones en favor de lo público y la conexión de lo privado a los ODS, aunque sea pensando en términos de consumidores.

Aún falta mucho camino por conectar la Cooperación para el Desarrollo a nivel de Europa con las actuaciones de cada país de Europa con los países en los que actúan en destino. Por ejemplo, lo que hace Alemania o Italia en Latinoamérica es aun desconectado de lo que hace España o Portugal en los mismos países de destino. Hace falta coordinar esfuerzos en ese sentido.

Pero sobre todo falta que cualquier actuación en Cooperación se guíe por las Agendas 2030 de los países de destino, para no dejar nadie atrás como reza el lema de Naciones Unidas sobre este Plan de escala mundial.

Hay otra conclusión y que tiene que ver con los agentes que actúan en este terreno. Y es que parece que falta tanto formación en materia de ODS, como sensibilización y capacidad de sensibilizar. En el caso del organizador de la Mesa de AECID de empresas en Méjico, su promotor es el alma de esa iniciativa y es claro que, oyéndole, es una persona que cree en lo que dice sobre la Cooperación Público Privada y en cuanto al cumplimiento de los ODS.

Otro de los aspectos innegociables sería la regulación de la internacionalización de las empresas para que ésta fuera en consonancia con los esfuerzos a nivel de país. La prospectiva de los nichos de mercado explotables en terceros países debe guiarse por otros criterios, no meramente mercantiles, sino también ambientales, sociales, educativos, culturales, etc. Para ello, las misiones comerciales deben dejar de existir en los términos en los que están formuladas

ahora. Muchas de las misiones comerciales se realizan con la mediación de un broker local que prepara las agendas de los empresarios, comerciales y ocio, contemplando negocios legales y cualquier otro que se pueda situar al margen de ello. Este modelo debe ser reconvertido por otro más integrador, solidario, interdisciplinar, pro-ambiental, transparente, participativo, abierto, innovador.

Con respecto a propuestas de futuro, retomando el caso de Ecuador, se vislumbra como herramienta muy útil aquella que se indicara como Sistema de Información Geográfica en la que poder localizar las posibles sinergias entre proyectos Europeos, entre las intervenciones del gobierno de Ecuador, entre las empresas del país y de las foráneas y en diversos sectores. Incluso esta información podría cruzarse con capas de riesgos ambientales, mapas de bolsas de pobreza, redes de transporte, mercados locales, etc. Es una tarea por hacer, pero ésta sería un buen punto de partida.

Bibliografía

Chossudovsky, Michel. "Globalización-Pobreza-y-Nuevo-Orden-Mundial". Ed. Siglo XII, Mexico, 2002. [https://www.bcb.gob.bo/jornadamonetaria/297544906-Globalizacion-Pobreza-y-Nuevo-Orden-Mundial-Michel%20\(2\).pdf](https://www.bcb.gob.bo/jornadamonetaria/297544906-Globalizacion-Pobreza-y-Nuevo-Orden-Mundial-Michel%20(2).pdf)

Cuadra, Cristina y Miel, Rudi. Aguas Turbias, Comic. Ed. Parlamento Europeo (Bruselas, 2002). https://www.europarl.europa.eu/elections2004/system/galleries/download/comic/es_full.pdf

Guttal, Shalmali. ¿Apertura o decepción?, "globalización" en el desarrollo en la práctica, vol 17 n.º 4/5, agosto de 2007, págs. 523-531 www.jstor.org/stable/25548249

Ibáñez, Juan José, Globalización de la Pobreza o la Pobreza Globalizada, 1 de octubre de 2008. Blogs Madr+d. <https://www.madrimasd.org/blogs/universo/2008/10/01/102340>,

Mazzucato, Mariana. "El Estado Emprendedor" RBA Economía, Barcelona, 2014

http://www.economia.unam.mx/academia/inae/images/ProgramasyLecturas/lecturas/inae_iv/mazzucato2017.pdf

Diálogo con Jose Antonio Sanahuja en Hablemos de Derecho Internacional, Agosto/2021, sobre "el fin de la globalización y el cambio de los tiempos". <https://youtu.be/1kKzntZlYc>.

CAPÍTULO 3

El impacto de la COVID-19 en las ONGD dentro de los proyectos de cooperación para el desarrollo financiados por la AECID desde 2018 a 2020

Autor

Antonio Luis Moreno Sánchez | Tutora del trabajo: **María Luisa Ramos Rollón**

Coordinador de Proyectos en la Asociación de Amistad con el Pueblo Saharaui de Sevilla y estudiante del Doctorado en Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Pablo de Olavide. Graduado en Historia, cuenta con un Máster en Relaciones Internacionales y un Diploma de Experto en Cooperación Internacional al Desarrollo. Su ámbito de investigación se centra en las relaciones internacionales y la cooperación para el desarrollo.

1. Introducción

La irrupción de la COVID-19 ha supuesto un impacto a escala global, afectando prácticamente a todas las personas y sectores. Desde marzo de 2020 la COVID-19 pasó a considerarse como pandemia, según las declaraciones la Organización Mundial de la Salud (OMS). La rápida transmisión del virus afectó de forma abrupta al mundo conocido, haciendo una mayor incidencia en los colectivos más vulnerables. Entre sus consecuencias, a nivel global, podemos mencionar: aumento de la pobreza extrema, reducción del crecimiento económico, crecimiento de la deuda de los países, incremento de los costes sanitarios, retroceso educativo por el cierre de las escuelas en aquellas zonas donde la educación online no es una opción, intensificación de la brecha digital, ampliación de la brecha de género, inseguridad alimentaria, situaciones de conflicto e inestabilidad, entre otras (Blake, P. *et al*, 2020). En este contexto, las organizaciones multilaterales, gobiernos, sector empresarial y organizaciones de la sociedad civil han visto afectado su metodología de trabajo, llegando incluso, en algunos casos a parar por completo su actividad. Esto ha provocado un cambio de paradigma y de planes de acción para poder hacer frente a esta situación, como el teletrabajo, la cancelación de reuniones presenciales, el confinamiento de las personas que habían viajado a zonas de riesgo o aplazamientos de los viajes previstos (Phomenta, 2020).

En el caso concreto de España, además, se vislumbra la posibilidad de un descenso de las partidas dedicadas a la cooperación internacional para el desarrollo, lo cual asentarán un duro golpe a todas las organizaciones que trabajan en este sector (Congostrina, 2020). Ante este panorama, las organizaciones dedicadas a la cooperación al desarrollo también tuvieron que modificar su modo de actuar, armando planes y estrategias alternativas para, de un aparte, combatir los nefastos estragos que estaba dejando el COVID-19 a nivel global; y, de otra parte, intentar continuar con su trabajo ordinario, sobre todo con la implementación de los proyectos en terreno, esta vez desde las limitaciones logísticas y de desplazamiento que suponía la crisis sanitaria. Todo ello en el marco del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030).

La Agenda 2030 y sus ODS fueron impulsados en 2015 por Naciones Unidas, integrando tres dimensiones esenciales del desarrollo sostenible como son la económica, la social y la medioambiental. Esta agenda se ha convertido en la hoja de ruta de la cooperación para el desarrollo a nivel global (Delgado, 2020). En ese sentido, desde las grandes agencias de cooperación gubernamentales hasta las ONGD han articulado su trabajo en virtud de esta agenda y sus 17 ODS (Langa, 2020).

Los ODS también han sufrido un impacto debido a esta pandemia y, por ende, ha podido verse afectada la forma de trabajar con estos (Navarro, 2020 y Pacto Mundial, 2020). Por ello, resulta interesante analizar qué cambios han tenido que incorporar las entidades ejecutoras de proyectos de cooperación en su trabajo y si han cambiado la orientación de sus actividades en los mismo, viéndose, en consecuencia, modificados los ODS con los que se venían trabajando desde antes de la pandemia. Una manera de medirlo es poder comprender el radio de acción, a partir de los ODS a los cuales van dirigidos los proyectos de cooperación aprobados entre 2018 y 2020.

En lo relativo a los actores de cooperación, cabe destacar el caso de las ONGD, al contar con una alta capacidad en la gestión de recursos financieros y humanos y una cierta flexibilidad, o al menos mayor flexibilidad que las entidades gubernamentales o multilaterales. De hecho, a nivel de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) en España, en los últimos diez años las ONGD han canalizado entre el 10% y el 20% de esta (La Coordinadora, 2021). Por esta razón, resulta de interés indagar sobre los efectos que ha tenido la COVID-19 en la ejecución de las acciones de las ONGD en su trabajo en terreno.

Así, esta investigación analiza la variación acaecida en el instrumento de convocatoria públicas de subvenciones de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) a las ONGD, para la realización de proyectos de cooperación para el desarrollo y con esto, contribuir a la medición de los efectos negativos que la crisis ha tenido en el trabajo de las ONGD en terreno.

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta ahora, resulta al menos necesario plantearse dos cuestiones:

- En lo operativo, ¿en qué medida la pandemia provocada por el COVID-19 ha afectado a la operatividad de las ONGD en el lugar de ejecución y hasta qué punto este impacto podría augurar una nueva forma de cooperar? Como se ha visto anteriormente, la COVID-19 ha supuesto y supondrá un cambio de paradigma en la forma de realizar cooperación. Por esta razón, con esta pregunta se pretende vislumbrar el nivel del impacto de la pandemia en el trabajo de las ONGD y los cambios que han implementado para continuar con su labor.
- Conforme al contenido y la capacidad de las ONGD ¿cómo ha afectado la pandemia en la facultad de las ONGD de contribuir con el desarrollo de los territorios donde trabajan y con el avance de los ODS? Lo que se pretende divisar con esta pregunta es la evolución de las acciones de las ONGD en relación con los ODS a los que se han enfocado sus actividades, poniendo el foco en los proyectos subvencionados por la AECID entre 2018 y 2020.

Somos conscientes que esto es solo una pequeña parte de las acciones de las ONGD, pero nos sirve como muestra de cara a tener un indicador medible. De hecho, la información recopilada permitió tener un panorama sobre el arco de transformación de su acción cooperadora, antes y después de la pandemia. Para el desarrollo de este análisis, se contemplaron otros componentes como el geográfico y el financiero, claves para alcanzar una visión más holístico y que permitiera comprender los intereses de cada uno de los sujetos estudiados en esta investigación y, con ello, explicar los cambios observados en el accionar de los proyectos ejecutados.

2. Planteamiento teórico y metodológico

2.1. Objetivos

El objetivo general del presente estudio es evaluar los cambios y continuidades ocurridos en la ejecución, por parte de las entidades ejecutoras de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo, con especial incidencia en las ONGD, de las acciones en terreno durante la pandemia de la COVID-19. De forma más específica se pretende:

- a) Caracterizar los proyectos de cooperación internacional ejecutados por las ONGD de España, por medio de la AECID, como uno de sus principales agentes de cooperación, desde el 2018 a 2020.
- b) Identificar cómo se han visto afectados los ODS de la Agenda 2030 en esta acción de cooperación de las ONGD de España a causa de la incidencia de la COVID-19.
- c) Distinguir los ODS que han sido priorizados en los proyectos de cooperación internacional para el desarrollo aprobados por la AECID desde el 2018 al 2020.

2.2. Hipótesis

En este trabajo de investigación se parte de la premisa acerca de la dificultad de la ejecución de los proyectos en terreno por parte de las ONGD debido a una débil cultura digital en las organizaciones y a la apuesta por el presencialismo. En este sentido, pensamos que la COVID-19 ha acelerado el proceso de digitalización en las ONGD y ha provocado que se cambien las dinámicas de trabajo, apostando por el empoderamiento del equipo local en terreno para poder hacer frente a esta nueva situación. En este sentido, los comentarios que aportarán las organizaciones podrán ofrecer una visión sobre esta situación.

Por otro lado, también se considera que antes de la pandemia, los proyectos de cooperación internacional ejecutados por las ONGD y financiados por la AECID, siguiendo con la lógica de la coyuntura pre-crisis, incidían en unos ODS muy particulares, como son los ODS 1, 2, 4, 5, 7, 13 y 17, en su mayoría, temas que estaban posicionados en la agenda internacional con gran énfasis.

La apuesta que aquí se consagró es que esta tendencia en el último año ha cambiado debido a la COVID-19. En contraste con aquellos ODS mencionados, a partir de la crisis sanitaria, los organismos internacionales, así como los demás actores del espectro de la cooperación han potenciado otros. Se podría intuir que los objetivos que se vieron favorecidos a partir de marzo de 2020, con la declaración de la pandemia global, fueron aquellos dirigidos a combatir los efectos de esta, como el ODS 3 sobre salud y bienestar o el ODS 6 sobre agua y saneamiento.

A partir de esa lógica, nace la inquietud de conocer cómo ha sido el comportamiento de las ONGD que han conseguido que sus proyectos hayan sido aprobados por la AECID, con relación a la forma de trabajar en terreno, a los ODS en sus intervenciones ejecutadas y la incidencia del coronavirus en estos.

2.3. Metodología

Para llevar a cabo este trabajo de investigación y obtener los resultados que permitan alcanzar los objetivos fijados, el planteamiento metodológico se realizó, por una parte, a partir de un sucinto balance bibliográfico sobre el estado de la cuestión y, por otra parte, del análisis, a modo de indicador, de las resoluciones publicadas de la convocatoria a ONGD de cooperación internacional para el desarrollo de la AECID, desde el año 2018 hasta el año 2020. Dichas resoluciones son documentos públicos, de acceso libre en el portal web de la AECID.

El análisis se realizó a partir de la información cuantitativa recolectada en los instrumentos, y con las aportaciones dadas directamente por las ONGD en las consultas realizadas. Por tanto, se ha empleado el método directo, al obtener la información dada por los sujetos de la investigación (Martín, 2007).

Asimismo, es importante resaltar que esta investigación fue diseñada con base en los postulados del nivel descriptivo de la investigación social cuantitativa, el cual constituye el primer nivel de análisis y, según Briones (2002) entre sus funciones se encuentran las de establecer cuál es la forma de distribución de una, dos o tres variables en el ámbito global del colectivo, cuántas unidades se distribuyen en categorías naturales o cuál es la magnitud de ella expresada en forma de una síntesis de valores, aspectos perseguidos en este trabajo de investigación.

La exposición del artículo ira desde lo general, hacia lo particular, partiendo desde un análisis sucinto de la totalidad de los proyectos aprobados en la convocatoria de subvención de cooperación para el desarrollo de la AECID, hacia los problemas concretos mencionados por las organizaciones que han cumplimentado el instrumento de recolección. Así pues, se responde a una estructura deductivista.

2.4. Recolección de la información

Para la realización de este análisis, se diseñaron dos instrumentos de recolección de la información para recoger los datos. Por un lado, una herramienta que recogiese los datos de todas las resoluciones de convocatoria a ONGD de cooperación internacional para el desarrollo de la AECID del periodo de tiempo delimitado, siendo un total de tres, que recogen 196 proyectos. Este primer instrumento recogía los nombres de los proyectos, las entidades beneficiarias, las dimensiones financiera y geográfica, que se expresan de manera explícita en todas las resoluciones.

Por otro lado, y de cara a recabar más datos sobre el impacto de la COVID-19, también se llevó a cabo un proceso de encuestas a las ONGD beneficiadas en las tres resoluciones anteriores, a través de un segundo instrumento de recolección de la información que recabase la información de los cuestionarios online realizados. Este proceso se llevó a cabo entre el 13 de abril de 2021 al 30 de abril de 2021. Como resultado final se han obtenido 56 respuestas, relativas a 56 proyectos diferentes.

La realización de las encuestas fue por medio de una comunicación directa con las organizaciones beneficiadas principales de los 196 proyectos, que corresponden a 88 ONGD beneficiarias principales, por vía e-mail con información sobre el objeto de la investigación y el formulario online, ya mencionado. La encuesta, realizada en español, estuvo compuesta por sencillas preguntas de tipo cerrado (selección múltiple) y una de tipo abierto, al final, relativa a dar detalles sobre el impacto de la COVID-19. La duración del cuestionario es de aproximadamente 3 minutos.

3. Contexto: evolución de los proyectos aprobados por la AECID (2018-2020)

El papel de las organizaciones de la sociedad civil en la cooperación internacional para el desarrollo se ve avalado por los principios, valores y experiencia de la política de cooperación española y de los ejes de acción implementados, constituyéndose en actores clave para la ejecución de proyectos, especialmente para la defensa de los derechos humanos. Como prueba de la capacidad de las ONGD españolas, cabe mencionar que en 2016 se desarrollaron más de 3.600 proyectos en 105 países, que contaron con la participación de 35 millones de personas. Además, el sector gestionó, en ese mismo año, más de 500 millones de euros, siendo, aproximadamente, el 44% fondos privados (unos 328 millones). Todo ello es indicativo de la alta capacidad de las ONGD y su compromiso con la cooperación internacional para el desarrollo (Serrano, 2020).

Dentro de la gestión de la política de cooperación española nacional, la AECID cuenta ya con más de 30 años de existencia, siendo un referente de cooperación en regiones como África y América Latina y el Caribe, zonas clave en la cooperación española (Calvo, 2020). De acuerdo con la información recabada en el periodo seleccionado, la AECID subvencionó por medio de convocatorias públicas un total de 196 proyectos de cooperación. El presupuesto destinado, en los tres años de estudio, para la convocatoria de subvenciones a las ONGD, para la realización de proyectos de cooperación para el desarrollo, ha alcanzado un total de más de 65 millones de euros.

Si analizamos el número de proyectos aprobados por zona geográfica¹, observamos que destaca América Latina y el Caribe como la zona de mayor impacto, así se puede ver en el Gráfico 1. En segundo y tercer lugar, con cifras parecidas, se encuentran África Subsahariana y el Magreb y Medio Oriente, respectivamente, y en último lugar, Asia, con un país que copa la totalidad de los proyectos: Filipinas. Esto pone de manifiesto los vínculos culturales existentes entre España y este país. Además, como se señala en el V Plan Director de la Cooperación Española, Filipinas es el único país de la región de Asia, al que la AECID categoriza como País Asociado. Sin duda, estos resultados marcan un hecho ya de sobra conocida, América Latina y el Caribe es la región preferente (sin tener en cuenta a Europa en este análisis) para la política exterior y concretamente para la política de cooperación española (Malamud *et al*, 2020). No obstante, más adelante iremos analizando con mayor profundidad esta realidad.

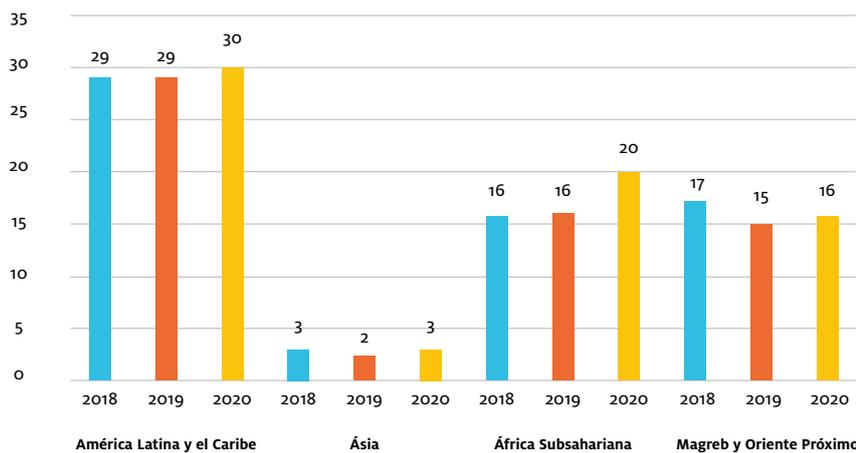


Gráfico 1. Proyectos aprobados por la AECID en la convocatoria de subvenciones a ONGD de Cooperación Internacional 2018- 2020 divididos por regiones. Fuente: Elaboración propia.

1 La división geográfica se ha realizado en función de las estrategias regionales recogidas en el V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021.

En línea con lo anterior, también cabe remarcar que, si uniésemos la zona del Magreb a la del África Subsahariana y la de Medio Oriente a Asia, para lograr un análisis en función de cada continente, las cifras variarían, llegando a encontrarse mayor equiparación entre el continente americano y el africano, mientras que con el asiático la diferencia sigue siendo muy amplia. Esto indica que las ONGD que trabajan con la AECID apuestan con mayor fuerza por los países latinoamericanos y africanos. Así se puede observar en el Gráfico 2.

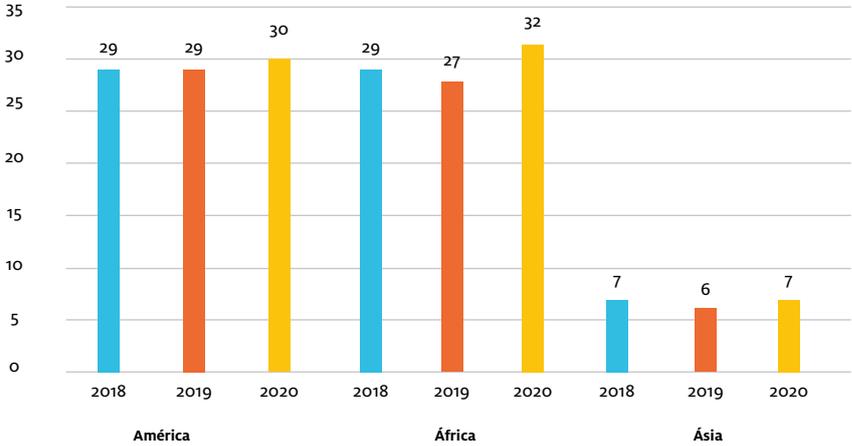


Gráfico 2. Proyectos aprobados por la AECID en la convocatoria de subvenciones a ONGD de Cooperación Internacional 2018–2020 divididos por continentes. Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, en el futuro, quizás esta tendencia cambie debido a la importancia que está cogiendo el área Asia-Pacífico (Molina, 2021) y por los desafíos que han surgido y están surgiendo en la región, como es el caso de los refugiados Rohingya o la reciente intensificación de la crisis en Afganistán con la vuelta al poder de los talibanes (Núñez, 2021).

Conforme al presupuesto dedicado por área geográfica, los porcentajes de distribución van muy de la mano con la proporción de proyectos ejecutados de la Gráfica 1. Se observa que, en el caso de América Latina y el Caribe, se manejan cifras muy cercanas al 50% en los tres años de estudio. En la Tabla 1 se muestra la evolución de las partidas desembolsadas por la AECID para estos proyectos.



AÑO DE CONVOCATORIA	REGIÓN	EUROS	% RESPECTO AL TOTAL	MEDIA POR PROYECTO
2018	América Latina y el Caribe	9.466.243,00 €	46%	326.422,17 €
	Asia	1.099.341,00 €	5%	366.447,00 €
	África Subsahariana	5.116.088,00 €	25%	319.755,50 €
	Magreb y Próximo Oriente	4.792.278,00 €	24%	281.898,71 €
	Total	20.473.950,00 €	100%	314.983,85 €
2019	América Latina y el Caribe	9.457.743,00 €	45%	326.129,07 €
	Asia	891.950,00 €	4%	445.975,00 €
	África Subsahariana	5.576.731,00 €	26%	348.545,69 €
	Magreb y Próximo Oriente	5.232.451,00 €	25%	348.830,07 €
	Total	21.158.875,00 €	100%	341.272,18 €
2020	América Latina y el Caribe	10.830.535,00 €	46%	361.017,83 €
	Asia	996.641,00 €	4%	332.213,67 €
	África Subsahariana	6.337.418,00 €	27%	316.870,90 €
	Magreb y Próximo Oriente	5.469.364,00 €	23%	341.835,25 €
	Total	23.633.958,00 €	100%	342.521,13 €

Tabla 1. Presupuestos divididos por región y su media por proyecto 2018-2020. Fuente: Elaboración propia.

Si, en este caso, también hiciésemos el análisis por continentes y no por áreas, el resultado va aparejado a la cifra del Gráfico 2 de proyectos ejecutados. Dentro de esta similitud, se observa que la cantidad destinada al continente americano supera en todos los años al continente africano. Incluso en el año 2020, cuando se aprueban 32 proyectos para África, mientras que en América Latina se ejecutaron 30 proyectos y se destina un 2% más del presupuesto. Así se puede visualizar en las Tablas 1 y 2. En la anualidad de 2020, la media por proyecto para el continente americano sería de 361.017,83 € y para el africano sería de 325.338,50 €.

AÑO DE CONVOCATORIA	CONTINENTE	EUROS	% RESPECTO AL TOTAL	MEDIA POR PROYECTO
2018	América	9.466.243,00 €	46%	326.422,17 €
	Asia	2.169.623,00 €	11%	309.946,14 €
	África	8.838.084,00 €	43%	304.761,52 €
	Total	20.473.950,00 €	100%	314.983,85 €
2019	América	9.457.743,00 €	45%	326.129,07 €
	Asia	2.586.399,00 €	12%	431.066,50 €
	África	9.114.733,00 €	43%	337.582,70 €
	Total	21.158.875,00 €	100%	341.272,18 €
2020	América	10.830.535,00 €	46%	361.017,83 €
	Asia	2.392.591,00 €	10%	341.798,71 €
	África	10.410.832,00 €	44%	325.338,50 €
	Total	23.633.958,00 €	100%	342.521,13 €

Tabla 2. Presupuestos divididos por continentes y su media por proyecto 2018-2020. Fuente: Elaboración propia.

Como se ha podido ver en las tablas anteriores, vemos que el promedio de euros dedicados a proyectos es más alto, en los años 2018 y 2019, para Asia tanto si lo comparamos a nivel de región, como de continente. Sobre todo, hay una diferencia más notable en la anualidad de 2019. No obstante, en el 2020 la media de proyectos financiados ha sido más alta para América Latina y el Caribe, aunque las cifras han estado más equilibradas que en el caso de 2019.

En relación con los países más destacados, resalta la variedad de territorios en cada zona geográfica donde están presentes los proyectos de la cooperación española. En el continente americano, los países más representativos son Haití, los países centroamericanos –El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala, principalmente– y los países andinos: Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia, junto con Paraguay. En África Subsahariana, Mali, Mozambique y Etiopía puntean los proyectos de esta región. En el Magreb y Oriente Medio, Marruecos, el Sáhara Occidental y Mauritania concentran la mayoría de los proyectos, siendo importante mencionar Jordania, Egipto y Túnez, países donde se aprobaron proyectos exclusivamente en esta categoría en estos tres años. En Asia, entendiéndola con el concepto de región del V Plan de Cooperación, como se mencionaba, la cooperación se concentra en Filipinas (aunque si lo entendemos a nivel de continente y no de región, se suman Palestina y Jordania). La Figura 1 muestra la evolución de los proyectos aprobados por AECID en la categoría de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el mundo desde el 2018 hasta el 2020.

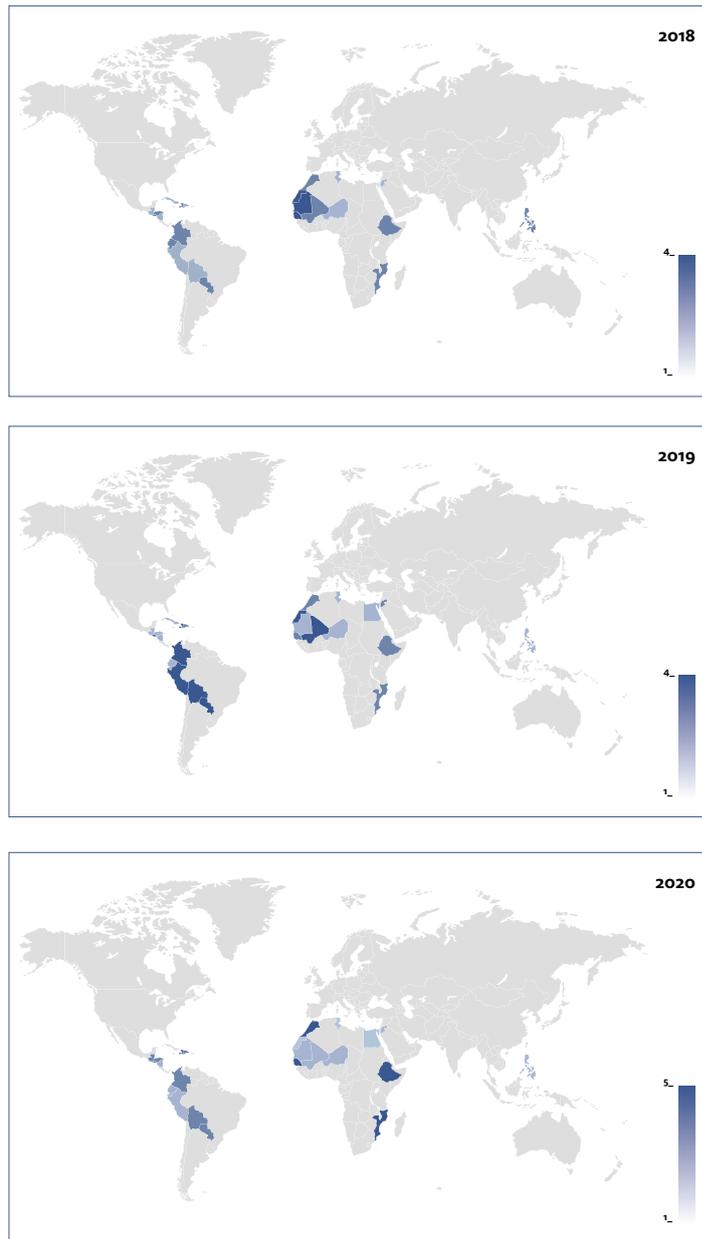


Figura 1. Países con proyectos aprobados por AECID en la categoría Cooperación Internacional 2018 - 2020.

Fuente: Elaboración propia.

A lo largo del periodo examinado, observamos que los países más recurrentes en los tres años, con mayor o menor cantidad de proyectos, son Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana en la región de América Latina y el Caribe; Jordania, Marruecos, Mauritania, Palestina, Población Saharaui y Túnez en Magreb y Medio Oriente; Etiopía, Guinea Ecuatorial, Mali, Mozambique, Nicaragua, Níger y Senegal en África Subsahariana; y Filipinas en Asia.

Por otro lado, también aparecen otros países que no coinciden en los tres años analizados: Cabo Verde en 2019 y Egipto en 2019 y 2020. Se advierte, por tanto, una continuidad en los países donde se coopera. Además, se observa que en cuanto a la actuación en países, a pesar de la apuesta en los planes directores de la AECID por otras regiones (AECID, 2018), la mayoritaria es América Latina y el Caribe con 12 países de actuación, los cuales no cambian desde 2018 a 2020. A esta le seguiría África Subsahariana con 7 países en 2018, 8 en 2019 y 7 en 2020, aunque la región de Magreb y Medio Oriente no se encuentra muy alejada con 6 países en 2018, 7 en 2019 y 7 en 2020. Por último, estaría

Asia con 1 país entre 2018 y 2020. Si hacemos el análisis por continente, veríamos que la diferencia entre América y África, en cuanto a países donde se actúa, no es muy dispar, América contaría con 12 desde 2018 a 2020, mientras que África computaría 11 en 2018, 13 en 2019 y 12 en 2020. Así quedaría a la cola, con 3 países desde 2018 a 2020. Los países donde se actúa coinciden con los territorios donde está presente la AECID que son 37. A parte de los 28 mencionados, la AECID está presente en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay, Venezuela y Vietnam (AECID, s.f.).

Sin duda, de cara al nuevo Plan Director y en el contexto de la reforma del sistema de cooperación español (Consejo de Cooperación, 2020) se tendrá que trabajar para ampliar el impacto de la cooperación española en otros territorios y atender las nuevas situaciones de crisis actuales. Esto implicaría o bien extender la presencia de la AECID en el mundo o bien trabajar para que la cooperación española implementada por las ONGD llegue más allá de los países donde está presente la agencia.

4. El impacto de la COVID-19 en la ejecución de los proyectos financiados por la AECID de las ONGD

“Si alguna vez hemos necesitado recordar que vivimos en un mundo interconectado, el nuevo coronavirus lo ha hecho. Ningún país puede abordarlo solo, y ninguna parte de nuestras sociedades puede ser olvidada si queremos enfrentar efectivamente este desafío global”.

De esta forma empezaba el artículo *El brote de coronavirus es una prueba para nuestros sistemas, valores y humanidad* de Michelle Bachelet y Filippo Grandi. Esta declaración es, sin duda, una muestra de la necesidad de trabajar a nivel global y desde la cooperación para hacer frente a la crisis actual. En esta actuación global las ONGD tienen un rol destacado. Prueba de ello es el trabajo que están desplegando para mantener y reforzar los sistemas médicos de los terrenos donde actúan o el desempeño de estas en el fortalecimiento de otros servicios públicos, como el de la educación (Bertacchini *et al*, 2020).

Tras visualizar el panorama general del instrumento de convocatoria de cooperación internacional para el desarrollo para ONGD de la AECID, procedemos a entrar en el análisis de cómo ha afectado la pandemia a la operatividad de las ONGD en la ejecución de los proyectos de cooperación.

Debido al impacto de la COVID-19, todo parece apuntar a que va a haber una priorización de las actuaciones en el ámbito sanitario para responder a la situación de pandemia y una reducción de los recursos dedicados a la cooperación al desarrollo, lo cual ha provocado que muchas organizaciones hayan alzado su voz para pedir que no se baje la guardia en los esfuerzos hechos hasta ahora en materia de cooperación. Así tuvo lugar la “Declaración conjunta de las cooperaciones descentralizadas frente a la crisis de la COVID-19: de la crisis se sale cooperando” en mayo de 2020.

Por otro lado, esta pandemia ha impactado en las actividades diarias de las entidades dedicadas a la cooperación internacional, ya que se ha visto limitada la movilidad debido a los periodos de confinamiento, en algunos países se han

incrementado las medidas coercitivas, dificultado el desarrollo del trabajo de las ONGD², o se han tenido que ajustar a las medidas sanitarias y de seguridad correspondientes para poder llevar a cabo las actuaciones. A esto debemos de sumar la dificultad para lograr financiación para proyectos a largo plazo. Se prevé que la crisis económica disminuya las donaciones y la disponibilidad de fondos públicos, la dificultad para realizar eventos presenciales de recaudación de fondos y reducción de los recursos económicos destinados a las ONG (Sánchez, 2020). Esta situación ha provocado una reducción en las plantillas de trabajadores de estas entidades³, lo cual implica una disminución en su capacidad de actuación. Todo ello causará que las ONGD tengan que buscar alianzas entre ellas para evitar la competencia por la financiación pública y privada o tendrán que cambiar su modelo de financiación (Bertacchin *et al*, 2020).

Para poder aportar más datos en este capítulo se analizarán los resultados de las encuestas de la pregunta *¿en qué grado se ha visto afectado su proyecto por la pandemia de la COVID-19 en una escala del 0 al 5?* Y de acuerdo con la información recabada de las ONGD que respondieron el cuestionario, se observa que los proyectos que se ven más afectados son los aprobados en 2018 y 2019, debido a que los proyectos del año 2020 están en fase de inicio o no han comenzado en el momento de la encuesta.

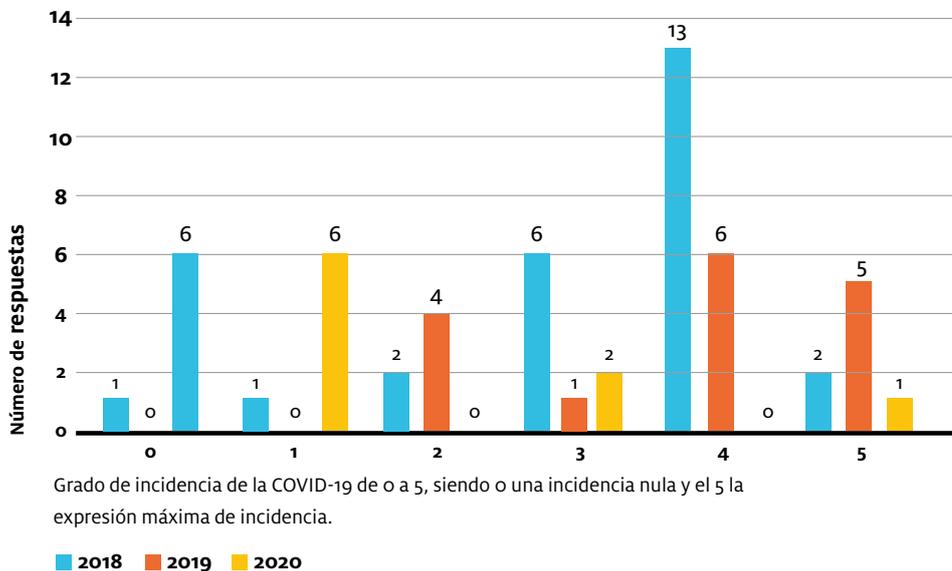


Gráfico 3. Incidencia de la COVID-19 en los proyectos según los resultados de las encuestas. Fuente: Elaboración propia.

De la gráfica anterior, podemos ver que casi la mitad de los proyectos encuestados, se han visto incididos de forma intensa por la COVID-19 (aquellos que han marcado el número 4 y 5), siendo un total de 28. Por su parte, 7 son los proyectos que no se han visto afectados por la COVID-19⁴. De hecho, los proyectos aprobados en los años 2018 y 2019 se han visto comprometidos casi en su totalidad por la COVID-19, exceptuando uno, debido a que se ejecutó antes de la irrupción de esta pandemia.

2 Es cierto que se prevé que estas medidas sean temporales, pero cabe la posibilidad de que se puedan prolongar en el tiempo. (Human Rights Watch, 2020).

3 Un 52% de las entidades sin ánimo de lucro han tomado decisiones acerca de su personal laboral en 2020. Esta cifra se reduce al 28% para el 2021 (Larrégola *et al.*, 2021).

4 Dentro de los proyectos de 2019, se puede destacar el caso del proyecto “Fortalecer el sistema educativo público haitiano para garantizar el derecho a una educación de calidad”, en cuya encuesta se marca con un 2 el nivel de impacto de la Covid-19 en el proyecto, pero se menciona que en Haití no ha habido, en el momento de su ejecución, un fuerte efecto de la pandemia. De hecho, se destaca que lo que ha afectado en mayor medida ha sido la violencia y que por ello se marca el número 2.

Para entender mejor los datos, debemos tener en cuenta la variable geográfica, ya que a pesar de que la pandemia ha tenido un alcance global, esta no ha tenido el mismo impacto en todas las partes del mundo⁵. En este caso, la muestra recogida alcanza a 22 países diferentes, distribuidos principalmente por África y América Latina, también encontramos, en menor medida territorios asiáticos. En la figura 2, se podrá observar los países a los que pertenecen los proyectos de las encuestas respondidas.

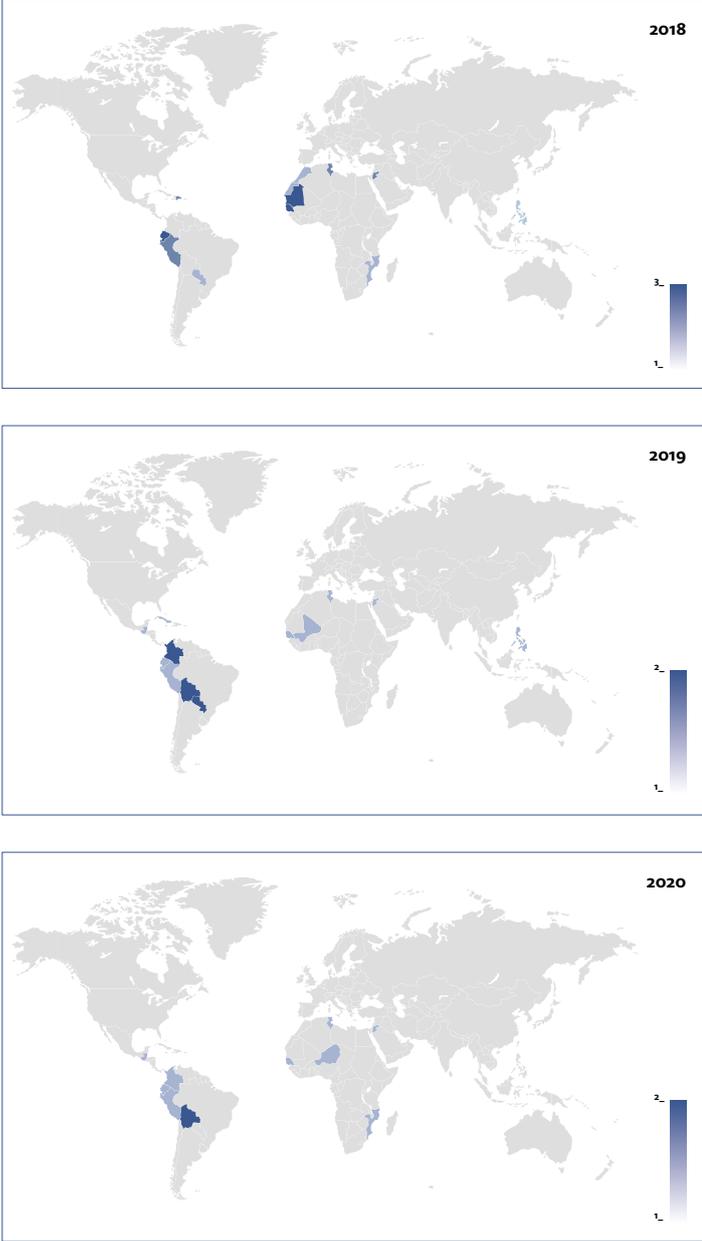


Figura 2. Países donde se llevan a cabo los proyectos de las encuestas respondidas. Fuente: Elaboración propia.

5 De hecho, según el informe *Impacto COVID-19 en entidades no lucrativas*, las zonas donde más afecta la COVID-19 a los proyectos llevados a cabo en 2020 por las entidades sin ánimo de lucro ha sido Asia y el Norte de África, ambas con un 65%. Luego estaría África Subsahariana con un 38% y Latinoamérica y Caribe con un 34%. En 2021, el 59% de las entidades consultadas en el *Barómetro de entidades no lucrativas. Segunda edición* estima que los proyectos desarrollados en Latinoamérica y el Caribe se verá muy afectada por la COVID-19, el 46% prevén que será África Subsahariana, el 39% apuntan al Norte de África y 37% a Asia.

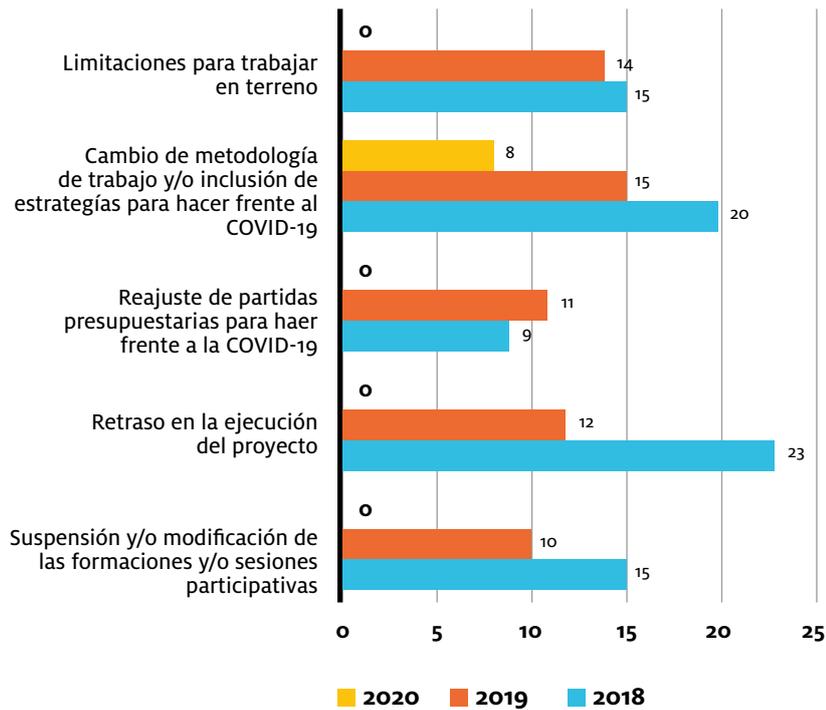


Gráfico 4. Problemas frecuentes destacados en las encuestas recibidas. Fuente: Elaboración propia.

Para seguir ahondando en el problema que han tenido las ONGD para la ejecución de sus proyectos en terreno, pasaremos a ver los resultados de la pregunta: “*Enuncie en qué sentido se ha visto afectado*”. En el Gráfico 6 se podrá observar los argumentos más recurrentes en las respuestas obtenidas.

En esta pregunta y como ya se adelantaba en el Gráfico 5, se expresa que los proyectos aprobados en el año 2020 han tenido en cuenta la variable de la COVID-19. No obstante, esto también se puede entender como un impacto de esta pandemia, ya que ha obligado a cambiar las metodologías de trabajo de las entidades. Así lo muestran con mayor claridad 8 de las 15 respuestas recibidas relativas a los proyectos de 2020 (el resto no lo señalan directamente). Asimismo, a pesar de esta previsión, nos hemos encontrado una respuesta que manifiesta que la evolución de la pandemia ha provocado un cambio en las prioridades de su público objetivo y un impacto en los apoyos del proyecto, teniendo que retirar sus compromisos debido al padecimiento de la enfermedad⁶. De hecho, también encontramos una donde se explica que a pesar de haber considerado el impacto COVID-19, el proyecto podría verse afectado en función de la evolución de la pandemia y de las nuevas variantes. El resto de las respuestas sobre los proyectos aprobados en 2020 argumentan que al haberse iniciado recientemente y al tener en cuenta el impacto del COVID-19 no ha dado tiempo a valorar los posibles efectos que tenga la pandemia en estos.

Lo reflejado en el párrafo anterior indica que la incertidumbre marcada por esta pandemia obliga a las ONGD a mantener la guardia en todo momento para poder garantizar una correcta ejecución, ya que, a pesar de que tengan incluido un enfoque COVID-19, la evolución del virus puede cambiar lo que se tenía previsto. En este sentido, es importante que las ONGD revisen constante sus protocolos de seguridad y de trabajo para lograr ajustarse a la situación del momento. No debemos olvidar que, en muchas zonas del mundo, el COVID-19 es un factor de inestabilidad más y, que, por tanto, el abordaje debe ser transversal, sin olvidar ninguno de los problemas existentes.

6 Por ejemplo, en uno de los proyectos se menciona que las mujeres han cambiado sus prioridades de cara a garantizar las necesidades básicas de la familia, como es el acceso a la alimentación, al agua y a un trabajo digno y no tanto hacia la violencia de género.

En lo relativo a los proyectos aprobados en 2019 y 2018, lo que se destaca, principalmente, en las respuestas que ofrecen es que se han visto obligados a cambiar de metodología de trabajo y han encontrado dificultades en la ejecución en terreno, sobre todo debido a las limitaciones de movilidad. Además, también se aprecia el problema de tener que retrasar las actividades, sobre todo aquellas relacionadas con las capacitaciones, encuentros y formaciones que se han visto suspendidos o adaptados para lograr su implementación cumpliendo con las medidas sanitarias pertinentes. Para poder hacer frente a estos problemas se podrá aplicar la digitalización, en los casos donde sea posible, para realizar las formaciones y capacitaciones⁷. No obstante, en los casos donde sea complejo realizar actividades online, se deberá continuar con la modalidad presencial, pero adoptando todas las medidas de seguridad pertinentes, para lo cual será necesario fortalecer al personal local para lograr una ejecución eficaz.

Por otro lado, podemos remarcar que una consecuencia del impacto de la COVID-19 ha sido el tener que reajustar algunas partidas presupuestarias. Algunas de estas debido a la imposibilidad de llevarse a cabo, como son las correspondientes a dietas y viajes, ya que durante la pandemia los viajes han sido muy limitados, y otras al tener que ser reajustadas para cumplir con las medidas sanitarias pertinentes⁸.

Tras valorar todas las encuestas, se ha podido apreciar que las ONGD han tenido que recurrir a un mayor fortalecimiento del equipo local para lograr las metas establecidas en los proyectos, a través de metodologías de teletrabajo para lograr una correcta coordinación entre el equipo de sede y el equipo local⁹. No obstante, la modalidad online no ha supuesto una solución definitiva, ya que en muchas de las zonas donde se coopera, la brecha digital es muy elevada. A esto debemos sumar que trabajar telemáticamente con colectivos vulnerables, como es el de las mujeres que sufren violencia de género, no es viable en la mayoría de los casos. No solo por las características de estos, sino también porque la brecha digital tiene una connotación de género. Todo ello hará que tras la pandemia se prevea una vuelta al trabajo presencial. De hecho, en el *Barómetro de entidades no lucrativas. Segunda edición* se refleja que, en la situación postpandemia, el 65% de las entidades sin ánimo de lucro apostarán por el trabajo presencial. Sin embargo, en el mismo documento, se expresa que el 82% de las entidades encuestadas consideran la digitalización y las nuevas tecnologías como una prioridad urgente, lo cual también indica una predisposición en el cambio de la metodología de trabajo, permitiendo una actualización de las mismas en aquellas acciones que se requiera una menor actividad presencial.

Para cerrar este capítulo, cabe destacar que la administración tiene un papel muy importante para lograr que las ONGD puedan adaptarse mejor a una situación postpandemia y a superar la situación crisis¹⁰, ya que podría permitir flexibilizar y facilitar la realización de los recursos administrativos para evitar una paralización del trabajo de estas. Además, sería oportuno crear un fondo o una partida presupuestaria de contingencia que permita sufragar los sobrecostes¹¹ que ha generado la pandemia en los proyectos llevados a cabo (La Coordinadora, 2020a).

7 Para entender la digitalización, sobre todo en la educación, hay que entender la problemática de la brecha digital, tal y como se puede ver en *Brecha digital en tiempo del COVID-19*.

8 Algunos de los problemas señalados por estas ONGD son similares a los que se pueden encontrar en el documento de La Coordinadora de ONGD de España: *Resultados de la encuesta de necesidades de las ONG de Desarrollo en el contexto generado por la pandemia*. No obstante, se ha encontrado aspectos diferenciados en lo relativo a la ejecución de los proyectos.

9 Como señala el informe *Impacto COVID-19 en entidades no lucrativas*, el 75% de las entidades del tercer sector encuestadas han podido adaptarse a la modalidad de teletrabajo.

10 Cabe recordar que las ONGD todavía siguen sufriendo el impacto de la crisis de 2008 y que, a pesar de haber conseguido una mayor resiliencia, esta crisis actual puede tener unas consecuencias muy graves, magnificando los retos a los cuales ya estaban haciendo frente como la dificultad en el trabajo de acción humanitaria, lograr espacios de diálogos para generar alianzas multinivel y multiactor o la excesiva focalización de los proyectos, entre otros desafíos (La Coordinadora, 2021).

11 En el informe *Impacto COVID-19 en entidades no lucrativas* se señala que un 31% de las entidades sin ánimo de lucro encuestadas ha visto incrementado el número de beneficiarios en sus actuaciones debido al impacto de la COVID-19.

Con la llegada de los fondos europeos para la recuperación, los conocidos como Next Generation, será importante ofrecer a las ONGD asesoramiento para que conozcan las líneas de financiación disponible y tengan las capacidades necesarias para superar las barreras burocráticas pertinentes. Sin duda, esta llegada de fondos será una oportunidad para recuperar y fortalecer el sector de las ONGD.

5. Incidencia de la COVID-19 en los ODS de los proyectos de las organizaciones civiles de desarrollo financiados por la AECID

Las ONGD tienen un papel relevante dentro del cumplimiento de los ODS de la Agenda 2030, desde su aprobación en septiembre de 2015 por la Asamblea de Naciones Unidas¹². De hecho, antes de la irrupción de la pandemia, se publicó una guía titulada *Las ONG ante los Objetivos de Desarrollo Sostenible* por la Red Española del Pacto Mundial y la Plataforma de ONG de Acción Social, donde se destaca el papel fundamental que juega la sociedad civil para poder alcanzar los objetivos y metas de la Agenda 2030 y poder llegar a la población más vulnerable¹³.

Con la intención de evaluar la integración de los ODS en los proyectos aprobados por la AECID, se incluyó la siguiente pregunta en la encuesta llevada a cabo: ¿A cuál o cuáles ODS ha apuntado su proyecto? El resultado de esta pregunta se puede observar en la siguiente gráfica.

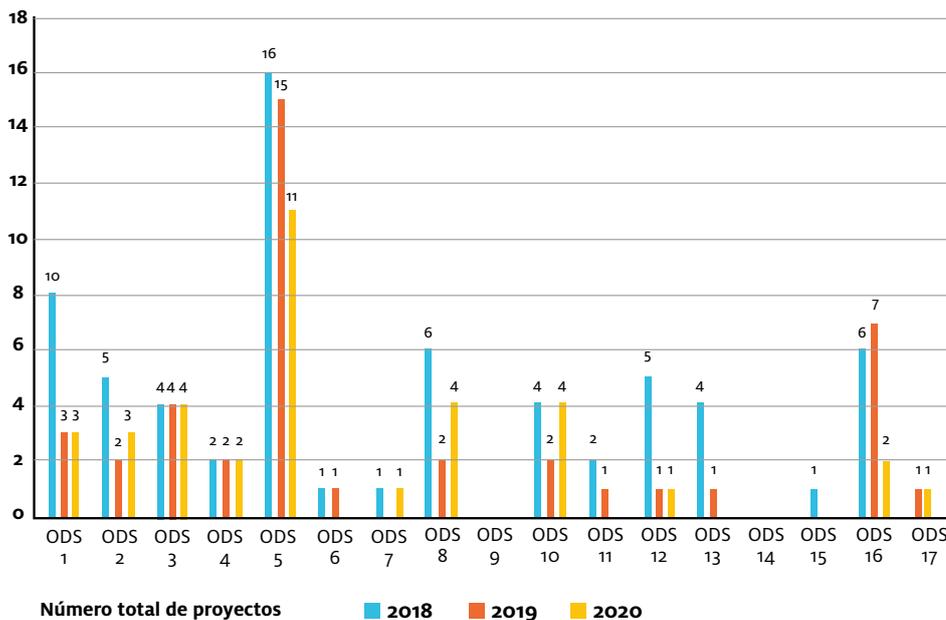


Gráfico 5. Evolución de los ODS implicados en los proyectos de Cooperación Internacional 2018 – 2020 financiados por la AECID a las organizaciones civiles de desarrollo. Fuente: Elaboración propia.

12 No solo para la consecución de los ODS, sino también para alcanzar la política palanca “IX. Recuperar la Cooperación Española al servicio de los ODS”, dentro del *Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible* y la *Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030*.

13 En esta línea, desde la plataforma Futuro en Común, entre otras, en la cual se engloban a entidades de la sociedad civil, como son las ONGD, se han realizados propuestas para poder hacer frente a la pandemia sin dejar a nadie atrás y avanzar hacia la consecución de la Agenda 2030 (Futuro en Común, 2020).

En primer lugar, se debe mencionar que, para poder entender estas cifras, hay que recordar que, de los 196 proyectos encuestados, se han obtenido datos de 56 (un 28,5% del total) a través de las encuestas realizadas. Volviendo al Gráfico 5, cabe mencionar el destacado protagonismo del ODS 5. *Igualdad de género*. En algunos de los casos debido a que se trabaja de forma transversal con este ODS, desde el enfoque de género, y no tanto porque sea un proyecto de género. Si juntamos los proyectos de los tres años, observamos que 42 de los 56 encuestados apuntan al ODS 5, lo cual supone un 75% del total. Por tanto, podemos considerar, al menos sobre el papel, que es un ODS de gran importancia para los proyectos de cooperación internacional de las organizaciones civiles de desarrollo. Esto se podría entender como un síntoma de la desigualdad actual entre hombres y mujeres y la necesidad de trabajar sobre ella para poder alcanzar una sociedad igualitaria o como el resultado de la obligatoriedad de incluir el enfoque de género en los formularios de formulación de los proyectos a la AECID. Sin restar mérito a las entidades que han marcado esta casilla, podría ser interesante hacer un estudio más exhaustivo acerca de si verdaderamente se está trabajando, a través de resultados reales, con el ODS 5 o si solo se queda en el papel.

Tras este ODS, el resto mantienen un cierto equilibrio, aunque se destaca que ninguna encuesta refleja que se trabaje en los tres años con los ODS 9. *Industria, Innovación e Infraestructura* y ODS 14. *Vida Submarina*. Sin duda es algo bastante llamativo, sobre todo en el caso del ODS 14, ya que la vida submarina es vital para conseguir la supervivencia del planeta y la lucha contra el cambio climático (IPCC, 2019). A esto podemos sumar, que en el caso de ODS 15. *Vida de ecosistemas terrestres*, solo ha sido marcada por una entidad en 2018 y en lo relativo al ODS 13. *Acción por el clima*, se ve un descenso que va de 4 a 0 entre 2018 y 2020. De aquí se podría concluir que el trabajo de las entidades encuestadas va dirigido a problemas más de índole alimentario, de salud, pobreza, etc. y no tanto en el ámbito medioambiental y de la lucha contra el cambio climático. Esto a su vez nos podría indicar, que se hace necesario incentivar proyectos que persigan una actuación positiva en los medios marinos y terrestres para hacer frente al cambio climático. Sobre todo, teniendo en cuenta que ya ha pasado más de 5 años desde la firma del Acuerdo de París y que el COVID-19 ha remarcado el problema de la crisis de la biodiversidad (López, 2020).

Por otro lado, también se advierte una escasa o casi nula incidencia en el ODS 6. *Agua y saneamiento*, a pesar de la importancia que tiene para la lucha contra el COVID-19, el ODS 7. *Energía asequible y no contaminante*, el ODS 11. *Ciudades y comunidades sostenibles* y el ODS 17. *Alianza para lograr los objetivos*. Aquí también encontramos dos ODS potenciales para hacer frente al cambio climático como son el ODS 7 y 11, lo cual sigue demostrando la necesidad de fomentar o bien proyectos que apuesten más decididamente por hacer frente a la urgencia medioambiental actual o promover un trabajo más transversal, donde la consecución de los ODS relacionados con el medio ambiente esté muy presente. Conforme al caso del ODS 17, sorprende su baja incidencia en un momento, en el cual el trabajo en red es tan importante y, sobre todo, para las ONGD. Una explicación a esta baja incidencia es que se dé por echo su inclusión al trabajar en red en el propio proyecto, junto con la/s contraparte/s y los socios pertinentes.

En un segundo grupo, aunque variaría en función del año al que nos refiriésemos, tendríamos el ODS 1. *Fin de la pobreza* (el cual parece que ha perdido incidencia en el 2019 y 2020), el ODS 2. *Hambre cero*, el ODS 3. *Salud y bienestar* (se mantiene estable los 3 años), ODS 8. *Trabajo decente y crecimiento económico*, el ODS 10. *Reducción de las desigualdades* y el ODS 16. *Paz, justicia e instituciones sólidas*. Estos son ODS más “tradicionales” dentro de la cooperación y, por ello, se podría explicar que se encuentren en un segundo lugar, por detrás del ODS 5.

El resto de ODS se mantienen con cierta homogeneidad en los tres años: ODS 4. *Educación de Calidad*, el cual se podría considerar también como un ODS “tradicional” dentro de la cooperación internacional junto a los anteriores, y el ODS 12. *Producción y consumo responsable* (aquí observamos que ha decaído en 2019 y 2020). Probablemente, la reducción de este último ODS responda a que se ha tenido que direccionar las acciones de las ONGD a otro tipo de actuaciones.

Tras haber realizado una observación general de los tres años, podemos aumentar la lupa y ver que, en función de las respuestas obtenidas en lo relativo a los proyectos aprobados en 2020, la prelación de los principales ODS a los que atender en los proyectos de cooperación internacional de la AECID tras la irrupción de la COVID-19 sería la siguiente:

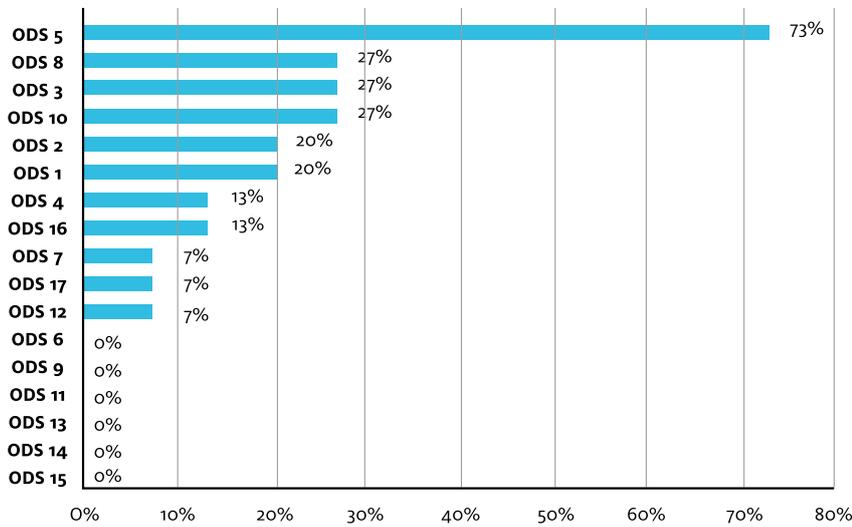


Gráfico 6. Ranking de principales ODS que apoyan las entidades encuestadas en los proyectos de 2020. Fuente: Elaboración propia.

Como hemos visto anteriormente, el ODS 5 se superpone a los demás con bastante diferencia. En segundo lugar, encontramos los ODS 3, 8 y 10 con un 27%. Luego, en un tercer escalón, estarían los ODS 1 y 2, ambos cuentan con un 20%, seguidos del ODS 4 y 16, los dos con un 13%, los cuales se sitúan en un cuarto nivel. Con un 7% nos encontramos los ODS 7, 12 y 17 en un quinto grupo, y, por último, se sitúan el resto de ODS con un 0%. Esto puede ser resultado de la restricción de los formularios de las convocatorias de la AECID, los cuales obligan a reducir los ODS que se van a incluir en el proyecto. Aunque responde a la necesidad de lograr proyectos medibles, supone una limitación para poder trabajar con la Agenda 2030 con mayor transversalidad, lo cual puede generar que se tienda a dirigir el foco hacia ODS más “tradicionales” (ODS 1, 2, 3, 4, 5, 8 y 10), dejando de lado otros de gran importancia. Sobre todo, es importante destacar que se debe hacer un esfuerzo para fomentar actuaciones encaminadas a responder a la urgencia climática presente y al resto de crisis actuales.

De cara a la consecución de la Agenda 2030, sería necesaria trabajar en la confección de una estrategia de las organizaciones de la sociedad civil que trabajen en cooperación internacional para el desarrollo que persiga la implementación de los ODS, sobre todo de cara a la recuperación de la COVID-19.

6. Conclusiones

Como se ha mencionado anteriormente, los resultados aportados podrían variar sensiblemente si se tomase una muestra al completo del trabajo de todas las ONGD, pero la muestra alcanzada supone un indicador que refleja los problemas y retos a los que ha tenido que hacer frente en el contexto de pandemia.

En lo relativo a los ODS y respondiendo a la pregunta reflejada en la introducción *¿en qué medida ha afectado la pandemia a la facultad de las ONGD de contribuir con el desarrollo de los territorios donde trabajan y con el alcance de los ODS?* Podemos responder que no se ha observado un cambio abrupto, ya que, a pesar de que se ha aumentado la incidencia en el ODS 3, el ODS 6 no ha sido reflejado en los resultados relativos a 2020. De hecho, se han visto refor-

zados otros como el ODS 8 y 10. Quizás esto se deba a que no se ha podido obtener la muestra completa del total de las ONGD o a que las ONGD que han respondido han tomado la decisión de continuar con la agenda ya marcada en la etapa pre-covid, pero teniendo en cuenta el impacto que podría causar la COVID-19. No obstante, queda claro que para alcanzar la Agenda 2030 es necesario hacerlo fomentando los procesos ciudadanos participativos y transparentes, a la vez que se trabaja de forma global con los ODS.

Por otro lado, atendiendo a la segunda pregunta planteada, *¿en qué medida la pandemia provocada por el COVID-19 ha afectado a la operatividad de las ONGD en el lugar de ejecución y hasta qué punto este impacto podría augurar una nueva forma de cooperar?* Cabe mencionar que las ONGD tendrán que prestar atención a ciertas claves para poder realizar su trabajo:

- El acceso a la financiación, sobre todo, teniendo en cuenta que, frente a la previsión de una reducción en el acceso a subvenciones públicas o donaciones privadas, se abre la oportunidad de acceder a los fondos europeos para la recuperación *Next Generation*.
- Estar pendientes para poder reaccionar a posibles cambios normativos que puedan perpetuar las medidas extraordinarias y necesarias para garantizar la salud pública durante la pandemia, pero que al ser prolongadas en el tiempo pueda derivar a medidas coercitivas que limiten los derechos humanos y el trabajo de las ONGD.
- Apostar por las nuevas tecnologías y la digitalización, como medio de trabajo para lograr una mayor coordinación y mejora de la comunicación entre el trabajo en sede y el realizado en el territorio de actuación. No obstante, el trabajo presencial en terreno no podrá ser suplantado, al menos en corto o medio plazo.
- Lograr un mayor empoderamiento de los equipos locales para lograr una menor dependencia del personal expatriado o del equipo en sede.
- Aumentar la sensibilización en la sociedad civil respecto a la cooperación internacional, para lograr una mayor integración entre ambas.
- Tener un plan de trabajo claro para la vuelta a la normalidad.

Hacer frente a estos logros no es solo un deber de las ONGD, sino también de los estratos políticos que deben velar por fortalecer al sector de la cooperación para así evitar un golpe irreversible en el mismo y poder cumplir con los compromisos adquiridos. Es papel de la administración pública el trabajar para lograr una mayor flexibilización de los procesos burocráticos relativos a las subvenciones para facilitar la ejecución de los proyectos de cooperación, así como reforzar la colaboración para que las ONGD hagan frente a los problemas sobrevenidos por la COVID-19 en los proyectos ejecutados.

7. Agradecimientos

Quisiera agradecer a todas las entidades y personas que han hecho posible este artículo al responder la encuesta realizada y aportando información sobre el estado de los proyectos que han desarrollado o que están desarrollando: Associació Catalana per la Pau, Fundación ADSIS, Arquitectura sin Fronteras, Asamblea de Cooperación por la Paz, Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos, Asociación Zabalketa, Confederación Española de Personas con Discapacidad Física y Orgánica, Fundación Copade, Farmamundi, Federación de Asociaciones Medicus Mundi en España, Fundación Alianza por los Derechos, la Igualdad y la Solidaridad Internacional, Fundación de Cultura Islámica, Fundación de Religiosos para la Salud, Fundación de Solidaridad Amaranta, Fundación EHAS, Fundación Entreculturas, Fundación Iberoamericana de Ciencias Sociales y de la Salud, Fundación Ojos

del Mundo, Fundación pueblo para Pueblo, Grupo Intercultural Almaciga, Matres Mundi, Fundación MUSOL, International Institute for Nonviolent Action y Prosalus. También me gustaría dar las gracias a la organización del Diploma de Especialización en Cooperación y Acción Internacional Municipal y al Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional al permitir y apoyar el desarrollo del presente texto.

8. Bibliografía

AECID. (2018). *V Plan Director 2018-2021*. <https://bit.ly/2HIRxRE>

AECID, (s.f.). *Dónde cooperamos*. <https://bit.ly/38Al2Oi>

Agudo, A. (2020). España otra vez en niveles de ayuda para el desarrollo de 1990. *El País*. <https://bit.ly/3njUatq>

Atienza y Macías (2020). Cooperación Española 2019-2020: en transición hacia la refundación. En *Realidad de la Ayuda 2020*. Oxfam Intermón.

Arteaga, F. y Simón, L. (2020). ¿Más allá del multilateralismo? *COVID-19, autonomía estratégica europea y política exterior española*. <https://bit.ly/304qpMq>

Bachelet, M. y Grandi, F. (2020) *El brote de coronavirus es una prueba para nuestros sistemas, valores y humanidad*. <https://bit.ly/3jUKrsw>

Bertacchini, F. y Goberna, L. (2020, 23 de abril). ¿Cómo afectará el COVID-19 al rol de las ONG? *Dianova*. <https://bit.ly/3AFd6II>

Blake, P. y Wadhwa. (2020, 14 de diciembre). Resumen anual 2020: El impacto de la COVID-19 (coronavirus) en 12 gráficos. *Banco Mundial Blog*. <https://bit.ly/3kFCisf>

Briones, G. (2002). *Metodología de la investigación cuantitativa en las ciencias sociales*. ICFES.

CAD. (2020). *DAC List of ODA Recipients. Effective for reporting on 2020 flows* <https://bit.ly/32KuSLR>

Calvo, A. (2020). El papel de la AECID y la cooperación española frente a los retos de la Agenda 2030. En *Revista española de desarrollo y cooperación*, 44, 13-20.

Carricondo, R., Molero, J., Sánchez, C., Tomás, M., Gómez, M. L. y Perea, O. D. (2019). *Las ONG ante los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://bit.ly/3ACJNGP>

Congostrina, A. L. (2020). El impacto de la covid-19 amenaza de muerte a la cooperación internacional. *El País*. <https://bit.ly/3t6rgzZ>

Cooperación: una política abandonada. (26 de noviembre de 2019). Coordinadora andaluza de ONGD. <https://bit.ly/32KgrqZ>

Consejo de Cooperación. (2020). *Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la Agenda 2030: propuesta de reforma (Informe del Grupo de Trabajo de Capacidades y Recursos del Consejo de Cooperación)*. <https://bit.ly/3i38ea3>

- Cumplimiento de Agenda 2030 en el mundo post COVID-19 exige un nuevo pacto global y regional: CEPAL. (25 de septiembre de 2020). Cepal. <https://bit.ly/3esjTfx>
- Declaración conjunta de las cooperaciones descentralizadas frente a la crisis de la COVID-19: de la crisis se sale cooperando. (2020). <https://bit.ly/3wlUB9H>
- Delgado, J. (2020). Actores e instrumentos de la cooperación internacional para el desarrollo. En *Estudios contemporáneos sobre geopolítica, conflictos armados y cooperación internacional*. Universidad Internacional de Andalucía
- DGPOLDES. (2019). *Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*. <https://bit.ly/3qpCIL7>
- DGPOLDES. (2021c). *Informe de Progreso 2021 y Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030*. <https://bit.ly/3iGRGn6>
- El Presupuesto 2021 se incrementa en Exteriores en un 17 % más. (28 de octubre de 2020). La Vanguardia. <https://bit.ly/2S24RWf>
- El Gobierno cifra en un 20 por ciento el aumento de la política de cooperación al desarrollo. (28 de octubre de 2020). Europapress. <https://bit.ly/3v8CdRw>
- Futuro en Común. (2020). *Derechos humanos, políticas públicas y Agenda 2030: la mejor receta contra el COVID-19 y la crisis global generada*. <https://bit.ly/3xPF2HZ>
- García, N., Rivero, M.L., y Guerra, J. (2020). Brecha digital en tiempo del COVID-19. En *Revista Educativa Hekademos*, 28, 76-85.
- Gutiérrez, S. (2020). El reto de la cooperación internacional ante la crisis del coronavirus, o cómo los países en desarrollo tienen mucho que enseñar al resto del mundo. *Documentación social*. <https://bit.ly/3tfhRVz>
- Human Rights Watch. (2020). *Human Rights Dimensions of COVID-19 Response*. <https://bit.ly/3xNbj9a>
- IPCC. (2019). *Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*. <https://bit.ly/3xKfkET>
- La OEI pide a España que no reduzca las ayudas a cooperación internacional. (29 de abril de 2020). La Vanguardia <https://bit.ly/3qKYMjx>
- La Coordinadora. (2020a). *20 medidas para hacer frente a la pandemia del COVID-19*. <https://bit.ly/3yNVk5A>
- La Coordinadora. (2020b). *Ayuda Oficial al Desarrollo en los presupuestos generales del Estado 2021*. <https://bit.ly/2KHMWjL>
- La Coordinadora. (2021). *Un nuevo sistema de cooperación para transformar el mundo*. <https://bit.ly/3qKCKli>
- La Coordinadora. (2021). *Resultados de la encuesta de necesidades de las ONG de Desarrollo en el contexto generado por la pandemia*. <https://bit.ly/3lonaWm>
- Langa, A. y Arenal Lora, M. A. (2020). Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo. En *Estudios contemporáneos sobre geopolítica, conflictos armados y cooperación internacional* (pp.465-488). Universidad Internacional de Andalucía (pp.465-488). <https://bit.ly/3CNX6Gk>
- Larrégola, M. E., Morón, F., Rey, E. y Urrecha, J. (2020). *Impacto COVID-19 en entidades no lucrativas*. <https://bit.ly/3m6KR1j>
- Larrégola, M. E., Morón, F., Rey, E. y Urrecha, J. (2021). *Barómetro de entidades no lucrativas. Segunda edición*. <https://bit.ly/3sk8WTA>
- Larrú, J. M., Oliví, I, y Pérez, A. Cooperación española y política exterior: trayectoria histórica comparada. En *Revista española de desarrollo y cooperación*, 44, 21-34
- López, M. A. (2020). Reflexiones sobre el cambio climático desde la emergencia sanitaria. En *Red Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales*, Vol. 7, 7, 6-13.
- Macías, I. (2020). Un análisis detallado de la AOD española desembolsada en 2019. En *Realidad de la Ayuda 2020*. Oxfam Intermón.
- Malamud, C., Oliví, I., y Escribano, G. (2020). *Informe el Cano: Las relaciones España – América Latina en tiempos del Covid-19*. Real Instituto Elcano. <https://bit.ly/3kSDBOa>
- Martín, C. (2007). Metodología de investigación en estudios de usuarios. En *Revista general de información y documentación*, 17 (2), 129-149 <https://bit.ly/3wWpW2R>

- Molina, I. (2021). *España en el mundo en 2021: perspectivas y desafíos*. Real Instituto Elcano. <https://bit.ly/3zL9mVW>
- Morillas, P. (2020). *Lecciones de una crisis global: coronavirus, orden internacional y el futuro de la UE*. <https://bit.ly/3fLeUGI+>
- Naciones Unidas. (2015). *Acuerdo de París*. <https://bit.ly/3AJaoCc>
- Naciones Unidas. (2020). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020*. <https://bit.ly/3npjUVt>
- Navarro, B. (2020). El impacto de la crisis de la COVID-19 en los Objetivos de Desarrollo Sostenible: ¿un retroceso sin precedentes en la Agenda 2030? En *Documento de Opinión IEEE 78/2020*. <https://bit.ly/3yDfA94>
- Núñez, J. A. (2021). Afganistán, sin tropas internacionales y con los talibanes en el poder, ¿qué futuro le espera? En *elDiario.es*. <https://bit.ly/3DTFdGG>
- Oxfam Intermón. (2020). *Cueste lo que cueste*. <https://bit.ly/38CHtUv>
- Pacto Mundial. (2020). *Los efectos de la COVID-19 en los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://bit.ly/3ywyRJ9>
- Phomenta. (2020) *Como o novo coronavírus impacta as ONGs e os seus atendidos?* <https://bit.ly/3mMQySN>
- ¿Qué cooperación europea verá América Latina en el próximo lustro? (4 de junio de 2020). Deutsche Welle. Consultado el 13 de marzo de 2021. <https://bit.ly/3gCVB5c>
- Rico, G. y García, C. (2019). Anexo I: Sociedad Civil: Actor clave para el desarrollo sostenible. En *Realidad de la ayuda 2019 de la década perdida a la agenda 2030*. Oxfam Intermón. (pp.44-48).
- Sánchez, G. (2020, 16 de julio). La caída de donaciones por el coronavirus asfixia a pequeñas ONG españolas de cooperación: “El impacto es devastador”. *El diario.es*. <https://bit.ly/37XBHwh>
- Sanahuja, J.A. (2019) *América Latina, el Caribe y la Unión Europea en 2020: perspectivas y oportunidades*. Blog FIIA-PP. <https://bit.ly/3dsFpAd>
- Serrano, M. (2020). Treinta años de la cooperación española: el papel de la sociedad civil. En *Revista española de desarrollo y cooperación*, 44, 57-64.
- Serrano-Caballero, E. (2020). Las organizaciones de la sociedad civil en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea a partir de la Agenda 2030. En *Latin American Journal of International Affairs*, 1, Vol. 10, 79-112. <https://bit.ly/3n25iNH>
- Sotillo, J. A. (2011) *El papel de la Unión Europea en la cooperación para el desarrollo: opciones y límites al vínculo entre gobernanza y desarrollo*. Cuadernos europeos de Deusto.
- Sureda, M. (2020). *El tercer sector ante la crisis del COVID-19. Reflexiones y experiencias*. ESADE. <https://bit.ly/3yNEoNp>

RECUADRO 1

La cooperación silenciosa y la cooperación silenciada, otras formas de cooperar

Autor

Juan Manuel Gil Martínez | Tutor del trabajo: **Antonio Zurita Contreras**

Especialista en Cooperación internacional, con especial referencia a aspectos de cambio climático y desarrollo local sostenible y consultor en planificación territorial y ecología urbana, con un enfoque multidisciplinar y sistémico. Ha sido entre otros cargos, responsable del Área de Territorio y Economía Sostenibles en la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas; coordinador para el Caribe del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI); (responsable de proyectos de sostenibilidad y cambio climático de la AECID en Cuba; Asesor del Consejo Nacional de Asuntos Urbanos de la República Dominicana y Coordinador del Equipo Ambiental de la Academia de Ciencias de República Dominicana.)

Desde que España entro a formar parte del Comité de Ayuda al Desarrollo en 1991, la principal reivindicación de la práctica totalidad de los agentes de cooperación ha sido conseguir alcanzar como mínimo el 0,7% de la renta nacional bruta para ayuda oficial al desarrollo, para cumplir con el compromiso adquirido por los países económicamente más avanzados en la Asamblea General de las Naciones Unidas hace más de 50 años. Esta reivindicación justa y legítima, ha conseguido visibilizar la insuficiencia de los fondos destinados a la cooperación internacional a lo largo de los años; y es que la importancia que los distintos gobiernos dan a la cooperación internacional se mide en función de los fondos que destinan a ella, y es lógico que así sea.

La exigencia de mayor aporte de recursos económicos requiere del acompañamiento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, habiéndose creado un complejo sistema de control y seguimiento que desde el CAD, permite categorizar el tipo de ayuda y la medición de su eficacia en cada uno de los niveles de gestión de la ayuda.

De este modo, se ha establecido una variada tipología de modalidades de cooperación, que van desde el apoyo presupuestario directo a los distintos mecanismos de

condonación de la deuda, pasando por contribuciones a ONG, organismos multilaterales, asistencias técnicas, etc...

Todo esto a su vez, ha servido para crear un complejo entramado de gobernanza de la ayuda, con datos precisos de recursos desembolsados y transparencia en su gestión, pero que plantea un interrogante que, a pesar de su aparente ingenuidad, conviene ser tenida en cuenta: *¿La cooperación al desarrollo solo se hace con dinero?*

Y es que desde los mecanismos de seguimiento y evaluación de la ayuda internacional al desarrollo, no se presta atención a un modo de hacer cooperación que, fuera de la contabilización de los aportes presupuestarios y aunque a veces directamente ligado a estos, constituye una cooperación de pequeña escala, a veces aparentemente insignificante, pero que como una permanente lluvia fina bien diseminada, pueden tener una importancia crucial en la lucha contra la pobreza y en favor del desarrollo sostenible a escalas locales, casi imperceptibles. Se trata de **la cooperación silenciosa**. La principal característica de esta cooperación silenciosa y de ahí su nombre, es que no se hace oír, no

está cuantificada ni monitorizada, ni mucho menos tipificada como una modalidad de cooperación, y sin embargo, cualquier persona que haya estado ligada a la cooperación ha podido ser testigo directo de multitud de ejemplos ella. Los cooperantes y sus responsables directos, en ocasiones minusvaloran la importancia que puede tener la participación en actividades comunitarias o en la convivencia diaria con las personas, más allá de las actividades programadas en los proyectos. Desde el participar en tareas de trabajo comunitario, o en las fiestas populares, a tan solo conversar a la luz de una vela sobre lo cotidiano, escuchando anhelos y anécdotas locales, se puede disfrutar del privilegio de ser protagonistas de un enriquecedor intercambio cultural sin prejuicios, y con ello impregnarnos de un conocimiento que puede ser clave para la identificación de un posible proyecto de cooperación. Esa forma de estar en la comunidad, y llegar a ser parte de ella, no siempre es valorada en su justa medida, se convierte una herramienta eficaz para comunicar mejor a cerca de las necesidades reales de las comunidades y gentes con las que se coopera.

En la cooperación silenciosa, el cooperante individual se convierte un auténtico agente de cambio, generalmente de manera involuntaria, en el que, más allá del proyecto reglado, se relaciona con la comunidad y con sus vecinos en el país donde trabaja estableciéndose una relación que puede llegar a cambiar la forma de posicionarnos en el mundo. La cooperación silenciosa comienza cuando terminan las tareas cotidianas de la cooperación reglada, y su efectividad solo es entendida a partir de la relación que se establece entre el cooperante y la comunidad.

Dentro de esta reflexión, quizás merezca la pena hacer un inciso para diferencia entre la cooperación silenciosa y la **cooperación silenciada**, entendiendo por esta última aquella que, si bien se realiza de manera voluntaria con el aporte de recursos públicos para proyectos o actividades de cooperación, sin embargo se escapa a los mecanismos de contabilización de aportes a cooperación. Nos referimos a los aportes solidarios llevados a cabo por pequeños municipios, que por su dimensión ni siquiera son considerados como fondos AOD. Efectivamente, aunque pueda resultar sorprendente, a la hora de contabilizar la AOD realizada por las entidades locales españolas, solo se recogen datos de municipios de más de 5.000 habitantes, cuando más del 80% de los municipios de España poseen menos de 5.000 habitantes. Es decir, actualmen-

te se desconocen los datos de la contribución de más de 7.000 municipios de España.

Valga esta reflexión para recordad que hay muchas otras formas de hacer cooperación, fuera de la cooperación oficialmente reconocida como tal, pudiendo todas ellas contribuir la lucha por un mundo más justo, solidario y equitativo, incluso fuera de focos o con escasos recursos financieros.

Sería interesante y deseable prestar atención tanto a la cooperación silenciosa como a esta cooperación silenciada, recordando que todo aporte, por aparentemente insignificante que parezca, importa en la lucha contra la pobreza.

Definición

La AOD Bruta es la suma de todas las cantidades desembolsadas por un país donante a lo largo de un período de tiempo, sin tener en cuenta los reembolsos que se produzcan por la amortización de la ayuda reembolsable o por el retroceso de operaciones fallidas.

La AOD Neta, en cambio, sí tiene en cuenta los reembolsos que se producen por la devolución del principal de la ayuda reembolsable; como estos reembolsos son flujos de entrada, y no de salida, llevan signo negativo, de ahí que la AOD Neta sea, por definición, menor o igual que la AOD Bruta.

La nueva forma de contabilizar la ayuda reembolsable, que entrará definitivamente en vigor en 2019 (para reportar la AOD de 2018), prácticamente acabará con la distinción entre Bruta y Neta, al pasarse a contabilizar aquella por el valor actual del elemento de donación (en lugar de por el valor nominal del desembolso).

Valoración

Debido a que descuenta los flujos monetarios que entran en las arcas de los países donantes, la AOD Neta es la que se tiene en cuenta para medir el esfuerzo real que hace un país donante en cooperación en un período de tiempo y comparar a los donantes entre sí. Organizaciones como Concord critican, sin embargo, que ni la AOD Bruta ni la Neta tengan en cuenta en su contabilización el cobro de intereses de la ayuda reembolsable por parte de los países donantes.

Una consideración más amplia que se hace es la propia utilización del concepto de AOD Neta como parámetro de comparación internacional entre donantes, ya que

comprende una serie de partidas cuya contabilización como ayuda resulta controvertida, razón por la cual se han desarrollado conceptos complementarios como los de ayuda genuina o ayuda programable país.

Ejemplo: En 2012 España desembolsó una AOD Bruta de 1.652,7 millones de euros; la AOD Neta contabilizada, sin embargo, fue de 1.585,9 millones. La diferencia (-66,8 millones de euros) se debió a reembolsos de préstamos concedidos a países socios en los años precedentes, a través de estos tres vehículos: Fondo de Concesión de Microcréditos (FCM), Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE).

Referencias

CAD-OCDE.- Glosario de términos claves y conceptos.

Términos asociados

ayuda genuina, ayuda programable país, Ayuda Oficial al Desarrollo, ayuda reembolsable, desembolso

Equivalencia en inglés

Gross ODA / Net ODA

Definición

Este concepto expresa el resultado de sumar los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) más los denominados Otros Flujos Oficiales (OFO), que son aquellas otras transacciones que tienen lugar entre un país donante y un país socio incluido en la lista de receptores del CAD que no reúnen alguno de los requisitos de elegibilidad para poder ser contabilizados como AOD (esto puede suceder porque no tengan una finalidad primaria de desarrollo o porque, en caso de tratarse de préstamos, no alcancen el umbral de concesionalidad exigido).

El origen de este concepto se encuentra en la Reunión de Alto Nivel del CAD de diciembre de 2014, donde se acordó la creación de esta media como complemento de la de AOD, con objeto de capturar la totalidad de recursos que los países donantes ponen a disposición de los países socios.

Valoración

La aparición de esta nueva forma de medir la cooperación entre países desarrollados y países en desarrollo causó profundas suspicacias entre las organizaciones de la sociedad civil, ya que ven en esta medida una amenaza para reemplazar la de AOD en el medio-largo plazo

o, al menos, como una forma de maquillar las cifras de esfuerzo de los países donantes y esquivar el cumplimiento de compromisos internacionales como el de la Meta del O,7.

Ejemplo: Actualmente el CAD permite reportar como AOD los costes de asistencia a refugiados en su territorio por parte de un país donante durante el primer año de acogida. Transcurridos los doce primeros meses, los costes en que siga incurriendo el país donante se categorizan como Otros Flujos Oficiales. En ambos casos, serían contabilizados como parte del Apoyo Total para el Desarrollo Sostenible.

Referencias

DAC High Level Meeting. Final Communiqué. 16/12/2014.

Términos asociados

Ayuda Oficial al Desarrollo, Agenda de Desarrollo Sostenible

Equivalencia en inglés

Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD).

Categoría

Clasificación de la ayuda

Definición

VER Ayuda Genuina

Equivalencia en inglés

inflated aid

Categoría

Clasificación de la ayuda

Definición

De acuerdo con la definición manejada por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE desde los años 70 del pasado siglo, la Ayuda Oficial al Desarrollo es la transferencia financiera (donaciones o préstamos) y técnica (conocimientos) que cumple los siguientes criterios:

- Es otorgado por los organismos oficiales (estatales, locales, universidades públicas y organismos ejecutivos) de los países donantes;
- Tiene el objetivo de promover el desarrollo y bienestar social y económico;

- Se concede a países y territorios contenidos en la lista de países socios del Comité de Ayuda al Desarrollo, o bien a organismos multilaterales de desarrollo (Naciones Unidas, etc.);
- Es de carácter concesional. Esto significa que la ayuda se otorga como donación o bien que, en el caso de otorgarse como préstamo (ayuda reembolsable), éste se concede a un tipo de interés por debajo del mercado y con un elemento de donación de al menos el 25%.

El último punto de esta definición va a cambiar de manera notable con la reforma acordada en la Reunión de Alto Nivel del CAD de diciembre de 2014, que cambia la forma de contabilizar la ayuda reembolsable (ver entrada para conocer en detalle) y las reglas para su contabilización como AOD. Según el tipo de país destinatario de la ayuda reembolsable, el elemento de donación exigido varía entre un 10% y un 45%. En cuanto a la tasa de descuento de referencia, tradicionalmente se consideraba el 10% pero tras la reforma se sitúa entre el 6% y el 9% (dependiendo nuevamente del país socio). La reforma entrará definitivamente en vigor en 2019 (para la contabilización de los flujos de 2018).

Valoración

La Ayuda Oficial al Desarrollo ha experimentado una continua evolución desde su origen. Ha sido sometida a innumerables revisiones y críticas debido a su utilización como arma económica y de política exterior, la evaluación de su impacto, sus condicionalidades, su difícil regulación, su computación, etc. La respuesta a estas críticas ha sido una apuesta por mejorar su eficacia, desligarla de los intereses económicos y comerciales del donante y enfocarla hacia los objetivos propios de los países en desarrollo: más importante incluso que el monto de la ayuda, es que ésta sea de calidad. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000) y la Declaración de París (2005) marcaron el nuevo camino a seguir. La cooperación al desarrollo salva vidas y abre un horizonte de oportunidades para las personas que la reciben, por lo que los países ricos deben de hacer un esfuerzo presupuestario acorde a sus recursos disponibles (Meta 0,7).

Más allá del debate que rodea su propia finalidad, el propio concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo es objeto de controversia, discutiéndose acerca de las condiciones que deben de reunir las actuaciones de los donantes para que puedan ser contabilizadas como AOD. En este marco se sitúa el debate sobre ayuda genuina y ayuda

inflada, que se ha reactivado en los últimos años debido a que cada vez son mayores las cantidades de AOD que los países donantes destinan a asistir a los refugiados en los países de acogida, y que se detraen de la AOD originariamente prevista para actuaciones en los países de origen. Desde las organizaciones de la sociedad civil son cada vez más fuertes las voces que reclaman que estos gastos, absolutamente necesarios en todo caso, no se contabilicen como AOD y sean adicionales a la misma.

Ejemplo: Un ayuntamiento español dona un millón de euros para una intervención de ayuda humanitaria tras el terremoto de Haití. Esta actuación cumple con todos los requisitos para considerarla Ayuda Oficial al Desarrollo, ya que la concede una institución oficial (el ayuntamiento), con el objetivo de promover el desarrollo y el bienestar en el país socio (la ayuda humanitaria es uno de los sectores clasificados por el CAD), el país socio (Haití) está en la lista de países en desarrollo del CAD, y tiene carácter de donación.

Si esa misma ayuda fuera concedida por una empresa española no podría considerarse AOD porque las empresas son instituciones privadas, no “oficiales” por tanto. Asimismo, si esa ayuda humanitaria se dirige a socorrer a las víctimas de un terremoto en Japón, tampoco podría clasificarse como AOD porque Japón no es un país en desarrollo según el CAD.

Referencias

CAD-OCDE; 2008.- *Is it ODA?*
DAC High Level Meeting. Final Communiqué.
16/12/2014.

Términos asociados

AOD Bruta /AOD Neta, Comité de Ayuda al Desarrollo, elemento de donación, Meta 0,7, país socio

Equivalencia en inglés

Official Development Assistance (ODA)

Categoría

Clasificación de la ayuda

Definición

Son operaciones mediante las que un país u OFIMUDES acreedor acuerda con el país socio deudor una alteración en las condiciones de devolución de la deuda, la cual puede perdonarse en su totalidad (condonación), o bien modificarse su calendario de vencimientos o refinanciarse a través de un nuevo préstamo (reorga-

nización). Con independencia del origen de esta deuda (no tiene que tratarse, necesariamente, de ayuda reembolsable, aunque nunca podrá reportarse como AOD la cancelación de créditos militares), la reducción acordada de la deuda se registra como AOD siempre y cuando se realice con objetivos de desarrollo (no son aceptables, por tanto, compensaciones unilaterales que se realicen con meros propósitos contables). La operación se contabiliza por el valor actual neto (VAN) del servicio de la deuda condonada (capital más intereses).

Valoración

Discutir la problemática de la deuda externa que tienen los países en desarrollo escaparía, con mucho, el alcance de este Glosario. En muchos casos se trata de países que asumieron un fuerte endeudamiento en los años 60 y 70 del pasado siglo (en el marco de los tratados de independencia con las potencias coloniales, muchos países africanos se vieron obligados a reconocer una deuda con aquellas por las infraestructuras heredadas); la crisis económica de finales de los 70, con el colapso de Bretton Woods y la subida de los tipos de interés, disparó su endeudamiento a la par que estranguló su capacidad de pago.

Ante las periódicas “crisis de la deuda” que han surgido desde entonces, el FMI y el Banco Mundial han tratado de buscar soluciones que ofrecían mitigar la carga de la deuda que soportan esos países (Iniciativa Países Pobres Altamente Endeudados e Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral) a cambio de que aceptasen sus “recetas” económicas.

Se da además la circunstancia de que, mientras que los países acreedores unifican sus posiciones y defienden sus intereses de forma conjunta a través del “Club de París”, los países deudores están desunidos y se ven abocados a negociar con el Club de París en posición de inferioridad. Este grupo “informal” está compuesto de 20 estados acreedores (entre ellos España y otros 17 miembros del CAD). El 31 de diciembre de 2013 la deuda que los países pobres tenían con países miembros del Club de París ascendía a 373.149 millones de dólares, de los que un 44% (165.818 millones) tenían su origen en AOD reembolsable.

Aunque la condonación de deuda a los países pobres permite a sus gobiernos liberar recursos para otras actividades y, en su caso, para políticas de desarrollo y reducción de la pobreza y la desigualdad, es controvertida

su inclusión dentro de las estadísticas de AOD del país donante (ayuda inflada).

Ejemplo: Imaginemos que el país A (receptor de ayuda al desarrollo) tiene con el país B (donante internacional) una deuda cuyo valor actual neto (VAN) asciende a 200 millones de euros (capital + intereses). Los dos países acuerdan la condonación de una parte de los intereses y también de una parte del principal, tras lo que el VAN de la deuda queda reducido a 150 millones de euros. La diferencia entre el VAN de la deuda inicial y el de la deuda posterior (200 - 150 = 50 millones de euros) es el importe por el que el país B reportará la condonación de deuda como AOD.

Referencias

CAD-OCDE; 2008.- *Is it ODA?*

Club de París.- *Comprehensive data on its claims as of 31 december 2013.*

Fondo Monetario Internacional; 2003.- *Debt relief, addi-tionality and aid allocation in low-income countries.*

Términos asociados

ayuda genuina /ayuda inflada, ayuda reembolsable, condicionalidad de políticas públicas, Iniciativa PPAE, Iniciativa ADMI

Equivalencia en inglés

debt relief

Categoría

Clasificación de la ayuda

Definición

VER Ayuda Humanitaria

Equivalencia en inglés

Reconstruction relief and Rehabilitation

Categoría

Clasificación de la ayuda

Bloque 2

La agenda del desarrollo y los ODS

2

CAPÍTULO 4

Transformación urbana: la misión de lograr ciudades saludables y climáticamente neutrales. Caso de Sevilla

Autora

Esperanza Caro Gómez | Tutor del trabajo: **Pedro Caldentey del Pozo**

Ingeniera industrial. 30 años de experiencia en la función pública, fundamentalmente en los campos de medioambiente, innovación, ODS y agenda urbana. Ha sido Directora General de calidad ambiental y secretaria general de cambio climático en la Junta de Andalucía, Directora general de economía y comercio y Directora general de sostenibilidad, financiación y acción exterior del Ayuntamiento de Sevilla y actualmente Directora gerente de la corporación de empresas municipales de Sevilla.

1. Introducción

Actualmente, uno de los grandes retos a los que se enfrenta el planeta y la sociedad es el del cambio climático, y este reto se ganará o perderá en las ciudades, que son las que concentran el 70% de la población. Para conseguir frenar este proceso de cambio climático es necesario conseguir ciudades climáticamente neutras, donde tanto la ciudadana como a las empresas, la academia, otras instituciones y desde luego el sector público.

Este reto implica un cambio de paradigma, tanto para conseguir ciudades neutras en carbono desde el punto de vista de la mitigación de las emisiones contaminantes de dióxido de carbono y equivalentes, como un proceso de adaptación de las mismas a la realidad climática que si o si se va a producir. Pero todo ello no puede tener éxito si no somos capaces de involucrar a toda la sociedad, por lo que es necesario los procesos de gobernanza y participación pública para la cocreación de soluciones.

Y por último, nada de ello podrá tener lugar si no somos capaces de buscar nuevas fórmulas de financiación, pues la empresa a la que nos enfrentamos es de tal envergadura que deben activarse una mayor cantidad de fondos públicos y privados para la consecución de los fines marcados.

Este trabajo pretende visualizar de forma somera la problemática a la que se enfrenta la sociedad asociada a los problemas derivados del cambio climático y como las ciudades actuando sobre sus diferentes instrumentos de intervención pueden contribuir a esta lucha, consiguiendo ciudades climáticamente neutras. Su objetivo es hacer un pequeño recorrido por las diferentes políticas municipales que sirva de breve guía para la consecución de una ciudad o barrio neutra en carbono.

2. Antecedentes: la ciudad y el cambio climático

La ciudad es el lugar donde se concentra la población, donde vive y trabaja donde se fomentan el crecimiento, la cultura y la innovación. Sin embargo y como contrapartida representan los principales polos de pobreza y desempleo. Al mismo tiempo, es en estas donde se consume la mayor parte de la energía generada a nivel mundial. Por tanto, el papel de las ciudades resulta primordial para garantizar el futuro de las presentes y futuras generaciones.

Teniendo en cuenta que el 75% de la población europea vive en ciudades y a su vez estas ciudades son responsables del 80% del consumo energético y del 85% del PIB europeo.

Por otra parte, es una evidencia que el mundo está sufriendo un proceso acelerado de calentamiento y al mismo tiempo la mayor parte de la población mundial se concentrará en grandes ciudades, lo que contribuye a incrementar el fenómeno conocido como Isla de Calor Urbana. Esta situación será especialmente dramática en el sur de Europa y Norte de África, entre otros lugares.

Consideramos que estamos ante problemas que sinergias entre los distintos sectores y administraciones, elaborando respuestas conjuntas, con coherencia política y soluciones comunes entre múltiples sectores, es decir, con un enfoque de salud y ambiental en todas las políticas, destacando la importancia del nivel local como actor principal de las acciones.

En este sentido, las redes de ciudades son oportunidades frente a modelos que priman la competencia entre ciudades para atraer inversión a cualquier precio. Siendo escenarios donde se prima el intercambio de conocimiento y la acción conjunta.

A medida que los países se centran en reconstruir sus economías tras la COVID-19, los planes de recuperación pueden dar forma a la economía del siglo XXI para que sea limpia, verde, sana, segura y más resiliente. La crisis actual es una oportunidad para llevar a cabo un cambio profundo y sistémico hacia una economía más sostenible que funcione tanto para las personas como para el planeta.

El Secretario General de las Naciones Unidas ha propuesto seis medidas favorables para el clima que los Gobiernos pueden adoptar una vez que se dediquen a reconstruir sus economías y sociedades:

- Transición verde: las inversiones deben acelerar la descarbonización de todos los aspectos de nuestra economía.
- Empleos verdes y crecimiento sostenible e inclusivo.
- Economía verde: hacer que las sociedades y los pueblos sean más resilientes mediante una transición justa para todos y que no deje a nadie atrás.

- Invertir en soluciones sostenibles: los subsidios a los combustibles fósiles deben desaparecer y los contaminadores deben pagar por su contaminación.
- Afrontar todos los riesgos climáticos.
- Cooperación: ningún país puede triunfar por sí solo.

Para abordar la emergencia climática, los planes de recuperación posteriores a la pandemia deben propiciar cambios sistémicos a largo plazo que cambien la trayectoria de los niveles de CO₂ en la atmósfera.

Los Gobiernos de todo el mundo han dedicado tiempo y esfuerzos considerables en los últimos años para desarrollar planes destinados a trazar un futuro más seguro y sostenible para sus ciudadanos. Tener en cuenta dichos planes ahora, como parte del plan de recuperación, puede servir de ayuda para que el mundo se reconstruya mejor de la crisis actual.

2.1 El cambio climático y los acuerdos internacionales

El cambio climático es un problema de carácter global, donde es fundamental la actuación conjunta de todos los gobiernos para conseguir los objetivos marcados por la comunidad internacional.

Es un proceso que exige una gobernanza muy laboriosa, donde el avance del conocimiento debe ir de la mano de las políticas públicas.

Asimismo, existen dos grandes frentes de lucha contra las emisiones de gases de efecto invernadero, las emisiones localizadas y las emisiones difusas, donde la edificación y el transporte son los principales actores.

Por esta última razón es fundamental la actitud activa de las ciudades en la lucha contra el cambio climático, así como por la necesaria actuación en las mismas para la adaptación de estas a esta nueva realidad.

A continuación se reflejan los principales acuerdos internacionales con el que las ciudades deben alinearse en esta compleja gobernanza:

Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), de 1992, es el principal tratado internacional contra el cambio climático. Su objetivo es **prevenir interferencias peligrosas del hombre** en el clima. La UE y sus países miembros están entre las 197 Partes de la Convención.

[Convención Marco de las Naciones Unidas](#)

Protocolo de Kioto

Antes de 2020, el único instrumento mundial jurídicamente vinculante para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero era el Protocolo de Kioto, de 1997.

Este Protocolo ha sido ratificado por 192 de las Partes de la CMNUCC, incluidas la UE y sus países miembros. Sin embargo, como muchos de los principales emisores no forman parte de este acuerdo, el Protocolo de Kioto solo cubre el **12% de las emisiones mundiales**.

[Protocolo de Kyoto](#)

Acuerdo de París

El Acuerdo de París, adoptado por todas las Partes de la CMNUCC en diciembre de 2015, es el **primer acuerdo mundial vinculante sobre el clima**. Fue la primera COP donde se visualizó el importante papel de las ciudades

<https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/el-acuerdo-de-paris>

Paquete de Energía Limpia para todos los europeos

Los objetivos que persigue este paquete para el año 2030 son fundamentalmente tres:

- Reducir las emisiones de GEI en un 40% con respecto al año 1990
- Elevar la cuota de renovables hasta un 27%
- Mejorar en un 30% la eficiencia energética

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_16_4009

Energy Roadmap 2050

En ella, Europa pretende reducir los niveles de emisiones en un 80-95% respecto de 1990. Es un objetivo muy ambicioso, el cual busca la reducción casi total de emisiones a la vez que pretende asegurar la seguridad de suministro y la competitividad del sector eléctrico.

[Hoja de ruta hacia una Economía baja en carbono competitiva a 2050](#)

Estrategia Europea de Adaptación

Adoptada por la Comisión Europea en abril de 2013, la Estrategia Europea de Adaptación constituye el marco europeo en materia de adaptación al cambio climático. La Estrategia consta de tres objetivos materializados en 8 acciones, que pretenden promover el establecimiento de estrategias de adaptación en los países miembros, la mejora de la toma de decisiones en esta materia y el fomento de la adaptación en los sectores más vulnerables.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_663

Marco 2030

El marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030 contempla una serie de metas y objetivos políticos para toda la UE durante el periodo 2021-2030.

https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_es

Pacto Verde Europeo

El cambio climático y la degradación del medio ambiente son una amenaza existencial a la que se enfrentan Europa y el resto del mundo. Para superar estos retos, el Pacto Verde Europeo transformará la UE en una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva

https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es

La Nueva Agenda Urbana y el cambio climático

Es importante recalcar que el cambio climático es un problema global, pero es necesario realizar esfuerzos locales para poder enfrentarlo. Las ciudades son la escala ideal para probar distintos enfoques en la planificación y la gestión de sus recursos para combatir el cambio climático. Esto incluye iniciativas de adaptación y reducción de emisiones y minimizar los efectos negativos en la economía, la sociedad y el medio ambiente.

<https://www.un.org/es/chronicle/article/la-hoja-de-ruta-de-la-nueva-agenda-urbana-para-la-planificacion-del-desarrollo-urbano-espacial>

Agenda Urbana Española

La Agenda Urbana Española, tomada en consideración por el Consejo de Ministros el 22 de febrero de 2019, es la hoja de ruta que va a marcar la estrategia y las acciones a llevar a cabo hasta 2030, para hacer de nuestros pueblos y ciudades ámbitos de convivencia amables, acogedores, saludables y concienciados. Constituye un verdadero “menú a la carta” para que todos los actores, públicos y privados, que intervienen en las ciudades y que buscan un desarrollo equitativo, justo y sostenible desde sus distintos campos de actuación, puedan elaborar sus propios Planes de Acción.

<https://www.aue.gob.es/>

2.2 Compromiso de las ciudades (instrumentos y liderazgos)

Ante una amenaza como la que nos enfrentamos, las soluciones que se presenten tienen que tener un denominador común, deben ser promovidas desde una posición de liderazgo. Solamente con el impulso claro y sin fisuras a mayor nivel de las instituciones se puede acometer una empresa de tal envergadura, donde es necesario el concierto de todos los actores de la sociedad públicos y privados.

Entre los diferentes instrumentos existentes a nivel ciudad me gustaría destacar los siguientes: Planificación estratégica, planificación urbana, pacto verde por el clima y la energía, Nuevo pacto verde de la Comisión europea, Nueva agenda urbana, planes de movilidad sostenibles...

Es cierto que existe una multiplicidad de herramientas de planificación, pero es fundamental al igual que comentábamos anteriormente que se establezca un liderazgo, y ese papel lo debe jugar el plan estratégico de una ciudad. Estos planes, normalmente con una vocación a medio y largo plazo, permiten establecer cuál es la visión y los objetivos principales que tiene una ciudad y permite establecer y cuantificar unos objetivos a los que tendrán que subordinarse el resto de políticas y estrategias que quieran desarrollarse en la misma.

Lógicamente esta planificación debe estar alineada con las herramientas, planes y estrategias que se desarrollen a otros niveles: regional, estatal y Europeo, sólo en ese caso podrán conseguirse resultados coherentes y lo que no es tampoco despreciable, se podrán encontrar líneas de financiación para la consecución de estos objetivos.

Los programas europeos más potentes en este proceso transformacional orientado a luchas contra el cambio climático son el Pacto verde europeo y El nuevo pacto de alcaldes por el clima y la energía.

El Pacto Verde de la UE, es un plan que incluye cincuenta acciones concretas para la lucha contra el cambio climático, que pretende convertir a Europa en el primer continente climáticamente neutro en el año 2050.

El objetivo de este 'EU Green Deal' es que Europa tenga una economía limpia, con cero emisiones, y proteger nuestro hábitat natural para mejorar el bienestar de las personas, de las empresas y que tome el liderazgo en la acción climática en todo el planeta.

Pretende transformar la economía de la UE en plenamente sostenible, llevando a un cambio en el modelo social y económico de la Unión Europea, proporcionando al mismo tiempo los recursos económicos que permita una transición justa. Nadie puede quedar atrás.

El Pacto Verde Europeo incluye una serie de acciones para impulsar el uso eficiente de los recursos que abarcan a todos los sectores de la economía y tiene especial hincapié en aquellos que producen más emisiones, como el transporte, la energía o las industrias.

Se calcula que para cumplir los objetivos climáticos establecidos actualmente para 2030 serán necesarios 260.000 millones de euros de inversión anual adicional (ANTES DEL COVID), por lo que será necesaria la colaboración tanto del sector privado como público y supondrá que al menos un 25% del presupuesto de la UE tendrá que ir destinado a acciones contra el cambio climático. La comisión europea pretende ser aún más ambiciosa y pretende rebajar las emisiones en un 50% o un 55% ya para el año 2030.

Lo principales objetivos marcados en este pacto verde europeo son los siguientes:

1. Energía limpia

La producción y el uso de energía supone más del 75% de las emisiones de efecto invernadero de la Unión Europea, por lo que el objetivo es descarbonizar este sector y priorizar el uso de energías limpias y renovables gracias a la modernización de las infraestructuras y la promoción de la eficiencia energética y ecológica.

Industria sostenible

En cuanto a la industria, tan solo el 12% de los materiales utilizados en Europa procede del reciclaje y supone el 20% de las emisiones de la UE. La Estrategia Industrial de la Comisión Europea incluida en este Pacto Verde señala que las empresas recibirán ayudas para modernizar sus procesos y se estimulará la producción circular y que genere o emisiones. Serán claves los avances en los sectores textiles, electrónicos, plásticos y de la construcción.

2. Renovación y construcción eficiente

También será importante para conseguir los objetivos del Green Deal la renovación de los edificios para mejorar la eficiencia energética, ya que actualmente suponen el 40% del consumo de energía, para ello se propondrá una iniciativa de renovación para desarrollar nuevas posibilidades e invertir en la eficiencia energética de los edificios.

3. Movilidad sostenible

El transporte representa el 25% de las emisiones de la UE, por lo que la Comisión Europea propone y promueve el uso de transportes –públicos y privados- más limpios, eficientes y sanos. El objetivo es reducir las emisiones emitidas por coches, transporte marítimo y aéreo, para lo que se acabarán con las ayudas para combustibles fósiles y se invertirá en el desarrollo de alternativas.

4. Biodiversidad

El Pacto Verde Europeo también promoverá medidas para proteger la biodiversidad y los ecosistemas, además mejorará la calidad de los océanos y los bosques y desarrollará el concepto de “ciudad verde” para incrementar la biodiversidad en los espacios urbanos.

5. De la granja a la mesa

Esta estrategia actuará en los sectores agrícola y pesquero, reduciendo el uso de pesticidas y desarrollando nuevas técnicas innovadoras para los procesos en granjas y en relación a la pesca, con los objetivos de asegurar alimentos de calidad y sostenibles, frenar el cambio climático, proteger el medio ambiente y aumentar el cultivo y la ganadería orgánica.

6. Fin de la contaminación

Acabar con las emisiones es uno de los objetivos de este Pacto Verde Europeo, pero además de un aire limpio, también incluye medidas para conseguir mares y océanos limpios y libres de plásticos y mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos.

Estas son las principales líneas de desarrollo del pacto verde europeo orientada a todos los sectores, no obstante, existe una herramienta dirigida expresamente a los gobiernos locales que es El nuevo pacto de alcaldes por el clima y la energía, este es el compromiso que adquieren los gobiernos locales para disminuir sus emisiones un 40% en el año 2030 con respecto a su año de referencia. Es un objetivo que permitirá de manera progresiva cumplir con el pacto verde europeo. Como novedad, el nuevo pacto de alcaldes incluye no solamente los compromisos respecto a la mitigación de gases de efecto invernadero que hacen todos los gobiernos locales sino que incorpora la necesidad de realizar planes de adaptación a la nueva realidad que va a suponer el cambio climático. Adaptación física, pero también económica, social, cultural, medica, agrícola...

Somos conscientes que el costo de la inacción es siempre superior al de la acción preventiva, por lo que se hace necesario esta actuación por parte de todos los gobiernos locales.

2.3 Localización de los ODS

“Los objetivos de desarrollo sostenible son el plan maestro para conseguir un futuro sostenible para todos. Se interrelacionan entre sí e incorporan los desafíos globales a los que nos enfrentamos día a día, como la pobreza, la desigualdad, el clima, la degradación ambiental, la prosperidad, la paz y la justicia. Para no dejar a nadie atrás, es importante que logremos cumplir con cada uno de estos objetivos para 2030.” Esta descripción de los ODS realizada

por la ONU describe de forma reducida la finalidad de los ODS y su fin último, pero todo ello no sería alcanzable si no fuéramos capaces de trabajar en todos los niveles y sobre todo lo más cerca del ciudadano posible, y esto se produce en las ciudades.

Con la localización de los ODS se hace el ejercicio de conocer a nivel local como se encuentra el cumplimiento de dichos ODS y permite conocer las debilidades y fortalezas de cada ciudad y ayuda al desarrollo de políticas dirigidas al ciudadano que permitan conseguir una sociedad donde existe un equilibrio entre la pobreza, el trabajo digno, el género, la justicia, la sostenibilidad, la vivienda....

Existen amplias correspondencias entre la Nueva Agenda Urbana y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en especial el Objetivo 11, más de la mitad de cuyas metas tienen un componente urbano vinculado a alrededor del 60% de los indicadores de ese Objetivo. Algunas de las correspondencias entre los Objetivos y la Agenda son claras, como en el caso del Objetivo 4, relativo a la educación, el Objetivo 5, dedicado a la igualdad de género, el Objetivo 16, sobre la buena gobernanza, y el Objetivo 17, acerca de las alianzas y los medios de implementación, que tienen una estrecha relación con la urbanización sostenible. Las cuestiones como el cambio climático, la vivienda y los barrios marginales, la financiación, el consumo y la producción sostenibles, la desigualdad, las infraestructuras y los servicios básicos, la igualdad de género, la violencia de género, la seguridad alimentaria y la nutrición, y las migraciones son indisociables de las ciudades. Mediante políticas y estrategias que den una respuesta integral a esas cuestiones se puede transformar las posibles sinergias en medidas holísticas.

De forma similar, está suficientemente demostrado que el urbanismo integrado, el acceso a los servicios básicos, la mejora de los barrios marginales, y la vivienda digna y asequible son medidas que disminuyen las enfermedades no transmisibles y mitigan los efectos ambientales, lo que redundará en beneficio del Objetivo de Desarrollo Sostenible 3, relativo a la salud y el bienestar, el Objetivo 7, sobre la energía, y el Objetivo 13, dedicado al clima. Asimismo, el componente del Objetivo 9 orientado a proporcionar infraestructuras regionales y urbanas contribuye a enriquecer los mercados y las cadenas de valor, y ello respalda el Objetivo 8, acerca del trabajo y el crecimiento económico, y el Objetivo 12, relativo al consumo y la producción sostenibles, y genera mejores correspondencias entre el medio rural y el urbano que favorecen la consecución del Objetivo 2, dedicado a lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y a promover la agricultura sostenible.

Tal como hemos visto anteriormente existe un objetivo específico el ODS 13 dedicado a la acción por el clima. En su doble vertiente de mitigación de la emisión de gases de efecto invernadero y adaptación a los cambios que va a generar el cambio climático.

Al ser un ODS con visión global pero actuando desde lo local en este proceso de localización, permite tener reacciones más rápidas y efectivas sobre la población, consiguiendo una dispersión y distribución de los esfuerzos y pudiendo obtener mejores resultados que una acción centralizada.

2.4 Políticas urbanas (urbanismo, movilidad, vivienda, economía circular, agua y energía)

Las diferentes políticas urbanas son la clave y el instrumento para conseguir una lucha efectiva contra el cambio climático y una adaptación al mismo desde lo local.

En ese sentido es interesante realizar un pequeño recorrido por lagunas de las políticas más interesantes, tales como: urbanismo y regeneración urbana, movilidad y transporte, gestión de residuos, gestión integral del ciclo del agua y vivienda entre otros.

Cuando hablamos de urbanismo y regeneración urbana estamos hablando de repensar las ciudades, tenemos que conseguir ciudades más habitables, pensando en su uso por parte del ciudadano. Por ello es necesario recuperar

espacios públicos como plazas y callas, aumentando la superficie destinada al peatón y al transporte alternativo (bicicleta, patín...) y disminuyendo la cantidad de espacio destinada al automóvil. Todo ello implica replantear las ciudades, convertirlas en policéntricas para conseguir diferentes núcleos económicos, educacionales, sanitarios, administrativos, comerciales, culturales... que permitan conseguir la ciudad de 15/20 minutos, donde los ciudadanos pueden resolver todas sus necesidades en un entorno de unos 15 minutos a pie. Por ello es necesario potenciar la creación de zonas de bajas emisiones.

A su vez se debe incorporar infraestructuras verdes en los entornos urbanos con varias finalidades, ocio, deportivo, lúdico, que hagan más confortables el uso del espacio público y a su vez colaboren a la lucha contra el cambio climático y la adaptación del mismo, disminuyendo el efecto isla de calor y generando sombra y confort térmico.

Todo ello generará unas necesidades en el transporte menor y diferente, donde además del impulso anteriormente comentada a la movilidad peatonal o en bicicleta y similares se debe fomentar un impulso del transporte público, y posteriormente al transporte compartido. A su vez estamos en el momento de un cambio en el modelo energético utilizado en el transporte, con una migración progresiva hacia el vehículo eléctrico como paso previo al de hidrógeno, por lo que se hace necesario habilitar en las ciudades espacios para la implementación de cargadores eléctricos distribuidos por la ciudad o agrupados en forma de electrolineras. Por lo que se incorpora un nuevo mobiliario urbano a nuestras calles y plazas.

Si hablamos de movilidad hay que incorporar en la gestión un nuevo elemento (nuevo por el volumen que ha adquirido en los últimos tiempos debido a la compra online), que es la logística de la distribución de última milla, por lo que se hace necesario una visión compartida entre los distintos actores públicos y privados para hacer esta distribución, más inteligente y sostenible.

Un elemento importantísimo en la lucha contra el cambio climático y la adaptación al mismo es el de la rehabilitación sostenible, programa que además de actuar en el campo del cambio climático es primordial al realizar una mejora del confort térmico del ciudadano y es una fuente de empleo local primordial

La mayoría del parque de viviendas nacional es muy antiguo, de los años 60 y 70 y con grandes deficiencias en cuanto a eficacia y eficiencia energética, a día de hoy se hace necesario un gran plan de renovación de las mismas.

Pero hay que entender que este esfuerzo sería titánico para realizarlo sólo desde el lado de las administraciones, por lo que es necesario un gran esfuerzo público- privado. Teniendo en cuenta que es un caso claro de win-win, puesto que las inversiones que se realicen se amortizan en el tiempo, aumenta el confort térmico, disminuyen las emisiones de gases de efecto invernadero, se genera empleo y economía local, se revalorizan las viviendas.... Por lo que se hace necesario explorar proyectos/ plataformas piloto que permitan extender este modelo de gobernanza al resto del parque de viviendas. Hay que entender que la mayoría de las veces los problemas a los que se enfrenta un proyecto de este tipo no son tanto de carácter tecnológico como de gobernanza, administrativo, jurídico... siendo necesario establecer mecanismos que faciliten el acceso de todos los ciudadanos a este tipo de transformación.

En cuanto al ciclo de vida y la gestión de los residuos, la economía circular genera un cambio de paradigma en el modelo de producción pasando de un modelo lineal donde los productos se fabrican a partir de materias primas, se venden, se usan y se tiran, a poner el foco en la reducción de residuos para incorporarlos a cadenas de valor de otros sectores

Es primordial la prevención (ej. evitar, reducir y reutilizar), seguido de la preparación para la reutilización (ej. revisión, limpieza y reparación de los productos para un uso posterior), después reciclaje, recuperación (ej. digestión anaerobia) y por último eliminación

Podríamos quedarnos simplemente en este enfoque y ya sería un gran avance, pero se puede afirmar con rotundidad que el RECICLAJE no es para nada suficiente para alcanzar una economía circular.

Esta transición pasa por progresar en una economía eficaz (suministrar lo necesario), eficiente (hacerlo con el menor uso de recursos) y sobre todo suficiente (en cantidades necesarias, no superfluas), que puede identificarse, en sentido amplio, como una “economía verde”. Por ello varios son los retos que se generan a nivel municipal tales como la recogida de la fracción orgánica, la generación de biogás o compost a partir de ella o el aumento de la tasa de reciclaje o la extensión de esta a más productos.

En la gestión integral del ciclo del agua hay que tener en cuenta que en los escenarios climáticos que se plantean implica una disminución de las precipitaciones y un aumento de la sequía en determinadas áreas de la península por lo que una gestión inteligente del recurso agua se hace hoy más que nunca imprescindible, fomentando las actuaciones de mejora en la captación y distribución del agua, evitando las pérdidas y una buena gestión de la depuración de las mismas, fomentando su reutilización. Todas estas actuaciones se deben hacer de la mano de la ciudadanía para que sean ellos en sus decisiones individuales los que contribuyan con la administración a la buena gestión de los recursos.

Por último, nos encontramos en un cambio del paradigma del modelo energético, apostando a día de hoy o por una fuentes de energía renovables y distribuidas, iniciándose el camino de las comunidades energéticas como nuevo modelo de producción y consumo así como con el autoconsumo.

Hay que entender que todo ello genera nuevos retos a las administraciones, que y tienen que adaptar en su territorio nuevos espacios para la captación de energía en superficie o a ser posible en altura y que a su vez genera un cambio que obliga a una nueva gobernanza junto con los ciudadanos.

2.5 Adaptación al cambio climático y recuperación ciudades

La ciudad de Sevilla ofrece algunos ejemplos prácticos sobre adaptación al cambio climático. Dentro del sur de Europa, Andalucía junto al Levante español, serán las zonas de máximo riesgo asociados a los efectos del cambio climático y dentro de estas, Sevilla, con una población de 700.000 personas, verá seriamente afectada su forma de vida si no se ponen en marcha todas las acciones posibles tendentes a frenar el calentamiento de la “Isla Térmica de Sevilla”.

El efecto “Isla de Calor Urbana”, genera un mayor calentamiento del aire en las ciudades que en sus áreas circundantes. En este sentido es clara la diferencia de la temperatura oficial que se facilita para Sevilla, medida en el aeropuerto, frente a la que verdaderamente se sufre en plena ciudad de Sevilla. Estas islas de calor aparecen porque las ciudades están pavimentadas con materiales como el asfalto y la piedra capaces de absorber y almacenar energía en forma de calor, a lo que se une el mayor consumo de energía y una menor ventilación generando el sobrecalentamiento del área urbana.

Se estima que, en los últimos años, la Isla Urbana de Calor ha producido un incremento entre 1 y 10 grados centígrados en las distintas ciudades europeas, independientemente de la latitud, afectando tanto al día como la noche.

La formación y desarrollo de las islas de calor en las ciudades tiene una serie de implicaciones sociales y ambientales muy directas, como son:

- **Consumo de energía.** Las elevadas temperaturas que se registran durante el verano en las ciudades tienen como consecuencia una mayor demanda de energía para el uso de sistemas de aire acondicionado. Si la situación actual no se palía o lo que es de desear, no se revierte, diversas fuentes estiman que la demanda de refrigeración de edificios se incrementará en un 120% para 2.050 y hasta en un 250% para 2.100, incremento mucho mayor para viviendas de la población más desfavorecida en las que las condiciones de aislamiento térmico son escasas o prácticamente inexistentes.

- **Calidad del aire y gases de efecto invernadero.** El incremento en el consumo de energía origina a su vez un incremento de los niveles de contaminación atmosférica y emisiones de gases de e efecto invernadero.

Así mismo, cabe destacar el fenómeno conocido como “Ola de Calor”, a causa de que, en verano, las altas presiones elevan la latitud de masas de aire caliente y seco procedentes del norte de África.

El número de noches y días calurosos y de las olas de calor se han hecho más frecuentes en las últimas décadas y continuarán aumentando a lo largo de este siglo. En España, la previsión del aumento de las temperaturas es incluso mayor que el del resto de Europa.

Para los próximos 80 años, la previsión para Andalucía, construida mediante los denominados Modelos de Circulación General (MCGs), potentes simuladores meteorológicos que reproducen a nivel global las condiciones más importantes del clima, es que la temperatura anual aumente de 3,9 a 1,6 grados, según sean las políticas que se apliquen. Las precipitaciones medias anuales disminuirán entre un 13,7% y un 26,6%. El número anual de días de frío (temperatura mínima igual o menor que 0°C) se reducirá entre 5,7 días y 9,6 días. El número anual de días de calor (temperatura mayor de 35°C) puede aumentar en 21,8 días o bien en 61,6 días a partir de los 33,8 días actuales. El balance hídrico anual (agua en las cuencas) bajará un 68,3% o un 31%. El índice de aridez (relación entre precipitación y evapotranspiración) subirá un 55% o un 25% según lo que hagamos. La buena noticia es que podemos evitar que los efectos sean extremos.

Los estudios a futuro indican que la temperatura media anual en Sevilla puede subir 3,9 grados a finales de este siglo en el peor escenario posible y subir 2,1 grados en el mejor de los casos. En cualquier caso, vamos a más, nunca a menos calor. Y no podemos olvidar la grave repercusión que el exceso de calor tiene para la salud humana.

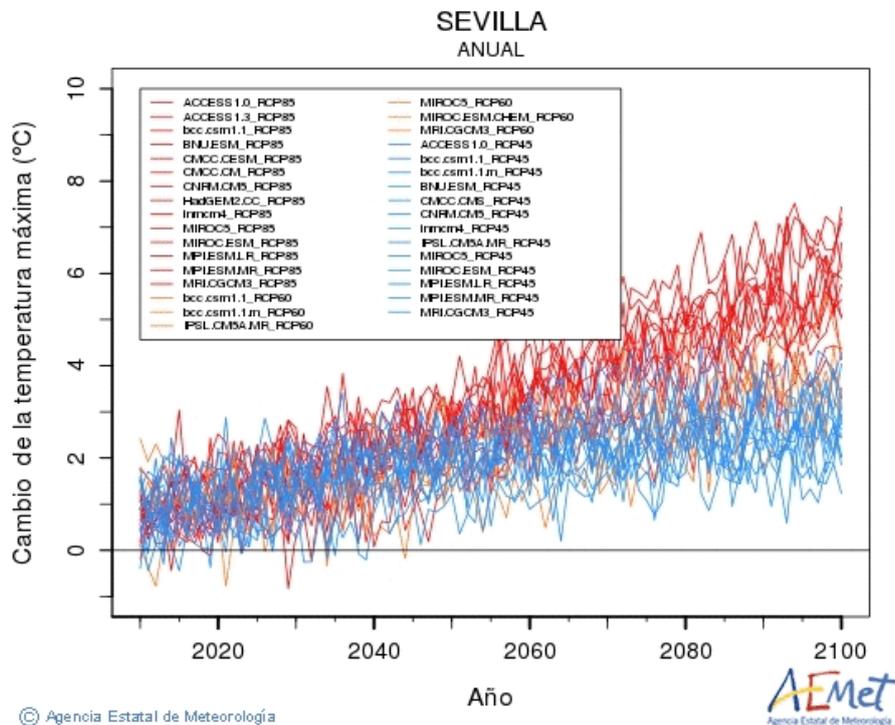


Gráfico 1: Escenario climático de temperatura en Sevilla para años futuros

Las temperaturas excesivamente elevadas son una amenaza para la salud pública de considerable magnitud. El incremento diurno de la temperatura, la reducción del enfriamiento nocturno y un mayor nivel de contaminación atmosférica pueden tener efectos muy perjudiciales en la salud.

Los problemas derivados de la exposición a temperaturas excesivas pueden ser deshidratación, calambres, insolación, síncope por calor, golpe de calor, arritmias, agravamiento de enfermedades previas, coma e incluso la muerte. Además, el calor produce fatiga térmica nocturna, impidiendo el sueño reparador en las personas.

Por otra parte, las altas temperaturas aumentan los niveles de ozono y otros contaminantes del aire que agravan enfermedades cardiovasculares y respiratorias. Así mismo, los niveles de polen y otros aeroalérgenos son más elevados con altas temperaturas, lo que puede desencadenar episodios de asma o agudizar otras enfermedades alérgicas.

Y la piel también sufre. Las actividades urbanas con el sol de pleno (paseos, montar en bicicleta o esperas en lugares desprotegidos de sombras) pueden contribuir a aumentar las probabilidades del cáncer de piel, debido a la mayor exposición a la radiación ultravioleta.

Es muy robusta la asociación entre altas temperaturas e incrementos en la mortalidad. Tanto la mortalidad como el número de ingresos hospitalarios aumentan, en términos generales, durante los periodos de temperaturas excesivas. A medida que la población va envejeciendo el impacto de las temperaturas elevadas en la mortalidad es más importante. También el bajo nivel socioeconómico es un factor de riesgo asociado con la mortalidad durante las olas de calor; tener acceso al aire acondicionado en el domicilio o en algún otro lugar durante el día es un importante factor de protección.

Además del irreparable coste humano, las altas temperaturas provocan elevados costes económicos derivados de los servicios sanitarios o a causa de las bajas laborales.

Un último punto a considerar es la repercusión que las elevadas temperaturas estivales pueda tener en el turismo, un bien social y económico de la ciudad de Sevilla.

Por todo ello la ciudad de Sevilla tiene una doble apuesta, por un lado reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y por otro realizar una adaptación de la ciudad y sus ciudadanos al mismo.

Para ello lo primero que se ha hecho es tener la visión de cuál va a ser nuestra ciudad del futuro (PLAN ESTRATEGICO SEVILLA 2030) alineado con la agenda Urbana, el cual tiene como uno de sus pilares la lucha contra el cambio climático:

- 1. Atención a la igualdad y la inclusión, la ciudad humanizada, los servicios**
- 2. Lucha contra el cambio climático, el medio ambiente urbano, transporte sostenible**
- 3. Reactivación económica, revitalización urbana**
- 4. Smart cities, tecnologías para mejorar la gestión urbana**
- 5. La participación activa, el derecho a la ciudad**

Y como instrumento específico de control de la ciudad de Sevilla es el PACES (Plan de acción por el clima y la energía del Pacto de Alcaldes) el que impulsa y controla los compromisos y avances que se realizan en la ciudad, estableciéndose a día de hoy un objetivo de reducción para el año 2030 de 1.896415 toneladas equivalentes de CO₂ sobre el año base superior a lo marcado en dicho pacto.

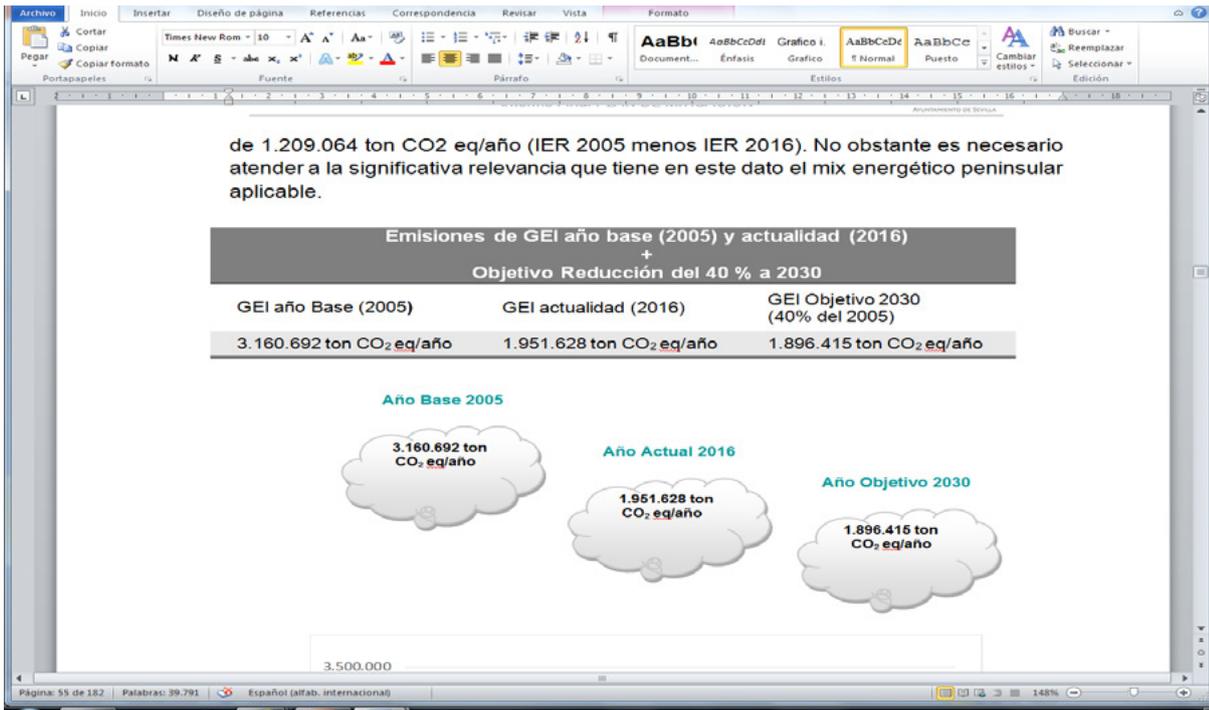


Gráfico 2: Emisiones GEI (gases de efecto invernadero) pasadas, presentes y previstas para el futuro en la ciudad de SEvilla

Para conseguir este objetivo es necesario realizar una política amplia de acciones en muchos campos que van desde la movilidad, la gestión eficiente de la energía, los residuos, el agua o la vivienda entre otros.

De entre todas ellas, hemos escogido diez de ellas por su carácter especial:

1. Suministro eléctrico procedente de energía renovable certificada para toda la iluminación de la ciudad, uso en edificios municipales y en empresas públicas municipales.
2. Ampliación del transporte público eléctrico (TRANVIA)
3. Ampliación de vías ciclistas e instalación de bicicleteros seguros
4. Aprovechamiento del biogás generado en la codigestión de residuos de alta carga orgánica junto a lodos de EDAR y potenciación y aumento de la recogida selectiva y, en particular, de bioresiduos
5. Generación de energía fotovoltaica en las empresas municipales
6. Implantación de sistemas urbanos de drenaje sostenible y fomento de aplicación de técnicas de arquitectura bioclimáticas (Cartuja Qanat pej.)
7. Construcción de viviendas por parte de Emvisesa de consumo casi nulo
8. Impulso en la creación de un anillo verde de la ciudad.
9. Proyecto de distrito cero emisiones Cartuja e-city
10. Plataforma publico-privada de rehabilitación energética

3. Conclusiones

El reto al que actualmente se someten las ciudades en este escenario de emergencia a corto como es el covid-19, o a corto, medio y largo como es el cambio climático es verdaderamente el gran reto ambiental para las ciudades. Es necesario repensar las ciudades, recuperar el espacio para los ciudadanos y hacerlo con criterios de eficacia y eficiencia energética. Para ello es necesario alinearse con estrategias como la de las misiones europeas, donde se van a focalizar todos los recursos posibles en la solución de determinados retos y fundamentalmente en uno: **100 Ciudades Clima Neutral para el 2030 por y para los ciudadanos.**

Es cierto que la mayoría de este esfuerzo debe hacerse desde las ciudades, las cuales presentan fortalezas y debilidades para afrontar este reto.

Como debilidad inherente a las ciudades para poder realizar estas actuaciones me gustaría destacar fundamentalmente la falta de financiación, competencias en su caso así como falta de recursos técnicos y humanos para determinadas actuaciones, sobre todo en municipios pequeños.

Como fortalezas hay que destacar que las ciudades se encuentran pegadas al terreno, con una gran capacidad para la gobernanza y la participación con los distintos actores y que están acostumbradas a la gestión tanto en situaciones de crisis como ordinarias. A su vez tienen un gran conocimiento y experiencia en la gestión de la movilidad, residuos, urbanismo y vivienda, por lo que la adaptación a este nuevo paradigma, es un reto pero resulta asequible.

Somos conscientes de la dificultad de conseguir un objetivo de este tipo por la gran cantidad de actores y recursos necesarios, pero por otro lado, solamente con una ambición grande seremos capaces de transformar nuestro entorno y dejar una herencia viable. Y este nuevo reto europeo de las misiones nos permite soñar. Soñar como queremos que sean nuestras ciudades en 2030.

Ciudades más verdes, justas y resilientes.

Bibliografía

Ayuntamiento de Sevilla:

Plan de adaptación al cambio climático <https://www.sevilla.org/planestrategico2030/documentos/otros-plan-y-programas-de-sevilla/plan-adaptacion-paces.pdf>

ONU- OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE consultado el 23/7/2021 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

ONU: La hoja de ruta de la Nueva Agenda Urbana para la planificación del desarrollo urbano espacial: tangible, práctica y medible <https://www.un.org/es/chronicle/article/la-hoja-de-ruta-de-la-nueva-agenda-urbana-para-la-planificacion-del-desarrollo-urbano-espacial>

UE - PACTO VERDE EUROPEO: consultado el 25/7/2021 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_19_6691

CAPÍTULO 5

Los ODS y su transversabilidad en la educación superior a través de la cooperación al desarrollo

Autora

Carmen Bayas Zambrano | Tutor del trabajo: **Antonio Zurita Contreras**

Feminista, docente/investigadora universitaria. profesión Ingeniera comercial, con estudios de postgrado en relaciones internacionales en la UNIA/España y Gerencia Educativa UNESUM/Ecuador; realiza estudios doctorales sobre movilidad académica en la UCM. Fue representante gremial. Ocupó cargos como directora de relaciones internacionales, recibió reconocimiento a la labor en el campo social y profesional por el Municipio de Rocafuerte (Ecuador). Su desarrollo se ha vinculado en el ámbito de las relaciones internacionales y los derechos humanos.

1. Antecedentes

Educar para la sostenibilidad implica una visión holística y transdisciplinar donde el ser que aprende interactúa armoniosamente con su entorno, entendiendo que su actuar deja huella en su presente y trasciende al futuro. Éste es el enfoque con que se desarrolla el presente artículo, producto de la investigación documental realizada como fundamento del papel que realiza los ODS y su transversalidad en la educación superior a través de la cooperación al desarrollo.

Una de las herramientas que nos permite el crecimiento de los pueblos, es la educación, necesaria y fundamental para que los países en vía de desarrollo puedan alcanzar la tan aclamada igualdad y equidad ante un sistema precario por políticas públicas que no van de la mano con las verdaderas necesidades de los ciudadanos y ciudadanas en los efectos colaterales de las problemáticas ambientales, sociales y económicas a nivel mundial.

Una de las acertadas decisiones por los países del mundo es la aplicación de la agenda 2030, firmada en el 2015, y sus 17 objetivos de desarrollo sostenible que permiten direccionar los esfuerzos de los estados en conjunto a través de acciones que ratifiquen generar conciencia ante las problemáticas mundiales.

La educación generadora de conocimientos es una de las fuerzas de desarrollo que nos dirigen a que las universidades desplieguen como actores fundamentales en el apoyo e impulso de la agenda 2030, desde sus espacios como entidades educadoras de transferencia del saber, innovación e investigación con lineamientos claros de visión de futuro hacia donde vamos como sociedades, las soluciones de los problemas que nos vamos planteando.

Las universidades históricamente vienen promoviendo los avances de la sociedad y son clave para la implementación de la agenda. Tampoco podemos olvidarnos que la universidad es un actor social como articulador de redes con otras instituciones de la sociedad civil y global.



Gráfico 1: Las cuatro hélices. Durante los últimos años, a la triple hélice se le ha añadido una cuarta hélice que representa a las organizaciones y a personas representativas de la sociedad civil.

Es reconocida como un actor de la cuádruple hélice del desarrollo junto con el actor público, la empresa privada y la sociedad civil. Sin un compromiso multiactor y multinivel no será posible el avance de la Agenda 2030, y para ello es clave el compromiso de la universidad.

Las universidades pueden implementar y aplicar a través de su planificación académica la transversalidad como vía de solución factible y eficaz que permitiera generar conciencia del desarrollo sostenible, en cooperación con redes que fortaleciera la implementación de habilidades a los profesionales y ciudadanos sobre los problemas globales que nos competen a todos.

Muchos países ratificaron la agenda 2030, pero la responsabilidad de trabajar con su ciudadanía ha ido lenta. Tenemos el caso Latinoamérica, especialmente Ecuador, su accionar de líneas de trabajo entre el gobierno central y su administración pública no ha sido efectiva; no ha permitido acciones concretas de implementación de la agenda según el compromiso que realizó en **“Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas en 2018, donde ratificó la adopción de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como política pública”** (Secretaría Técnica, 2019:9) y posteriormente implementada como política pública en el decreto 371.

Este artículo ofrece un breve análisis de la importancia de las universidades como actores estratégicos para el cumplimiento de la agenda 2030 y cómo la cooperación descentralizada contribuye a lograrlo. Propondrá finalmente unas conclusiones y recomendaciones.

2. Un camino de solución a través de la agenda 2030 y sus objetivos de desarrollo sostenible.

La conferencia de Estocolmo en 1972 sobre los medios humanos, fue la pauta para que por primera vez se reconocan que la economía y el medio ambiente estaba camino a la colisión; se puede hablar que aquí se gestaron por primera vez los ODS, 20 años después en la cumbre de Río (1992) se comenzaba a plasmar puntos focales en temas de desarrollo en el contexto internacional sobre el cambio climático, diversidad biológica; pero estos esfuerzos no había cuajado en los acuerdos multilaterales; no tenía la fuerza y la voluntad; dando comienzo ha generarse objetivos y focalizar las acciones colectivas en el año 2000 a través de los Objetivos de desarrollo del milenio que significaron una motivación y una guía en la lucha contra la pobreza a nivel mundial; que giraba alrededor del principio de un norte que ayuda al sur lamentablemente estos objetivos dejaron un sabor agri dulce pues algunos de esos objetivos se cumplieron, en otros se dio un cambio significativo, pero varios más quedan pendientes.



“Los progresos han sido insuficientes y muy desiguales. Las zonas rurales y los grupos marginados siguen rezagados en prácticamente todos los objetivos y metas. Los países afectados por conflictos o desastres o que padecen inestabilidad o salen de alguna de estas situaciones afrontan dificultades considerables. Además, la crisis económica y financiera ha complicado la labor, especialmente por la presión que ejerce sobre la asistencia oficial para el desarrollo” (ONU, 2015:6)”.

Observando este panorama en el 2012 se comienza a generar una construcción con la sociedad civil, organismo para plantear una nueva propuesta y es en septiembre del 2015 que se aprueba la agenda 2030 y los ODS, que involucraba toda la comunidad mundial estableciendo metas e indicadores de forma más reales de medir los avances y aplicación para su cumplimiento.

Según las Naciones Unidas, fueron 193 en el 2015 los Estados Miembros que decidieron aprobar los 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la Agenda 2030, una nueva agenda que guiara hasta el 2030 junto con nuevos actores como la sociedad civil, universidades y el sector privado.

Esta nueva agenda es la expresión de los deseos, aspiraciones y prioridades de tener un mundo más igualitario con respeto y dignidad a los ciudadanos. Es hora de transformar los paradigmas hegemónicos de desarrollo dominante y comenzar a trabajar por la línea del desarrollo sostenible, equitativo y con proyección de largo plazo.

Fomentar el análisis de los medios de implementación de la Agenda 2030 a nivel regional identificando los desafíos y oportunidades clave para lograr llegar a sus objetivos, se puede dar a través de la voluntad política y políticas públicas, ser estratégicos y trabajar con los verdaderos actores que permitan dar cumplimiento como las universidad y la cooperación internacional en líneas de trabajo que deben aplicar los estados en normativas, planificación con financiamiento para su cumplimiento, inversión pública, proyectos sociales y problemas medio ambientales.

“Los ODS dirigen tanto a las personas como al planeta e inspiran medidas de carácter transversal en el ámbito local con el propósito de conseguir un mundo más justo, igualitario, solidario y sostenible” (Naciones Unidas, 2018).

El mundo esta cambiando a diario y, con el, los focos de crecimiento económico a nivel mundial. Las brechas sociales, el cambio climático y las desigualdades en la distribución de las riquezas son realidades actuales que desafían a la comunidad internacional. Nos encontramos en una época donde la agenda debe replantearse ante la emergencia mundial sanitaria COVID-19. Por primera vez en la historia, una pandemia encerró al mundo “Se estima que en marzo al menos 2.600 millones de personas fueron puestas bajo algún tipo de cuarentena. Esto representa un tercio de la población mundial” (BBC, Junio:2020). limitando su vida cotidiana, provocando un cambio de época en tiempo y espacio, generando enseñanzas que sino somos una sola fuerza y seguimos una ruta planteada a través de la agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible no se visionara un mejor futuro para los que vengan.

Parar el mundo oxigenó el medio ambiente, fuimos amables con nuestro ecosistema de una forma anormal, pero también el conocimiento nos dio la pauta para la solución de los problemas y es a través de esto que las instituciones de educación donde la ciencia y la tecnología y la responsabilidad social se cocina se puede ir trabajando en la disminución de las brechas sociales, la violencia de género y el limitado acceso a la tecnología especialmente en las regiones más desiguales del mundo.

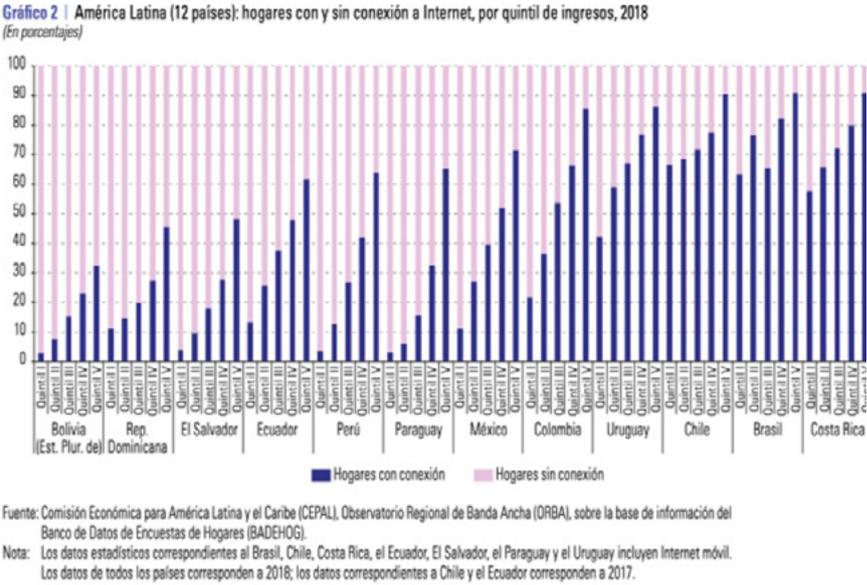


Gráfico 2.- América Latina (12 países): hogares con y sin conexión a internet

Las diferencias en la conectividad entre la zona urbana y la rural son significativas. En la región, el 67% de los hogares urbanos está conectado a Internet, en tanto que en las zonas rurales solo lo está el 23% de ellos. En algunos países, como Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, el Paraguay y el Perú, más del 90% de los hogares rurales no

cuentan con conexión a Internet. Incluso en países en mejor situación, como Chile, Costa Rica y el Uruguay, solo cerca de la mitad de los hogares rurales están conectados.” (CEPAL, 2020)

Una de las regiones con más asentamiento de las brechas sociales es América Latina y el Caribe históricamente estructurales, una de las regiones más desiguales del mundo; su limitada capacidad económica, educación precaria, sistema de salud limitado, brechas de género, violencia, migración y los impactos del cambio climático dan paso a estadísticas elevadas sumadas a las muertes no solo por el Covid-10, sino por una crisis de gobernabilidad. “Se trata de la región del mundo que registra mayor desigualdad de ingresos en el informe sobre desarrollo humano 2019 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), divulgado en diciembre” Estas sumas de eslabones no ha permitido un desarrollo igualitario y equitativo. Este remeson entra en una transformación post covid y se evidencia que la agenda, ahora, es más urgente en el marco de lo que está viviendo la región.

“En crisis previas, como la del ébola, en 2014, se pudo comprobar que las desigualdades se exacerban en contextos de crisis sanitaria, especialmente para aquellos grupos empobrecidos y con corporalidades e identidades de género feminizada o no binarias” (Cardenas, 2021)”.

Es el momento de que las naciones actúen más y hablen menos y, así, crear un plan de acción para abordar y poner en marcha iniciativas de servicio para mitigar sus efectos y poder salir de la actual crisis, que se dará a través de las políticas de la agenda 2030 como timón de un barco que lleva la “ruta hacia un nuevo paradigma de desarrollo en el que las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas toman un rol central” (CEPAL, 2020), afrontando la complejidad de un mundo distinto y que en este juego la cooperación ha sido y será un actor para poder cumplir el tan anhelado desarrollo.

Estos objetivos en la actualidad se han visto golpeados y retrasados por la actual situación, cada uno de los objetivos se debe replantear y analizar. Equidad en la educación, cuando la digitalización en zonas rurales y nivel de vida no permite el acceso a la tecnología.

“In the education sector, 166 countries have implemented country-wide school and university closures. More than 1.52 billion children and youth are currently out of school or university, representing 87 per cent of the world enrolled school and university student population. In addition, nearly 60.2 million teachers are no longer in the classroom” (Naciones Unidas, 2020: 9).

Los Objetivos de desarrollo sostenible son muy ambiciosos por su número y por el alcance de lo propuesto; algo positivo, que intenta abordar los grandes problemas que se padecen e intentan hacerlo sin ánimo de parchear superficialmente la verdadera realidad. Ahora más que nunca compromete con la comunidad internacional con los problemas que afectan al mundo en su totalidad, ya que en un mundo interconectado todos los problemas nos afectan en mayor o menor medida a todos. En definitiva, se deben plantear metas ambiciosas, cumplirlas todas y estar con la consecución de una parte de ellas desde un punto de vista cuantitativo, pero también cualitativo. La puesta en marcha de la agenda requiere la creación de una estructura de gobernanza y de seguimiento al más alto nivel y dotar de los recursos humanos y económicos suficientes (Plan de acción 2030). En está, han de evaluarse el conjunto de políticas públicas para que, desde una visión integral coherente con el desarrollo sostenible y con los derechos humanos, puedan orientarse hacia el cumplimiento de la agenda.

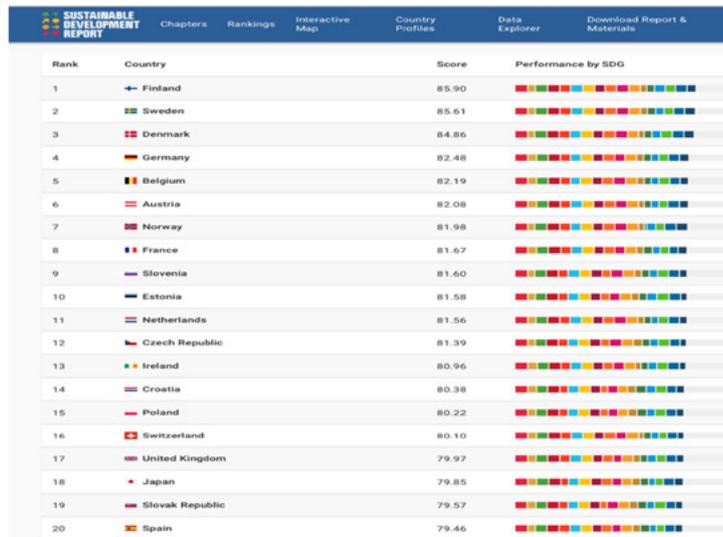


Gráfico 3: Ranking de desempeño general de los 193 Estados miembros de la ONU.

Para que todos los países del mundo cumplan con estos mandatos es necesario buscar aliados que permitan compartir sus experiencias y poder implementarlas en los actores de desarrollo académico como las universidades, es cuando la cooperación descentralizada “La cooperación descentralizada, como parte de ese conjunto de políticas, es central en la implementación de la dimensión internacional y holística de la Agenda 2030 ya que reúne un ámbito muy amplio de administraciones – gobiernos autonómicos, alcaldías, diputaciones, municipalidades, etc. –. La política de cooperación, como parte de ese conjunto más amplio, tiene que recoger como mínimo estos lineamientos a fin de ser coherente y contribuir a los ODS” . (ONGD, 2019: 3)

Muchas de las acciones se deben dirigir a los países pobres y en vía de desarrollo su limitado poder económico y la poca o nada de voluntad política de los mandatarios no permiten que terminen de desarrollar y aplicar los ODS.

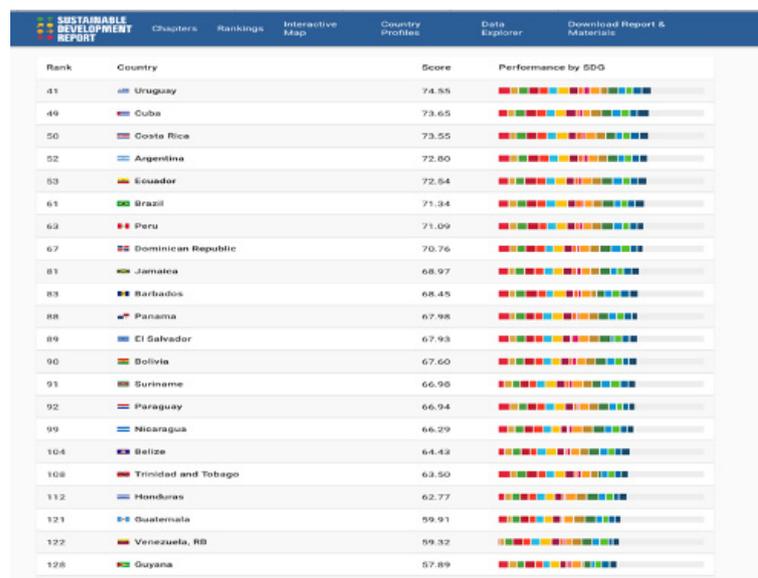


Gráfico 4. Países latinoamericanos y del Caribe en aplicación de los ODS.

A pesar de los esfuerzos para conseguir los recursos necesarios para el cumplimiento de la agenda 2030, se observa que el endeudamiento de los países en desarrollo sigue aumentando. El aumento de precios, el débil crecimiento económico, los capitales que se derivan hacia los recursos ilícitos perjudican el avance de los países menos desarro-

llados. “Un estudio realizado citado por CIDOB calculó que la brecha para llegar a los 5 o 6 billones de dólares que se necesitan para implantar la Agenda 2030 es de 2,5 billones anuales. Siendo necesario cuadruplicar la financiación y situarla en los 320 mil millones anuales para poder erradicar la pobreza extrema”. (ODI 2019).

Una cadena de necesidades que genera la dimensión de mirar a los objetivos de desarrollo sostenible como la necesidad urgente y necesaria para seguir cuidando nuestro hábitat, un mundo, que cada vez se degrada y poco a poco desaparece, sin ser conscientes. Es decir, la interiorización de la solidaridad como valor en nuestro hogar que es la tierra.

3. La Universidad como eje transversal de la Agenda 2030

De la Rosa indica “educación y la sostenibilidad comienzan a ser una realidad en todos los rincones del mundo”.

“En este rol las universidades tienen la capacidad de influenciar directamente en la construcción de la ciudadanía. Se requiere formar estudiantes que sean “ciudadanos bien informados y profundamente motivados, provistos de un sentido crítico y capaces de analizar los problemas de la sociedad, buscar soluciones para los que se planteen a la sociedad, aplicar éstos y asumir responsabilidades sociales” (UNESCO, 1998).

Esta misión se debe encaminar con políticas públicas y normativas que las universidades generen estrategias sólidas que permitan tener vínculos con las verdaderas necesidades de sostenibilidad.

Según la UNESCO 2020 en el informe de Global education monitoring report, la participación mundial en la educación superior. El número de estudiantes que están cursando estudios de tercer nivel en el mundo alcanzó los 224 millones de personas en 2018, lo que equivale a una tasa bruta de matrícula del 38%. La participación osciló entre el 9% en los países de bajos ingresos y el 75% en los países de altos ingresos. A nivel mundial, el 19% de los estudiantes de la enseñanza superior están matriculados en programas de ciclo corto (Clasificación Internacional Normalizada de la Educación [CINE] 5), el 68% en programas de licenciatura (CINE 6), el 11% en maestrías (CINE 7) y el 1% en doctorados (CINE 8). Asia Oriental y Sudoriental tiene la mayor proporción de matriculados en programas de ciclo corto (33%); Europa y América del Norte tienen la mayor proporción en maestrías (20%) descripción (Cuadro 4).

Desde su actuación a través de la academia, el cuadro 4 nos permiten analizar los indicadores de participación que tiene la educación superior y como cada estudiante puede ser un replicador que permita desde el enfoque académico la implementación de la agenda, ya que cada uno de los 17 objetivos de desarrollo sostenible requiere el aporte sustantivos de la universidad “Los ODS dirigen tanto a las personas como al planeta e inspiran medidas de carácter transversal en el ámbito local con el propósito de conseguir un mundo más justo, igualitario, solidario y sostenible”. (CEPAL, 2018).

El rol de la universidad es clave como dinamizadora y sensibilizadora de los valores sobre el desarrollo sostenible. El aporte transversal directo de conocimiento técnico, científico, social y humanístico permitiera avanzar en la agenda y sus desafíos globales. La educación siempre ha sido un elemento presente en las agendas políticas de los estados,

	Tasa bruta de matrícula (%)	Porcentaje de estudiantes matriculados en la enseñanza superior (%)			
		CINE 5	CINE 6	CINE 7	CINE 8
Mundo	38	19	68	11	1
África subsahariana	9	20	70	9	2
África Septentrional y Asia Occidental	46	19	71	9	1
Asia Central y Meridional	26	3	83	13	1
Asia Oriental y Sudoriental	45	33	61	6	1
América Latina y el Caribe	52	10	84	5	1
Oceanía	73	26	57	14	3
Europa y América del Norte	77	21	56	20	3
Bajos ingresos	9	8	82	8	1
Ingresos medianos bajos	25	6	83	11	1
Ingresos medianos altos	53	28	63	7	1
Altos ingresos	75	21	58	18	3

Nota: CINE 5 = programas de ciclo corto; CINE 6 = programas de licenciatura; CINE 7 = maestría; CINE 8 = doctorado.
Fuente: base de datos del IEU.

Cuadro 4 Indicadores de participación en la Educación Superior.

pero la Agenda 2030 pone el acento en la relevancia de la calidad de esta educación. Donde las prioridades de los presupuestos es vital para poder implementarla. En Ecuador el presupuesto anual es una negociación, donde no se termina de establecer un rubro que permita a las universidades desarrollar de forma eficas.

“La reducción del presupuesto y la falta de asignación oportuna de los recursos financieros inciden directamente en la calidad de la educación superior pública, atentan contra la viabilidad de las instituciones de educación superior que, al verse comprometidas en su operación y sus finanzas, deberán obligatoriamente realizar ajustes internos, lo cual incidirá lamentablemente en la reducción de la oferta académica, señalan los representantes de universidades y escuelas politécnicas públicas”, enfatizan los rectores. (El Comercio, Agosto 2021).

Esta realidad, que aqueja a una parte del mundo como Latinoamérica en tiempos de pandemia, evidencia que las desigualdades son una marca que no se ha podido disuadir y que los números hablan por si solos “que más de tres millones de estudiantes en la región podrían abandonar definitivamente sus estudios a causa de la pandemia” UNICEF 2020.

La desigualdad que se dio en la pandemia especialmente en las zonas rurales acrecentó brechas existentes producto de la pandemia, tanto en términos de acceso como de equidad y calidad, situación que afectará especialmente a los más vulnerables. Las universidades enfrentan momento histórico, la emergencia mundial ha dejado claro que falta diversificar e innovar y que su función como instituciones no deben limitarse a encerrarse en la academia y la investigación tradicionalista frente a un nuevo escenario donde se va perdiendo valores y conciencia de ser parte de la solución de los problemas mundiales que nos competen a todos. La educación es fundamental en los avances de la sociedad, juega un rol esencial, dinamizador y sensibilizador. Es un actor importante para tener una sociedad más inclusiva y democrática generando e incorporando a través del conocimiento valores y sensibilidades que contribuyen a construir una ciudadanía acorde con el desarrollo sostenible. Según Hannah Arendt **“La educación es el punto en el cual decidimos si amamos el mundo lo suficiente como para asumir una responsabilidad por él”.**

Es necesario mirar a la educación a través de las universidades como el eje transversal de soluciones que tanto anhelamos, que la agenda y sus 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) establecidos hasta el 2030 sean entrelazados

con la academia. Siendo capaces de entender que la triple vertiente económica, social y medio ambiental se trabaja desde aulas de clases.

“Una triple aproximación indisoluble, tan indisoluble como los diecisiete ODS. Todos ellos están interrelacionados y no se entenderían de forma aislada. Y entre los diecisiete ODS, el número 4 busca precisamente “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todo el mundo”. Un ODS que actúa como motor de los otros dieciséis puesto que, sin su consecución, resulta difícil aspirar a una ciudadanía global con las capacidades para entender un mundo cambiante y en tensión.” La Agenda 2030, la educación se sigue mostrando como la herramienta más poderosa para el progreso personal y colectivo, que nos permite construir sociedades más prósperas, cultas y justas”. (Pastora Martínez-Samper, Josep M. Vilalta 2021).

Hoy más que nunca, se hace imprescindible que la universidad se abra a nuevas realidades sociales, desde la mirada integral y que sus aprendizajes sean la vía de solución a las realidades, dejar de ser esos claustros que por siglos han seguido ideologías que no representan la auténtica realidad «la educación es un fenómeno ideológico» (Santos, 2002, 31) que conlleva un discurso y una acción de naturaleza eminentemente ideológicos; o que, finalmente, en la “política educativa”, la “ideología” llega a adquirir un valor de singular relevancia, cuando no la impregna por completo. Se entra por tanto en un nuevo escenario, un espacio en el que la Universidad adquiere un papel crucial.

Como apuntan Carrillo, Prats y Prieto (2018) “la educación formulada en el Objetivo 4 se adjetiva, incorpora en su lenguaje tendencias pedagógicas actuales y exigencias más economicistas, con [los] interrogantes y contradicciones que ello pueda generar” (p. 7). Es un objetivo específico que trabaja por la equidad en la educación, pero la mirada es una educación superior como “un solo conjunto” que permite la transversabilidad de solución a cada uno de los 17 objetivos planteados.

Cada uno de ellos tiene la transversabilidad de la academia, investigación, vinculación, innovación y transferencia de conocimiento. La abundante presencia del discurso de la sostenibilidad en la educación nos abre varios interrogantes: si el desarrollo sostenible es un objetivo educativo tan esencial para el desarrollo humano **¿Cómo es posible que desde la investigación no la hayamos considerado antes? ¿Son los Organismos Internacionales a través de cooperación internacional los que mejor divisan los objetivos de la formación humana y quienes, por tanto, han de establecer la agenda educativa?** Como ya se han preguntado otros (García-Esteban y Murga-Menoyo, 2015; Murga-Menoyo, 2014, 2015a, 2015b; Torres-Porras y Arrebola, 2018; Vilches, 2016), **¿Cuál ha de ser el alcance de estos nuevos ODS en la formación de los profesionales de la educación?** A lo que añadimos, **¿Es realmente la educación la mejor herramienta para alcanzar los ODS o estamos volcando sobre ella, como en tantas ocasiones, las últimas demandas sociales?**

El ámbito universitario se debe mirar como el aporte y generadora de conocimiento desde sus funciones sustantivas no solo en el ámbito profesional, sino de conciencia y responsabilidad social. Las universidades deben construir su propia agenda de compromiso con estrategias.

Desde una investigación comprometida y al servicio de los problemas sociales (Murillo, Martínez, 2019) Con una innovación que ponga en marcha espacios donde se propicien nuevos proyectos para abordar los retos de la Agenda 2030. Y desde una docencia que incorpore competencias en sostenibilidad, en responsabilidad y compromiso social. Una vinculación que permita trabajo de la mano con la sociedad. Una Universidad que genere debate público y abierto en torno al desarrollo sostenible, interrelacionándose con otras instituciones tanto públicas como privadas (CRUE, 2018).

El papel de la Universidad es crucial como organismo encargado de formar a personas en el liderazgo social” (Martínez de ita, María Eugenia, Julio Fernando, Piñero Silvana, Figueroa Delgado Andrea (2013)

En el ámbito de la educación todavía queda mucho por hacer, especialmente en ciertas regiones del mundo, y el camino todavía es largo, pero se siguen aprendiendo de las lecciones de los recorridos ya realizados **“La educación es considerada uno de los pilares fundamentales para lograr el desarrollo sostenible de los países y el buen vivir de sus ciudadanos; en la mayoría de los países de Latinoamérica ha sido un sector ampliamente relegado dentro de las prioridades políticas de sus gobiernos”**. (ANDRADE, 2014).

En los últimos años, la formación en responsabilidad social de las universidades está tomando mayor peso y; en muchas universidades comienza a estar muy presente, incluso en el currículo de algunas titulaciones en la mayoría caso de las Universidades españolas (PRIMAS, 2020), la realidad en América Latina es completamente distinta, la aplicabilidad es casi nula y eso lo que refleja es una falta de acciones, de recursos (economía) y de voluntad. En el ranking timeshighereducation (2021) entre las 100 universidades que lideran la aplicabilidad de la ODS en el mundo, solo aparece en el puesto 48 una universidad Brasileña, 69 Mexicana, 201 Chile, 400 Ecuador. Son número que alarman cuando en una de las regiones mas desiguales del mundo no se esta generando conciencia de la importancia de las ODS.

En el siguiente cuadro hay un claro ejemplo de universidades ecuatorianas. De las 63 que existen en el país, solo aplican 10 universidades los ODS y lo mas relevante es que 8 son universidades privadas y 2 publicas (Escuela Superior politecnica del litoral y Universidad de las Fuerzas Armadas), existiendo una ausencia de 53 universidades.

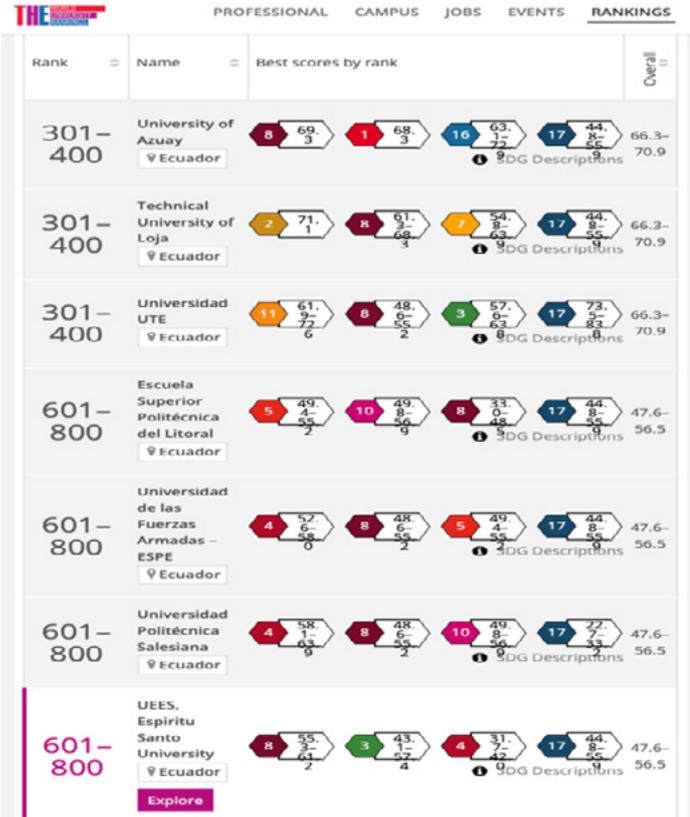


Figura 1: Word university rankings 2022 ODS

Lo que nos permite observar un claro ejemplo que no basta firmar y aplicar una ley como el decreto que Ecuador declara la adopción de la Agenda 2030 como política pública en abril del 2018, sin la realidad no se tiene lineamientos claros que permitan que el país desarrolle “Ecuador registra una involución en el cumplimiento de la mayoría de los ODS analizados en el Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad. La salud, la educación, el empleo y la desigualdad, en suma, son aspectos que marcan una tendencia al retroceso. De acuerdo con los datos del sector público ecuatoriano y del Observatorio Nacional de los ODS, esta tendencia evidenciada por el Informe de Rimisp, se ha mantenido en estos últimos meses” RIMSI 2019.

La educación sigue siendo en el mundo uno de los factores de mayor preocupación, según Emanuela di Gropello, directora de la práctica regional de Educación en el Banco Mundial “la educación está en el centro de los problemas que aquejan a América Latina” Y ahora con el coronavirus (Covid-19) el impacto sobre la educación es muy preocupante. Es, además, una “crisis silenciosa”

4. La agenda 2030, la universidad y la cooperación descentralizada

La cooperación para el desarrollo, como compromiso internacional histórico y obligación en materia de derechos humanos, puede ayudar a garantizar el principio de “no dejar a nadie atrás”.

Cuando hablamos de cooperación al desarrollo, nos referimos a un “conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de renta distinta, para promover el desarrollo económico y social” (Sánchez Jacob, E. 2010)

La cooperación debe cumplir ese papel para acercar la Agenda 2030 a los territorios, a las realidades locales, provinciales y otros ámbitos de organización territorial. Una nueva gobernanza que elimine relaciones tradicionales limita a los estados y organizaciones internacionales

“Para obtener el desarrollo sostenible deseado se debe ser conscientes que hay cambios que deben producirse, tanto en los estilos de vida y de desarrollo, como en los estilos de pensamiento y conocimiento. Todos estos cambios solo serán posibles desde una educación que promueva la responsabilidad y la conciencia social de todos/as los/as ciudadanos y ciudadanas y la formación para que las personas puedan tomar decisiones que favorezcan la calidad de vida y sustentabilidad” (González 2003).

La universidad y la cooperación descentralizada al desarrollo es una relación necesaria y urgente para el cumplimiento de la agenda 2030 a través de su mecanismo puede promover el desarrollo regional y local, mirarse desde diferentes ángulos de cooperación formentando el fortalecimiento y el cambio de experiencias y conocimientos desde los diferentes territorios.

El sistema de la cooperación al desarrollo se encuentra ante la necesidad de abordar un amplio proceso de profundas transformaciones como resultado de la emergencia de nuevas narrativas, actores y modalidades, que hacen que el sistema internacional, y sus desafíos, sean más complejos y diversos. Tal y como corresponde al mundo en transformación que se muestra mucho más complejo en su comprensión y en la acción política con que atender los múltiples desafíos interconectados la cooperación internacional, tanto el sistema, como sus agentes y políticas, están llamados a hacerse eco de dicha complejidad y pluralidad (ECOSOC 2018b, 22).

Esta concepción de cooperación descentralizada guarda una estrecha relación con las propuestas de potenciar un papel más protagonista de la universidad a través de sus reflexiones y análisis desde la academia y sus redes de cooperación que pueden proponer cómo se concibe la cooperación al desarrollo en el contexto de la globalización y cómo podría la misma contribuir a disminuir las asimetrías socioeconómicas a través del cumplimiento de la agenda 2030. Una agenda que puede generar la superación de los déficit democráticos a través de la transferencia de conocimientos en sus diferentes ramas del saber desde una visión más holística.

“Pero no solo es la creciente presencia de los actores de la cooperación descentralizada la que refleja la creciente diversidad y pluralidad del sistema de cooperación internacional. Junto a los actores locales y regionales han ido incorporándose también cada vez con más fuerza actores de la sociedad y del ámbito privado empresarial, así como universidades, sindicatos y muy diversas expresiones de una sociedad cada vez más global” (Martínez 2019; Alonso, Aguirre y Santander 2019)

América Latina y el Caribe y el mundo en sí, pasa un momento crucial, la emergencia sanitaria nos da la pauta para entender que la formación, ciencia, investigación y vinculación las redes de cooperación universitarias son el camino para el cumplimiento de los objetivos, establecer la importancia acerca del rol de la universidad en la promoción de modelos de desarrollo sostenible.

Las crecientes asimetrías que se han ido asentando exige de urgencia que la cooperación internacional se replantee “más allá de los criterios de clasificación y graduación basados en el ingreso, para captar tanto sus vulnerabilidades como la naturaleza multidimensional del desarrollo sostenible, en consonancia con lo establecido en la Agenda 2030” (Barcena, 2021)

El potencial de la Agenda 2030 y sus objetivos de desarrollo sostenible con el sistema de cooperación en conjunto con su nuevo actor (la universidad) podrán generar la transversabilidad como repuesta a un sistema de cooperación transformadora y estratégica que alcance a modular acciones en beneficios colectivos que sitúen en el centro la sostenibilidad de la vida.

5. Conclusiones

La Agenda 2030 se ha convertido en el estandarte de la humanidad comprometida con un desarrollo sostenible, basado en los derechos humanos y en los principios de equidad, igualdad y sostenibilidad. Esta Agenda 2030 consensuada a nivel mundial en el marco de Naciones Unidas requiere de un compromiso multiactor y multinivel. Esta agenda necesita ser concretada, aterrizada, localizada en el territorio para que sus objetivos y sus metas sean alcanzables.

La educación es un elemento fundamental para que la sociedad se pueda apropiarse de estos valores y pueda generar herramientas concretas para implementar acciones, programas, políticas que ayuden a implementar esta Agenda para el futuro de la humanidad. En este sentido las instituciones universitarias pueden y debe jugar un papel fundamental cumpliendo su misión como lugar privilegiado para la gestión del conocimiento (investigación, innovación, formación, divulgación) pues al servicio de estos valores, al servicio de los ODS. La alianza multiactor es una obligación para que estas voluntades, sociales, empresariales, políticas y académicas puedan dar mejores resultados.

La colaboración público-privada-social-académica es fundamental para localizar la agenda 2030.

Las universidades tienen un doble reto en este sentido: construir su propia agenda de compromiso con estrategias y medidas concretas, para aterrizar la agenda en su accionar propio, y establecer los vínculos y los ofertas para mostrar que pueden y deben ser un aliado importante del desarrollo en el territorio.

La cooperación internacional para el desarrollo, como complemento de los esfuerzos propios que los países hacen para impulsar y mejorar su desarrollo, puede ser una herramienta muy útil que ayude a la universidad a cumplir con su misión en el reto de la sostenibilidad y del cumplimiento de la Agenda 2030.

Animar a los actores de cooperación internacional para el desarrollo a que apoyen estas iniciativas será animar a que la Agenda 2030 pueda ser aterrizada y concretada con la alianza multiactor necesaria, en la que las universidades y la educación superior cumplan su imprescindible rol de gestión del conocimiento para el asentamiento de los nuevos valores.

La cooperación internacional y las universidades, fortaleciendo su alianza, pueden dar mejores resultados en el desempeño de sus respectivas misiones, que confluyen en una común: el bienestar de las personas y los pueblos, invirtiendo en el futuro y las generaciones venideras.

6. Bibliografía

CEPAL, Panorama Social de América Latina, 2020 (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago, 2021.

DI GROPELLO, Emanuela (1 de junio del 2020) “La educación en América Latina enfrenta una crisis silenciosa, que con el tiempo se volverá estridente” Banco Mundial. <https://www.bancomundial.org>

DÍAZ DOMÍNGUEZ, T, ALEMÁN, P. (2007). La educación como factor de desarrollo Education as a Development Factor. Revista Virtual Universidad Católica del Norte . Fundación Universitaria Católica del Norte. Colombia. ISSN: 0124-5821

DURAN ITURRALDE, C. (2019). Los paradigmas del desarrollo y su evolución: Del enfoque económico al multidisciplinario. Universidad Politécnica Salesiana. RETOS. Revista de Ciencias de la Administración y Economía, vol. 9, núm. 17, pp. 7-23

LISSARDY, Gerardo (6 febrero 2020). “Por qué América Latina es “la región más desigual del planeta” BBC News Mundo. <https://www.bbc.com>

MARTÍNEZ DE ITA, M. PIÑERO, F. FIGUEROA DELGADO, S. (2013) El papel de la universidad en el desarrollo. Universidad nacional del centro la provincia de buenos aires/Benemérita universidad autónoma de puebla. Primera Edición.

MARTINEZ, I, MARTINEZ, P. (2020) Cooperación descentralizada y Agenda 2030, Universidad Complutense de Madrid, Madrid

Naciones Unidas (2018), La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago.

PNDU. (29 de noviembre del 2021) Una recuperación desigual: Tomando el pulso de América Latina y el Caribe después de la pandemia.

RED DE COORDINADORAS AUTONOMICAS DE LA ONGD, Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la cooperación descentralizada (2019). Pag 3

RUIZ, R. VITORI, F. (2019). Educación para el desarrollo sostenible: el papel de la universidad en la agenda 2030. Transformación y diseño de nuevos entornos de aprendizaje. Revista Prisma Social nº25.

7. Webgrafía

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la cooperación descentralizada, Red de coordinadoras autonomicas de ONGD. Consultado en diciembre 2021 https://coordinadoraongd.org/wpcontent/uploads/2019/05/CooperacionDescentralizada_RedCCAA_final-logos.pdf.

ALMANZA, R. (18 de octubre del 2017) “El camino que nos marca la nueva agenda internacional de desarrollo” El país. <https://elpais.com>
América Latina y el Caribe debe unirse para promover una renovada cooperación internacional para el desarrollo después del COVID-19 <https://www.cepal.org/es/noticias/america-latina-caribe-debe-unirse-promover-renovada-cooperacion-internacional-desarrollo>, 6 de diciembre del 2021

Bastino, J. (2020) La educación en América Latina enfrenta una crisis silenciosa, que con el tiempo se volverá estridente” <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2020/06/01/covid19-coronavirus-educacion-america-latina>

Carmen Parra, (1 de marzo 2018). La educación transforma vidas. La Vanguardia. <https://www.lavanguardia.com/que-estudiar/20180301/441166250922/educacion-transforma-vidas.html>

Cooperación chilena para el desarrollo. Consultado en diciembre 2021. <https://www.agci.cl/menu-cooperacion-descentralizada/cooperacion-descentralizada>

Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Consultado en diciembre 2021. <https://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/42>

Dimensión regional y global de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Consultado en diciembre 2021, <https://www.cepal.org/es/infografias/dimension-regional-global-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible>

ECUADOR: Cumplimiento de los ODS está en riesgo, consultado diciembre del 2021. <https://www.rimisp.org/noticia/ecuador-cumplimientos-de-los-ods-esta-en-riesgo/>

El Comercio, (agosto 2021) Rectores reclaman el presupuesto de las universidades públicas ante una posible nueva reducción. <https://www.elcomercio.com/tendencias/sociedad/rectores-universidades-publicas-presupuesto-reduccion.html>

Javier, M y Martínez-Garrido, C. (2019) Investigación comprometida para la transformación socialactas del XIX Congreso Internacional de Investigación Educativa. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=769471>

La cooperación descentralizada como mecanismo para abordar las desigualdades y fortalecer la democracia en los territorios. Consultado diciembre del 2021. <https://www.observ-ocd.org/es/library/la-cooperacion-descentralizada-como-mecanismo-para-abordar-las-desigualdades-y-fortalecer>

NACIONES UNIDAS. Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015, 6. A/68/202. [Visitado 2015 Sep 28]. Disponible en: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/202&Lang=S.

Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. Decreto Nro 371 de Ecuador. Consultado en noviembre del 2021. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es>

ODS 4: Educación de calidad Consultada noviembre 2021. <https://www.cea.es/seguimiento-de-la-educacion-en-el-mundo-2020-inclusion-y-educacion/>

PLAN DE ACCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030, Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20119Spain_Annex_1__PLAN_DE_ACCION_AGENDA_2030_002.pdf

REVISTA PRISMA SOCIAL N° 25. “La sociedad del aprendizaje: retos educativos en la sociedad y cultura posmoderna”

Secretaría técnica planifica Ecuador (2020) RESOLUCIÓN No. STPE-003-2020, consultado en diciembre 2021. <https://www.planificacion.gob.ec>

SECRETARÍA TÉCNICA, PLANIFICA ECUADOR, Informe de avance Agenda 2030 <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/Informe-Avance-Agenda-2030-Ecuador-2019.pdf>

The world university ranking. (2021) The time higher education impact rankings <https://www.timeshighereducation.com>.

UNESCO (16 de octubre del 2016) ¿Cómo medir los avances educativos hacia el 2030? Estudio de la UNESCO diagnostica datos disponibles en América Latina y el Caribe. Consultado en noviembre 2021. www.unesco.org

Unicef alerta: 114 millones de niños siguen fuera de aulas en Latinoamérica (24 marzo del 2021) consultado en diciembre del 2021. <https://www.elcomercio.com/tendencias/sociedad/unicef-alerta-aulas-latinoamerica-pandemia.html>

CAPÍTULO 6

Los instrumentos de planeamiento urbanístico como herramientas de consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Autor

Fernando Pérez Serrano | Tutor del trabajo: **Juan de Dios García Serrano**

Arquitecto técnico y graduado en Edificación. Máster en Gestión Integral de la Edificación, especialidad Medio Ambiente, por la Universidad de Sevilla. Tras realizar varias prácticas en estudios de arquitectura en España e Italia, ejercí mi profesión como autónomo. Posteriormente, he trabajado en una consultoría e ingeniería de telecomunicaciones como coordinador de proyectos de despliegue de fibra. Durante la realización del Diplomado, he trabajado en el Ayuntamiento de Dos Hermanas, involucrado en el área de cooperación.

1. Introducción

Durante el desarrollo de este Diploma de Especialización en Cooperación y Acción Internacional Municipal, a través de los diferentes módulos, no solo se ha conocido el marco general de la cooperación al desarrollo desde la perspectiva de los gobiernos locales, sino que se ha profundizado en la gestión y la financiación de las políticas de cooperación descentralizadas, la acción directa municipal, la nueva agenda global y los nuevos enfoques en la acción internacional de los gobiernos locales.

Este proyecto de investigación tiene como objetivo general la evaluación de la validez de los instrumentos de planeamiento urbanístico como herramientas para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el marco de la cooperación técnica descentralizada.

Además, se establecen una serie de objetivos específicos, como son el análisis de los Objetivos de Desarrollo Sostenible marcados por la Agenda 2030 y sus metas; la descripción de los instrumentos de planeamiento urbanístico como marco de la investigación; y, por último, el establecimiento de la idoneidad de estos instrumentos como herramienta en la cooperación técnica descentralizada.

Igualmente, y como es habitual en esta tipología de trabajos, se fijan unos objetivos académicos, como son el desarrollo de habilidades específicas en la realización de proyectos de investigación; la aplicación de los conocimientos aportados en los diferentes módulos del Diploma de Especialización en Cooperación y Acción Internacional Municipal; y la realización de un trabajo disciplinario continuo, coherente e innovador.

2. Metodología

La metodología seguida para la realización de esta investigación ha constado de las siguientes fases:

1. **Revisión de estudios anteriores.** Una vez fijado el objetivo del estudio, el primer paso fue la comprobación de que no existía ningún estudio previo al respecto. Se han consultado diferentes bases de datos en busca de algún estudio relacionado, sin obtener ningún resultado.
2. **Estudio de los instrumentos de planeamiento urbanístico.** A continuación, se realiza un estudio de los instrumentos de planeamiento urbanístico según la normativa vigente en el momento de la elaboración del Trabajo de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
3. **Estudio de la cooperación técnica descentralizada.** Se realiza un análisis sobre los conceptos relacionados con la cooperación técnica y con la cooperación descentralizada, para asegurarnos de la adecuación de los instrumentos de planeamiento urbanístico como herramienta dentro de estas prácticas.
4. **Análisis de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.** Se realiza un estudio de los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la Agenda 2030 y cada una de las metas en que se desglosan, para poder establecer las que son conseguibles a través de los instrumentos de planeamiento urbanístico.
5. **Relación de metas conseguibles a través de los instrumentos de planeamiento urbanístico.** Se realiza una relación detallada de cada una de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible conseguibles a través de los instrumentos de planeamiento urbanístico, especificando a través de cuál o cuáles se conseguirían y a través de cuál o cuáles de sus determinaciones específicas lo harían.
6. **Conclusiones.** Una vez realizados los pasos descritos anteriormente en la investigación, se obtienen las conclusiones que se detallan en el apartado correspondiente.

3. Los instrumentos de planificación urbanística y territorial. Conceptos generales.

Para introducir el concepto de planeamiento urbanístico tomaremos la definición del “Diccionario de Urbanismo. Geografía urbana y ordenación del territorio”: *“ordenación o planificación del suelo a escala local. Acción de prever la evolución deseada para el territorio en relación al proceso de urbanización. Conjunto de instrumentos de planificación a dicha escala”* (Zoido, de la Vega, Piñeiro, Morales, Mas, Lois, González; 2020: 282).

Así, los instrumentos de planeamiento urbanístico se redactan para ordenar el uso del suelo y regular las condiciones para su transformación o conservación.

En España, el artículo 148 de la Constitución Española establece la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda como una competencia que puede ser asumida por las Comunidades Autónomas. En Andalucía, esta competencia es admitida por el artículo 56 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

Es importante destacar que desde el momento de la elaboración de este trabajo (verano de 2021) hasta la actualidad, la normativa vigente en Andalucía sobre esta materia ha cambiado. El 3 de diciembre de 2021 el BOJA publicó la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía; que sustituye a las hasta ese momento vigentes LOTA y LOUA. Sin embargo, y a la espera del desarrollo reglamentario que complementa esta nueva normativa; se considera igualmente útil el contenido del Trabajo, pues el fondo del mismo, con la nueva normativa, permanecerá efectivo.

La **planificación urbanística** se puede establecer en dos niveles:

La **ordenación territorial**, referida a ámbitos territoriales regionales o subregionales (siempre, por tanto, ámbitos de extensión superior al municipio). Sus objetivos se especifican en la exposición de motivos de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La **ordenación urbanística**, referida al ámbito municipal o supramunicipal. Sus objetos se detallan en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Las dos leyes anteriormente citadas, la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía (LOTA) y la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), las dos vigentes en la actualidad en el momento de la redacción de este trabajo, establecen los siguientes instrumentos:

3.1. Instrumentos de ordenación territorial

Según la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, los instrumentos de ordenación territorial son los siguientes:

Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Establece los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma, siendo el marco de referencia territorial para los demás planes regulados en la LOTA y para las Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio, así como para la acción pública en general. Su formulación corresponde al Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero de Obras Públicas y Transportes.

Los **Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.** Establecen los elementos básicos para la organización y estructura del territorio en su ámbito, siendo el marco de referencia territorial para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas, así como para las actividades de los particulares. Su formulación corresponde al Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero de Obras Públicas y Transportes.

Los **Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio.** Se trata de aquellas actuaciones singulares no incluidas en planes y que figuran en el anexo de la LOTA. Su formulación corresponde al Consejo de Gobierno a propuesta de la persona titular de la Consejería competente.

El **Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.** Tiene por objeto establecer objetivos, criterios y determinaciones para la protección, conservación y puesta en valor de las zonas costeras de Andalucía, en el marco de lo estable-

cido en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía para el dominio litoral. Su formulación corresponde al Consejo de Gobierno a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio.

Como podemos comprobar, la formulación de todos los instrumentos de ordenación territorial corresponde a la administración autonómica, por lo que no será objeto de análisis en el presente estudio.

3.2. Instrumentos de ordenación urbanística

Según la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, se establecen los siguientes instrumentos de ordenación urbanística.

Para el **planeamiento general** podemos encontrar tres instrumentos:

- **Planes Generales de Ordenación Urbanística.** Establecen la ordenación urbanística en la totalidad del término municipal y organizan la gestión de su ejecución, de acuerdo a las características del municipio y los procesos de ocupación y utilización del suelo actuales y previsibles a medio plazo. Su formulación corresponde a los ayuntamientos (aunque se puede delegar al órgano competente de la Comunidad Autónoma o Diputación).
- **Planes de Ordenación Intermunicipal.** Tienen por objeto establecer la ordenación de áreas concretas, integradas por terrenos situados en dos o más términos municipales colindantes, que deban ser objeto de una actuación urbanística unitaria.
- **Planes de Sectorización.** Tienen por objeto el cambio de categoría de terrenos de suelo urbanizable no sectorizado a suelo urbanizable sectorizado u ordenado, innovando los PGOU y complementando la ordenación establecida por éstos. La iniciativa en este caso puede ser tanto pública como privada.

Por otro lado, para el **planeamiento de desarrollo**, se usarán otros tres instrumentos:

- **Planes Parciales de Ordenación.** Tienen por objeto el establecimiento, en desarrollo del PGOU, de la ordenación detallada precisa para la ejecución integrada de sectores enteros en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable, cuando, en su caso, aún no disponga de dicha ordenación; y la modificación, para su mejora, de la ordenación pormenorizada establecida con carácter potestativo por el PGOU para sectores enteros del suelo urbano no consolidado y del suelo urbanizable, con respeto de la ordenación estructural y de conformidad con los criterios y las directrices que establezca dicho Plan, sin que pueda afectar negativamente a la funcionalidad del sector o a la ordenación de su entorno. La formulación puede ser de oficio, por la administración competente o bien de iniciativa privada.
- **Planes Especiales.** Tienen como misión desarrollar y completar las determinaciones de los PGOU, pudiendo modificar las pertenecientes a su ordenación pormenorizada potestativa. La formulación corresponde al municipio si el Plan Especial tiene ámbito municipal.

- **Estudios de Detalle.** Tienen por objeto completar o adaptar algunas determinaciones del planeamiento en áreas delimitadas y concretas de suelos urbanos de ámbito reducido. La formulación es competencia exclusiva de los municipios.

Por último, los **catálogos** tienen por objeto complementar las determinaciones de los instrumentos de planeamiento relativas a la conservación, protección o mejora del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural o paisajístico. Contendrán la relación detallada y la identificación precisa de los bienes o espacios que, por su valor, hayan de ser objeto de una especial protección. La tramitación de los Catálogos será la misma de los instrumentos de planeamiento a los que se remite y complementa.

En el caso de los instrumentos de ordenación urbanística, como se desprende de la información anterior, su formulación es, en la mayoría de los casos, de ámbito municipal. Por tanto, para este estudio, enfocado en la cooperación y acción internacional municipal, suponen de mucho más interés y nos centraremos en los mismos.

4. La cooperación técnica al desarrollo. La cooperación descentralizada.

Podemos definir la **cooperación técnica al desarrollo** como una modalidad de cooperación basada en la transferencia de conocimientos, habilidades, know-how técnico desde un ente donante a uno receptor. Cubre, por tanto, las contribuciones realizadas principalmente a través de la formación, la capacitación y la ayuda técnica.

Entre las actuaciones más habituales en esta línea podemos destacar:

- Acciones de difusión: congresos, conferencias, seminarios...
- Ayudas y becas de formación o investigación.
- Acciones de formación y capacitación: cursos, jornadas, talleres...
- Asesoramiento técnico.
- Visitas e intercambios de expertos o investigadores.
- Acciones de intercambio de experiencia y buenas prácticas.

Según el glosario del CAD de la OCDE la cooperación técnica puede ser de dos tipos:

Donaciones, becas, subvenciones o subsidios a nacionales de los países receptores de ayuda al desarrollo para recibir educación o formación en su propio país o en el exterior. Incluye la financiación de:

- Estudiantes nacionales de los países socios que reciben instrucción en instituciones de educación superior tanto a nivel secundario como terciario (incluyendo postgraduados, becas, etc.).
- Aprendices nacionales de los países socios que reciben formación no académica, práctica o vocacional o formación a través de visitas de estudio y cursos cortos de formación en el propio país o asistencia a cursos no académicos y seminarios.
- Equipamiento y materiales para la formación, demostración y otros propósitos de cooperación técnica.

Apoyo técnico a los países socios mediante el envío de expertos, consultores o asesores, así como a profesores y administradores sirviendo en países receptores, incluyendo los costes de los equipamientos asociados. Se incluyen aquí, por ejemplo:

- Expertos, profesores, voluntarios y contribuciones a organizaciones públicas y privadas para el envío de expertos a países en desarrollo.
- También se considera cooperación técnica a otras actividades (investigación, programas sociales y culturales, apoyo técnico, contratos de servicios y proyectos) cuyo objeto principal es la prestación de cooperación técnica, aunque incluyan en su formulación otro tipo de instrumentos.

Sería en este segundo tipo en el que se encajaría la modalidad objeto de estudio en este proyecto de investigación.

Algunas de las ventajas de este modelo de cooperación son, por ejemplo:

- Su elevada rentabilidad en cuanto a coste/eficacia si está bien planteada.
- Contribución al incremento del capital humano del ente receptor y a la resolución de problemas específicos.
- Creación de redes de colaboración para el futuro a través de los intercambios de experiencias y enfoques realizados.

Sin embargo, algunos de los riesgos para evitar el fracaso que debemos tener en cuenta son:

- Posibilidad de ineficacia si se pretende trasladar automáticamente los conocimientos, sin tener en cuenta la diferencia de contextos.
- Dependencia tecnológica.
- Riesgo de descoordinación si hay diferentes donantes con planteamientos dispares.

Por otro lado, la **cooperación descentralizada** es aquella financiada por actores públicos de nivel inferior al estatal, o lo que es lo mismo, por parte de niveles administrativos diferentes al gobierno central de cada país. Por acercarnos al caso que estudiamos, en España este nivel equivaldría a administraciones como las comunidades autónomas, las diputaciones provinciales, las mancomunidades, los ayuntamientos...

Podemos destacar dos modalidades principalmente a la hora de llevar a cabo esta cooperación descentralizada:

Por un lado, la **cooperación indirecta**. En este modelo se produce una delegación de la gestión hacia ONGDs. Debemos señalar que algunas administraciones están contemplando la participación de empresas, un aspecto que se cuestiona duramente por algunos actores, llegando a calificar de “privatización” de la cooperación.

Por otro lado, la **cooperación directa**. Se trata del modelo llevado a cabo por la propia administración donante. Una de las figuras más utilizadas en esta modalidad es el “hermanamiento” (una práctica que permite crear lazos de amistad y solidaridad entre dos municipios situados a diferente nivel económico¹).

Dentro de la modalidad de cooperación directa es donde podemos ubicar la herramienta que analizamos en este proyecto de investigación.

5. El planeamiento urbanístico como herramienta de cooperación al desarrollo

El 25 de septiembre de 2015, los 193 jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de Naciones Unidas, aprobaron en Nueva York una agenda de desarrollo compuesta por 17 objetivos que se desgranán en 169 metas, propuestos como continuación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Esta nueva agenda de desarrollo comenzaría en ese mismo 2015 y se preveía su culminación en 2030, pasándose a llamar, por tanto, Agenda 2030.

Los nuevos objetivos establecidos abordan temas interconectados y de aplicación a todo el mundo (tanto países desarrollados como en vías de desarrollo). Además, en los mismos se requiere la participación tanto de las administraciones públicas como de la sociedad civil, el sector privado, universidades, sindicatos... El objetivo final era hacer frente a los retos sociales, medioambientales y económicos de la globalización.

En este estudio, nos ayudaremos de las metas y los indicadores de cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para valorar la validez de los instrumentos de planeamiento urbanístico como herramienta para la cooperación técnica descentralizada. En la relación detallada se indican cada uno de los indicadores asociados a las metas que resultan conseguibles a través de los instrumentos de planeamiento urbanístico, junto con las determinaciones que establece la normativa andaluza estudiada para cada uno de ellos.

1 Fisas Armengol, V., Los Municipios y la paz. Los hermanamientos y otras iniciativas locales a favor de la paz. Barcelona, CIDOB, 1988.

Los indicadores constituyen el sistema de seguimiento de la Agenda 2030 establecido por las Naciones Unidas y una pieza clave para la transparencia y la rendición de cuentas de cada uno de los actores implicados en su implementación. Cada indicador se relaciona con su propia denominación a cada meta. Así, el indicador 16.7.2., por ejemplo, pertenece a la meta 16.7. del ODS 16.

6. Relación de metas conseguibles a través de los instrumentos de planeamiento urbanístico

A continuación, se presenta una relación detallada de cada una de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible conseguibles a través de los instrumentos de planeamiento urbanístico, especificando a través de cuál o cuáles se conseguirían y a través de cuál o cuáles de sus determinaciones específicas lo harían.

En la relación se comienza con los indicadores del Objetivo de Desarrollo Sostenible número 11. Este ODS sería, a priori, el más adecuado para su consecución a través de los instrumentos de planeamiento urbanístico, por su temática directamente relacionada. De hecho, y siguiendo con la estructura con la que hemos enfocado este trabajo, estos instrumentos nos ayudan a conseguir las 10 metas que lo integran. Sin embargo, este estudio pretende ir más allá, ya que el urbanismo, al igual que los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es un concepto bastante transversal y que afecta mucho más que la simple distribución de las calles o avenidas de una ciudad o la densidad edificatoria en una u otra zona de la misma.

Tabla 1. Fines y objetivos de la actividad urbanística según la LOUA	Indicadores ODS
Garantía de la disponibilidad de suelo para usos urbanísticos, la adecuada dotación y equipamiento urbanos y el acceso a una vivienda digna, evitando la especulación del suelo	11.1.1
La vinculación de los usos del suelo a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales	11.3.1; 11.3.2; 11.4.1; 11.6.1; 11.6.2; 11.7.1; 11.7.2; 11.a.1; 11.b.1; 11.b.2; 11.c.1; 2.4.1; 6.6.1; 9.a.1; 12.2.2; 13.1.1; 13.1.2; 13.2.1; 13.2.2; 13.b.1; 14.2.1; 14.5.1; 15.1.1; 15.1.2; 15.3.1; 15.9.1; 16.b.1; 17.14.1
La consecución de un desarrollo sostenible y cohesionado de las ciudades y del territorio en términos sociales, culturales, económicos y ambientales	11.5.1; 11.5.2; 11.6.1; 11.6.2; 11.a.1; 11.b.1; 11.b.2; 11.c.1; 8.1.1; 12.2.1; 12.2.2; 13.1.1; 13.1.2; 13.2.1; 13.2.2; 13.b.1; 14.2.1; 14.5.1; 15.1.1; 15.1.2; 15.3.1; 15.9.1; 16.b.1; 17.14.1
La formalización de una política de intervención en el mercado del suelo, especialmente mediante la constitución de patrimonios públicos de suelo, así como el fomento de la construcción de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública	11.1.1.
La protección del patrimonio histórico y del urbanístico, arquitectónico y cultural	11.4.1
La promoción de la igualdad de género, teniendo en cuenta las diferencias entre mujeres y hombres en cuanto al acceso y uso de los espacios, infraestructuras y equipamientos urbanos, garantizando una adecuada gestión para atender a las necesidades de mujeres y hombres	11.7.1., 11.7.2., 5.1.1
La integración del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, en la planificación de la actividad urbanística	10.2.1
Derecho de la ciudadanía a participar en los procesos de elaboración, tramitación y aprobación de instrumentos de ordenación y ejecución urbanística, la formulación de alegaciones, observaciones y propuestas durante el período de información pública al que preceptivamente deban ser aquéllos sometidos. Derecho a presentar reclamaciones y quejas, así como a exigir el cumplimiento de la legalidad urbanística. Derecho a ser informados sobre el régimen urbanístico aplicable y demás circunstancias urbanísticas de un terreno o edificio determinado	11.3.1, 11.3.2, 16.7.1, 16.7.2, 16.10.1, 16.10.2.
La incorporación de objetivos de sostenibilidad que permitan mantener la capacidad productiva del territorio, la estabilidad de los sistemas naturales, mejorar la calidad ambiental, preservar la diversidad biológica, y asegurar la protección y mejora del paisaje.	12.2.1., 12.2.2., 13.1.1., 13.1.2., 13.2.1., 13.2.2., 13.b.1., 14.2.1., 14.5.1., 15.1.1., 15.1.2., 15.3.1., 15.9.1., 16.b.1., 17.14.1.
La protección y adecuada utilización del litoral	14.2.1., 14.5.1.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. Determinaciones y objetivos de los Planes Generales de Ordenación Urbana	Indicadores ODS
Las reservas de terrenos y construcciones de destino dotacional público.	11.1.1 1.4.1., 1.4.2., 3.7.1., 3.7.2., 4.2.1., 4.2.2., 6.1.1., 6.2.1., 6.3.1., 6.3.2., 7.1.1., 7.1.2.
La reserva, en cada área o sector con uso residencial, de los terrenos equivalentes al menos al 30% de la edificabilidad residencial de dicho ámbito para su destino a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública	11.1.1
En los municipios que por su relevancia territorial lo requieran, una definición de la red de tráfico motorizado, no motorizado y peatonal, de aparcamientos y de los elementos estructurantes de la red de transportes públicos para la ciudad	11.2.1.
La formalización de una política de intervención en el mercado del suelo, especialmente mediante la constitución de patrimonios públicos de suelo, así como el fomento de la construcción de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública	11.1.1.
Los sistemas generales de terrenos y construcciones de destino dotacional público, por ejemplo, infraestructuras, servicios, dotaciones y equipamientos de carácter supramunicipal.	11.7.1., 11.7.2., 9.1.1., 9.1.2., 9.4.1., 9.a.1., 9.c.1.
Una definición de los elementos o espacios que requieran especial protección por su valor urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural o paisajístico.	11.4.1, 2.4.1.
Procurar la coherencia, funcionalidad y accesibilidad de las dotaciones y equipamientos, así como su equilibrada distribución entre las distintas partes del municipio o, en su caso, de cada uno de sus núcleos.	4.2.1., 4.2.2., 4.a.1.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3. Determinaciones de los Planes Parciales de Ordenación	Indicadores ODS
Trazado y características de las galerías y redes propias del sector, de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado, telecomunicaciones, gas natural en su caso y de aquellos otros servicios que pudiera prever el PGOU.	11.1.1., 6.1.1., 6.2.1., 6.3.1., 6.3.2., 7.1.1., 7.1.2.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4. Contenidos de los Planes de Sectorización	Indicadores ODS
Planes de Sectorización deben contener la previsión para viviendas de protección oficial	11.1.1.
Plan de Sectorización contendrá las certificaciones técnicas de los órganos competentes respecto de la suficiencia de las infraestructuras, servicios, dotaciones y equipamientos para garantizar los servicios públicos	11.7.1., 11.7.2., 9.1.1., 9.1.2., 9.4.1., 9.a.1., 9.c.1.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5. Finalidades y objetivos de los Planes Especiales	Indicadores ODS
Vinculación del destino de terrenos o construcciones a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, o a otros usos sociales	11.1.1
Uno de los objetos de los Planes Especiales es la conservación, protección y mejora del medio urbano y, con carácter especial, del patrimonio portador o expresivo de valores urbanísticos, arquitectónicos, históricos o culturales	11.4.1
Establecimiento, desarrollo, definición y, en su caso, ejecución o protección de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos, así como la implantación de aquellas otras actividades caracterizadas como Actuaciones de Interés Público en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable.	11.7.1., 11.7.2., 9.1.1., 9.1.2., 9.4.1., 9.a.1., 9.c.1.
Uno de los objetivos de los Planes Especiales es la conservación, protección y mejora del medio rural, en particular de los espacios con agriculturas singulares y los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado.	2.3.1., 2.3.2., 6.6.1

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6. Objetivos de otros instrumentos	Indicadores ODS
Los Catálogos tienen por objeto complementar las determinaciones de otros instrumentos de planeamiento, en materias relativas a conservación, protección o mejora del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural o paisajístico.	11.4.1., 2.3.1., 2.3.2., 6.6.1.
A través del resto de instrumentos cuyo objeto es una actuación urbanística de reclasificación de suelo, se pueden establecer unos criterios mínimos de infraestructuras que garanticen el acceso a los servicios básicos a toda la población afectada.	11.1.1., 1.4.1., 1.4.2., 3.7.1., 3.7.2., 4.2.1., 4.2.2., 6.1.1., 6.2.1., 6.3.1., 6.3.2., 7.1.1., 7.1.2.

Fuente: Elaboración propia.

7. Conclusiones

Una vez realizado el análisis, se podría concluir finalmente que se satisfacen los **objetivos planteados** al inicio de este trabajo de investigación.

En cuanto al **objetivo principal**, es decir, la evaluación de la validez de los instrumentos de planeamiento urbanístico como herramientas para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el marco de la cooperación técnica descentralizada, podríamos obtener una conclusión positiva, pues se pueden alcanzar 41 de las 169 metas correspondientes a los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En la siguiente tabla se podría comprobar, en un desglose por Objetivos de Desarrollo Sostenible, el número de metas de cada uno que se pueden conseguir a través de los instrumentos de planeamiento urbanístico:

ODS	Metas alcanzadas
1	1
2	2
3	1
4	2
5	1
6	4
7	1
8	1
9	4
10	1
11	10
12	1
13	3
14	2
15	3
16	3
17	1
TOTAL	41

Tabla 7. Metas alcanzadas a través de los instrumentos de planeamiento urbanístico. Elaboración propia.

Lógicamente, por la temática del mismo, el ODS 11 es en el que mayor número de metas se conseguirían a través de los instrumentos de planeamiento urbanístico. De hecho, se conseguirían todas las metas que lo integran. Sin embargo, al tratarse el urbanismo, como se ha indicado anteriormente a lo largo de este proyecto de investigación, de una materia de índole transversal, que afecta y condiciona la vida de las personas; sería importante destacar el hecho de

que todos los ODS, tienen metas conseguibles en parte o en su totalidad a través de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

En cuanto a los **objetivos específicos**, igualmente se podría concluir la consecución de los mismos, pues se han analizado tanto los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sus metas e indicadores; como los instrumentos de planeamiento urbanístico establecidos en la normativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Por último, se ha establecido la idoneidad de estos instrumentos como herramienta en la cooperación técnica descentralizada.

En último lugar, se podría concluir igualmente la consecución de los **objetivos académicos** establecidos, los propios de un trabajo de investigación.

Una vez finalizado este proyecto de investigación, surgirá una serie de líneas de investigación de temática relacionada que se propone a continuación:

- Estudio de acción realizada en materia de ordenación urbanística, en modalidad de cooperación técnica descentralizada, y comprobación de indicadores efectivamente mejorados a raíz de la misma.
- Propuesta de mejora en la anterior acción estudiada para su optimización en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Adaptación de una acción realizada en esta materia, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, al marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, comprobando si esta adaptación supone un cambio estructural en la misma.

8. Fuentes

8.1. Bibliografía

FISAS ARMENGL, V. (1988). *Los municipios y la paz: Los hermanamientos y otras iniciativas locales en favor de la paz*. Barcelona: CIDOB.

ZOIDO, F., DE LA VEGA, S., PIÑEIRO, A., MORALES, G., MAS, R., LOIS, RC. y GONZÁLEZ, JM. (2020). *Diccionario de urbanismo. Geografía urbana y ordenación del territorio*. Madrid, Ediciones Cátedra.

8.2. Documentos electrónicos

AECID. (2014). Guía de modalidades e instrumentos de cooperación de la AECID. <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Modalidades%20e%20instrumentos%20de%20cooperaci%C3%B3n/Guia%20de%20modalidades%20e%20instrumentos.pdf>

Ruiz Seisdedos, S. (2008, 15 febrero). La cooperación descentralizada, un nuevo modelo de desarrollo: análisis de las relaciones España-Nicaragua. *HAOL*, 15(Invierno, 2008). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2546986>

8.3. Webgrafía

AECID. (s. f.). *Portal Web AECID Glosario 99*. Glosario AECID. Recuperado 1 de agosto de 2021, de <https://www.aecid.es/ES/Paginas/La%20AECID/Eficacia%20y%20calidad/glosario99.aspx>

Gutiérrez, J. (s. f.). *Diccionario de Acción Humanitaria*. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Recuperado 10 de agosto de 2021, de <https://www.dicc.hegoa.ehu.eus/listar/mostrar/45>

INE - Instituto Nacional de Estadística. (s. f.). *INE. Instituto Nacional de Estadística*. INE. Recuperado 4 de septiembre de 2021, de <https://www.ine.es/>

Naciones Unidas. (s. f.). *Objetivos y metas de desarrollo sostenible*. Objetivos y metas de Desarrollo Sostenible. Recuperado 24 de agosto de 2021, de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

OECD. (s. f.). *DAC Glossary of Key Terms and Concepts - OECD*. DAC Glossary of Key Terms and Concepts. Recuperado 10 de agosto de 2021, de <https://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#TC>

RECUADRO 2

Juventud y derechos humanos: algo más que derechos

Autor

Felipe Manzano Badía | Tutor del trabajo: **Lorenzo Estepa Mohedano**

Grado en Trabajo Social con estudios superiores en Comunicación y Marketing Político, Cooperación Internacional y Desarrollo Territorial y Acción Internacional Municipal y actualmente curso el Máster en Relaciones Internacionales por la UNIA. Me he formado como facilitador en materia de Derechos Humanos para la Juventud por el Centro Europeo de la Juventud de Budapest con una prolífica participación en numerosos proyectos de movilidad internacional juvenil y cooperación en 42 proyectos y 17 países. Actualmente trabajo como técnico redactor de proyectos financiados por la UE en la Diputación Provincial de Jaén.

Las diferenciaciones entre Educación para el Desarrollo y Educación para el Desarrollo Sostenible son muestra de la evolución constante y adaptabilidad del término en su aplicación a las nuevas realidades que imponen la implementación de las políticas macro de desarrollo. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), han impulsado una nueva aproximación a la educación como elemento de desarrollo transversal y a la necesidad de dotar de espacios y contenido a la educación para el desarrollo desde la inclusión, la calidad y la igualdad de oportunidades. La sociedad civil (ONG y ONGD) cobra un mayor protagonismo en esta nueva Agenda y se hace más necesario si cabe su implicación en las políticas de desarrollo siendo un actor de igual a igual junto a los gobiernos locales y los Estados, y en esa misión y visión se les hace partícipes de un protagonismo de base. El proyecto *JUVENTUD Y DERECHOS HUMANOS: ALGO MÁS QUE DERECHOS* (F. Manzano, 2021) recoge la necesidad de actuación desde la base social, el municipalismo y la acción descentralizada, actuando en el desarrollo educativo en Derechos Humanos de los jóvenes y con la mirada puesta en el horizonte cercano de la Agenda 2030.

Los proyectos de Educación para el Desarrollo Sostenible (EDS) ofrecen una gran oportunidad para la adquisición de competencias personales y sociales de los participan-

tes y además supone una gran herramienta para la dinamización y transformación del territorio bajo los principios y metas de la Agenda 2030 (ONU). Estos proyectos requieren de una estructura, objetivos y metodologías propias de los proyectos de Cooperación Descentralizada. En este trabajo se propone un proyecto de actuación aplicado a la Educación para el Desarrollo Sostenible en el marco de una convocatoria 2021 del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación del Gobierno de España para la realización de actividades dirigidas a jóvenes en materia de divulgación, promoción y protección de los Derechos Humanos en la provincia de Jaén (España).

El proyecto tiene como objetivo general desarrollar competencias para el entendimiento, la promoción y la defensa de los Derechos Humanos (DD.HH.) en jóvenes propiciando que sean agentes multiplicadores de los fines propuestos a los que se les reconocerá como "Embajadores Juveniles en Derechos Humanos". El foco local será la provincia de Jaén, si bien estará abierto a jóvenes de cualquier territorio, especialmente de Europa y la cuenca mediterránea. Desde su implementación el proyecto conseguirá proporcionar los conocimientos, habilidades y actitudes para que los participantes puedan actuar como agentes multiplicadores a nivel local e internacional de la educación en derechos humanos;

construir puentes de entendimiento con cualquier otro territorio de acuerdo a las condiciones de sociedad globalizada en la que vivimos; que los y las jóvenes participantes aprendan a poner de relieve la importancia de la ciudadanía activa, a fin de desarrollar sociedades democráticas y respetuosas con los Derechos Humanos; y dar a conocer las prioridades de la política exterior española en materia de DD.HH. y los cauces de participación para su divulgación y defensa.

Con todo ello el proyecto tratará de manera transversal todos los ámbitos de defensa de los Derechos Humanos, pero especialmente los relacionados con la lucha contra la pena de muerte; no discriminación por razón de género, por razón de orientación sexual e identidad de género; derechos de las personas con discapacidad; derechos humanos al agua potable y al saneamiento, empresas y derechos humanos y la protección de defensores y defensoras de derechos humanos.

Para el desarrollo del proyecto se emplea diverso material didáctico adecuado a la finalidad pedagógica, así como a la usabilidad del mismo de acuerdo a las capacidades de los y las participantes y a los nuevos formatos más visibles y atractivos para el público destinatario apoyándonos sobre todo en las nuevas herramientas de comunicación y diseño digital.

Entre el material didáctico cabe destacar la utilización de los manuales para la educación en Derechos Humanos Compass y Compasito, elaborados por el Consejo de Europa¹ la Comisión Europea, así mismo se utilizarán los recursos pedagógicos para estudiantes del programa ODS².

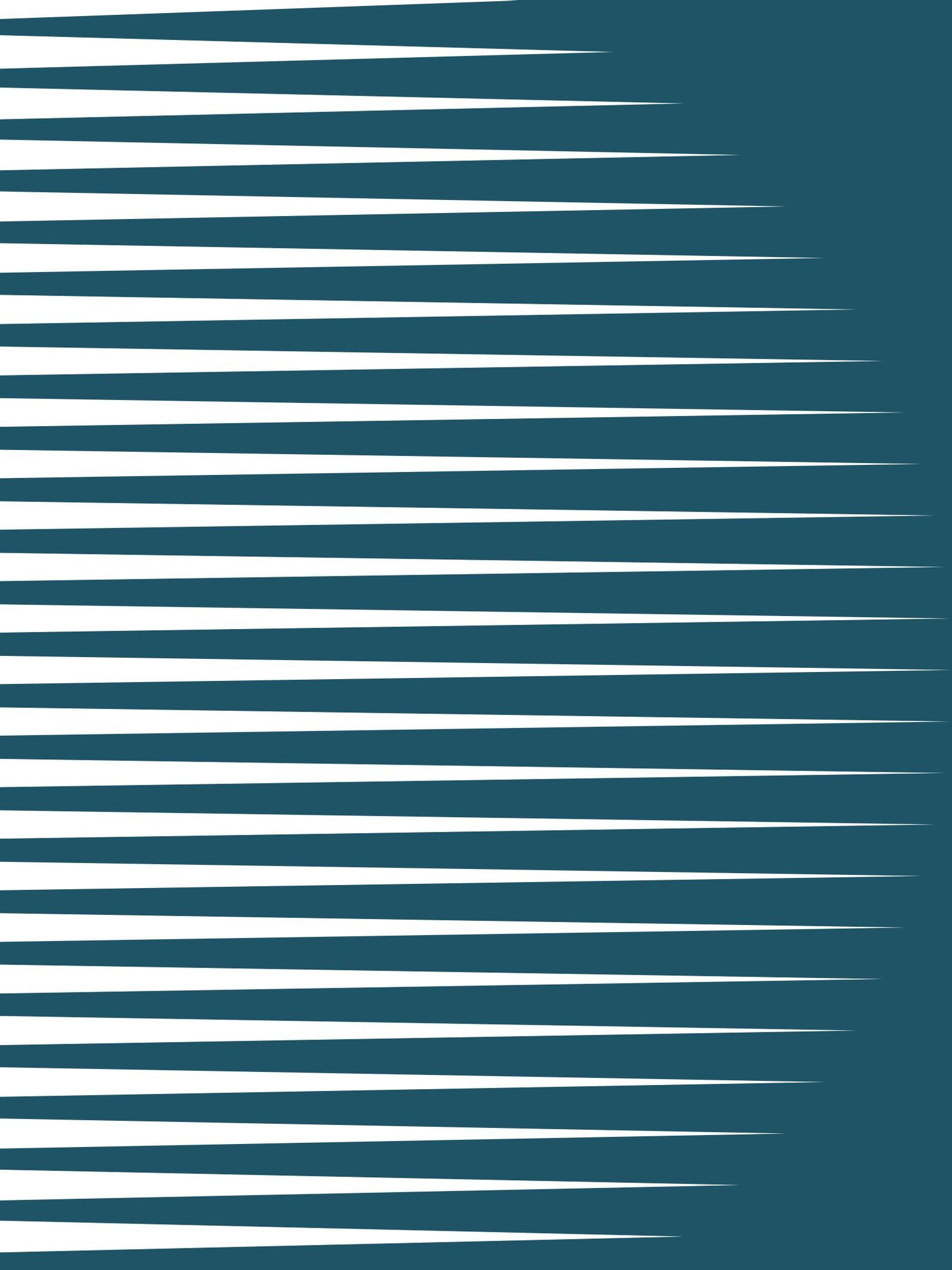
Respecto de la metodología del proyecto se va a seguir un método contrastado y desarrollado por la Asociación Colectivo GENTES que se denomina La Escalera de la Dinamización (Manzano, F. y León, J. 2018)³, y que recoge en 7 procesos el itinerario para una transformación social del territorio:

1. **Acordar un lenguaje común y diagnosticar:** para identificar el punto de partida.
2. **Dar visibilidad y saber impactar:** para maximizar el logro de los objetivos.
3. **Fomentar la creatividad y llevar el mensaje:** para una comunicación global y accesible.
4. **Confrontar, compartir y avanzar:** como herramienta de transformación social.
5. **De lo local a lo global:** para infundir el carácter transformador en los territorios.
6. **Desarrollar la participación social:** para cambiar actitudes y generar sinergias.
7. **Celebrar la transformación:** para hacer propios los logros conseguidos en el proyecto.

1 Manual para la educación en Derechos Humanos con Jóvenes. Consejo de Europa. Consultado el 01/05/2021. En Url: <https://www.coe.int/es/web/compass>

2 Recursos pedagógicos para estudiantes del programa ODS. ONU. Consultado el 01/05/2021 En Url: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/student-resources/>

3 Manzano, F. y León, J. (2018). Primero aprendemos, después lo explicamos. La experiencia desde la educación no formal en Colectivo GENTES. LA ESCALERA. VII Congreso Iberoamericano de Animación Sociocultural “La animación sociocultural como acción transformadora: transformación, movimientos sociales y cambios”. Consultado el 15/02/2021 (<https://docplayer.es/96358281-Vii-congreso-iberoamericano-de-animacion-sociocultural.html>)



Bloque 3

La cooperación descentralizada

3

CAPÍTULO 7

Caracterización de la cooperación de los gobiernos locales de Andalucía a partir de los datos de Ayuda Oficial al Desarrollo en el 2020 y su contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Autora

María Dolores Palacios García | Tutor del trabajo: **Juan de Dios García Serrano**

Licenciada en Filosofía y Ciencias de la Educación, diplomada y especialista en Dirección Pública Local, desarrolló inicialmente su carrera profesional en los ámbitos de la educación y en consultoría en formación profesional y desarrollo de recursos humanos para especializarse en las políticas locales de derechos sociales y atención a las personas. Ha sido responsable de las áreas de Bienestar, Asuntos Sociales y Accesibilidad de la FEMP, directora general del Área de Gobierno de la Familia siendo responsable de la coordinación de las áreas/concejalías de Familia, Asuntos Sociales y Mujer, Educación, Juventud, Deportes y Cultura y en la actualidad pertenece al equipo técnico de la Cooperación Internacional de la FEMP.

Resumen ejecutivo

La cooperación descentralizada para el desarrollo de los gobiernos locales se ha convertido en referente y es seña de identidad de la cooperación descentralizada internacional.

En España, con carácter general, este modelo de cooperación la realiza o promueven las comunidades autónomas y los poderes locales -Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares – de forma directa o indirecta a través de la sociedad civil, ONGD, universidades, sindicatos o entidades privadas. La AGE no se involucra directamente en las políticas y acciones de la cooperación descentralizada, pero es competencia de esta administración la coordinación de los múltiples esfuerzos y la coherencia de políticas con los actores descentralizados, función en la que colabora la Federación Española de Municipios y Provincias como representante de los gobiernos locales.

La FEMP, desde el año 2005, tiene encomendada la labor de recopilar la información de las actuaciones definidas como la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en los entes locales con población superior a 5.000 habitantes.

Este ejercicio permite, no sólo disponer de la información cuantitativa, cuya contribución se suma a los esfuerzos del resto de los actores de la cooperación descentralizada, sino que permite obtener un mapa sobre las tendencias geográficas, sectoriales o de contribución a los ODS de la cooperación descentralizada local.

En este marco se desarrolla el presente trabajo, que usa el término ayuda descentralizada o AOD local como una modalidad de cooperación que implica desembolsos de AOD con cargo a presupuestos públicos dotados en el nivel local y que se focaliza en la experiencia de los gobiernos locales andaluces por su trayectoria de compromiso reconocido a nivel internacional.

La cooperación andaluza durante años ha sido referente por su política de cooperación internacional, es la segunda más importante del ámbito nacional (24,94%) -después de la vasca- según M^a Luz Ortega, directora de la AACID, siendo su cooperación local un ejemplo a nivel europeo.

Del análisis de los datos proporcionados voluntariamente por 18 entidades locales se observa que en esta CA se mantienen los modelos de la cooperación tradicional, aún en un contexto mundial muy diferente, alineado por las agendas internacionales y convulsionado por la crisis global desencadenada por la pandemia de la COVID 19. Un año de impacto y emergencia, en el que la cooperación local andaluza ha hecho viables las prácticas de cooperación y sus estrategias tradicionales para abordar este contexto.

Los datos manifiestan que el tipo de cooperación más utilizado por los entes locales es la cooperación indirecta -concediendo un papel fundamental a las ONGD y la participación ciudadana-, que se canaliza de modo bilateral – con riesgo de dispersión geográfica y sectorial-, que cede todo el protagonismo al proyecto como herramienta de intervención preferente pero también a la sensibilización y la educación para el desarrollo que representan una herramienta importante para avanzar hacia una mayor coherencia de políticas para el desarrollo sostenible.

Es oportuno destacar que, yendo más allá de la interpretación empírica de los datos, la política de los gobiernos locales andaluces excede de ámbito de los flujos cuantificables y se sitúa en el ámbito de los diálogos estructurados entre iguales (convenios-hermanamientos) y en la incidencia política en los diálogos multinivel.

Si bien se observa la reorientación durante el ejercicio 2020 de muchas de las acciones ya hacia objetivos relacionados con el COVID 19 con el fin de hacer viables las prácticas comprometidas, también se identifican convocatorias específicas para en el contexto de COVID 19 que, en muchos casos, bien podrían ser identificadas como acción humanitaria.

Desde el punto de vista geográfico el rasgo más destacado es la concentración en las regiones de América Latina y en los países de Renta Media, además de reproducir la tendencia clásica de atomización y dispersión de las intervenciones favorecida, en gran medida, por el modelo de trabajo con proyectos.

En lo relativo a la distribución sectorial, la ayuda se concentra fundamentalmente en el macro-sector que agrupa programas de educación, salud, otros sectores sociales y gobernabilidad: Infraestructuras Sociales y Servicios. Asimismo, cabe destacar el compromiso de los gobiernos locales andaluces con las poblaciones más afectadas por la crisis del COVID 19 a través de más del 15% de los desembolsos totales.

El documento finaliza con las conclusiones y los retos para el futuro a modo de consideraciones finales.

Presentación

Como trabajo final del DIPLOMA DE ESPECIALIZACIÓN EN COOPERACIÓN DE ACCIÓN INTERNACIONAL MUNICIPAL, se presenta este trabajo con el fin de realizar una aproximación a al panorama general de la cooperación descentralizada de los gobiernos locales andaluces desde el contexto de las aportaciones a la AOD y su contribución a los ODS en el año 2020.

El enfoque del trabajo tiene en cuenta el nuevo marco global impactado por la crisis derivada de la pandemia COVID-19 y de la Agenda 2030 para ofrecer un marco de análisis útil para, desde los datos, recapitular y sistematizar las principales orientaciones de la cooperación local de los gobiernos andaluces desde una visión empírica que parte de la recopilación datos y del análisis del volumen de desembolsos de la AOD 2020 asociados a los elementos clásicos definidos por el CAD y actualizados anualmente por el MAEUC.

En todo caso, se trata de un trabajo más bien descriptivo y su principal misión es explotar las estadísticas de la AOD comunicada para caracterizar la ayuda descentralizada andaluza.

Este trabajo entiende la Agenda 2030 como “el marco y programa” para el cambio de las políticas de desarrollo y la cooperación descentralizada local como un instrumento idóneo para hacerlo realidad (ODS 17.2).

El sistema de la cooperación descentralizada local posee un gran potencial para hacer realidad la Agenda 2030, potencial crucial para incidir e intervenir en de una forma integral en las situaciones y estructuras que propician la desigualdad, que ponen en peligro los derechos humanos y la sostenibilidad humana, social y medioambiental

Este es el contexto en el que opera la cooperación andaluza local con una forma de apoyar los esfuerzos para el desarrollo desde la solidaridad, el internacionalismo de algunos gobiernos locales y la sensibilización y creación de una ciudadanía crítica y comprometida con el desarrollo humano global. Cooperación que se lleva a cabo a través de modalidades y instrumentos que no siempre son los que favorecen la comprensión más adecuada de los ODS.

El reto de los entes locales será revisar y renovar las estrategias, intervenciones e instrumentos desde este nuevo contexto y paradigma de desarrollo, especialmente mediante nuevos criterios, mecanismos y nuevas vías que permitan una cooperación andaluza local eficaz en un marco de acción global

La cooperación descentralizada y la ayuda oficial al desarrollo de los gobiernos locales

La cooperación al desarrollo de los gobiernos locales es una política pública que tiene un impacto positivo en el fortalecimiento institucional, en el acercamiento y la amistad entre las poblaciones, y en la apertura de los ciudadanos hacia la comprensión del rol invaluable de la cooperación al desarrollo para promover un mundo más justo y pacífico. (Jeremy Smith, CIB-CGLU, 2013)

Es largo el proceso de conceptualización del término “cooperación descentralizada” que, con carácter general, es empleado para referirse a la cooperación que realizan todas las administraciones de rango no estatal y abarca diversas

expresiones y prácticas que se han transformado con el paso del tiempo. Del amplio abanico de opciones, opto por desarrollar este trabajo desde la definición del Observatorio de la Cooperación Descentralizada: “*La cooperación descentralizada como modalidad de cooperación liderada por los gobiernos locales, necesaria y complementaria a la cooperación bilateral y multilateral, cuyos objetivos e instrumentos permiten avanzar hacia formas de cooperación más simétricas, donde la reciprocidad y el aprendizaje mutuo se conviertan en ejes centrales de las relaciones entre gobiernos locales*”

Actualmente, a la cooperación descentralizada se le reconoce un amplio abanico de tipologías de intervención y de prácticas, que van desde la acción internacional de los gobiernos locales hasta aproximaciones más cercanas al sistema de cooperación internacional y la ayuda oficial al desarrollo (AOD).

La cooperación descentralizada de los municipios se ha convertido en una característica propia del sistema español a diferencia del resto de los Estados que componen el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y así lo señalaba en el informe examen de la cooperación española de 2007: “Las Comunidades Autónomas Españolas y las Administraciones Locales, a menudo conocidas como actores descentralizados, aunque dentro del sistema estatal, también ofrecen una ayuda significativa que proviene de sus propios recursos. Mientras que algunas regiones establecen sus propias oficinas en países socios, otras regiones delegan la gestión de sus fondos” (OCDE, 2007).

En el contexto de la cooperación internacional, **la Ayuda Oficial al Desarrollo -AOD-** es una modalidad de la cooperación que tiene carácter concesional, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) define en 1971, la AOD como “ los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales, y que en cada operación satisfacen las siguientes condiciones: a) tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar social de los países en desarrollo, y b) son de carácter concesional y contienen un elemento de donación de al menos el 25%.”

El sistema español de AOD es, con diferencia, el más descentralizado del mundo, su grado de descentralización y de canalización a través de organizaciones no gubernamentales de desarrollo -ONGD- supone, para muchos autores y actores del sistema, **una ventaja comparativa** frente a otras modalidades de cooperación internacional, y para otros, **una gran desventaja** por su difícil articulación y consecuente dispersión y solapamiento de las acciones. Pero en lo que hay unanimidad es que este modelo nació con vocación transformadora desde los gobiernos locales (más tarde lo hicieron las comunidades autónomas) como una alternativa a la cooperación internacional del gobierno central y representa una de las señas de identidad de la Cooperación Española.

Como **fortalezas**, refieren Ignacio Martínez y J.A. Sanahuja, que se podría destacar que confiere a la cooperación un carácter plural y diverso, favorece la canalización de la participación de la sociedad civil, aporta importantes capacidades de los actores descentralizados en la gestión de políticas públicas en los ámbitos local y regional, en áreas como la salud, la educación, el empleo, el desarrollo productivo, o el medio ambiente.

Contribuye a dar mayor proyección internacional a los actores locales, y así puede ayudar a que tengan una participación más activa en la gobernanza global; además del importante papel que desarrollan en el apoyo a los actores locales de sus territorios socios en la definición de sus políticas de desarrollo.

Pero en la cooperación descentralizada radican también alguna de las mayores **debilidades** del sistema de cooperación español: se ha generado un modelo disfuncional, atomizado y disperso, con serios problemas de articulación y coordinación de actores, duplicación de esfuerzos, notables deseconomías de escala y costes de transacción elevados. Es un modelo inducido desde la demanda e iniciativas de las ONGD que no responde necesariamente a demandas locales de los países en desarrollo. (Sanahuja, 2012), y, a pesar de tener autonomía e identidad propia y de ser parte del Estado, los municipios y las provincias no tienen capacidad normativa en el marco competencial general.

La conclusión clásica y consensuada es que la cooperación descentralizada, aporta su verdadero potencial cuando se orienta estratégicamente hacia el apoyo a la gobernabilidad local, hacia el fortalecimiento de la sociedad civil y las instituciones locales, o hacia el apoyo al diseño y la gestión de políticas públicas en el ámbito local. (Martínez y Santander, 2009:55-56; Illán, 2006). Cada vez hay mayor consenso y apoyo internacional a su vigencia y su valor añadido: **lo local en lo global o lo global desde lo local**.

La evolución de la AOD descentralizada local

El mayor crecimiento de la AOD descentralizada se produjo en el decenio de 2000. Entre 2001 y 2008 se multiplicó por tres veces en términos absolutos, sólo hubo un descenso entre los años 2005 a 2010 debido al fuerte crecimiento de la AOD de la administración central. 2008 y 2009 marcaron un hito en la historia de la cooperación española, situándola en el sexto lugar entre el grupo de los países donantes a nivel internacional. Si en el año 2008 España destinaba el 0,45% de su Renta Nacional Bruta (RNB) a AOD, a partir de este año se inició “el colapso” de la AOD española: entre el 2008 y 2015 disminuyó un 74% , el descenso histórico fue en el 2015 en el que apenas llegaba al 0,12%, mientras la media de la UE se situaba en el 0.47%, pasado del sexto lugar al 19 entre el grupo de 22 países donantes, muy lejos del objetivo fijado por Naciones Unidas del 0,7% . (CONGDE, 2017).

A modo de resumen y como reflejo de las aportaciones de los gobiernos locales respecto a los otros agentes financiadores de AOD, he seleccionado el año del auge -2008- y año a partir del cual se inicia la crisis económica global; el declive -2018- de la cooperación española; así como el último año informado al CAD, 2019. Observamos el descenso de los compromisos de la cooperación descentralizada local y un repunte que parece indicar cierta tendencia a la recuperación:

Tipo de actor	2008		2018		2019	
	AOD desembolsada 0%	o% respecto a las cifras totales de la CD país	AOD desembolsada 0%	o% respecto a las cifras totales de la CD país	AOD desembolsada 0%	o% respecto a las cifras totales de la CD país
Entidades locales	148.775.501 €	3,1%	80.755.326 €	4,8%	103.687.245 €	3,9%
Total actores	4.761.713.438 €		2.194.161.754 €		2.630.680.146 €	

Fuente: elaboración propia a partir de datos provistos en info@aod

Analizar los actores descentralizados exige considerar por separado las Comunidades Autónomas (CC AA) y las Entidades Locales (EE LL), pues cada una de ellas son muy diversas, complejas y con importantes desigualdades en cuanto a competencias, estructuras, recursos y capacidades. Como ejemplo, no se pueden comparar las posibilidades de “ciudades internacionales” como Sevilla o Córdoba con municipios más pequeños o con la Comunidad Autónoma

de Andalucía. Y si estas diferencias se explican en lo referente a los recursos, el esfuerzo de ayuda dependerá en gran medida de la voluntad política y del respaldo social, que será muy distinto entre los actores descentralizados, de la misma manera que varían significativamente sus preferencias en cuanto a prioridades geográficas y sectoriales.

Este escenario de fuertes descensos de AOD y de cuestionamientos sobre la pertinencia y viabilidad de la cooperación internacional de todos los actores, en un contexto global actual muy complejo e incierto a nivel nacional, parece vaticinar una nueva evolución negativa a corto plazo y poner en riesgo su viabilidad.

De hecho, de las lecturas realizadas en la elaboración de este trabajo, y de los datos voluntariamente aportados por los entes locales, se deduce que hay una brecha en el discurso de los actores a favor de la cooperación descentralizada de los gobiernos locales y la práctica de esta cooperación descentralizada.

La nueva métrica del Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible

Si bien el objetivo de este trabajo se conforma desde la métrica clásica de la AOD, procede en esta introducción, señalar que la complejidad de la Agenda 2030 (como marco de desarrollo y referencia de la cooperación internacional) que identifica problemas, metas y soluciones para avanzar hacia una sociedad más justa, próspera y pacífica e incide en todos los ámbitos: en lo social, en lo económico o en el medio ambiente, abordando los grandes retos de presente y futuro de esta sociedad global, exige definir y trabajar con nuevas herramientas que reflejen la totalidad de los recursos oficiales movilizados por los actores oficiales. En este sentido, la OCDE ha propuesto un nuevo concepto, el **Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible** (TOSSD en sus siglas en inglés).

Así **TOSSD** se define como un nuevo marco internacional de medición que proporciona una imagen completa de todos los recursos oficiales y la financiación privada movilizada a través de intervenciones oficiales en apoyo del desarrollo sostenible y de los ODS y complementa el sistema de AOD al capturar también otros tipos de apoyo, incluidos los flujos no concesionales de la cooperación Sur-Sur, la cooperación triangular y la financiación privada movilizada a través de intervenciones oficiales.

El contexto de la cooperación descentralizada local en el año 2020

La recogida de datos de la AOD del año 2020 aportada por los gobiernos locales andaluces se realiza un año después del marcado por un hecho excepcional -la pandemia **COVID-19**- que afecta a toda la humanidad, con consecuencias desastrosas a nivel mundial, especialmente en las regiones, países y territorios en desarrollo con mayor incidencia de la pobreza y las desigualdades, con sistemas de salud y protección social incapaces de hacer frente al enorme reto causado por esta pandemia y con mayor potencial para que se reviertan los progresos sociales de reducción de la pobreza y el hambre, de cumplimiento de los derechos humanos y de gobernabilidad democrática, conseguidos en las últimas décadas.

Se señala en la *Estrategia de Respuesta Conjunta de la Cooperación Española a la Crisis del COVID-19* que “algunas proyecciones iniciales de las Naciones Unidas cifran en 250.000 millones de dólares la caída de ingresos en los países en desarrollo y prevén la extensión de su impacto también en el derecho a la educación, a la brecha en las desigualdades -en particular las que afectan a las mujeres- y a los progresos en igualdad de género y a los derechos humanos” (MAEC_Ministerio de Asuntos Exteriores, 2020).

Y anticipó Oxfam que “40 millones de personas podrían perder la vida y 500 millones de personas verse arrastradas a la pobreza. El coronavirus podría tener un impacto devastador a nivel mundial a menos que se tomen medidas inmediatas y drásticas. Si bien nadie es inmune a los impactos de la pandemia, esta tendrá indiscutiblemente mayores repercusiones para las personas en situación de pobreza, exacerbando aún más unos niveles de desigualdad ya extremos” (Oxfam, 2020).

Esta realidad ha puesto de manifiesto los graves problemas que ya afectaban a un mundo de desigualdades, de brechas de género, de emergencia ambiental o de crisis democráticas ha roto la más mínima duda sobre lo interconectado que está ese mundo y ha evidenciado una realidad que la cooperación internacional siempre ha denunciado: que el modelo de desarrollo actual es insostenible y tiene consecuencias desastrosas, no solo en los territorios y países en desarrollo, sino para todo el planeta.

La pandemia y sus crisis asociadas ha puesto de relieve que **la cooperación** debe de ser una **política estratégica** para apoyar a las sociedades que más están sufriendo sus consecuencias, que es esencial para promover bienes públicos globales -como la salud- y para impulsar comunidades y sociedades más resilientes y coherentes con el desarrollo sostenible, la igualdad, los derechos humanos y la democracia.

Su dimensión y complejidad ha subrayado la necesidad de abordar los problemas desde una **perspectiva integral**, coordinada a nivel internacional, transversal, con la implicación de todos los ámbitos, sectores y actores de la sociedad – público, privado y ciudadanía –

Ante esta situación, los gobiernos locales han demostrado estar en la vanguardia de la gestión de la crisis y ser línea fundamental de la resiliencia de las comunidades, de la gobernabilidad y de la respuesta pública. La acción de la cooperación descentralizada municipal no se ha limitado a la respuesta sanitaria inmediata, tiene un valor añadido fundamental ya que se centra en la transferencia de conocimientos, el intercambio de experiencias y el refuerzo mutuo basado en las relaciones horizontales.

Por ello, en este contexto tan convulso y complejo, con la tendencia negativa de aportaciones a la AOD, se empodera la cooperación descentralizada que permite a los gobiernos locales nacionales y los de los países asociados trabajar juntos y reforzarse mutuamente mediante intercambio de iniciativas y desarrollo de proyectos concretos anclados en las necesidades y capacidades locales, a la vez que involucra a los actores del territorio.

Este planteamiento este tipo de cooperación cobra especial relevancia en el contexto de oportunidad que es la **Agenda 2030** para el Desarrollo Sostenible, un marco político y de acción que identifica 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas fundamentales para el cambio hacia un modelo de sociedad y convivencia global para el desarrollo sostenible que interpelan a todos los actores de la sociedad y de manera muy directa lo hacen a los actores locales.

Inciendo en su oportunidad para avanzar hacia un modelo de convivencia global más justo y sostenible, cabe señalar el reconocimiento de la multidimensionalidad de los procesos de desarrollo sostenible y su apuesta por la integralidad para abordar los problemas, que concibe que solo desde una acción colectiva multinivel y multiactor pueden articularse las respuestas y las soluciones frente al actual contexto de crisis múltiple.

«La Agenda 2030 nos obliga a mirar más allá de las fronteras nacionales y los intereses a corto plazo y actuar en solidaridad para el largo plazo. No podemos seguir permitiéndonos pensar y trabajar en silos»

Banki Moon, Asamblea General de Naciones Unidas de 2015

Así, la **Agenda 2030** se muestra como el marco oportuno para las soluciones sostenibles, pero el trabajo lo han de impulsar los distintos actores, y por ello “los actores locales encuentran en esta agenda un marco adecuado que les permite para formar parte sustancial y activa a los problemas globales a la vez que les guía su búsqueda de soluciones locales”.

Muestra de ello son la incorporación del ODS11 en la Agenda 2030, específicamente dedicado a las ciudades o el ODS 17, muy claro en ese sentido (revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo) como lo es la llamada que realiza para que la comunidad internacional cumpla sus compromisos en materia de Ayuda Oficial al Desarrollo (ODS17.2) o el llamamiento que hace la Agenda a desarrollar una articulación multinivel para su correcta implementación y para el logro de los 17 ODS, así como la aprobación de la Nueva Agenda Urbana en la Conferencia de Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible-Hábitat III, en 2016.

El enfoque multinivel que asume la Agenda 2030 reconoce la importancia de los actores locales, con independencia de su dimensión y sus capacidades, en la respuesta a los problemas de la sociedad y se centra en los actores locales como parte de la acción colectiva global.

La cooperación local andaluza a partir del los datos de la aod 2020

La cooperación municipal andaluza tiene un largo recorrido y acumula suficientes experiencias como para representar fortalezas importantes en el seno de las corporaciones municipales nacionales. Quiero destacar el impulso que se dio a la cooperación descentralizada después de la debacle del 2008 proponiendo en 2013 el **Pacto Andaluz por la Solidaridad y la Cooperación Internacional**, un compromiso político claro, construido conjuntamente con las universidades andaluzas, los ayuntamientos, los agentes sociales, las agencias multilaterales de Naciones Unidas y la Junta de Andalucía que dotó de estabilidad económica a la cooperación descentralizada y que sería el gran referente de la cooperación andaluza en los próximos años.

En este proceso de fortalecimiento de la cooperación andaluza jugaron un importante papel -además de la sociedad civil, la CA y las universidades- 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 cuarenta 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 los ODS. (III Plan Andaluz de Cooperación Internacional-PACODE).

La Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación es la administración competente en materia de cooperación internacional, pero es la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID) el órgano encargado de coordinar y fomentar las políticas de solidaridad internacional de la Junta de Andalucía cuya misión es “ la erradicación de la pobreza y a la consolidación de los procesos encaminados a asegurar un desarrollo humano sostenible” (Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo).



Fuente: Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo-AACID-

En el caso de los entes locales andaluces, de la misma forma que el resto de los entes locales del país, no existe un modelo único organizativo de la cooperación para el desarrollo, en todos los casos y bajo el criterio de autonomía local, los modelos responden a criterios organizativos políticos, relacionados con el peso que se otorga a la política de cooperación y a criterios técnicos vinculados a la gestión de los procedimientos de la cooperación en su sentido más práctico. En algunos casos existen concejalías específicas de cooperación para el desarrollo pero en la mayoría la cooperación está vinculadas o adscritas a áreas relacionadas con lo social, la participación ciudadano o las relaciones institucionales, hecho éste que determina el rango de la política y su percepción ciudadana.

Objetivo

El objetivo principal del presente trabajo es presentar un acercamiento al panorama general de la cooperación descentralizada de los gobiernos locales andaluces desde el contexto de las aportaciones a la AOD y su contribución a los ODS en el año 2020.

Partiendo recopilación datos y del análisis del volumen de desembolsos de la AOD 2020 asociados a los elementos clásicos definidos por el CAD y actualizados anualmente por el MAEC, se estudian las principales orientaciones de la cooperación local de los gobiernos andaluces.

Metodología y consideraciones previas

El presente estudio NO hace un análisis de la cooperación andaluza, se refiere específicamente a la cooperación descentralizada de los entes locales andaluces que voluntariamente han proporcionado los datos de AOD a través de la plataforma de cooperación de la FEMP.

Este trabajo es desarrollado como parte de un amplio trabajo de seguimiento de la política de cooperación descentralizada en el ámbito de los gobiernos locales a nivel nacional.

Antes de presentar la información extraída es importante señalar que, en la fecha de elaboración de este informe, los datos referentes al año 2020 tienen carácter provisional pues aún no han sido publicados (en info@oad) pues, habiendo ya sido remitidos al CAD por el MAEC, estos no han sido validados por este órgano, por lo cual su objetivo y valor es exclusivamente académico, como trabajo final del “Diploma de Especialización en Cooperación y Acción Internacional Municipal”.

Para su elaboración se han utilizado los criterios de recogida de datos y contabilización de la AOD que rigen su volcado al sistema inf@aod mediante el cual la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) reúne y ordena la información relativa a los flujos de AOD de la Cooperación Española, posteriormente publica su informe anual de seguimiento e informa al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Instrumento metodológico:

La metodología para la construcción de la información de este estudio fue la ya definida por la FEMP en el marco de su encomienda para la recopilación de datos de la AOD de los gobiernos locales españoles y se basó en la cumplimentación de cuestionarios a través de la plataforma <http://cooperacion.femp.es> que, diseñada a tal efecto, permite a los gobiernos locales introducir e informar directamente los datos de AOD, referentes a la dotación presupuestaria prevista y ejecutada anualmente, el contenido de las actuaciones desarrolladas, las zonas geográficas destinatarias de la ayuda y, además, compartir el modelo y experiencias de acción en cooperación local al desarrollo, ayuda humanitaria y sensibilización y educación para el desarrollo.

Se solicitó participar en la encuesta a los ayuntamientos de municipios con población mayor de 5.000 habitantes y a las diputaciones provinciales de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En primer término, la etapa de recolección inicial de datos se realizó entre el 26 de marzo y el 28 de mayo pero hubo de ser ampliada hasta el 30 de junio, realizándose el proceso de validación y corrección de los datos de forma paralela a la cumplimentación de los mismos.

En la comunicación remitida a los alcaldes y presidentes de los entes locales se indicaron las claves individualizadas de acceso a la plataforma y el fin de apoyar en la cumplimentación, en la se incorporó en la web de la FEMP la información técnica complementaria actualizada a la que se podía acceder a través de este enlace *ANEXOS AOD 2020*.

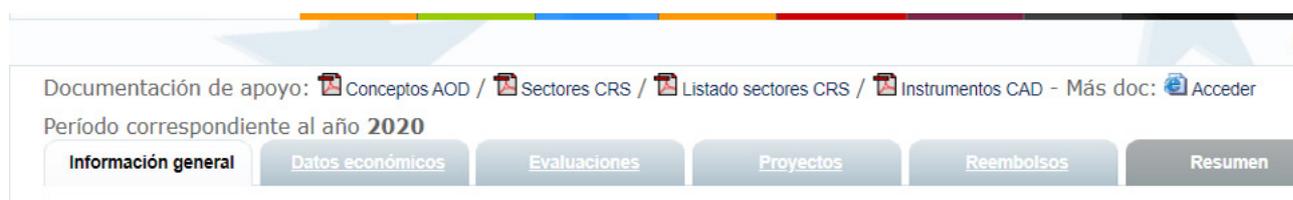


Imagen extraída de la plataforma de cooperación de la FEMP

Las técnicas de investigación y de análisis utilizadas para la realización del estudio fueron: proceso virtual de recogida de datos, asesoramiento y acompañamiento para la cumplimentación de los formularios, validación de la información, volcado a la plataforma de la SGCID y análisis estadístico descriptivo identificando los datos relevantes de las variables de la información.

Sintetizando criterios de análisis:

- El análisis se ha centrado en la ejecución de la AOD y se ha ceñido, únicamente, a los datos de las administraciones locales informantes.
- A efectos de comparación se ha recurrido también los presupuestos del año 2019.
- Se utiliza el cálculo del porcentaje destinado a AOD utilizando como referencia el presupuesto desembolsado por la entidad local.
- Se entiende y contabiliza como AOD todos aquellos gastos que vayan destinados a esta política, no sólo las convocatorias de proyectos de cooperación internacional, sino también a ayuda humanitaria, sensibilización y educación para el desarrollo y la ciudadanía y otras inversiones que puedan fortalecer esta área de la administración (personal y los gastos que se requieran para poder llevarla a cabo como son los de funcionamiento). Las aportaciones a FAMSÍ aparece parcialmente reflejada al figurar este fondo también como entidad ejecutora de alguno de los proyectos.

Incidencias:

Cabe señalar que el proceso de recogida de datos y obtención de información ha sido largo y complejo: las alteraciones en los procedimientos administrativos provocadas por la pandemia retrasaron las convocatorias, las reorientaciones de los proyectos en ejecución y las modificaciones en la formulación de las convocatorias, la paralización y en algunos casos suspensión de los proyectos en marcha o los cambios en la persona responsable entre otras incidencias, agregó mayor dificultad a un proceso que representa una dificultad recurrente para su recogida y tratamiento.

Los entes locales informantes:

El presente trabajo se ha realizado mediante la consulta a los 264 entes locales, de los cuales son 8 las diputaciones provinciales y 256 ayuntamientos de municipios con población superior a 5.000 habitantes, a las que se solicitó información respecto a presupuesto, proyectos y actuaciones llevadas a cabo durante el año 2020.

Como resultado del proceso de consulta se obtuvieron datos completamente cumplimentados del 6,8% de los entes invitados a participar, 18 entes locales, con una población de 7.751.216 habitantes, que se distribuyen en la siguiente relación:

Diputaciones Provinciales: Córdoba, Huelva, Cádiz, Jaén, Granada y Málaga

Ayuntamientos - capitales de provincia: Córdoba, Sevilla, Málaga y Cádiz

Ayuntamientos: Casares, Montilla, Ubrique, Lucena, Roquetas del Mar, Huéscar y Brenes

Los desembolsos AOD de los entes locales andaluces: 2019-2020

Para conocer el peso de la cooperación de los entes locales andaluces respecto al país, se incluyen los datos oficiales de la AOD de los gobiernos locales de año 2019 comparados con los datos del último volcado provisional de la AOD del año 2020 remitido al CAD.

En el año 2020, de acuerdo con la suma de los desembolsos ejecutados por los entes locales que voluntariamente informaron a la FEMP, ascendió a 100.397.498, 47€, cifra sensiblemente inferior a la aportada en el año 2019 – 103.687.244 € -

La relación de entes locales informantes varían levemente manteniéndose las corporaciones con mayor aportación cuyos desembolsos disminuyen sustantivamente en el año 2020. Es importante valorar las diferencias producidas en estas entidades y ampliar esta encuesta para valorar objetivamente las causas. De la información obtenida a través del proceso de asesoramiento y seguimiento de los datos de puede colegir que:

- El impacto de la pandemia ha condicionado los procesos administrativos de ejecución presupuestaria de los proyectos 2019 y retrasos en las resoluciones 2020. En muchos casos ha impedido tramitar los desembolsos previsto en el momento de la resolución de las convocatorias.
- El mismo hecho ha motivado retraso en las nuevas convocatorias, fundamentalmente por su reorientación o elaboración de convocatorias específicas.
- Dificultad en la gestión a través de teletrabajo y reducción de personal.

En algunos casos el punto de partida -2019- es tan bajo que apenas es perceptible, no en otros -como la Diputación de Málaga o el Ayuntamiento de Córdoba – que, siendo tradicionalmente gobiernos locales muy comprometidos con la cooperación, han disminuido sustancialmente sus desembolsos en el año 2020.

En general, han sido consecuencia de un año complejo generado por el impacto de la COVID-19 que ha contribuido a que la AOD de los entes locales andaluces ha pasado de representar más del 10% de la AOD 2019 al casi 7.5% de la AOD 2020, diferencia ésta muy superior a la diferencia país que es de 3.17%.

€MM	2019	2020	Diferencia (%)
Total país	103,69	100,40	-3,17%
Andalucía	10,37	7,48	-27,90%
EELL Andaluces/ Total país (%)	10,00%	7,45%	-

Comparación AOD local país vs Andalucía (años 2019-2020)

La composición de la AOD en el año 2020

Igual que la definición del concepto económico de la AOD, las modalidades y los instrumentos de la cooperación también cuentan con un nivel de definición previo muy consensuado. A través de este apartado se pretende expresar la composición de la AOD de los gobiernos andaluces, desde los criterios indicados desde el CAD. Partiendo de la modalidad de cooperación informada, se muestran los datos relacionados con el modo de canalización, los instrumentos, tipos y vías de canalización de la ayuda.

Las modalidades de la cooperación de los entes locales andaluces

En relación con las modalidades, se recogen las definidas en función del tipo de ámbito de actuación en la que se inscribe las intervenciones. Observamos que la gran mayoría de las políticas municipales de cooperación optaron por las acciones propias de su política en función del tipo de ámbito de actuación en el siguiente orden:

- a) acciones de cooperación al desarrollo: 6.040.811,91€
- b) acciones de educación y/o sensibilización: 1.249.690,95€
- c) acciones de ayuda humanitaria o de emergencia: 709.550,19€
- d) otras acciones – se incluyen las aportaciones a FAMSI - : 471.951,05€
- e) gastos administrativos: 70.957,50€

De estas cifras se deduce, además y anticipando **el modo de canalización** de la ayuda que veremos más adelante, que el tipo de modalidad predominante en función de la relación con los socios es la **cooperación indirecta**, es decir, aquella en la que un tercer actor asume la gestión principal de los recursos y el protagonismo de la intervención, siendo el principal papel del gobierno local de financiador. Si perjuicio mantener el valor de la tradición y experiencias de los gobiernos locales andaluces en cooperación directa, cuya base descansa principalmente en procesos formativos o de acompañamiento desarrollados por personal técnico de los gobiernos locales y regionales andaluces, y considerando que ésta fundamentalmente se ejecuta a través este tipo de intervenciones de cooperación técnica, su ausen-

cia en el año 2020 es proporcional a las circunstancias de la pandemia, especialmente a la ausencia de movilidad y la paralización de estas intervenciones con los territorios socios.

La Canalización de la Ayuda

Se muestra en este epígrafe, la composición de la AOD considerando varios criterios, como es su modo de canalización, es decir, la forma en la que el país donante (en este caso, la entidad local) proporciona la AOD al territorio o agente socio para actuaciones concretas y específicas.

Modo de canalización	Presupuesto desembolsado	%
Bilateral	7.428.607,65 €	99,32%
Bilateral, apoyo general a ONG;PPP...	50.500.00 €	0,68%
Multilateral	0,00 €	0,00%
Total	7.479.107,65 €	100%

Presupuesto desembolsado por modo de canalización en 2020

Los datos muestran el peso casi absoluto de modo de **canalización bilateral** de la AOD local, en la línea de los datos obtenidos en el año 2018 (99,86%) y en 2019 (99,71%). Se confirma así, que el tipo de cooperación mayoritariamente desplegado por los municipios y sobre el que se basa la gran parte de las directrices, los recursos y los instrumentos de la cooperación descentralizada y que la cooperación descentralizada de los gobiernos locales y de las comunidades autónomas está sosteniendo la aportación española en materia de ayuda bilateral. (Coordiadora, 2021).

Esta afirmación permite resaltar el principio solidario de la cooperación local es un tipo de política fundamentalmente alineada con los objetivos de reducción de la pobreza, las desigualdades y otros fines propios del concepto de la ayuda.

Cabe señalar que el rasgo fundamental de este tipo de cooperación es que no participa en ella ningún organismo multilateral ni red internacional alguna

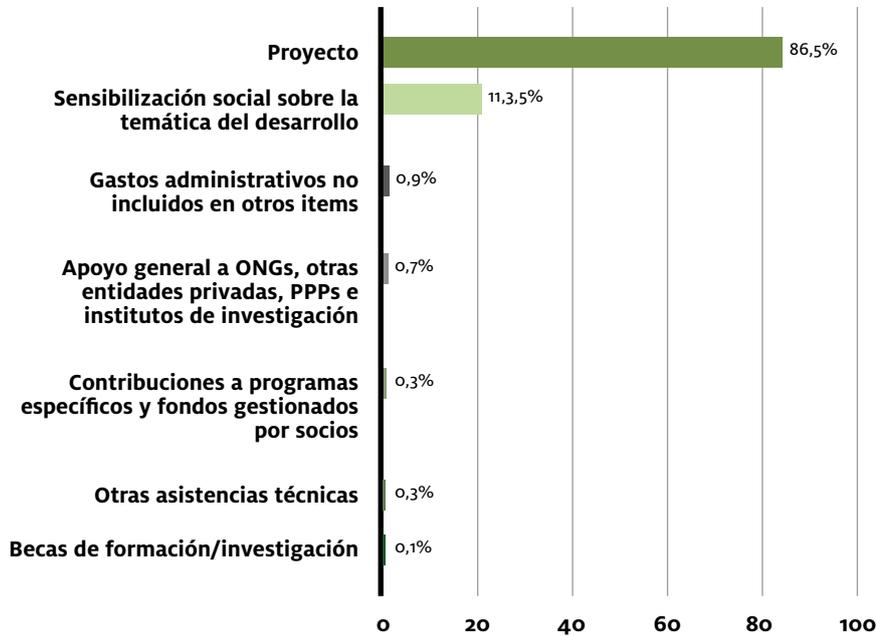
Instrumento de canalización de la AOD

Los instrumentos identifican la modalidad que se utiliza en la prestación de la ayuda. Permiten clasificar los flujos de la entidad local al socio receptor de los fondos, que necesariamente no tiene que ser el beneficiario final

Observamos que el instrumento confirma la prelación de modalidades indicadas con anterioridad: el más utilizado en la cooperación descentralizada local es **el proyecto**, que se caracteriza por un ciclo de intervención muy determinado en el tiempo y en el espacio para la consecución de un objetivo definido inicialmente, y articulado a partir de actividades orientadas al cumplimiento de dicho objetivo.

De ser inicialmente un instrumento de gestión, el proyecto ha pasado a ser el centro de la relación de la administración local con la entidad/ONGD materializándose a través de las convocatorias de subvenciones.

Seguido de la **sensibilización y educación para el desarrollo**, reflejo de otra de las características de la cooperación descentralizada local, ya mencionada como es la proximidad a la ciudadanía y a las necesidades locales. En el caso de este tipo de intervenciones, la proximidad se traduce en posibilidad de conectar con todos los actores - incluidos los que está fuera del ámbito de la solidaridad internacional - y lograr avanzar hacia un carácter más integral de la política de cooperación como reclama la Agenda 2030.



Presupuesto desembolsado (%) por instrumento en 2020

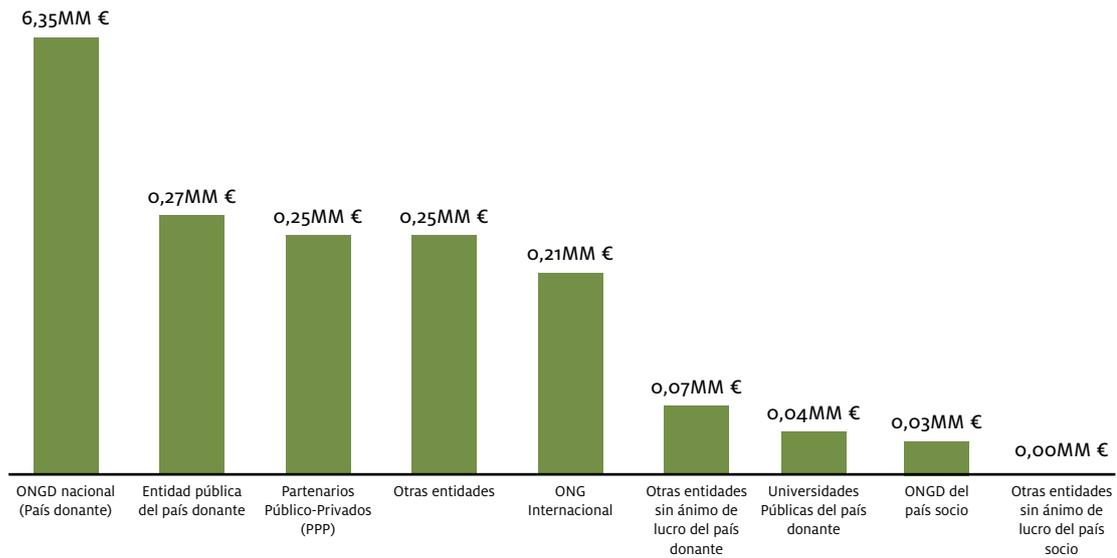
Aunque no muy significativo, se contemplan desembolsos para el **Apoyo general a ONGD y a Fondos**. En la muchos de los casos, el apoyo a los fondos son destinados al fondo de cooperación andaluz. Si bien FAMSÍ como fondo y como red municipal de cooperación es un actor en sí mismo y responde de diferentes formas y modalidades de cooperación, puede señalarse también como un instrumento de la cooperación descentralizada de Andalucía.

Tipo de canalización de la AOD

Según la definición del CAD, el tipo y las vías de canalización de la ayuda responden a las características de la entidad que recibe los fondos. En el caso de la AOD de los gobiernos locales se desglosa en: Sector Público; ONGD y Sociedad Civil; Partenariado Privado y Redes; Universidades y Otros.

Muestran los datos el peso de las **ONGD y Sociedad Civil** frente al resto de vías, hecho que refuerza la hipótesis del papel fundamental del tercer sector en este tipo de cooperación descentralizada, especialmente se canaliza la AOD local a través de las ONGD del país donante con diferencia respecto a las ONGD internacionales.

La representación de entidades públicas del país donante se debe en gran medida a las intervenciones de sensibilización realizadas en el municipio/municipios de la administración local donante.



Presupuesto desembolsado por tipo de canalización en 2020

Se manifiesta en las cifras anteriores que la principal vía de canalización son las ONGD utilizando como instrumento prioritario los proyectos, esto es, las convocatorias de subvenciones.

Zonas Geográficas

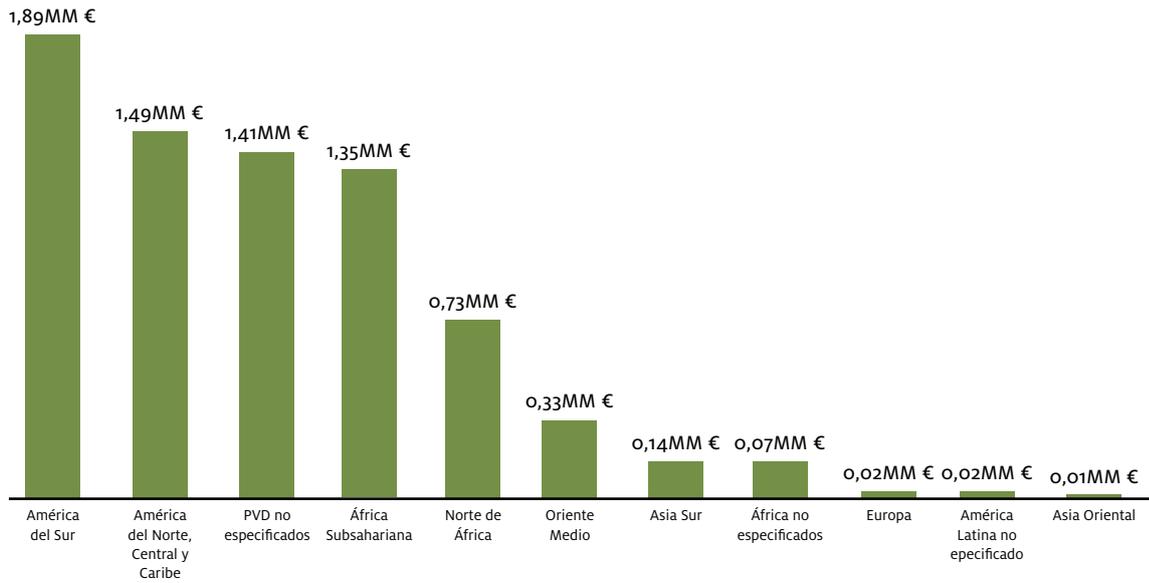
Desde sus inicios, la cooperación andaluza ha intervenido especialmente las siguientes zonas geográficas: **América Latina, Norte de África y Oriente Medio y África Subsahariana**. Regiones delimitadas en los Planes Directores de Cooperación Andaluza, al amparo por otra parte de los **criterios establecidos por la Cooperación Española**.

En el V Plan Director de la Cooperación Española incorpora la Agenda 2030, en coherencia con el marco estratégico establece los países socios de cooperación, en torno a cuatro variables: pobreza, desarrollo humano, desigualdad y vulnerabilidad. En el caso de España la cooperación abarca los Países de Renta Media (PRM) junto con otros Países de Asociación Menos Avanzados (PMA).

Los PMA, donde se sitúan algunos socios africanos y Haití y donde la AOD es uno de sus principales ingresos externos, no son los principales destinatarios de la AOD andaluza, siendo éstos los PRM.

Nivel de Renta	Presupuesto desembolsado	%
Países de Renta Media-Baja	2.955.551,08 €	39,52%
Países de Renta Media-Alta	1.797.702,70 €	24,04%
No especificado por países de destino	1.588.936,13 €	21,24%
Países Menos adelantados	1.120.917,74 €	14,99%
Países de Renta Baja	16.000,00 €	0,21%
Total	7.479.107,65 €	100,00%

Tabla 8: Presupuesto desembolsado por nivel de renta en 2020



Presupuesto desembolsado por área geográfica en 2020

Entre los que incluyen algunos países de Centroamérica y el Caribe y América del Sur, más Filipinas y Marruecos, que son los que mayor peso tienen en la distribución de la AOD local andaluza.

Según el destino de la AOD en función del área geográfica, el grupo de países de América Latina, sin especificar por países o por renta, acumula el 45,33% y los Países en Vías de Desarrollo (PVD) el 18,90% y África Subsahariana el 17,98 %

En Andalucía, se establece en su II Plan de Cooperación un 40% para PMA y un 50% para África Subsahariana, no parece que los municipios informantes sigan con rigor las directrices que establece el Plan Autonómico.

Por otra parte, los datos comunicados manifiestan que los **451 proyectos** informados se desarrollan en **62 países**.

Sectores

La respuesta a la cuestión “en qué ámbitos particulares de la economía o de la estructura social del país beneficiario esta transferencia va a estimular el desarrollo” determina el sector de destino de la ayuda (CAD-CRS).

Desde este punto de vista, la ayuda descentralizada se concentra en dos sectores principales: en primer lugar, con la aportación del 60,69%, el macro-sector CAD-100 de desembolsos AOD, que agrupa programas de educación, salud, otros sectores sociales y gobernabilidad: **Infraestructuras Sociales y Servicios**. En el año 2019 los desembolsos a este sector fueron sensiblemente inferiores – 41,4%-, diferencias que se deben a la reorientación de los proyectos debido a la pandemia COVID-19.

Se han recogido los datos de los proyectos destinados específicamente a paliar y prevenir los efectos de la pandemia, manifestándose que el 15,43% de las intervenciones comparten este objetivo y se incorporan el sector con mayor desembolso AOD 2020 a través de los CRS relacionados con la salud y las enfermedades.

Presupuesto desembolsado	%
1.154.215,15 €	15,43 €

Presupuesto desembolsado para la intervención relacionada con la COVID-19

Por otra parte, se observa un incremento significativo en los CRS relacionados con el ámbito de la educación básica.

En segundo lugar, con un porcentaje muy alejado del anterior, el 16% que es destinado al sector 998 – Sin asignar/sin especificar – pero procede señalar que mayoritariamente -11,26%- los desembolsos se dirigen a desarrollar **acciones de sensibilización y educación para el desarrollo**.

Y, en tercer lugar, señalar el aumento de la Ayuda de Emergencia 2020 -7,8%- respecto a la desembolsada en 2019 – 5,5%-

Presupuesto desembolsado por sector en 2019_2020

Sector CAD II	Pres. desem. 2019	%	Pres. desem. 2020	%
100 - Infraestructuras Sociales y Servicios	€ 4.298.433,77	41,44%	€ 4.538.938,49	60,69%
111 - Educación, nivel no especificado	€ 587.599,10	5,66%	€ 569.307,13	7,61%
112 - Educación básica	€ 480.952,58	4,64%	€ 1.001.968,76	13,40%
113 - Educación secundaria	€ 363.901,04	3,51%	€ 125.386,54	1,68%
114 - Educación post-secundaria	€ 0,00	0,00%	€ 69.122,70	0,92%
121 - Salud, general	€ 294.107,81	2,84%	€ 103.390,19	1,38%
122 - Salud básica	€ 438.023,31	4,22%	€ 1.019.813,21	13,64%
123 - Enfermedades no transmisibles	€ 21.000,00	0,20%	€ 163.739,75	2,19%
130 - Programas/Políticas sobre población y salud reproductiva	€ 325.106,57	3,13%	€ 171.894,05	2,30%
140 - Abastecimiento de agua y saneamiento	€ 570.959,24	5,50%	€ 284.247,59	3,80%
151 - Gobierno y Sociedad Civil, general	€ 841.740,52	8,11%	€ 729.738,05	9,76%
152 - Prevención y resolución de conflictos, paz y seguridad	€ 18.000,00	0,17%	€ 17.545,82	0,23%
160 - Otros servicios e Infraestructuras Sociales	€ 357.043,60	3,44%	€ 282.784,70	3,78%

Sector CAD II	Pres. desem. 2019	%	Pres. desem. 2020	%
200 - Infraestructuras Económicas y Servicios	€ 52.396,00	0,51%	€ 0,00	0,00%
236 - Calefacción, refrigeración y distribución de energía	€ 2.500,00	0,02%	€ 0,00	0,00%
250 - Empresas y otros servicios	€ 49.896,00	0,48%	€ 0,00	0,00%
300 - Sectores Productivos	€ 676.141,79	6,52%	€ 531.665,45	7,11%
311 - Agricultura	€ 609.166,17	5,87%	€ 444.176,06	5,94%
312 - Silvicultura	€ 3.604,46	0,03%	€ 0,00	0,00%
313 - Pesca	€ 0,00	0,00%	€ 0,00	0,00%
321 - Industria	€ 21.871,16	0,21%	€ 37.489,39	0,50%
332 - Turismo	€ 41.500,00	0,40%	€ 50.000,00	0,67%
400 - Multisectorial	€ 1.804.540,34	17,40%	€ 229.429,54	3,07%
410 - Protección general del medio ambiente	€ 32.691,62	0,32%	€ 50.500,00	0,68%
430 - Otros multisectorial	€ 1.771.848,72	17,08%	€ 178.929,54	2,39%
500 - Ayudas en Forma de Suministro y bienes y programas	€ 250.707,18	2,42%	€ 329.168,30	4,40%
520 - Ayuda alimentaria para el desarrollo / Ayuda a la seguridad alimentaria	€ 250.707,18	2,42%	€ 329.168,30	4,40%
700 - Ayuda de Emergencia	€ 574.184,22	5,54%	€ 583.152,13	7,80%
720 - Ayudas de emergencia	€ 539.298,54	5,20%	€ 428.174,13	5,72%
730 - Ayuda a la reconstrucción y rehabilitación	€ 34.885,68	0,34%	€ 95.000,00	1,27%
740 - Prevención de desastres	€ 0,00	0,00%	€ 59.978,00	0,80%
910 - Costes Administrativos Donantes	€ 680.501,11	6,56%	€ 70.957,50	0,95%
910 - Costes administrativos donantes	€ 680.501,11	6,56%	€ 70.957,50	0,95%
91010 - Costes administrativos	€ 680.501,11	6,56%	€ 70.957,50	0,95%
930 - Apoyo a refugiados (en el país donante)	€ 73.727,23	0,71%	€ 0,00	0,00%
930 - Ayuda a refugiados en el país donante	€ 73.727,23	0,71%	€ 0,00	0,00%

Sector CAD II	Pres. desem. 2019	%	Pres. desem. 2020	%
93017 - Ayuda a refugiados en el país donante - rescate en el mar	€ 59.350,00	0,57%	€ 0,00	0,00%
93013 - Ayuda a refugiados en el país donante - salud	€ 2.377,23	0,02%	€ 0,00	0,00%
93012 - Ayuda a refugiados en el país donante - capacitación	€ 6.000,00	0,06%	€ 0,00	0,00%
93010 - Ayuda a los refugiados en el país donante (no asignables por sector)	€ 6.000,00	0,06%	€ 0,00	0,00%
998 - Sin Especificación / No Clasificados	€ 1.962.759,19	18,92%	€ 1.195.796,24	15,99%
998 - Sin asignar/sin especificar	€ 1.962.759,19	18,92%	€ 1.195.796,24	15,99%
99820 - Sensibilización sobre los problemas relacionados con el desarrollo	€ 1.657.337,19	15,98%	€ 842.345,19	11,26%
99810 - Sectores no especificados	€ 305.422,00	2,94%	€ 353.451,05	4,73%

Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Si bien la Agenda 2030 es un marco que ofrece la oportunidad de avanzar hacia un modelo de convivencia global más justo y sostenible e interpela de manera directa a los gobiernos locales, la aportación a la consecución de sus objetivos y su gestión depende de cómo los actores – en este caso, los gobiernos locales- la orienten e impulsen para lograr hacer de ella su marco solidario y transformador.

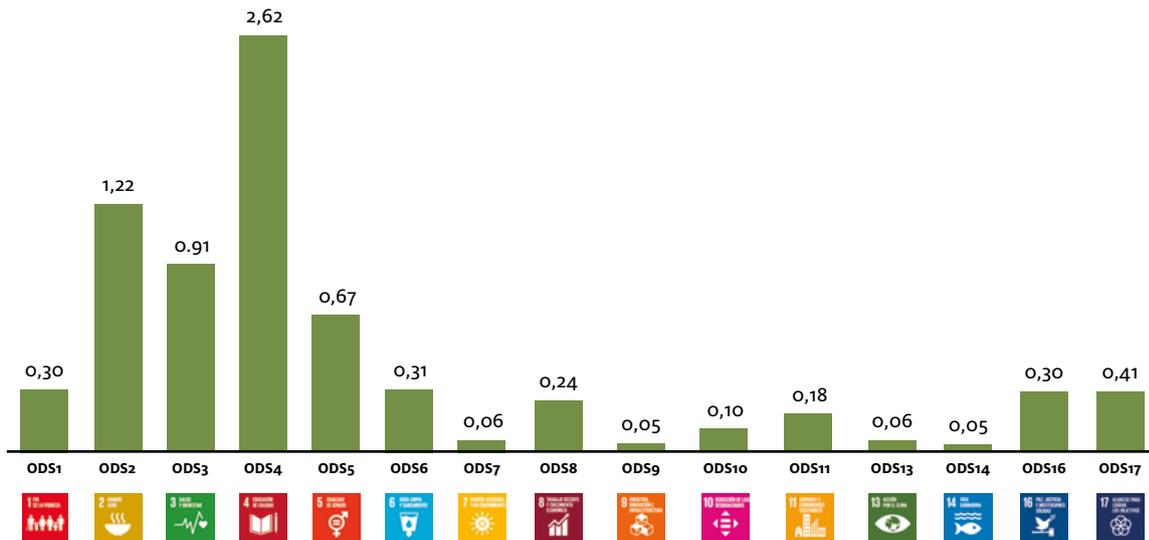
El proceso de adaptación de esta agenda a las características de la ciudadanía de Andalucía lleva implícito el valor de la cooperación local en esta comunidad autónoma facilitando la construcción de las políticas municipales de cooperación para el desarrollo y su implicación en asuntos globales.

De los datos comunicados se colige que el mayor apoyo presupuestario va dirigido a proyectos que contribuyen al **ODS 4 -Educación de Calidad-** y a las **metas 4.7, 4.5 y 4.1**, manifestando y poniendo en valor la capacidad educadora de las ciudades. Esta manifestación, en coherencia con el sector principal mostrado (CAD 100) permite interpretar que se apoya la educación desde un punto de vista amplio, reconociendo su importancia como herramienta fundamental de resiliencia y construcción de ciudadanía responsables para lograr la cohesión social.

Los desembolsos que contribuyen a conseguir el **ODS 2-Hambre Cero-** constan en segundo lugar (igual que la **meta 2.1**) y suponen menos de la mitad que el ODS 4. El fin del ODS 2 consiste en garantizar la seguridad alimentaria, la mejora de la nutrición y promover una agricultura sostenible. Siendo este objetivo uno de los gérmenes de la cooperación para el desarrollo, junto al ODS 1 – Fin de la Pobreza- , no han sido objetivos prioritarios de la cooperación local andaluza en el año de la pandemia.

Puede verse en la tabla y gráfico siguiente la representatividad del **ODS 3 – Salud y Bienestar** – directamente relacionado con los proyectos de atención por motivo de la pandemia y el **ODS 5- Igualdad de Género** – para que los gobiernos locales actúen como un modelo de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres para acabar con la discriminación y la violencia y asegurar las mismas oportunidades a las niñas y las mujeres en todos los ámbitos de la vida.

Por último, alineado con el V PD, se observa la importancia de la construcción de alianzas, la quinta “p” (partnerships) que completa las cinco dimensiones centrales de la Agenda 2030 y que está encarnada principalmente en el ODS 17.



Presupuesto desembolsado por ODS en 2020 (€ MM)

Los ODS fijan el rumbo para alcanzar la Agenda 2030 y guían los procesos del desarrollo sostenible que desde su localización en los territorios, en los municipios, se impulsarán a escala global. Tal y como ponen en relieve diferentes informes sobre los progresos de la Agenda, todavía quedan grandes retos para el logro de los ODS. El COVID-19 ha agravado enormemente la situación, el nivel de retroceso global es alarmante por lo que queda mucha tarea que hacer en todas las direcciones. Articular políticas que actúen como palanca y aceleren el proceso para el cumplimiento simultáneo de los ODS, es necesario y la cooperación descentralizada local para el desarrollo lo es pues es una obligación histórica de los gobiernos locales en materia de derechos humanos que ayuda a garantizar el principio de “no dejar a nadie atrás”.

Conclusiones

El compromiso, reconocimiento internacional y tradición histórica de los entes locales andaluces con la cooperación internacional han conformado una política de ayuda compleja y vigorosa : compleja porque responde, o intenta hacerlo, de forma fiel a la diversidad de necesidades (especial mente en el contexto COVID 19, interés (internacionales y locales), visiones (local y global) y aspiraciones que conforman el gobierno local y el resto de actores , especialmente la ciudadanía y el tejido social; y vigorosa porque está muy enraizada en su ADN, en la sociedad andaluza, permitiendo canalizar más fácilmente su iniciativas y las energías transformadoras que disemina la Agenda 2030. Todo ello otorga riqueza y pluralidad a “la ayuda”.

Así, los gobiernos locales andaluces parten con una posición de ventaja dentro del sistema de la AOD y los datos correspondientes al estudio presentado referente al año 2020 confirman esa imagen, que podría verse amplificado y adaptado al nuevo marco integral de desarrollo que configura la Agenda 2030 teniendo en cuenta las siguientes conclusiones:

1.- Se mantienen los modelos de la cooperación tradicional, probablemente como resultado de la inercia histórica se observa gran concentración de actuaciones en pocas modalidades de trabajo. Entre todos los tipos, instrumentos o modalidades de cooperación municipal, se concentran las prácticas esencialmente en las modalidades Norte-Sur y bilateral, indirecta y en sensibilización y educación para el desarrollo, siendo el instrumento más utilizado, casi por unanimidad y en coherencia con las tipologías, el “proyecto”.

Propuesta:

Si bien este modelo, soportado esencialmente en la convocatoria de subvenciones, ha generado mayor implicación de la ciudadanía y de los actores sociales, produce dispersión sectorial, un mapa muy fragmentado y mayor burocratización. La Agenda 2030 se configura desde una visión y propuesta de integralidad y participación, sería oportuno abrir espacios de co-creación, innovadores, de colaboración y participación de todos los actores que no se vieran limitados al encorsetamiento de estos instrumentos.

Puesto que el sistema mantiene las clasificaciones -instrumentos, modalidades de canalización, sector, etc..., se debería seleccionar las más adecuadas y la mejor combinación entre ellas para lograr los objetivos definidos y su aportación a los ODS o generar nuevos instrumentos y modalidades integrales y con carácter transversal que contribuyan a tener una visión más estratégica de las políticas locales de cooperación.

2.- Una de las características más llamativas es la gran atomización y dispersión geográfica de las intervenciones: en una muestra de 18 entidades locales, se han informado 451 actuaciones que se desarrollaron en 62 países. Si bien se establecen las prioridades geográficas que establece el V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021 (América Latina, Magreb, África Occidental y Sahel) o el Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, denota la consecuencia de un sistema soportado en el protagonismo del “proyecto”, de una lógica geográfica y de la cooperación indirecta mediante convocatorias públicas de financiación de proyectos a través de ONGD.

Propuesta:

Si no se promueve una concentración orientada a los objetivos, a los resultados y a priorizar países y zonas geográficas considerando criterios de eficacia de la ayuda sigue existiendo un riesgo de dispersión.

A partir de la idea de trabajar en las regiones y países por ámbitos estratégicos se puede generar un plano metodológico de trabajo que cambie el modelo clásico de la cooperación local de forma que sean los objetivos de cada ámbito y territorio quién determine el modelo en instrumento más adecuado desde un marco de comunicación y complementariedad entre los diferentes actores e instancias donantes.

Por otra parte, y desde principio de armonización e integración se requiere que los gobiernos locales andaluces “cooperantes” trabajen juntos para reducir la fragmentación y coordinar sus actividades y acuerdos entre actores a través de enfoques programáticos amplios.

3.- La cercanía de la cooperación descentralizada se manifiesta en el respaldo a las intervenciones de sensibilización y educación para el desarrollo de los gobiernos locales andaluces como seña de identidad propia. Si bien son intervenciones necesarias no serán suficientes si son acciones puntuales y si no descansan sobre bases técnicas sólidas que apoyen el ejercicio de reflexión crítica, de estudio, de capacitaciones y de transformación hacia el modelo de “educación para la ciudadanía global” que supera la tradicional “educación para el desarrollo”.

4.- La cooperación local andaluza responde a la emergencia global generada por la pandemia COVID 19 a la que ha destinado un porcentaje significativo de sus de contribuciones a la AOD 2020 (15,43%), ha diseñado convocatorias específicas y reorientado proyectos para apoyar a las poblaciones más vulnerables e impactadas por esta debacle global.

5.- El compromiso con la Agenda 2030 se manifiesta en la contribución de la cooperación local andaluza para la consecución de los ODS, coherentes con los sectores prioritarios en los desembolsos de la AOD local - educación, salud, alimentación -, lo cual manifiesta que el concepto de localización de los ODS se ha incorporado en el discurso de la cooperación descentralizada aunque esto no acaba de reforzar el sistema de la “ayuda” tal y como se gestiona hoy, como ya he comentado, canalizada a través de ONGD sin que necesariamente se obligue a implicarse las administraciones locales que tengan como destinatarias a sus contraparte en los territorios receptores.

Bibliografía

Alonso, J. A. (junio de 2018). La cooperación al desarrollo que necesitamos. *El País*.

CONGDE. (abril de 2017). PGE2017: La AOD se estanca y se aleja de la lucha contra la pobreza. <https://coordinadoraongd.org/2017/04/pge-2017-la-aod-se-estanca-se-aleja-la-lucha-la-pobreza/>. Obtenido de <https://coordinadoraongd.org/2017/04/pge-2017-la-aod-se-estanca-se-aleja-la-lucha-la-pobreza/>

Coordinadora. (2021). *Informe sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo Autonómica 2018-2019*. Madrid.

Desarrollo, C. d. (2020). *¿Qué puede hacer la cooperación ante la pandemia?* <https://coordinadoraongd.org/2020/07/que-puede-hacer-la-cooperacion-ante-la-pandemia/>.

INTERNACIONAL, A. A. (s.f.). *Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo-PACODE*.

Jeremy Smith, CIB-CGLU. (2013). *CGLU Documento de fondo- La Cooperación al Desarrollo y los Gobiernos Locales*. La Haya (Países Bajos): CGLU - www.cib-uclg.org.

MAEC_Ministerio de Asuntos Exteriores, U. E. (julio de 2020). *Estrategia de Respuesta Conjunta de la Cooperación Española a la Crisis del COVID 19*. Madrid: Catálogo Administración Pública del Estado.

Mundial, L. (2021). *Guía de Cooperación Descentralizada para Cargos Electos*. Barcelona: Diputación de Barcelona.

OCDE. (2007). *PEER REVIEW OF SPAIN*, pág.19.

Oxfam. (2020). *Oxfam Global COVID Response Report*. Obtenido de <https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2020-06/Oxfam%20Global%20COVID%20Response%20Report%20-%20Executive%20Summary.pdf>

Palacios Córdoba, M. d. (s.f.). Tesis Doctoral *La Cooperación descentralizada municipal: El caso del Ayuntamiento de Córdoba. Concepto y origen de la cooperación descentralizada local_Capítulo segundo*. Córdoba.

Pérez, A. (2018). *La Ayuda Internacional de los Gobiernos Locales y el caso particular de España*. Real Intituto Elcano.

Sanahúja, J. A. (mayo de 2020). La pandemia del coronavirus: del riesgo a la catástrofe. *Anuario CEIPAZ 2019-2020*, 27-54.

Sanahuja, M. y. (2012). *Eficacia de la Ayuda y decisión del trabajo: retos para la cooperación descentralizada española*. Madrid: CEIPAZ.

Naciones Unidas. (2015). «*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*». <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>

Junta de Andalucía . *III Plan de Cooperación Andaluza (2020-2023)* [https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/planes/20/01/16.-%20III%20PACODE%20\(2020-2023\).pdf](https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/planes/20/01/16.-%20III%20PACODE%20(2020-2023).pdf)

Sánchez Cano, Javier. (2016). *Los Gobiernos no centrales y sus redes: análisis de su rol como actores en la gobernanza global*. Universitat Autònoma de Barcelona.

<https://ddd.uab.cat/record/165306>

UCLG. 2019. «*Towards the localization of the SDGs. Local and Regional Governments' report to the 2019 HLPF*». https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/Localization2019_EN.pdf

CAPÍTULO 8

La importancia de las condiciones de partida: una reflexión sobre la cooperación técnica y su impacto en las políticas públicas.

Autora

Rocío Fátima Romar Díaz | Tutor del trabajo: **Antonio Zurita Contreras**

Cooperante internacional en países como Ecuador, Ruanda, República Dominicana e Indonesia. Actualmente es la responsable de cooperación al desarrollo en una asociación andaluza.

1. Presentación

Con este artículo te quiero invitar a reflexionar sobre las consideraciones preliminares que deben ser tomadas en consideración a la hora de construir un programa de cooperación técnica, de manera que este instrumento de cooperación sea capaz de generar un alto impacto: tanto en el ámbito de la construcción de políticas públicas como en el propio fortalecimiento de las instituciones que ejercen de protagonistas en los programas de cooperación descentralizada.

De hecho, la importancia de tener en consideración estos aspectos preliminares radica en la necesidad y en la voluntad de desarrollar una cooperación técnica más coherente e integral, que genere un verdadero impacto cualitativo y cuantitativo en las políticas públicas que emanan de los gobiernos descentralizados. Detenerse a realizar una reflexión profunda antes de formular y ejecutar un programa de cooperación técnica marcará el devenir del programa en sí y su impacto.

De esta manera, estaremos contribuyendo al cumplimiento de la agenda internacional ligada a la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo en 2005 y el programa de acción de Accra de 2008, en la que se hizo hincapié a nivel mundial de la importancia de trabajar en el fortalecimiento de los países en desarrollo para aumentar su capacidad de dirigir y gestionar el desarrollo. En este sentido, se reconoció la cooperación técnica como uno de los medios para desarrollar esas capacidades, considerando que los países en desarrollo y los donantes, de manera conjunta, seleccionarán y administrarán la cooperación técnica, y promoverán su prestación a partir de recursos locales y regionales, incluso mediante la cooperación Sur-Sur.

Y por consiguiente, estaremos trabajando a favor de la agenda global 2030 de desarrollo sostenible firmada por los Estados Miembros de las Naciones Unidas en 2015 (los ODS), favoreciendo la consecución de las metas del objetivo 11, a través del que se pretende "hacer que las ciudades y los asentamientos urbanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles".

Por último, debe considerarse que los avances que se alcancen en el ámbito de la gestión pública, en este caso concreto, en el ámbito de las administraciones de carácter descentralizado, tendrán un impacto en el resto de ODS, de una manera directa o indirecta, ya que los gobiernos locales, a través de sus políticas públicas, inciden en la consecución de los objetivos y metas propuestas en el marco de la Agenda 2030, así como también en el marco de la Nueva Agenda Urbana, aprobada en Quito en el año 2016, en la que se reconoció de manera expresa el protagonismo de los gobiernos locales para la consecución de ciudades más sostenibles, por lo que la cooperación técnica como instrumento de cooperación para alcanzar las metas propuestas cobra aún mayor importancia y relevancia.

Por todo ello, te invito a leer este artículo en el que, tras desarrollar el marco conceptual básico relacionado con la cooperación técnica descentralizada, se abordará la necesidad de realizar diagnósticos previos; la importancia del dimensionamiento del compromiso político y la ineludible deliberación acerca de los principios sobre los que se fundamenta el programa de cooperación técnica. La consideración de estas condiciones de partida propuestas en este trabajo pondrá en valor la idoneidad, la necesidad y la importancia de este instrumento como herramienta clave en la cooperación entre gobiernos de carácter descentralizado y su propio fortalecimiento institucional.

2. Conceptualización de la cooperación técnica descentralizada

Antes de abordar la temática central de este artículo, quiero detenerme en el marco general de definiciones de los conceptos básicos a los que se va a hacer referencia a lo largo de estas páginas, ya que aunque sean términos con los que podemos estar familiarizados (o no), pueden generar confusiones o dudas que conviene que sean disipadas inicialmente.

2.1. ¿Qué significa cooperación técnica?

En primer lugar, y tal y como se recoge en la Guía de Modalidades e Instrumentos de Cooperación de la AECID, la cooperación técnica "puede definirse como el conjunto de actividades financiadas por un país donante dirigidas a la transferencia de conocimientos para el fortalecimiento de capacidades institucionales y de recursos humanos en los distintos ámbitos del país socio. Es, en consecuencia, un término genérico que cubre las contribuciones al desarrollo realizadas principalmente a través de la formación, la capacitación y la ayuda técnica. Constituye una parte de la ayuda en especie y habitualmente se presta en forma de personal, formación, investigación y costes asociados".

En este sentido, la cooperación técnica, según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE (la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), puede ser de dos tipos: por una parte, hace referencia al conjunto de donaciones, becas, subvenciones o subsidios a individuos de países receptores de ayuda al desarrollo, con el objetivo de recibir educación o formación, tanto en su país como en otro extranjero; y, por otra parte, se refiere al apoyo de carácter técnico que se le brinda a los países socios mediante el envío de expertos, consultores, asesores, profesores y personal administrativo.

Asimismo, es importante aclarar que en el ámbito de la cooperación técnica se deben considerar múltiples formas de realizar fortalecimiento institucional, ya que este concepto hace referencia a un "conjunto de estrategias, enfoques, actividades y recursos orientados tanto al cambio de mentalidades, como al desarrollo de ciertas capacidades técnicas, a la transmisión de conocimientos y habilidades". De hecho, existe una amplia gama de instrumentos y herramientas para el fortalecimiento institucional como, por ejemplo, los que se citan a continuación: "facilitar el acceso y/o la difusión de información, crear espacios de intercambio, realizar formación, tareas de asesoramiento y consultoría, posibilitar la colaboración inter-comunal y el trabajo en red, favorecer la capitalización y el intercambio de experiencias

de buenas prácticas, acompañar a las instituciones para la puesta en práctica de proyectos de desarrollo local, etc. ” Por tanto, es imprescindible dejar atrás la idea de que el fortalecimiento institucional se reduce a la formación, puesto que estaríamos invisibilizando multitud de instrumentos y herramientas de la cooperación técnica que, a través del fortalecimiento institucional, inciden en la mejora de la creación e implementación de la política pública.

2.2. ¿Qué entendemos por *cooperación descentralizada*?

En segundo lugar, el concepto de cooperación descentralizada, según la definición de Alfonso Dubois, hace referencia a la cooperación realizada por las administraciones subestatales (gobiernos autónomos, diputaciones, ayuntamientos, etc.) en un sentido estricto, mientras que en un sentido más amplio, hace referencia a un nuevo enfoque de la cooperación caracterizado por la descentralización de iniciativas y de la relación con el Sur, por una mayor participación de los actores de los países en vías de desarrollo en su propio desarrollo y por la incorporación de una amplia gama de nuevos actores de la sociedad civil, entre los que se pueden encontrar sindicatos, comunidades locales, agrupaciones de productores, asociaciones vecinales, etc. Esta nueva modalidad surgió en la década de los 90, si bien es cierto que en la década de los 80 ya se produjeron ciertas iniciativas como fue el caso de algunos hermanamientos y algunas convocatorias de subvenciones a través de ONGD´s en los campamentos saharauis, Nicaragua, Guatemala o El Salvador. Así, se pretendía hacer frente a las limitaciones del enfoque excesivamente centralista y vertical del esquema tradicional de la AOD, a lo que se sumaron los procesos de descentralización y democratización desarrollados en las décadas posteriores en la mayoría de los países en vías de desarrollo, lo que implicó la aparición de nuevos agentes descentralizados, representativos de la sociedad civil. De esta manera, apareció una nueva fuerza capaz de realizar propuestas para el desarrollo y con capacidad de acción para ejecutarlas. Asimismo, por nuestra parte, es importante resaltar que España es el país en el que tiene más peso la cooperación descentralizada entre los 24 donantes del CAD, siendo una singularidad a la vez que una fortaleza, si bien es cierto que el crecimiento rápido que ha vivido en un periodo corto de tiempo ha propiciado que este tipo de cooperación se haya externalizado a través de las convocatorias de subvenciones a ONGDs, debilitando así el impacto en los procesos de descentralización y el fortalecimiento de las capacidades locales al interno de los organismos gubernamentales análogos.

Finalmente, y por precisar un término que se emplea a menudo como sinónimo de la cooperación descentralizada por algunos autores, el término de cooperación municipal hace referencia a la cooperación descentralizada protagonizada por los gobiernos municipales de manera estricta, pero en este trabajo nos referiremos a la cooperación descentralizada de manera general, ya que este término incluye a todos los gobiernos subestatales, incluyendo por tanto a gobiernos del ámbito provincial, autonómico, distrital, de mancomunidades o de juntas parroquiales por ejemplo, además del municipal.

2.3. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de *cooperación directa*?

En tercer lugar, es preciso hacer referencia al concepto de cooperación directa, que es aquella caracterizada por una implicación directa de los gobiernos donantes en la concepción y planificación de acciones, pudiendo implementarlas directamente o delegar su ejecución en otro actor. En contraposición, la cooperación indirecta hace mención a la cooperación en la que los gobiernos no son responsables directos, ni participan en la concepción de las acciones de desarrollo, delegando estas responsabilidades a actores externos a sus instituciones.

Como se mencionaba anteriormente, el modelo actual de la cooperación descentralizada española ha pivotado hacia la cooperación indirecta, a través de la convocatoria de subvenciones a ONGD, convirtiéndose éste en el principal y a veces único instrumento de canalización de los recursos de los gobiernos descentralizados, reduciendo las intervenciones a multitud de proyectos a desarrollarse en el corto plazo. Este fenómeno está relacionado con el hecho de que

las ONGD se desarrollaron y se organizaron en red antes que la cooperación municipal tomase cuerpo, impregnando a ésta de esas características. Por otro lado, la modalidad de subvenciones, vía libre concurrencia o convenios directos, facilitaba la ejecución de los recursos al mismo tiempo que se situaba en línea con la función de la administración pública a favor del fomento de la participación ciudadana.

2.4. ¿Qué englobamos en el concepto de cooperación integral del territorio?

En cuarto y último lugar, me parece importante también hacer mención al concepto innovador de cooperación integral del territorio, basada en el establecimiento de vínculos estables entre dos territorios o más (regiones, departamentos, municipios...) a partir de una relación integral, total, en la que participan de manera complementaria un amplio y diverso tipo de actores públicos y privados (instituciones, asociaciones ciudadanas, empresas, universidades, escuelas, hospitales, mundo de la cultura, medios de comunicación locales, etc.). Es, por tanto, una cooperación entre iguales basada en un modelo completamente horizontal en la que se produce un intercambio de know-how y mejores experiencias, compartiendo además recursos de diferente tipo (humanos, económicos, materiales, metodológicos, etc.).

Este concepto ha sido la base de una nueva propuesta ideada por Antonio Zurita e impulsada por la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) entre los años 2015-2019, denominada "Cooperación Integral entre Ciudades", una propuesta metodológica que parte del aprendizaje de múltiples experiencias de cooperación descentralizada pública en el ámbito de la gestión municipal, la capacitación de empleados públicos, intercambio de buenas prácticas, experiencias y conocimientos a través de programas que pueden ser complementarios a otros capitaneados por diferentes organismos como Naciones Unidas, la AECID o la Unión Europea, además de otras iniciativas como las de cooperación sur-sur, que fue abordada en el diplomado y que ha sido promovida por diferentes actores de la cooperación. Esta propuesta, que se materializa a través de los Programas de Cooperación Integral que se citarán más adelante, hace hincapié también en la importancia de reforzar las relaciones con redes y otras organizaciones internacionales, promoviendo así también la cooperación bilateral y multilateral entre ciudades.

Por tanto, y a modo de resumen, este trabajo se abordará desde los conceptos de la cooperación técnica descentralizada, entendiéndose por ésta al conjunto de acciones, proyectos y programas enfocados a brindar apoyo de carácter técnico a países socios que se desarrollan entre instituciones gubernamentales descentralizadas homólogas considerándose que éstas participan de manera activa y directa en su diseño y formulación reconociéndose los gobiernos como sujetos activos de la cooperación, y que está enfocada en el aumento de las capacidades, el fortalecimiento institucional y la mejora de la organización interna, la calidad y la prestación de servicios públicos en el ámbito local. Y la metodología para desarrollarla se nutrirá del enfoque de la cooperación integral del territorio, con el fin último de superar las debilidades endémicas de la cooperación internacional tradicional, reconocidas en las declaraciones de París, de Accra y Busan sobre la eficacia de la ayuda.

3. Consideraciones preliminares

A continuación, entramos ahora sí de lleno a abordar las condiciones de partida o las condiciones previas relativas a un programa de cooperación técnica y que pueden ser cruciales para favorecer el fortalecimiento institucional de los socios colaboradores, con el fin último de generar un alto impacto en las políticas públicas descentralizadas.

En este sentido, y tal y como se mencionaba en la introducción, en este artículo no se abordan aspectos que se requieran en actividades de cooperación técnica puntuales, enmarcadas en proyectos de cooperación al desarrollo de

mayor envergadura. Más bien, vamos a abordar características que deberían ser tomadas en cuenta en programas de cooperación técnica a nivel macro, enfocados a generar un verdadero impacto en las políticas públicas de un gobierno descentralizado, maximizando así el impacto de las acciones desarrolladas por los agentes descentralizados en el ámbito de la cooperación al desarrollo y, en general, en su territorio.

3.1. Partiendo de la base: realización de diagnósticos iniciales

En el marco de la profunda reflexión que se ha realizado, se ha identificado como factor clave a resaltar la necesidad de realizar un verdadero diagnóstico, o más bien, diagnósticos en plural.



Figura 1: Diagnósticos iniciales. Fuente: Elaboración propia

Por una parte, sería necesario realizar un diagnóstico inicial propio **“hacia dentro”**, desde una perspectiva crítica, para identificar las fortalezas, las debilidades, las capacidades, las necesidades y las prioridades. Es importante detenerse a realizar esta fase, que muy pocas veces se realiza, para desarrollar una cooperación técnica eficiente en base a las fortalezas que realmente tiene un municipio por su experiencia, por su bagaje, por su condición de ciudad “x” o “y” (patrimonio de la humanidad, capital de país, ciudad de cultura, mancomunidad con recursos vinícolas, etc.).

Asimismo, se analizarán las capacidades que se tienen para desarrollar este tipo de cooperación en base a esas fortalezas, porque según el actor descentralizado que seamos, tendremos unas u otras capacidades en base a nuestras competencias. En este sentido, y hablando de capacidades a nivel micro, es decir, a nivel del personal técnico que participa en los programas de cooperación técnica, sería de gran interés el hecho de contar con una especie de inventario de personal capacitado y disponible para participar en este tipo de programas, ya que uno de los elementos principales de la cooperación técnica descentralizada, por no decir el más importante, es el capital humano con el que se cuenta y que se va a poner a disposición del programa o proyecto, como el recurso valioso que es.

Por otra parte, es necesario también analizar las debilidades que tenemos como actor de la cooperación para conocer nuestras limitaciones en ciertos ámbitos y no embarcarnos en proyectos que incluyan áreas de trabajo en las que quizá tenemos más de una debilidad, así como para identificar cuáles son nuestras necesidades, en base a las cuales podremos buscar luego socios que nos ayuden a cubrirlas y solventarlas.

Por otra parte, se debe hacer un diagnóstico completo y multidimensional **“hacia fuera”**, que también recoja las prioridades del actor en cuestión, ya que marcarán las líneas de trabajo sobre las que incidir a través de los programas de cooperación. En esta línea, es importante realizar una reflexión sobre el papel de la cooperación técnica como

complemento de la planificación estratégica del territorio, alineada con las prioridades del territorio. Para realizar una planificación estratégica óptima, hay que partir de las necesidades y prioridades del territorio, identificadas desde un enfoque participativo y en base a un desarrollo local endógeno, a partir de los recursos propios. Por tanto, en este contexto, la cooperación al desarrollo en general, y la cooperación técnica en particular, debe verse como una herramienta complementaria a ese proceso, brindando un acompañamiento, compartiendo un know-how que ayude en el proceso de construcción de las políticas públicas a desarrollarse en el marco de la planificación de un gobierno descentralizado. De esta manera, y a través de este trabajo, se propone reflexionar sobre la importancia de que no puede organizarse un programa de cooperación (del tipo que sea) a partir de la oferta del que va a ayudar o en base a las prioridades que marcan los actores de la cooperación. Así, el programa de cooperación, técnica o no, debe partir de las necesidades del territorio que han sido analizadas, valoradas y filtradas por el actor que solemos llamar contraparte. Por ello, se reivindica la importancia del auto diagnóstico previo, que pocas veces se realiza y menos aún se suele ejecutar desde una perspectiva crítica y constructiva a partir del análisis del territorio.

En esa línea, otra parte importante de ese diagnóstico que debe realizar el gobierno descentralizado, como ente local responsable de la dinamización del entorno, tiene que ver con un examen exhaustivo de los actores del territorio y de la caracterización del contexto. En cuanto a los actores del territorio, como se mencionaba anteriormente en la aproximación conceptual a este trabajo, es clave identificar el conjunto de actores públicos y privados presentes en el territorio que pueden ser sujetos activos en el marco del programa, como puede ser el caso de ONGD, asociaciones, plataformas ciudadanas, instituciones, empresas o universidades, medios de comunicación locales, etc. Tras la identificación de estos actores, se deberá evaluar si se puede y si se quiere por ambas partes convertirse en socios y aliados en el marco de la cooperación técnica que se quiere llevar a cabo, analizando qué recursos tiene cada actor presente en el territorio, cuál puede ser su valor agregado y cómo pueden ser complementarios a las acciones que se pretenden promover en el marco de la cooperación técnica.

Y, en cuanto al contexto, es importante enlistar las características de nuestro contexto, ya que nos facilitará la tarea de entablar relaciones con otros socios, pues a la hora de emprender acciones de cooperación técnica, será muy importante considerar las diferencias, semejanzas y/o compatibilidades entre el contexto de un socio y de otro.

Así, tal y como se recomienda en la Guía de la AECID "la cooperación técnica resulta más idónea en contextos donde la experiencia y capacitación que se transmite pueden ser adaptadas a la cultura y condiciones locales y donde se inserta en el marco de programas y proyectos más amplios dirigidos al fortalecimiento institucional y al desarrollo de capacidades en los países socios".

3.2. Dimensionar los programas en base al compromiso político

En segundo lugar, uno de los factores claves para la generación de un alto impacto a través de los programas de cooperación técnica reside en el nivel de **compromiso político** por y con la cooperación técnica, ya que marcará el devenir del programa, del enfoque y la visión, así como de los medios que se pongan a disposición de las metas que se quieran alcanzar.

Como es sabido por todos, en el ámbito de la cooperación, al igual que en otras políticas públicas, hay muchos discursos llenos de deseos y buenos propósitos que nunca llegan a convertirse en realidad debido a la falta de medios que se ponen a disposición para tales fines. Por ello, es importante cuantificar las necesidades presupuestarias de las acciones que se pretenden emprender, refiriéndonos de esta manera al presupuesto que se puede dedicar a nivel local/regional/etc. a programas como sería el caso de la cooperación técnica, teniendo además en consideración la

importancia de la corresponsabilidad a la hora de establecer proyectos o programas conjuntos con otras entidades. En este sentido, es relevante señalar la importancia de que en el esquema presupuestario se considere la aportación de ambos socios para el desarrollo del programa de cooperación técnica, para así favorecer y asegurar en cierta medida la implicación de todas las partes, y abriendo la puerta a la búsqueda de financiación a través de terceros, puesto que esto facilitará y demostrará la corresponsabilidad de ambos socios y ayudará a dejar atrás el esquema de donante-receptor tradicional de la cooperación al desarrollo.

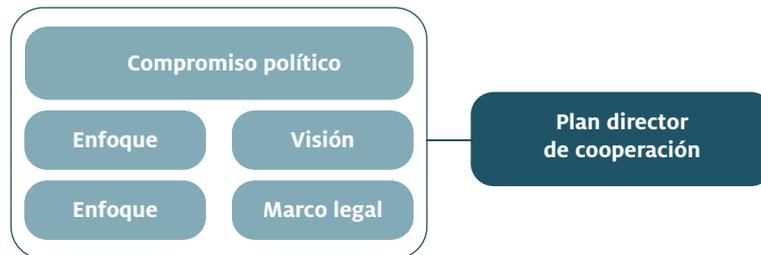


Figura 2: Compromiso político. Fuente: Elaboración propia

Y, de igual manera, esa voluntad política se debe demostrar y reforzar a través del establecimiento de un **marco legal** amplio que ofrezca todas las garantías requeridas para el óptimo desarrollo de programas de cooperación técnica. Este amparo legal deberá contemplar las condiciones requeridas para la participación exitosa de los múltiples actores y protagonistas de este tipo de cooperación, que participarán con el pleno conocimiento y convencimiento de lo que conlleva una política de este tipo.

De hecho, así se recoge en el III Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (2020-2023), reconociendo que “el impulso de la cooperación técnica andaluza debe apoyarse necesariamente en un marco jurídico definido que reconozca y regule la participación del personal y determine las condiciones en que se deba efectuar, ya sea en iniciativas promovidas institucionalmente como en otras que tengan su origen en agentes andaluces de cooperación¹”.

Todo ello deberá quedar recogido en lo que se conoce como el plan director de cooperación, que servirá como referencia a largo plazo, teniendo que ser asumido por todos los niveles institucionales, ofreciendo además cierta sostenibilidad a futuro a esa programación. En dicho documento, se deberán establecer las prioridades, las líneas de acción y los ejes prioritarios, a nivel macro, pero también a nivel micro deberán establecerse aspectos como los derechos y deberes de los participantes de los programas de cooperación técnica, quedando así establecidas las reglas del juego y los requerimientos que se deben atender antes de participar en este tipo de programas. E igualmente, deberá contar con cierta flexibilidad para dar cabida a los programas que pueden surgir en el marco de la cooperación técnica enfocada al fortalecimiento institucional, contando con una alta capacidad de adaptación a los contextos locales.

Sin ánimo de querer burocratizar en exceso el sistema, es importante que se aborden, acuerden y pacten esas reglas del juego, sobre todo desde la perspectiva de la protección laboral de los participantes en programas de cooperación técnica, lo que además promoverá la participación de más personas al existir dicho marco de garantías legales y recogerse de manera formal las responsabilidades, las garantías y su correspondiente reconocimiento. Así, se dejará

1 AACID. (2020). III Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (2020-2023). Sevilla.

atrás la dependencia de la cooperación técnica de la "buena fe" y el compromiso personal y solidario de los servidores públicos que participan en programas de este tipo.

3.3. Deliberación sobre los principios que fundamentan esta política

En tercer y último lugar, pero no por ello menos importante, es realmente crítico para el éxito de un programa de cooperación técnica catalizador de un verdadero impacto en las políticas públicas la reflexión profunda sobre **los principios** sobre los que se construye este tipo de cooperación, que nacerá de una profunda reflexión sobre el tipo de cooperación técnica que se quiere desarrollar.

Tras indagar entre la bibliografía disponible relativa al objeto de estudio y tras un proceso reflexivo sobre los aspectos claves que pueden generar un verdadero impacto en las políticas públicas a partir de mi experiencia en el ámbito de la cooperación al desarrollo, he apostado por citar a continuación los principios de los Programas de Cooperación Integral (PCI) propuestos por la UCCI, al coincidir plenamente con ellos y con su relevancia a la hora de proponer programas exitosos de cooperación técnica.

En este sentido, y como preámbulo de dichos principios, se requiere mencionar en este trabajo que este tipo de programas (los PCI) es una herramienta promovida por la UCCI consistente en una programación acotada en el tiempo (de 2 a 4 años) y en el territorio, de carácter flexible, enfocada en acciones de cooperación técnica o financiera específicas y que pueden ser de diferentes modalidades (formación, pasantías, asistencias técnicas, intercambios, etc.). A través de ellos, se pretende reforzar las estrategias y políticas locales, por lo que se basan en la idea de que la estrategia de cooperación internacional debe estar alineada con las estrategias municipales, políticas públicas, planes de desarrollo o de gobierno y otros marcos normativos de las ciudades.

Por tanto, se propone que a la hora de establecer un programa de cooperación técnica se tengan en cuenta factores de éxito que, en el caso de los Programas de Cooperación Integral han sido destacados como principios, y que a continuación se mencionan tal y como se exponen en la "Metodología- Programa de Cooperación Integral entre Ciudades²":



Figura 3: Principios PCI. Fuente: Extraído de ZURITA, A. et al (2017)

2 ZURITA, A. et al. (2017). Programa de cooperación integral entre ciudades. Metodología. Madrid

Motivación: los organismos que pretenden desarrollar un programa de cooperación técnica deben hacerlo desde la convicción de que tienen problemáticas comunes entre los socios con los que se establecerá el programa de cooperación y de que las experiencias de ambos pueden ser válidas para afrontar retos que compartan.

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): la cooperación técnica, al igual que la cooperación integral, debe entenderse como una herramienta que permite enfocar la localización de los ODS en el territorio, a partir de acciones coherentes, en las que las ciudades intercambian sus experiencias.

Equidad, Inclusión, Igualdad y Sostenibilidad: todo programa de cooperación técnica, como es lógico, y en base al enfoque de derechos humanos, sostenibilidad e igualdad, tiene como fin último la promoción de valores que fomenten una ciudadanía más comprometida.

Horizontalidad: la cooperación técnica, tal y como se recoge en la guía de los programas de cooperación integral, parte de la convicción de que la relación entre ciudades que cooperan debe hacerse de forma horizontal, de igual a igual, dejando atrás la relación interesada entre donante y receptor. Si esta base ideológica no está en el programa de cooperación técnica que se impulse desde un gobierno descentralizado, estaremos renunciando a un verdadero impacto en la política pública de nuestros socios, e incluso en las nuestras propias, ya que no estaremos cumpliendo con los requerimientos para el desarrollo de una cooperación técnica realmente comprometida con el fortalecimiento institucional de los participantes del programa, y estaremos simplemente parcheando o diciendo que parcheamos la tradicional cooperación Norte-Sur.

Complementariedad: como se ha comentado anteriormente, la cooperación al desarrollo y, en concreto, la cooperación técnica, son herramientas complementarias a la planificación estratégica participativa, por lo que tiene que responder a las demandas de las prioridades de desarrollo que cada territorio tiene definidas.

Continuidad (procesos): en relación al enfoque con el que se debe desarrollar la cooperación técnica, es realmente crucial tener la consideración del enfoque de procesos, resaltando por tanto el aspecto temporal del desarrollo institucional, y teniendo en cuenta que las acciones que se emprendan en el marco de la cooperación técnica son parte de un proceso más amplio, establecido a medio y largo plazo. Por tanto, supone considerar también aspectos previos que influirán en su arranque y aspectos que queden "inconclusos", pero que responden al tipo de proceso en sí, que continúa más allá del programa de cooperación técnica en cuestión y que, por tanto, deberá ser valorado de manera integral, no aislada. Además, es un proceso compartido entre múltiples áreas de los gobiernos descentralizados que actúan como socios, por lo que se abrirá un espacio aún más amplio en el que se podrán identificar nuevas acciones que den lugar a nuevos programas complementarios entre sí. De hecho, un factor de éxito es que el programa de cooperación técnica en sí tenga la proyección en el tiempo de generar procesos sostenidos, es decir, mantenidos en el tiempo.

Participación y ciudadanía global: teniendo en cuenta las bases conceptuales expresadas al inicio de este trabajo, hay que entender la cooperación técnica de una manera inclusiva, haciendo partícipe de esta cooperación al tejido institucional, social, académico, cultural, educativo o económico del propio territorio, a través de la complementariedad y sinergias que puedan generarse en beneficio del fortalecimiento de las políticas públicas que emanan de los gobiernos descentralizados, ya que conseguiremos una mayor identidad y apropiación de las políticas por parte de los actores involucrados y de la sociedad en general y una mayor consideración por aquellos objetivos que fueron acordados de manera mancomunada.

Comunicación social y nuevas tecnologías: la cooperación técnica, al igual que la cooperación integral entre ciudades, debe aprovechar el desarrollo de los medios y las nuevas tecnologías de la comunicación para generar una relación fluida y activa entre los socios participantes. Más adelante, se desarrollará el aspecto de la comunicación como factor de éxito dentro del ámbito de la cooperación técnica.

Trabajo en red: la cooperación técnica, al igual que la cooperación integral entre ciudades, parte de la convicción de las ventajas del trabajo en red y, en este sentido, procura generar espacios de intercambio que vayan más allá de la relación bilateral. Así, a través de esos intercambios se puede multiplicar el impacto de las acciones, a través de los espacios multilaterales, a nivel regional o incluso mundial.

Incidencia internacional: en relación con el punto anterior, esa alianza fortalece a los socios en sí mismos y favorece que las buenas experiencias de intercambio generadas en el marco de programas de cooperación técnica entre gobiernos descentralizados, escalen a ámbitos superiores como el internacional. Así, la cooperación técnica establecida entre socios nacidas en el marco de redes de diversa índole hace que dichos socios tengan mayor capacidad para incidir en las grandes políticas de ámbito nacional, de integración regional o de ámbito global. De hecho, existen diversas redes y programas de instituciones internacionales y multilaterales que promueven iniciativas orientadas a la mejora de los servicios públicos, la gobernanza y las diferentes competencias del ámbito descentralizado, por lo que se puede (y se debe) buscar la complementariedad y las sinergias con este tipo de programas que son promovidos, entre otros, por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

3.4. Factores críticos adicionales

Finalmente, y desde la humildad, me atrevería a añadir tres factores críticos cuya consideración, bajo mi punto de vista, propician un verdadero impacto en la creación y la implementación de políticas públicas y, por ello, deben ser tomados en consideración a la hora de diseñar un programa de cooperación técnica:



Figura 4: Factores críticos adicionales. Fuente: Elaboración propia

La **multidimensionalidad**, ya que, para generar un verdadero cambio en el ámbito de la política pública, es preciso considerar las múltiples dimensiones que tiene ésta, y proponer una cooperación técnica que aborde y abarque esas múltiples dimensiones. Por una parte, hay que tener en cuenta que los programas de cooperación técnica dirigidos a incidir, a través del fortalecimiento institucional, en las políticas públicas, nacerán en base a las necesidades del territorio y, por tanto, irán en consonancia con procesos de desarrollo local que requieren estrategias que consideren la dimensión social, económica y ambiental de manera integral y por tanto multidimensional. Pero también, por otra parte, no nos podemos olvidar que este tipo de cooperación está enfocada en el fortalecimiento institucional y éste es un proceso multidimensional por definición que, tal y como ha estudiado en profundidad la autora Beatriz

Sanz Corella, abarca múltiples ámbitos³: el nivel individual (actores individuales como es el caso de los políticos, el personal técnico, el personal administrativo, los directivos, etc.); el nivel de las organizaciones (entidades como los gobiernos centrales y locales, agencias de la administración pública, organizaciones de la sociedad civil, empresas, etc.); el nivel sectorial (haciendo referencia a las políticas que rigen un sector y las relaciones entre las instituciones y organizaciones que integran dicho sector); y el nivel institucional (haciendo mención al contexto en general, es decir, el marco jurídico-normativo, relaciones de poder y toma de decisiones, las actitudes, los valores, etc.).

La **transversalización** de la cooperación al interno de las instituciones gubernamentales, en base a la interrelación que debe existir entre áreas gubernamentales: al proponer un programa de cooperación técnica de una temática específica no deben participar únicamente los expertos en esa materia, sino que se debe generar alrededor de esa rama de conocimiento un enjambre de relaciones de cooperación que de manera orgánica influya en la institución descentralizada, desde las respectivas áreas de cooperación, hasta las áreas de la materia concreta, pasando por las áreas del departamento legal, económico-financiero, etc. puesto que pueden ser críticos en el devenir de las acciones comprendidas en el programa y en lugar de ser áreas consultadas a posteriori, podrían ser sujeto de las acciones de cooperación, generando así un verdadero fortalecimiento de las instituciones públicas y un impacto transversal en todos los niveles que componen los actores encargados de la generación de políticas públicas. De hecho, en el diagnóstico de la cooperación técnica municipal en Cataluña realizado por Miquel Carillo⁴ se reconoce que *“a veces el potencial técnico de las administraciones que quieren cooperar se ve disminuido por la dificultad de transversalizar la política de cooperación entre los diferentes departamentos y equipos encargados de la gestión de competencias que pueden ser objeto de las acciones de solidaridad”*. De esta manera, se estará trabajando a favor de la coherencia entre políticas, un aspecto clave también al interno de la gestión de los gobiernos descentralizados.

La **reciprocidad o intercambio bidireccional**: en base a esta idea las relaciones que se establecen entre los aliados permiten que ambos se favorezcan de los beneficios derivados de la cooperación técnica mutua. Es decir, se genera una permuta entre la experiencia y/o el know-how de un socio y del otro, que podrá ser en áreas diferentes, complementarias o no. De hecho, podemos encontrar estudios que ponen de manifiesto la importancia y relevancia de este principio en experiencias de cooperación entre España y Colombia (Belda-Miquel et al (2016)).

Se entiende que el apoyo a través de la transferencia de fondos entre organizaciones del Norte y del Sur, aun siendo relevante, no debe ser el centro de las relaciones, sino que el alcance de estas tiene mucho más que ver con la solidaridad y el apoyo políticos. Esto implica la idea, ya señalada, de cooperación bidireccional, según la cual las organizaciones españolas se perciben también como beneficiarias de la cooperación, en tanto aprenden de los procesos del Sur. Las organizaciones, tanto del Estado español como colombianas, afirman que esta idea se ha visto reforzada en el actual contexto de crisis en el Estado español, que ha visibilizado los problemas estructurales comunes en ambos países, y la importancia de que el Norte se inspire en procesos en Colombia, más maduros, para enfrentar las causas estructurales que están en la base de la crisis y del empobrecimiento en los países europeos.”⁵

3 SANZ, B. (2008). Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina. Volumen 2: Elementos para la construcción de una política pública local de cooperación descentralizada. Diputación de Barcelona. Pp. 198-199 y 215-221.

4 CARRILLO, M. VILAR, M. y GARCÍA, E. (2016). *Guía metodológica para la identificación e implementación de acciones de cooperación técnica municipal*. Barcelona, Fons Catalá.

5 BELDA-MIQUEL, S. et altri. (2016). *Hacia una cooperación internacional transformadora. Solidaridades y aprendizajes con movimientos sociales por los derechos humanos en Colombia*. Icaria.

Por tanto, ambos aliados son beneficiarios de la cooperación técnica y se favorece así la horizontalidad en la base de las relaciones y la igualdad entre ambos aliados. Así, se dejaría, de manera efectiva, el modelo anticuado de cooperación entre Norte y Sur y esa relación entre donante y receptor. Y si bien es cierto que la cooperación técnica se ha venido desarrollando a través de relaciones más horizontales entre aliados que en otros instrumentos de la cooperación al desarrollo en su conjunto, aún queda mucho camino por recorrer.

4. Conclusiones

Tras abordar de manera conceptual la cooperación técnica descentralizada, incluyendo el concepto innovador de cooperación integral del territorio, se ha propuesto la siguiente reflexión: cuál es la importancia de las condiciones de partida que deben contemplarse en el marco de un programa de cooperación técnica, si queremos maximizar el impacto que éste genere en las políticas públicas descentralizadas.

Poniendo el foco en el fortalecimiento institucional de los socios colaboradores, se han expuesto las condiciones previas ideales que, de ser tomadas en consideración, incrementarían el impacto de los programas de cooperación técnica de amplio espectro, y que son los que a continuación se presentan de manera resumida.

En primer lugar, la importancia de realizar de un diagnóstico inicial, elaborado de manera crítica tanto "hacia dentro" como "hacia fuera". En segundo lugar, se ha hecho mención a la importancia de contar con el compromiso político, que dote a la política de cooperación al desarrollo y, en concreto, a la de la cooperación técnica, de una visión, un enfoque, unos medios, y un marco legal óptimo para desarrollar este tipo de cooperación. Y por último, en tercer lugar, se ha señalado la necesidad de reflexionar sobre los principios que sirven de pilares de nuestra cooperación técnica.

En relación con este último punto, se ha tomado como referencia los principios de los Programas de Cooperación Integral propuestos por Antonio Zurita, e impulsados a través de UCCI, que he complementado con tres principios que bajo mi punto de vista son claves: la multidimensionalidad, la transversalización de la política de cooperación y la reciprocidad o el intercambio bidireccional entre socios. De esta manera, y en base a la consideración de estas condiciones preliminares, se multiplicaría el impacto que los programas de cooperación técnica generan en el fortalecimiento institucional y, por consiguiente, en el diseño y la promoción de las políticas públicas que emanan de los gobiernos de carácter descentralizado.

De hecho, algunos autores apuntan que la cooperación descentralizada se está convirtiendo en una herramienta propia de la acción exterior de las ciudades, más allá de la cooperación al desarrollo en su concepción más estricta. De hecho, las demandas en este ámbito han venido modificándose en gran parte gracias al avance de los países en vías de desarrollo, lo que los ha convertido en sujetos activos de cooperación, fortaleciendo así el principio de horizontalidad y reciprocidad entre aliados que han sido destacados en este trabajo y dando cabida a otros instrumentos complementarios.

De hecho, bajo mi punto de vista, el camino correcto, aunque pueda sonar a utopía, sería el establecimiento de cualquier tipo de alianza en base a estos principios. De esta manera, los socios participantes de la cooperación técnica estarían en verdadera igualdad de condiciones, al compartir conocimiento propio con el otro y recibir otro, en contraprestación. Así, se promovería la asociación de aliados (de manera bilateral o, al interno de una red, de manera multilateral) que intercambiaran know-how en diferentes ámbitos en los que unos tienen fortalezas y otras debili-

dades y viceversa. Así, primaría el interés mutuo y la corresponsabilidad en una cooperación basada en el desarrollo humano de todos los actores involucrados y se avanzaría de manera efectiva hacia una cooperación transformadora.

Por tanto, se considera que sería relevante revitalizar la cooperación descentralizada ejercida de manera directa, sin perjuicio de las convocatorias a ONGD, pero manteniéndose fiel al impulso del fortalecimiento institucional entre gobiernos análogos. Así, se recuperaría la esencia del valor añadido de la cooperación técnica entre instituciones descentralizadas, lo que contribuirá a mejorar el ejercicio de la política pública en su conjunto. Para ello, será necesaria la creación de marcos de planificación estratégica más flexibles que favorezcan la participación de todos los actores del sistema, dando así espacio a la generación de sinergias y complementariedad efectiva entre los actores.

Y en ese contexto multiactor, es preciso incidir en la importancia de la coordinación entre actores, ya que actualmente vivimos en un contexto con infinidad de iniciativas descoordinadas entre sí, que ni siquiera están articuladas a veces con los planes de desarrollo propios y las prioridades del territorio, limitando así el impacto real y transformador que deberían tener los programas de cooperación técnica. En este sentido, una vía que cada vez tiene una mayor importancia y relevancia es la articulación y colaboración con las múltiples redes que existen, como es el caso del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI) y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). De esta manera, y bajo su marco, se podrían catalizar de manera efectiva los resultados esperados y el impacto que tienen los programas de cooperación técnica en las políticas públicas impulsadas por los gobiernos descentralizados.

5. Referencias

AACID. (2020). *III Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (2020-2023)*. Sevilla.

BELDA-MIQUEL, S. et altri. (2016). *Hacia una cooperación internacional transformadora. Solidaridades y aprendizajes con movimientos sociales por los derechos humanos en Colombia*. Icaria.

CARRILLO, M. VILAR, M. y GARCÍA, E. (2016). *Guía metodológica para la identificación e implementación de acciones de cooperación técnica municipal*. Barcelona, Fons Catalá.

DANIEL, K. *Objetivo 11—Las ciudades desempeñarán un papel importante en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Consultado el 22/10/2021 en <https://www.un.org/es/chronicle/article/objetivo-11-las-ciudades-desempeñaran-un-papel-importante-en-la-consecucion-de-los-objetivos-de>

DIPUTACIÓN DE BARCELONA. (2010). *Guía de orientaciones para la Cooperación municipal al desarrollo El papel de las ciudades y los gobiernos locales*. Barcelona, Ed. Proyecto Local.

DUBOIS, A. *Cooperación descentralizada*. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Consultado el 22/09/2021 en <https://www.dicc.hegoa.ehu.eus/listar/mostrar/42>

GÓMEZ, V. et altri. (2014). *Guía de modalidades e instrumentos de cooperación de la AECID*. Madrid. Pp. 24-27

HERRERA, A. *La cooperación es una oportunidad para el intercambio de soluciones a problemas que nos afectan a todos*. Entrevista consultada el 05/10/2021 en <https://www.fiapp.org/la-cooperacion-una-oportunidad-intercambio-soluciones-problemas-nos-afectan-todos/>

MARTINEZ, I. y SANAHUJA, J.A. (2010). *La cooperación descentralizada en España y el reto de la eficacia de la ayuda*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. ICEI PAPER N°18.

NAVARRO, J.R. (2003). *Municipios y administración: estudios sobre cooperación con América Latina. Colección difusión y estudio. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Escuela de Estudios Hispano-americanos. Ayuntamiento de Sevilla. Sevilla.*

OBSERVATORIO DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA UE-AL. (2014). *Los nuevos retos de la cooperación descentralizada*. Revista número 11 (pp. 1-19).

OCDE. *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y Programa de acción de Accra*. Consultado el 09/09/2021 en <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>

SANZ, B. (2008). *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina. Volumen 2: Elementos para la construcción de una política pública local de cooperación descentralizada*. Diputación de Barcelona. Pp. 198-199 y 215-221.

TOAJAS, F. et altri. (2015). *Prácticas y estrategias de cooperación internacional para el desarrollo económico local. La acción de los gobiernos locales andaluces en alianzas internacionales*. FAMSI. Pp. 18-21

ZURITA, A. et altri. (2019). *Madrid, Ciudad global. Una política pública de acción internacional y ciudadanía global para Madrid*.

ZURITA, A. et altri. (2017). *Programa de cooperación integral entre ciudades. Metodología. Madrid*

RECUADRO 3

Estudio comparativo y análisis crítico sobre la elaboración del plan director de cooperación al desarrollo 2021-2025 del Excmo. Ayuntamiento de Sevilla

Autor

José Jorge Martínez Soto | Tutora del trabajo: **Isabel Álvarez Hernández**

Tiene estudios de Ingeniería Técnica Naval, Máster en Dirección Comercial y Marketing y Diploma en especialización en Cooperación y Acción Internacional Municipal (20/21). Apasionado de la política municipal, 18 años dedicados a la empresa privada como Gerente de una empresa ligada al sector comercial hasta que aflora mi inquietud por el servicio público, ocupando puestos de dirección en el Ayuntamiento de Sevilla. Actualmente técnico asesor de un grupo municipal en el Ayuntamiento de Sevilla.

Quiero aprovechar estas líneas para dar las gracias a mi tutora Isabel Álvarez Hernández por su gran ayuda en la elaboración de este TFD.

El objeto de este Trabajo Final de Diploma es relatar y analizar de manera crítica el proceso de elaboración del nuevo Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2021-2025 del Ayuntamiento de Sevilla, haciendo énfasis en la metodología utilizada desde la puesta en marcha hasta la publicación del documento definitivo. Además, se realiza un análisis comparativo con respecto a los Planes de otras ciudades importantes de España: Córdoba, Pamplona y Valladolid.

Elaboración del Plan

Se describe el proceso para la elaboración del Plan, desde su licitación hasta su aprobación por el Pleno Municipal, así como su estructura: integrantes del grupo de trabajo, cronograma de elaboración, instrumentos, objetivos, contenidos, análisis, prioridades estratégicas, sectoriales y geográficas, ámbitos de actuación, recursos y seguimiento y evaluación.

Análisis crítico

Este apartado incorpora una reflexión acerca de todo el proceso y un análisis crítico de los métodos empleados en toda su elaboración. De esta emana la incorporación de nuevas ideas y recomendaciones que podrían haber mejorado tanto la elaboración en sí como el propio producto¹.

Comparativa

Se trata del apartado más creativo del trabajo, en él se establece una comparativa en base a la elaboración y metodología aplicada en los planes de las ciudades de Córdoba, Pamplona y Valladolid, a través de un cuestio-

¹ El autor ha participado en el proceso de elaboración del plan

nario realizado a las personas responsables de los planes en sus respectivos municipios y del contenido del propio Plan.

Quiero mencionar la utilidad de la publicación de **Isabel Álvarez Hernández**, (2021) *La cooperación municipal al desarrollo: la estrategia municipal de cooperación como herramienta para una política de cooperación municipal transformadora* como base de la elaboración de parte del trabajo final.

Breves conclusiones:

En conclusión, del proceso de elaboración del V Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2021-2025 del Ayuntamiento de Sevilla, si bien felicito la elección de una empresa externa, ya que dota al proceso de imparcialidad, objetividad y profesionalidad, propondría como mejoras: (1) la integración en el organigrama de trabajo de técnicos de la Delegación de Cooperación; (2) la creación de más canales de participación y la utilización de mejores herramientas y técnicas participativas; (3) la puesta en valor de la cooperación como una política municipal transversal, de manera que se motivase la implicación de muchas otras áreas municipales; (4) una mayor implicación política de la Corporación².

En relación al producto obtenido, el V Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2021-2025 del Ayuntamiento de Sevilla, destacarían como principales valores: (1) el hecho de estar alineado con todos los ODS, (2) la inclusión de la realidad social resultante después de dos años de pandemia, la armonización del Plan con los marcos legales y normativos vigentes, (3) la alineación con el Plan autonómico (PACODE) y estatal, y (4) finalmente la puesta en valor en sus contenidos del tejido asociativo y especialmente el dedicado a la cooperación.

Aunque, tal y como se plasma en el Plan, la Delegación de Cooperación al Desarrollo del Ayto. de Sevilla realiza poca cooperación directa, siendo destinada la mayor parte del presupuesto a la cooperación indirecta a través de un programa de subvenciones; es necesario destacar:

- La cooperación técnica. Principalmente desarrollada por las Empresas Municipales EMASESA (Empresa Municipal del Agua), TUSSAM (Empresa Municipal de transportes) y el Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento.
- La Participación en redes, tales como FAMSI y las Universidades de Sevilla y Pablo de Olavide.
- El hermanamiento con otras ciudades. Con este elemento se proporciona un intercambio bidireccional en muchos aspectos, incluidos los concernientes a la cooperación.

2 En el grupo de trabajo sólo han participado dos (Partido Popular y Ciudadanos) de los cinco grupos municipales que conforman el Pleno Municipal, siendo significativo que el partido político que sustenta el Gobierno (PSOE) no haya participado en el mismo.

CAPÍTULO 9

El papel de la cooperación internacional municipal en la gestión de la movilidad humana: marco teórico

Autor

Elie Mushengezi Ayurugali | Tutor del trabajo: **Antonio Zurita Contreras**

Licenciado en Teología (Universidad Pontificia de Salamanca: 2002) de origen ruandés, graduado en Trabajo Social (UNED, 2020), diplomado en Gestión de Centros de Servicios Sociales y de Tercera Edad UNED, 2021). Actualmente es trabajador social en la Fundación La Merced Migraciones desde diciembre 2020.

1. Introducción

Cada 18 de diciembre celebramos el Día Internacional del Migrante, establecido como tal por las Naciones Unidas en el año 2000 ([A/RES/55/93 - S - A/RES/55/93 -Desktop \(undocs.org\)](#)). De esta forma, las Naciones Unidas nos recuerdan constantemente el derecho a la movilidad como un derecho inherente a la persona¹. Nuestra obligación consiste en saber gestionar este fenómeno con serenidad, realismo, madurez, solidaridad y proyección hacia el futuro, teniendo en cuenta dos aspectos fundamentales:

- Por una parte, debemos concentrar nuestros esfuerzos en fomentar la plena integración y la igualdad de oportunidades de todas las personas desde las administraciones locales. Aquellas personas que se encuentran en los países de acogida deben tener la oportunidad de participar activamente en la evolución socioeconómicas de dichos países;
- Por otra parte, mediante la política europea de cooperación al desarrollo, debemos actuar sobre los llamados factores de expulsión en los países de origen para hacer de la migración una opción y no una necesidad. Si neutralizamos la violación de los derechos humanos, los conflictos armados, el deterioro medioambiental y el empobrecimiento de los pueblos, no habrá necesidad de emprender una ruta migratoria que muchas veces deja secuelas, cuando no finaliza dramáticamente. De ahí que la inmigración y la cooperación al desarrollo sean “dos ámbitos de trabajo interrelacionados, con un marcado carácter multidisciplinar e interinstitucional que deben trabajarse desde una perspectiva coordinada para conseguir resultados positivos sobre la gestión de la movilidad humana”².

1 [Día Internacional del Migrante | Antecedentes | Naciones Unidas](#) (última consulta: 06/01/2022).

2 [Inmigración | Portal Ayuntamiento Santander](#) (consultado el 06/01/2022).

En los últimos años ha cobrado mucho interés la idea del codesarrollo como una herramienta que vincula de forma positiva migraciones y desarrollo, como una estrategia capaz de movilizar a muchos actores para hacer frente eficientemente al fenómeno migratorio involuntario. En términos generales, el codesarrollo supone aceptar que las personas inmigrantes pueden ser vectores fundamentales para el desarrollo tanto del país de origen como el de acogida; supone también aceptar que la consideración del inmigrante como agente de desarrollo puede ser fundamental en la gestión exitosa de la cuestión migratoria; supone, por último, una forma de entender las relaciones entre países ricos y pobres y admitir la necesidad del otro para “codesarrollarse”³.

En este trabajo, partimos de la hipótesis de que aprovechándose del codesarrollo y de las políticas estatales del retorno voluntario asistido y productivo, la cooperación internacional municipal puede ser una herramienta eficiente en la gestión de la inmigración económica mediante el codesarrollo de proyectos en los pueblos de origen. El resultado del codesarrollo ofrece:

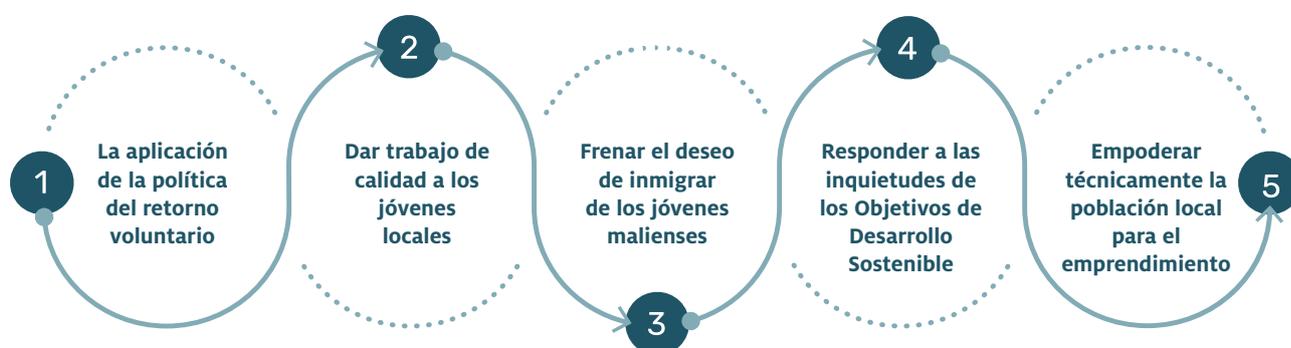


Figura 1. Bondades del codesarrollo. (Fuente: Elaboración propia)

2. Movilidad humana y cooperación internacional municipal: Marco teórico

Aunque no podemos afrontar el fenómeno migratorio desde un único enfoque centrado en “causa-efecto”, es indudable que el factor detonante de las llamadas “migraciones económicas” son las malas condiciones socioeconómicas en el país de origen. De esta forma, la inmigración es una respuesta al deseo de mejorar las condiciones de vida, tanto personales como familiares o comunitarias. Este deseo sintoniza perfectamente con los objetivos de distintos programas de cooperación al desarrollo que pretenden conseguir un desarrollo sostenible al nivel global. En este apartado realizaremos una aproximación a los conceptos más importantes que se maneja en la cooperación internacional municipal en la gestión de la movilidad humana:

3 HERRERO MUÑOZ-COBO, B. *Codesarrollo: alternativa para la gestión de migraciones y desarrollo. Apuntes para la reflexión y el debate*. Monografía disponible en [BlancaHerreroMuñoz-Cobo.PDF \(ua.es\)](#) (consultado el 03/06/2021). Esta idea se repite constantemente en distintos estudios: FENOY, C. y HERNÁNDEZ, V. (2008). *Las migraciones evidencian la posibilidad de unión Norte-Sur* en [Las migraciones evidencian la posibilidad de unión Norte-Sur \(diariodealmeria.es\)](#); VILLAVICIENCIO MAPY, Y. *Propuesta para la integralidad del anteproyecto de ley sobre migraciones desde el contexto del codesarrollo* en Eikasía. Revista de Filosofía, año II, 9 (marzo 2007). Artículo consultado el 03/06/2021 en [911 yolanda y alvaro 2.PDF \(revistadefilosofia.org\)](#).

2.1. La movilidad humana

Generalmente se suele analizar la tipología de los factores generadores de flujos migratorios desde los factores de expulsión y los factores de atracción. La intensidad de la fuerza detonadora puede variar dependiendo de la violencia de los hechos: hambruna, sequía, conflicto armado, violación de los derechos humanos, etc. Todos estos factores de expulsión pueden resumirse en malas condiciones económicas, sociales y políticas en las regiones más pobres del mundo⁴:

- La violación sistemática de los derechos humanos por parte de los gobiernos dictatoriales que expulsan parte de sus ciudadanos hacia el exterior;
- Os conflictos armados con un elevado número de víctimas: víctimas mortales, violaciones de los derechos humanos, confiscación de las propiedades privadas, prisiones sin garantía jurídica;
- El empobrecimiento de los pobres y los alarmantes desequilibrios económicos mediante las “políticas de vientre”: las élites gestionan los recursos estatales para su propio beneficio y lucro;
- El deterioro medioambiental: los desastres medioambientales provocados por la explotación incontrolada del subsuelo;
- La aparente escasez de recursos naturales y el aumento demográfico: por ejemplo, África ha pasado de 447 millones en 1980 a 1250 en 2017 y previsiblemente alcanzará los 2500 millones en 2050.

Por eso las personas migrantes buscan sitio donde pueden realizar sus sueños (factores de atracción):

- Estabilidad socioeconómica: los estados democráticos ofrecen garantía para la configuración del estado del bienestar en el respecto de los derechos humanos (obtención de las remesas);
- La seguridad jurídica: la estabilidad de las instituciones ofrece una garantía jurídica y una seguridad ciudadana;
- Garantía de un futuro mejor mediante el acceso a los bienes y servicios en igualdad de condiciones y derechos.

Entendemos que la cooperación internacional, de una forma más específica, la cooperación internacional municipal puede actuar en la contención de la movilidad humana, mejorando las condiciones de vida allí para que nadie se vea en la necesidad de emprender la ruta migratoria. Empoderando los distintos proyectos locales, la cooperación internacional evitará el costoso desplazamiento de la población local, ya que tendrá la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida in situ.

2.2. Cooperación y acción internacional municipal

4 MBUYI KABUNDA BADI. *Migraciones, derechos humanos y desarrollo: el caso africano*. Artículo disponible en formato PDF en [Mbuyi Kabunda Badi. Migraciones, derechos humanos y desarrollo. El caso africano. \(andaluciasolidaria.org\)](https://andaluciasolidaria.org/); última consulta el día 06/01/2022. Los mismos argumentos se encuentran en el estudio de GARCÍA FERNÁNDEZ, C. *Las causas de la emigración en África*, Dossier 89. Papeles nº 96 2006/2007.

Ciertamente, “la arquitectura de la cooperación internacional cuenta con una estructura muy compleja, debido al número de actores, la diversidad de modalidades, la tipología de los cooperantes, las realidades de los países receptores y por la existencia de factores persistentes que en ciertas ocasiones tienden a que la cooperación sea discrecional y volátil”⁵.

Desde la década de los hasta bien entrados los 80, tres actores de cooperación ocupan de manera principal de la cooperación internacional para el desarrollo⁶:

- Organismos multilaterales
- Gobiernos
- ONG´s

Desde entonces, el mapa de actores se ha ido ampliando para llegar a ser un rico abanico en el que se demuestra que la cooperación internacional es tarea de todos.



Figura 2. Actores de la cooperación internacional. (Fuente: Elaboración propia)

Aunque después de la Segunda Guerra Mundial ya se impulsan iniciativas de cooperación municipalista (en especial ciudades francesas y alemanas entre sí), será a mitad de los 80 cuando estas iniciativas de solidaridad y cooperación

5 GIUNTA, I. Y CARIA, S. (eds.). *Cooperación internacional, nuevos actores e instrumentos: perspectivas contemporáneas* (IAEN, Quito-Ecuador, 2020) 11.

6 ZURITA ZONTRERAS, A. *La eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada: Andalucía Solidaria y el Famsi* (publicado por Diputación de Málaga y FAMSI, 2012) 30.

internacional desde lo local tomen fuerza⁷, y el concepto de cooperación descentralizada tome cuerpo.

El concepto de cooperación descentralizada aparece en los artículos 20 a 22 del Convenio de Lomé IV y se hace mención a ella en la mayoría de programas indicativos nacionales que elabora cada país para establecer las prioridades de su cooperación al desarrollo. A partir de entonces se inician los primeros programas de cooperación descentralizada en el marco del Fondo Europeo de Desarrollo⁸.

En los últimos veinte años, el auge para que los gobiernos locales y regionales intervengan con mayor fuerza en el escenario internacional, no ha sido sólo el resultado de la voluntad o capacidad de sus autoridades, sino que es consecuencia de dinámicas económicas, sociales y políticas⁹.

No cabe duda de que la cooperación internacional municipal para el desarrollo se manifiesta a través de un conjunto de acciones diseñadas y ejecutadas por actores públicos y privados de distintas administraciones locales con el objetivo de promover un progreso más justo y equilibrado en el mundo, construir un mundo más seguro y pacífico para todas las personas.

Estas actuaciones se basan en criterios de apropiación, alineamiento, armonización, gestión para resultados de desarrollo y mutua responsabilidad¹⁰. Considerada por muchas personas como la referencia fundamental en la Agenda de Eficacia de la Ayuda, la Declaración de París sentó estos principios para defender que países donantes y socios deben asumir estas cinco directrices como principios rectores de su práctica en materia de ayuda al desarrollo.

7 Un ejemplo es la creación de UCCI en 1982, con el impulso del entonces alcalde Madrid, D. Enrique Tierno Galván. Actualmente la UCCI representa a más de 100 millones de personas que viven en las ciudades capitales iberoamericanas y define la ciudad como “espacio privilegiado de convivencia social y para la coexistencia de culturas. Es sin duda el ámbito político en el que se da una menor distancia entre las necesidades, los problemas y las aspiraciones de los ciudadanos y la administración, por lo que la evolución de los respectivos sistemas políticos debería conducir a la descentralización y a la transferencia real de recursos, no sólo de competencias, a los ayuntamientos” (cfr. [Misión, visión y valores - UCCI \(ciudadesiberoamericanas.org\)](https://www.ciudadesiberoamericanas.org/)). Última consulta el 06/01/2022).

8 ZURITA CONTRERAS (2012) 31.

9 PALOMO GARRIDO, A. *Apuntes teóricos para el estudio de la Globalización desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales*. Consultado por última vez el 06/01/2022 en [Apuntes teóricos para el estudio de la Globalización desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales \(scielo.org.mx\)](https://scielo.org.mx/).

10 CUNEGO, A. y RUIZ SANJUÁN, S. (2014) 71.

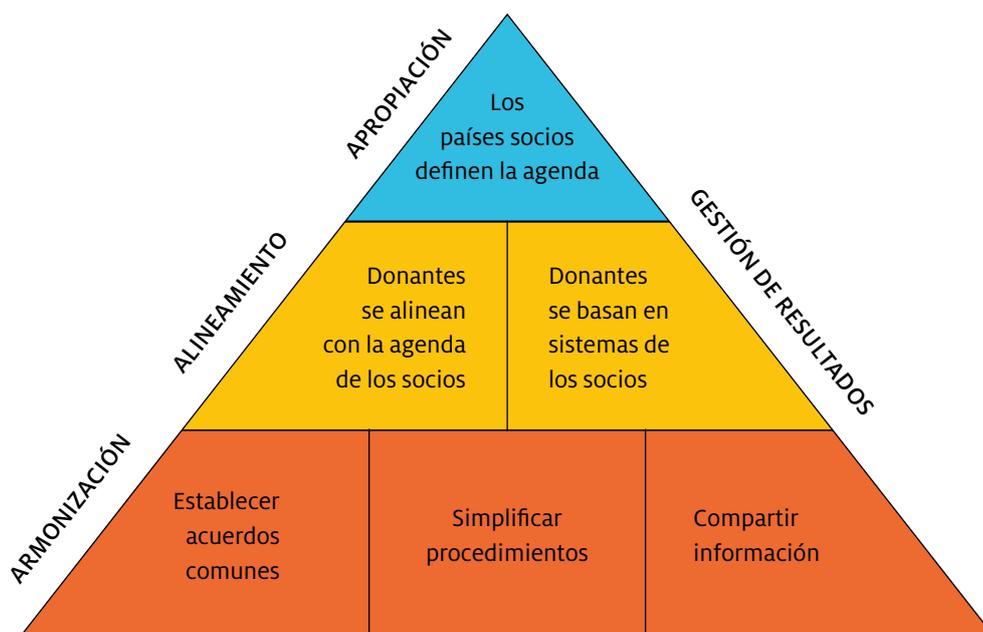


Figura 3. Agenda Eficacia de la Ayuda. (Fuente: Cunego y Ruiz, 2014)

Hoy día sería difícil diseñar una política internacional de cooperación al desarrollo sin contar con la participación activa de las entidades locales y de la sociedad civil. De todas las entidades locales, consideramos que el municipio es el actor principal por su cercanía a la ciudadanía y por su experiencia acumulada en la gestión del día a día de sus habitantes. Personas de orígenes diferentes se encuentran residiendo en el mismo municipio. Sus inquietudes acaban teniendo influencias en el gobierno municipal. Por eso podemos considerar a los residentes de origen extranjero como anexo necesario a la hora de implementar una política municipal de cooperación al desarrollo internacional.

Al hablar de cooperación descentralizada local, dos figuras merecen atención especial: la cooperación a través de los hermanamientos y de los Fondos de Cooperación.

las políticas de hermanamientos son acuerdos de colaboración solidaria entre ciudades o regiones que comparten algunos vínculos, ya sean históricos o inquietudes comunes. Estas políticas promueven las relaciones bilaterales, la solidaridad y la amistad entre dos pueblos, los intercambios comerciales y la participación en eventos, exposiciones y ferias internacionales que se desarrollen en ambas ciudades. Se centran fundamentalmente en actividades orientadas hacia la educación y la cultura, así como la promoción de iniciativas en ámbitos académicos y de investigación;

los Fondos de Cooperación son organismos sin ánimo de lucro donde se reúnen ayuntamientos y otras instituciones públicas y privadas, con el objetivo general de contribuir al desarrollo de los países en vías de desarrollo mediante la constitución y la gestión de un fondo económico para proyectos y campañas de sensibilización. En el caso de España, los Fondos de Cooperación desarrollan un papel fundamental como facilitadores, formadores y ejecutores de políticas de desarrollo internacional, apostando por la cooperación directa entre municipios como vía para aprovechar la experiencia y las ventajas comparativas de estos en materia de desarrollo¹¹.

11 GOBERNO DE ESPAÑA. *Estrategia de acción exterior 2021-2024*. Consultado el 04/06/2021 en [Proyecto Estrategia Acción Exterior 2021-2024.pdf](https://www.exteriores.gob.es/Ministerio/Paginas/Proyecto-Estrategia-Accion-Exterior-2021-2024.pdf) ([exteriores.gob.es](https://www.exteriores.gob.es)).

2.3. Codesarrollo¹²

Uno de los autores que defiende el enfoque del codesarrollo es el politólogo francés Sami Naïr¹³. Hoy día entendemos el codesarrollo como un enfoque de la cooperación internacional que pretende empoderar a los inmigrantes en proyectos de desarrollo en sus países de origen, aprovechando que conocen la realidad de ambos países¹⁴. Esto es así porque las personas migrantes que proceden de la misma región se han dado cuenta que uniendo los esfuerzos pueden realizar pequeños proyectos que benefician a toda la comunidad (por ejemplo, un pozo de agua, una cooperativa que produce bienes de primera necesidad, financiar el material escolar, etc.). La diáspora es consciente de que enviar el dinero para comprar la comida para sus familiares supone un gasto tremendo con escasos resultados. Prefieren financiar pequeños proyectos que aseguran la continuidad económica y que además dan solución a todo el vecindario. El problema es que sus medios económicos son escasos: necesitan el empoderamiento por parte de las políticas de cooperación internacional.

¿Por qué creemos que las administraciones locales deben facilitar que la diáspora acceda a los fondos municipales de cooperación y desarrollo internacional? Porque el codesarrollo¹⁵:



Figura 4. Beneficios del Codesarrollo. (Fuente: Elaboración propia a partir de Ruth, 2016)

En resumen, la diáspora cuenta con muchos profesionales que conocen bien el medio y que están dispuestos a rendir cuenta según los cánones europeos. La diáspora tiene dos manos: una mano de cooperación y desarrollo (está acostumbrada a enviar remesas a sus familias y amigos para financiar sus débiles economías) y una mano de inversor

12 FERNÁNDEZ, M., GIMÉNEZ, C. Y PUERTO, L. M. (eds.). *La construcción del codesarrollo* (Ed. La Catarata, Madrid 2008). Obra consultada por última vez el 06/01/2022 en su formato PDF en [13567 construccion \(f\).qxp \(reduniversitaria.es\)](#).

13 AMI NAÏR. *Migraciones: el «codesarrollo» contra la crisis*. Artículo de prensa publicado en el periódico *El País* (30/08/2009) y consultado por última vez el 06/01/2022 en [Migraciones: el «codesarrollo» contra la crisis | Opinión | EL PAÍS \(elpais.com\)](#). Sami Naïr defendió esta idea en 1997 en un trabajo titulado “Balance y orientación de la política de codesarrollo en relación con los flujos migratorios” que puede consultarse en [Sami NAR \(novusmundus.org\)](#).

14 LOTERO-ECHEVERRI, G., y PÉREZ RODRÍGUEZ, M. A. (2019): *Migraciones en la sociedad contemporánea: Correlación entre migración y desarrollo*. Revista de Ciencias de la Administración y Economía, Retos, 9 (17), 145-159: Artículo consultado el 30/06/2021 en [Retos 9\(17\).indd \(uhu.es\)](#).

15 RUTH, J. *El codesarrollo: qué es*. Artículo publicado en el periódico *El País* (09/02/2016) y consultado por última vez el 04/06/2021 en [El codesarrollo: qué es | Planeta Futuro | EL PAÍS \(elpais.com\)](#).

(tiene pequeños proyectos de inversión en el desarrollo de sus pueblos)¹⁶. El codesarrollo les permitirá llegar a más personas y a aprovechar mejor los recursos disponibles.

2.4. Políticas migratorias de “retorno voluntario productivo”

El retorno voluntario asistido y la reintegración son componentes indispensables del enfoque integral de la gestión de la movilidad humana, cuyo objetivo es lograr el retorno y reintegración ordenados y en condiciones humanas de los migrantes que no pueden o no desean permanecer en sus países de acogida y desean retornar voluntariamente a sus países de origen¹⁷. La implementación acertada de estos programas requiere de la cooperación y participación de un amplio abanico de interlocutores, incluidos los migrantes, la sociedad civil, las entidades locales y los gobiernos centrales (tanto de los países de acogida como de origen).

En España, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, desde la Dirección General de Migraciones y el Fondo de Asilo, Migración e Integración, financian programas de retorno voluntario de extranjeros. El programa de retorno voluntario ofrece la posibilidad de retornar a aquellas personas extranjeras que manifiesten su deseo de volver a su país de origen y que cumplan los requisitos legalmente establecidos¹⁸.

El objeto de estas subvenciones pretende ejecutar proyectos que faciliten a las personas extranjeras extracomunitarias en situación de vulnerabilidad, la posibilidad de retornar voluntariamente desde España a sus países de procedencia para su reintegración, viable y sostenible. Actualmente existen dos tipos de proyectos distintos, cofinanciados por el Fondo de Asilo, Migración e Integración, en las condiciones y con los requisitos que se recogen en la actual

Proyecto de retorno voluntario asistido y reintegración:

tiene como principal objetivo facilitar, a personas extranjeras inmigrantes en situación de especial vulnerabilidad, la posibilidad de retornar voluntariamente desde España a sus países de procedencia a través de itinerarios individualizados de retorno y reintegración.

Proyecto de retorno voluntario productivo:

tiene como principal objetivo facilitar a personas inmigrantes el retorno voluntario a sus países de procedencia y la reintegración sostenible en estos, a través de itinerarios individualizados de retorno y reintegración que incluyan el apoyo a las habilidades emprendedoras, por medio de actividades de formación en autoempleo y gestión empresarial, así como asistencia técnica y seguimiento de la puesta en marcha de proyectos microempresariales asociados al retorno, y teniendo en cuenta su vulnerabilidad como criterio prioritario de selección.

16 AYURUGALI, E. *Cooperación y alianza mutua entre África y Europa: el papel de la diáspora en la cooperación triangular*. Artículo consultado por última vez el 06/01/2022 en [Mi vida en marcha: COOPERACIÓN Y ALIANZA MUTUA ENTRE ÁFRICA Y EUROPA: EL PAPEL DE LA DIÁSPORA EN LA COOPERACIÓN TRIANGULAR \(Elie Ayurugali\)](#).

17 AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA. *Programa de retorno voluntario de inmigrantes desde España (PREVIE)*. Información sobre trámites administrativos consultada el 04/06/2021 en [Programa de retorno voluntario de inmigrantes desde España \(PREVIE\). Trámites y servicios. Ayuntamiento de Zaragoza](#).

18 GOBIERNO DE ESPAÑA. *Programa de retorno voluntario*. Documento consultado el 04/06/2021 en [Ministerio de Trabajo y Economía Social \(mites.gob.es\)](#).

Resolución de Convocatoria¹⁹:

La gestión de estos proyectos está encomendada a organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales especializadas en la atención de inmigrantes.

2.5. Actores locales en la cooperación internacional

Aunque no existe una definición clara de la cooperación al desarrollo de los gobiernos locales, podemos decir que “la cooperación internacional para el desarrollo engloba todas aquellas actuaciones destinadas a promover el desarrollo, y que se realizan a través de un diverso conjunto de instrumentos, como son la Ayuda Oficial al Desarrollo o el diálogo político, entre otros”²⁰. Por tanto, la acción exterior de las entidades locales hace referencia a la capacidad de las entidades locales para entrar en relación con otros agentes del ámbito internacional.

Otra fortaleza u oportunidad de la cooperación descentralizada local es su capacidad para poder envolver en la acción internacional a los actores del desarrollo que conviven en el territorio. Los mismos actores que son protagonistas del desarrollo a nivel local, pueden serlo de la acción internacional, aportando su “*saber hacer*” específico y su identidad: instituciones públicas, áreas sectoriales del gobierno municipal (cultura, participación, desarrollo económico, servicios sociales,...), empresas (cooperación económica, intercambio de experiencias, asistencia técnica), universidades y centros de gestión del conocimiento (formación, investigación, seguimiento y evaluación) y ONG´s, fundaciones o asociaciones, tanto genuinas de cooperación internacional como creadas para otros fines (mujer, infancia, vecinos, cultura, deporte, economía social y solidaria, ...).



Fuente: Elaboración propia

19 [Resolución de 11 de junio de 2020](#), de la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria, por la que se convocan subvenciones para proyectos de retorno voluntario de personas nacionales de terceros países. Documento consultado el 04/06/2021 en [PORTAL DE INMIGRACIÓN. A entidades sin fin de lucro - 2020 \(inclusion.gob.es\)](#).

20 FONDO CANTABRIA COOPERA. *La acción exterior y la cooperación internacional para el desarrollo en el ámbito municipal*. P. 17. Última consulta el 06/01/2022 en [La acción exterior y la cooperación internacional para el desarrollo en el ámbito municipal.pdf \(proyectoallas.net\)](#).

2.6. Experiencia aprendida

Una de las metas del 10º Objetivo del Desarrollo Sostenible consiste en “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” (ODS 10.7)²¹. Creemos que la mejor política migratoria es aquella que actúa directamente sobre los focos que detonan la inmigración. Hoy por hoy, la cooperación internacional al desarrollo es, probablemente, una vía eficiente para hacer frente a los procesos migratorios.

Desde los años 1980, países occidentales como Bélgica, Holanda y Alemania tienen programas de cooperación internacional que financian el retorno de los migrantes. Dentro de estos programas, sólo algunas iniciativas vinculan el retorno a ciertos componentes de la cooperación. Tradicionalmente, las ayudas al retorno incluían una subvención para las iniciativas de creación de actividades productivas en el país de origen de los migrantes retornados (por ejemplo, el programa holandés REMPLD, *Reintegration of Emigrant Manpower and the Promotion of Local Opportunities for Development*, que fomentaba el desarrollo rural²². Alemania prioriza el apoyo al retorno para los profesionales, insistiendo en la capitalización del conocimiento, y desarrollando el programa “Migración y Desarrollo”. Este programa se ha llevado a la práctica con los migrantes turcos y a través de la cooperación descentralizada²³.

3. Conclusiones

El fenómeno migratorio ha sido constante a lo largo de la historia de la humanidad, motivado por el deseo de mejorar las condiciones de vida²⁴. Según la estimación más reciente, en 2020 había, en el mundo, aproximadamente 281 millones de migrantes internacionales, una cifra equivalente al 3,6% de la población mundial²⁵. Debido a este volumen elevado de personas en movilidad, en su gran mayoría migrantes involuntarias, cualquier programa de cooperación y desarrollo que no tuviera en cuenta este fenómeno estaría abocado al fracaso.

Creemos que mejorar las condiciones de vida²⁶ de las personas en sus localidades nativas puede ser una de las mejores garantías para afrontar el fenómeno migratorio y favorecer el retorno voluntario productivo. En este sentido

21 Cfr. [Agenda2030 - Objetivo 10. Reducción de las desigualdades](#) (última consulta: 06/06/2022).

22 RODRIGUEZ, M., (ed.). *Cooperación para el desarrollo, migraciones y economías locales* (Fundación Carolina, Madrid 2010), 13. Obra disponible en [\(PDF\) « Cooperación para el desarrollo, migraciones y economías locales », Document de Travail n°40, CeALCI, Maribel Rodríguez \(ed.\), 2010 | Audrey Jolivel - Academia.edu](#) (última consulta: 05/06/2021).

23 MARTÍNEZ, E., RIVERO, J., SERÓN, G. y JOLIVEL, A.: *Una revisión de la cooperación internacional para las migraciones y las economías locales*. Última consulta realizada el día 04/06/2021 en [\(PDF\) Una revisión de la cooperación internacional para las migraciones y las economías locales | Audrey Jolivel - Academia.edu](#).

24 CUNEGO, A. y RUIZ SANJUÁN, S. (2014). *Introducción al sistema de cooperación internacional a desarrollo. Paradigmas, actores y perspectivas*. Valencia, Editorial MUSOL, 32. Este manual está disponible en [MemoriaSistemadecooperacinISBN.pdf \(musol.org\)](#). Última consulta: 26/06/2021).

25 Organización Internacional para las Migraciones (2021): *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020* (Departamento de Publicaciones). Consultado el 30/05/2021 en <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2020-interactive//?lang=ES>. Desde el año 2000, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) viene publicando informes detallados sobre las migraciones en el mundo, y es una de las fuentes documentales más prestigiosas en esta temática. El informe de 2020 puede consultarse en [wmr_2020_es.pdf \(iom.int\)](#).

26 Acceso a Derechos sociales, económicos, culturales, ambientales y políticos.

hemos enfocado nuestro estudio para finalizar el curso de “Especialización en cooperación y acción internacional municipal” en la Universidad Internacional de Andalucía (curso 2020-2021), ya que la cooperación internacional municipal pretende el desarrollo sostenible de los países en vía de desarrollo. De hecho, según el artículo 1 de la *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación para el Desarrollo*, la cooperación puede definirse como: “el conjunto de recursos y capacidades que se ponen a disposición de los países en vías de desarrollo, con el fin de facilitar e impulsar su progreso económico y social, y para contribuir a la erradicación de la pobreza en el mundo, en todas sus manifestaciones”.

La cooperación descentralizada municipal se inserta en un marco de creciente presencia internacional de los municipios, junto con otros actores, en un escenario que hasta hace unos años estaba reservado a los gobiernos centrales, organismos internacionales, órdenes religiosas y ONG´s. Siendo el Municipio el lugar de residencia de las personas migrantes, es obvio que los Ayuntamientos estén interesados en afrontar eficientemente el fenómeno migratorio. Y como hemos explicado en este trabajo, el codesarrollo y el retorno voluntario productivo son herramientas que pueden hacer frente al fenómeno migratorio y llevar a cabo parte de los Objetivos del Desarrollo Sostenible. No obstante, es necesario integrar este proyecto dentro de un programa más ambicioso, coherente, sostenido en el tiempo y arropado por políticas más globales.

4. Bibliografía

AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA. *Programa de retorno voluntario de inmigrantes desde España (PREVIE)*. Información sobre trámites administrativos consultada el 04/06/2021 en [Programa de retorno voluntario de inmigrantes desde España \(PREVIE\). Trámites y servicios. Ayuntamiento de Zaragoza](#).

AYURUGALI, E. (2020). *Cooperación y alianza mutua entre África y Europa: el papel de la diáspora en la cooperación triangular*. Artículo consultado el 04/06/2021 en [Mi vida en marcha: COOPERACIÓN Y ALIANZA MUTUA ENTRE ÁFRICA Y EUROPA: EL PAPEL DE LA DIÁSPORA EN LA COOPERACIÓN TRIANGULAR \(Elie Ayurugali\)](#).

BUYI KABUNDA BADI (2017). *Migraciones, derechos humanos y desarrollo: el caso africano*. Consultado el 03/06/2021 en [Artículo-1-Migraciones-A.Africa.pdf \(madafrica.es\)](#).

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2019). *Informe 02/2019. La inmigración en España: efectos y oportunidades*. Departamento de Publicaciones. Consultado el 30/06/2021 en [Info219.pdf \(ces.es\)](#).

CUNEGO, A. y RUIZ SANJUÁN, S. (2014). *Introducción al sistema de cooperación internacional a desarrollo. Paradigmas, actores y perspectivas*. Valencia, Editorial MUSOL. Este manual está disponible en [MemoriaSistemadecooperacinISBN.pdf \(musol.org\)](#). Última consulta: 26/06/2021.

DEFENSOR DEL PUEBLO (2019). *Informe anual 2019. Volumen II. La contribución de la inmigración a la economía española*. Consultado el 15/06/2021 en [Volumen II. La contribución de la inmigración a la economía española \(defensordelpueblo.es\)](#).

FENOY, C. y HERNÁNDEZ, V. (2008). *Las migraciones evidencian la posibilidad de unión Norte-Sur* en [Las migraciones evi-](#)

[dencian la posibilidad de unión Norte-Sur \(diariodealmeria.es\)](#). Documento consultado el 10/06/2021.

FERNÁNDEZ, M., GIMÉNEZ, C. y PUERTO, L. M. (2008.). *La construcción del codesarrollo*. Madrid, La Catarata. Obra disponible en formato PDF en [13567 construccion \(f\).qxp \(reduniversitaria.es\)](#).

FONDO CANTABRIA COOPERA (2010). *La acción exterior y la cooperación internacional para el desarrollo en el ámbito municipal*. Última consulta el 01/06/2021 en [La-acción-exterior-y-la-cooperación-internacional-para-el-desarrollo-en-el-ámbito-municipal.pdf \(proyectoallas.net\)](#).

GARCÍA FERNÁNDEZ, C. (2007). *Las causas de la emigración en África*, Dossier 89. Papeles nº 96 2006/2007. Documento consultado el 10/06/2021 en [PAPELES-94 \(forogasparglaviana.es\)](#).

GIUNTA, I. y CARIA, S. (2020). *Cooperación internacional, nuevos actores e instrumentos: perspectivas contemporáneas*. IAEN, Quito, IAEN.

GOBIERNO DE ESPAÑA (2021). *Estrategia de acción exterior 2021-2024*. Consultado el 04/06/2021 en [Proyecto Estrategia Acción Exterior 2021-2024.pdf \(exteriores.gob.es\)](#).

GOBIERNO DE ESPAÑA (2019). *Programa de retorno voluntario*. Documento consultado el 04/06/2021 en [Ministerio de Trabajo y Economía Social \(mites.gob.es\)](#).

GOBIERNO DE ESPAÑA (2020). [Resolución de 11 de junio de 2020](#) , de la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria, por la que se convocan subvenciones para proyectos de retorno voluntario de personas nacionales de terceros países. Documento consultado el 04/06/2021 en [PORTAL DE INMIGRACIÓN. A entidades sin fin de lucro - 2020 \(inclusion.gob.es\)](#).

HERRERO MUÑOZ-COBO, B. (2018). *Codesarrollo: alternativa para la gestión de migraciones y desarrollo. Apuntes para la reflexión y el debate*. Monografía disponible en [BlancaHerreroMuñoz-Cobo.PDF \(ua.es\)](#). Este documento fue consultado el 03/06/2021).

LOTERO-ECHEVERRI, G., y PÉREZ RODRÍGUEZ, M. A. (2019). *Migraciones en la sociedad contemporánea: Correlación entre migración y desarrollo*. Revista de Ciencias de la Administración y Economía, Retos, 9 (17), 145-159: Artículo consultado el 30/06/2021 en [Retos 9\(17\).indd \(uhu.es\)](#).

MARTÍNEZ, E., RIVERO, J., SERÓN, G. y JOLIVEL, A. (2010). *Una revisión de la cooperación internacional para las migraciones y las economías locales*. Última consulta realizada el día 04/06/2021 en [\(PDF\) Una revisión de la cooperación internacional para las migraciones y las economías locales | Audrey Jolivel - Academia.edu](#).

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LOAS MIGRACIONES (2021): *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020*

(Departamento de Publicaciones). Consultado el 30/05/2021 en <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2020-interactive//?lang=ES>. Desde el año 2000, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) viene publicando informes detallados sobre las migraciones en el mundo, y es una de las fuentes documentales más prestigiosas en esta temática. El informe de 2020 puede consultarse en [wmr_2020_es.pdf \(iom.int\)](#).

PALOMO GARRIDO, A. (2012). *Apuntes teóricos para el estudio de la Globalización desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales*. Consultado el 04/06/2021 en [Apuntes teóricos para el estudio de la Globalización desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales \(scielo.org.mx\)](#).

RODRIGUEZ, M., ed. (2010). *Cooperación para el desarrollo, migraciones y economías locales*. Madrid, Fundación Carolina. Obra disponible en (PDF) « [Cooperación para el desarrollo, migraciones y economías locales](#) », [Document de Travail nº40, CeALCI, Maribel Rodríguez \(ed.\), 2010 | Audrey Jolivel - Academia.edu](#) (última consulta: 05/06/2021).

RUTH, J. (2016). *El codesarrollo: qué es*. Artículo publicado en el periódico *El País* (09/02/2016) y consultado por última vez el 04/06/2021 en [El codesarrollo: qué es | Planeta Futuro | EL PAÍS \(elpais.com\)](#).

SAMI NAÏR (2009). *Migraciones: el 'codesarrollo' contra la crisis*. Artículo de prensa publicado en el periódico *El País* (30/08/2009) y consultado el 27/11/2020 en [Migraciones: el 'codesarrollo' contra la crisis | Opinión | EL PAÍS \(elpais.com\)](#).

SOTILLO, J. A. (2011). *El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos*. Madrid, Editorial Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

VILLAVICIENCIO MAPY, Y. (2007). *Propuesta para la integralidad del anteproyecto de ley sobre migraciones desde el contexto del codesarrollo* en Eikasía. *Revista de Filosofía*, año 11, 9 (marzo 2007). Artículo consultado el 03/06/2021 en [911 yolanda y alvaro 2.PDF \(revistadefilosofia.org\)](#).

ZURITA CONTRERAS, A. (2012). *La eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada. Andalucía Solidaria y el FAMSÍ*. Editado por Diputación de Málaga y Famsi.



Bloque 4

Intervención y proyectos

4

CAPÍTULO 10

El embarazo adolescente en los países de América Latina y el Caribe

Autora

Fátima León Larios | Tutor del trabajo: **Rogelio Madrueño Aguilar**

Profesora Titular de Universidad del Departamento de Enfermería de la Universidad de Sevilla. Enfermera, matrona y antropóloga interesada por la cooperación al desarrollo y con experiencia en gestión de proyectos relacionados con derechos sexuales y reproductivos.

1. Introducción

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la adolescencia como aquella etapa de la vida en la que la persona adquiere capacidad para reproducirse y transita los patrones psicológicos de la infancia a la vida adulta, estableciendo sus límites entre los diez y los 19 años. En general, esta etapa se caracteriza por un buen estado de salud, sin embargo, la salud sexual y reproductiva en ciertas ocasiones supone una excepción (Perkal, 2015).

El embarazo adolescente es aquel que se produce entre la pubertad o inicio de la edad fértil y el final de la adolescencia (Perkal, 2015). Este término también hace referencia a aquellas mujeres embarazadas cuya edad no supera la mayoría de edad jurídica, la cual varía en función de cada país (Issler, 2001).

A pesar de que la mujer está biológicamente preparada para ser madre a partir de la menarquía, la mejor edad para sufrir un menor riesgo de complicaciones en el embarazo, parto y postparto se sitúa entre los 25 y los 29,9 años. Desde una perspectiva social, demográfica y psicológica, la edad ideal oscila entre los 30 y los 35 años, de tal forma que la mujer tendrá, de forma general, un mayor desarrollo cognitivo y también mejor nivel educativo y económico. A esta edad, la mujer se encontraría en una situación social y personal idónea para la maternidad. Asimismo, habrá experimentado con diversas parejas sexuales, de forma que habrá elegido, con un criterio lo suficientemente sensato, a una pareja con la cual podrá educar a su hijo (BBC News, 2021).

La maternidad adolescente está estrechamente relacionada con el avance hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), por varias razones:

- El embarazo adolescente ocurre mayoritariamente entre jóvenes procedentes de familias pobres, por lo que se tiende a reproducir la pobreza y la falta de oportunidades en las siguientes generaciones.
- Se vincula con la deserción escolar precoz de las jóvenes

- Implica mayores riesgos, tales como morbilidad infantil, complicaciones obstétricas y complicaciones en el puerperio.

Además, la maternidad y el embarazo adolescente están directamente relacionados con la privación de derechos reproductivos que sirvan de protección ante situaciones de riesgo en menores de edad, así como también se relaciona con la inequidad de género. Muchos de estos embarazos se producen en situaciones de abuso a menores y falta de responsabilidad por parte de los progenitores masculinos frente a la pareja y la paternidad (CEPAL, 2021).

Muchos adolescentes, particularmente en países en vías de desarrollo, encuentran diversas dificultades para adaptarse a esta etapa de la vida, fundamentalmente en lo relativo a su sexualidad. El hecho de que carezcan de información relativa a métodos anticonceptivos modernos, manejo de la sexualidad y responsabilidades que implica el proceso de maternidad/paternidad, los hace vulnerables a riesgos tales como embarazos no deseados, abortos provocados, infecciones de transmisión sexual, entre otros (ONU-EC, 2018).

Aunque las tasas de fertilidad han disminuido de forma notable en las últimas décadas, muchas adolescentes entre los 15 y 19 años de edad ya han comenzado a tener hijos. Existen variaciones en función de las distintas zonas geográficas, ocurriendo mayoritariamente en aquellos países con ingresos bajos y medianos (95%) (ONU-EC, 2018).

Las Estadísticas Sanitarias Mundiales de 2014 muestran que la tasa promedio mundial de natalidad entre las jóvenes de 15 a 19 años es de 49 por cada 1.000 mujeres. Las tasas nacionales oscilan entre uno y 299 nacimientos por cada 1.000, siendo las más elevadas en África Subsahariana. Esto quiere decir que unos 16 millones de chicas adolescentes de entre 15 y 19 años y aproximadamente un millón de niñas menores de 15 años dan a luz cada año (Torres, Leyva y Bonal, 2018).

Los embarazos y partos precoces conllevan graves consecuencias, tanto a nivel social, como para la salud, suponiendo la segunda causa de muerte en mujeres menores de 19 años de edad en todo el mundo. Además, aquellos bebés nacidos de madres adolescentes se enfrentan a un riesgo notablemente superior de morir respecto a aquellos nacidos de mujeres mayores de 20 años (Torres, Leyva y Bonal, 2018).

El embarazo en la adolescencia supone uno de los principales factores que contribuyen a la mortalidad, tanto materna como infantil, así como al círculo de enfermedad y pobreza, considerándose un problema de salud pública a pesar de las numerosas acciones y estrategias emprendidas para hacerle frente. La incidencia es mayor en África, donde ocurren el 45% de los embarazos adolescentes, seguida de América Latina y el Caribe, donde ocurren el 25% de éstos (Perkal, 2015).

En 14 países de América Latina y el Caribe, una de cada nueve mujeres de 15 a 24 años tienen su primera relación sexual antes de los 15 años (11%). Esta incidencia llega hasta el 15% en República Dominicana. Encontramos una cierta variabilidad en lo que a métodos anticonceptivos respecta, de forma que en Haití, el 9% de las adolescentes de 15 a 19 años afirma usar alguno de dichos métodos, mientras que el 27% de esta misma población lo hace en Colombia. Esto indica el desigual acceso a información que tienen los jóvenes en estas regiones del mundo (Céspedes y Robles, 2016).

En síntesis, los datos aquí presentados indican la alta incidencia del embarazo adolescente en estos países, una cuestión que, como se ha enfatizado en secciones anteriores, requiere ser atendida prioritariamente por sus impli-

caciones para la salud de las adolescentes y sus oportunidades presentes y futuras para alcanzar su propia y plena autonomía. Por este motivo, se realiza la presente revisión de la literatura, la cual recoge el conocimiento actual sobre comportamiento sexual en adolescentes, conocimiento en planificación familiar, factores asociados y medidas de prevención del embarazo adolescente en países de América Latina y el Caribe.

1.1 Embarazo adolescente en América Latina y el Caribe.

Actualmente en estos países encontramos una cierta ambivalencia cultural derivada del choque que se produce entre una creciente liberalización sexual que atañe a todas las edades y una persistente negación de autonomía en materia sexual para los adolescentes. Por tanto, encontramos que los jóvenes ocultan sus relaciones sexuales, lo cual limita el acceso a información y servicios importantes para la prevención de embarazos no deseados. A todo esto hay que sumarle que el/la adolescente se encuentra en plena etapa de maduración y definición de su propia identidad, por lo que aparecen mayores dificultades para reflexionar o negociar con sus parejas sobre la actividad sexual (CEPAL, 2021).

A lo largo de los últimos 30 años, el número de hijos por mujer en América Latina y el Caribe ha disminuido notablemente: de 3,95 en el período de 1980-1985 a 2,1 en el período 2010-2015. Esta reducción se debe a cambios en las condiciones macroeconómicas, sin embargo, América Latina y el Caribe se cita como la única región con una tendencia al alza de los embarazos en adolescentes menores de 15 años, lo cual supone un importante problema en materia de salud (Gómez Ponce de León, 2019).

Algunas adolescentes planean y desean su embarazo, sin embargo, no ocurre así en la mayoría de los casos. La OMS considera el embarazo adolescente como un problema culturalmente complejo y apuesta por retrasar tanto la maternidad como el matrimonio, para de esta forma evitar las complicaciones sanitarias asociadas. Para ello, resulta primordial la educación sexual, la planificación familiar, el acceso a métodos anticonceptivos y la asistencia sanitaria en el ámbito de la salud pública y los derechos reproductivos (OMS, 2021).

Cubrir la necesidad insatisfecha de anticonceptivos modernos en las adolescentes de 15 a 19 años evitaría cada año 2,1 millones de nacimientos no planificados, 3,2 millones de abortos y 5.600 muertes maternas en los países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, el embarazo adolescente precisa ser abordado de forma simultánea, contemplando factores sociales y adaptándose al contexto nacional y local (Gómez Ponce de León, 2019).

1.2. Derechos sexuales y reproductivos.

El concepto de Salud Sexual y Reproductiva nació como tal en 1994 en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de Naciones Unidas, que tuvo lugar en El Cairo (Mazarrasa y Gil Tarragato, 2006). En el marco de las Naciones Unidas también se celebró la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en 1993 en Viena y la Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1995 en Beijing. Los documentos que resultaron de dichas conferencias, incluyen los derechos de la mujer, así como los derechos sexuales y reproductivos como parte de los Derechos Humanos (Pérez Gregorio, 2014).

La Salud Reproductiva se puede definir como un *“Estado general de bienestar físico, mental y social y no de mera ausencia de enfermedad o dolencia, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos. Supone además la capacidad para disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos, de procrear, y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia”*.

Por otro lado, la Salud Sexual queda definida como un *“Estado de bienestar físico, psíquico, emocional y social en relación a la sexualidad; no es solamente la ausencia de enfermedad, disfunción o debilidad. La salud sexual requiere un enfoque respetuoso y positivo hacia la sexualidad y relaciones sexuales, así como la posibilidad de tener relaciones sexuales placenteras y seguras, libres de coerción, discriminación y violencia. Para poder alcanzar y mantener la salud sexual, los derechos sexuales de todas las personas deben ser respetados, protegidos y satisfechos”* (Mazarrasa y Gil Tarragato, 2006).

Estos conceptos dan pie a considerar los derechos sexuales y reproductivos como aquella capacidad, tanto de hombres como de mujeres, para manifestar y disfrutar de su sexualidad y reproducción de una forma consciente y autónoma. Esto implica tener la aptitud para evitar riesgo de enfermedades de transmisión sexual, embarazos no deseados, violencia, discriminación y coacción (Pérez Gregorio, 2021).

La Federación Internacional de Planificación de la Familia, adopta la siguiente carta de derechos sexuales y reproductivos (FPFEE, 2021):

- Derecho a la igualdad.
- Derecho a la autonomía sexual.
- Derecho a la libertad y a la integridad corporal.
- Derecho a decidir sobre las distintas opciones reproductivas.
- Derecho a la información.
- Derecho a la educación sexual.
- Derecho a la atención y protección de la salud sexual y reproductiva.
- Derecho a la privacidad y la confidencialidad.
- Derecho a optar por los diversos modos de convivencia.
- Derecho a la participación y libertad de opinión.

Para garantizar el cumplimiento de tales derechos, a nivel mundial se establecieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000. Los ODM eran ocho objetivos que los países miembros de las Naciones Unidas acordaron alcanzar para conseguir el desarrollo humano (ONU, 2021). En ellos se recogían varios aspectos primordiales para la mejora de la salud sexual y reproductiva: reducción de la mortalidad materna y avance hacia la igualdad entre sexos, fomentando el empoderamiento de la mujer, lograr el acceso universal a la salud reproductiva, educación sexual que permita decidir acerca del uso de anticonceptivos, entre otros (OMS, 2021).

En 2015 fueron evaluados los compromisos adquiridos, de tal forma que se concluyó que aún quedaba mucho camino por recorrer, reflejando además una clara falta de derechos en materia de salud sexual y reproductiva. Es por ello por lo que se extiende la lista de objetivos, ahora llamados ODS, hasta el año 2030 (ONU, 2021).

Dentro de los ODS, encontramos el Objetivo Salud y Bienestar, cuya consecución garantizaría una vida sana y bienestar en todas las edades. Actualmente, la tasa de mortalidad materna ha disminuido, fundamentalmente en países

de África septentrional, sin embargo, la proporción de madres que no sobreviven al parto en países en desarrollo, es todavía 14 veces mayor que en las regiones desarrolladas. También es cierto que un menor número de jóvenes adolescentes tienen hijos, debido al uso de métodos anticonceptivos, pero la demanda aumenta rápidamente por lo que la necesidad de planificación familiar se cubre muy lentamente (ONU, 2021B).

Por todo esto, para el año 2030 se pretende disminuir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100.000 nacidos vivos, así como poner fin a las muertes evitables en recién nacidos. Para este mismo año, se tratará de garantizar el acceso universal a servicios de salud sexual y reproductiva, incluyéndose la planificación familiar, información y educación en esta materia (ONU, 2021).

1.3. Consecuencias asociadas al embarazo adolescente.

El embarazo prematuro aumenta el riesgo para las madres y también para los recién nacidos, observándose un incremento del riesgo cuanto más joven sea la madre.

• Consecuencias económicas, psicológicas y sociales para la madre.

Muchas adolescentes al quedarse embarazadas se ven obligadas a dejar la escuela. Este déficit educativo tiene como consecuencia que la joven tenga menos aptitudes y oportunidades en el mundo laboral. De esta forma, se pierden los ingresos anuales que generaría una mujer trabajadora de no haber tenido un embarazo precoz. Por tanto, existe una dificultad objetiva para compatibilizar el embarazo y la crianza con la educación y la inserción laboral (OMS, 2021).

Existe una mayor prevalencia de depresión y otros síntomas psiquiátricos, además de distanciamiento de su grupo de iguales, lo que genera aislamiento social. Sin embargo, se estrechan los vínculos familiares, cuyo objetivo es garantizar la supervivencia del recién nacido, sobre todo, desarrollándose el rol de “abuela criadora”. Respecto a la pareja, existe una gran inestabilidad, de hecho, solo el 20% de las jóvenes casadas permanece con el padre de su hijo a largo plazo (OPS, 2014). Las madres adolescentes tienen mayor probabilidad de ser madres solteras, ya que los varones suelen ser padres y parejas ausentes, lo que a su vez incrementa la presión económica y de cuidado de los progenitores de las adolescentes (CEPAL, 2007).

• Consecuencias fisiológicas para la madre.

A corto plazo, la adolescente puede padecer anemia e hipertensión y presenta una mayor vulnerabilidad para contraer infecciones de transmisión sexual y/o del tracto urinario. Se incrementa el riesgo de prematuridad, así como de alteraciones en la presentación y posición del feto y mortalidad materna. A largo plazo se evidencia una mayor probabilidad de presentar obesidad e hipertensión, así como baja estatura debido a que el crecimiento de la adolescente se frena (Torres, Leyva y Bonal, 2018).

• Consecuencias psicológicas y sociales para el hijo/a.

El recién nacido puede sufrir rechazo, maltrato y abandono por parte de su madre. En la edad escolar, se observa una mayor tasa de problemas de conducta, así como repeticiones de curso y obtención de bajas puntuacio-

nes en pruebas o exámenes. En la etapa adolescente, se evidencia mayor predisposición para el consumo de drogas e incremento del riesgo a sufrir un embarazo adolescente (OPS, 2014).

- **Consecuencias fisiológicas para el hijo/a.**

Se evidencia bajo peso al nacer, prematuridad, mayor incidencia de muerte súbita en la etapa de lactancia, traumatismos e intoxicaciones accidentales, infecciones agudas menores y desnutrición. A esto hay que añadir que la tasa de mortalidad en lactantes es el doble en lactantes hijos de madres adolescentes menores de 17 años (OPS, 2014).

El embarazo durante la adolescencia conlleva importantes consecuencias a nivel emocional, social, financiero y para la salud de las madres adolescentes y sus hijos. Por todo esto, adquiere gran importancia la atención a la adolescente y el emprendimiento de acciones para hacer frente a este problema de salud (Torres, Leyva y Bonal, 2018)

1.4. Factores asociados al embarazo adolescente.

Existe una gran variabilidad de factores que influyen en el embarazo adolescente, ya sea de forma protectora o suponiendo un factor de riesgo. El embarazo adolescente se asocia a factores socioeconómicos y educativos (Luttges et al., 2021), experiencias sexuales tempranas derivadas de una menarquia temprana, consumo de sustancias, existencia de violencia física y/o sexual, así como a relaciones familiares disfuncionales (García et al., 2019; Ortiz Rodríguez et al., 2019; Cassimiro da Silva, Cizino da Trindade y Ferrer de Oliveira, 2020; de Lima Lopes et al., 2020).

Cassimiro da Silva, Cizino da Trindade y Ferrer de Oliveira (2020) en su estudio hace referencia a la violencia sufrida por las jóvenes embarazadas, ya sea intrafamiliar o por parte de la pareja. Es importante considerar que un acto sexual en presencia de una niña menor de 13 años se consideraría como abuso sexual, sin embargo, a pesar de que hay jóvenes comprendidas en estas edades que quedaron embarazadas, tiende a normalizarse el hecho y no se cuestiona la posibilidad de violación y/o abuso sexual. Por tanto, respecto al contexto familiar cabe destacar que aquellos que se basan en la violencia, déficit de apoyo, consumo de sustancias o que han sufrido cambios en su composición entre la infancia y adolescencia, especialmente separación o divorcio de los progenitores, suponen un factor de riesgo importante de cara al embarazo en la adolescencia. Debido a esto, la joven adolescente concibe el embarazo como una oportunidad que le permite encontrar en su hijo/a el afecto que su familia no le proporciona (García et al. 2019; Rabello da Silva, Tomiyoshi Nakagawa, Prasnievski da Silva, 2020; Ortiz Rodríguez et al., 2019; Cassimiro da Silva, Cizino da Trindade y Ferrer de Oliveira, 2020). Cuando existe un clima afectivo y educacional en la familia se considera un factor protector frente al embarazo adolescente, especialmente cuando la figura de la madre era fuerte y la joven presenta una red de apoyo, mientras que el hecho de pertenecer a una familia monomarental y sin control o supervisión de los progenitores se considera un factor de riesgo (Rabello da Silva, Tomiyoshi Nakagawa, Prasnievski da Silva, 2020). Por tanto, el hecho de tener una familia disfuncional incrementa la posibilidad de sufrir un embarazo adolescente (García et al., 2019)

El contexto sociocultural tiene especial importancia en lo que al embarazo adolescente respecta, pues, tal y como exponen Álvarez-Nieto C et al., la influencia de los pares de iguales determina el inicio de las relaciones sexuales por parte de las jóvenes aun sin sentirse lo suficientemente cómodas o seguras (Alvarez-Nieto, 2017). Esto da pie al embarazo precoz no planificado, especialmente al final de la etapa adolescente (15-19 años) que es considerado por las

jóvenes como un factor positivo y asociado a la adultez. A pesar de ello, las adolescentes son conscientes de que no se correspondía con la edad adecuada, que para ellas oscila alrededor de los 22-23 años, aun así, no consideran otra salida más allá que la de continuar adelante con la gestación. Esto es debido a que las jóvenes reaccionan acorde a sus contextos socioculturales, optando por la decisión mayormente aceptada y valorada por sus grupos sociales, no siendo una opción viable para ellas la adopción, ni mucho menos el aborto, ampliamente estigmatizado, lo que daba pie a abortos ilegales (de Lima Lopes et al., 2020).

Los ODS apuestan por la importancia de la salud sexual y reproductiva a nivel mundial, ya que se tratan de factores determinantes para el bienestar y el desarrollo, sin embargo, la educación de los adolescentes también suponen uno de los ODS. En las regiones de América Latina y el Caribe se ve incrementada la deserción escolar, debido principalmente a la pobreza existente. Aquellos jóvenes con buen rendimiento escolar, consideran que el embarazo supone un obstáculo para su posterior desarrollo, es por esto por lo que la educación y escolarización se considera como un factor protector frente al embarazo adolescente. Mientras tanto, en zonas con bajo nivel educativo y socioeconómico, las jóvenes no conciben el embarazo como un obstáculo para su futuro, sino como una oportunidad para ser adultas e independientes (García et al., 2019; Ortiz Rodríguez et al., 2019).

1.5. Comportamiento sexual en jóvenes de América Latina y el Caribe.

Respecto al comportamiento sexual entre los jóvenes, Pinheiro Beserra et al., 2017 y Gmes Vieira et al., 2017 informan acerca del inicio de la vida sexual de los adolescentes caracterizado por el deseo, la impulsividad, la curiosidad, la pasión y las múltiples parejas sexuales, ocurriendo la primera relación sexual alrededor de los 13 años, y el consecuente embarazo entre el primer y el segundo año tras ésta (Pinheiro Beserra et al., 2017; Gmes Vieira et al., 2017). Cuando el embarazo ocurre, las chicas tienden a tener miedo a la reacción por parte de la familia, además no consideran los cambios emocionales, laborales ni sociales que el embarazo conlleva, exclusivamente los físicos. Los chicos, por su parte, tratan de desentenderse al conocer la noticia, siendo la mayoría de adolescentes madres solteras (Alvarez-Nieto, 2017).

Tal y como afirmaron Singleton et al. y García et al. en sus correspondientes estudios, las relaciones entre jóvenes se ven claramente marcadas por el amor romántico, donde el varón ejerce una dominación sobre la mujer, haciéndola vulnerable. La chica se ve obligada a mantener relaciones sexuales para así demostrar el amor que siente hacia su pareja, mientras que el chico puede enamorarse o no, pero su único objetivo es el uso de la mujer con fines sexuales. Este hecho hace imposible el diálogo sobre anticoncepción, de forma que, tal y como exponen Nava Navarro, Báez Hernández y Onofre Rodríguez (2017) en su estudio, confirmando aquello que concluyen los anteriores autores, la comunicación entre los miembros de la pareja es escasa y la chica no tiene poder de decisión en lo que a planificación familiar respecta, siendo la decisión exclusivamente del varón (García et al., 2019; Singleton et al., 2016; Nava Navarro, Báez Hernández y Onofre Rodríguez, 2017).

Los artículos analizados indican que los jóvenes no poseen una información clara en lo que a prácticas sexuales y anticoncepción respecta (Arrais Santos et al., 2017; Morales et al., 2018). Existe una marcada influencia por parte del contexto social y cultural referente al uso de métodos anticonceptivos, sin embargo, se genera controversia acerca de la fuente primaria consultada por los jóvenes para resolver sus dudas sobre anticoncepción. En el estudio realizado por Arrais Santos Almeida et al. se afirma que los adolescentes obtienen la información necesaria de amigos, revistas, películas o internet, y en menor medida del profesorado o padres, puesto que les resulta incómodo y vergonzoso tratar la temática sexual con ellos, además afirman no comprender la información proporcionada en el medio escolar debido al lenguaje empleado (Arrais Santos et al., 2017). Sin embargo, según el estudio llevado a cabo por Morales et al., se antepone a los padres frente a los amigos como fuentes de obtención de información (Morales et al., 2018).

En lo que al uso de métodos anticonceptivos respecta, se observa que el mayormente conocido para la prevención del embarazo por parte de los jóvenes es el preservativo, sin embargo, el uso constante de dicho método entre los adolescentes sexualmente activos de entre 15 y 24 años presenta una baja adherencia. Las mujeres que no usan dicho método exponen que no sienten lo mismo al mantener relaciones sexuales, que les genera incomodidad, que a veces no es efectivo o que la pareja se niega a usarlo. Estos comentarios negativos se extendían de tal modo que son compartidos culturalmente por el resto de jóvenes, negándose a usarlo (Morales et al, 2018; Nava Navarro, Báez Hernández y Onofre Rodríguez, 2017).

La elección de un método anticonceptivo depende de diversos factores, tal y como se expone en el modelo de Gahlgren y Whitehead, analizado en el artículo elaborado por Oliveira Catunda Ferreira et al. Entre estos factores se encuentran los determinantes individuales, los estilos de vida, la influencia de redes sociales y familiares, las condiciones de vida y los factores culturales y económicos. De esta forma, aquellas jóvenes que conviven con su pareja no usan métodos de barrera, las que tiene un bajo nivel de escolarización no usan ningún método anticonceptivo, aquellas cuyo inicio de la actividad sexual ocurre antes de los 15 años, tuvieron una menarquia precoz o eran fumadoras no usan anticonceptivos orales. Sin embargo, la decisión no depende exclusivamente de ellas, sino más bien de sus parejas varones, observándose como la joven es sumisa y acepta, sin cuestionar, las decisiones de su pareja (Oliveira Catunda et al., 2019; Caudillo-Ortega et al., 2018).

1.6 Estrategias de prevención del embarazo adolescente

La “Estrategia Global para la salud de mujeres, niños, niñas y adolescentes” (2016-2030) promovida por la OMS, apuesta por reducir la mortalidad materno-infantil y las epidemias más importantes a nivel mundial (García et al., 2019). Latinoamérica y el Caribe son zonas en las que se ha evidenciado un menor porcentaje de disminución de la tasa de embarazo adolescente en las últimas décadas. Esto es debido a que las estrategias que se ponen en marcha están encaminadas a promover la abstinencia; por tanto, al demostrarse que esto último no es útil, las estrategias actuales tratan de incrementar el uso de métodos anticonceptivos, especialmente aquellos de larga duración (García et al., 2019; Caudillo-Ortega et al., 2018, Luttes et al., 2021).

Además, encaminadas hacia la prevención, se ponen en práctica otras estrategias que buscan el acercamiento entre los jóvenes, la comunidad y los centros sanitarios. Para ello, proyectos como “Sol y Luna”, disminuyen de forma considerable la tasa de embarazo adolescente. Este tipo de proyecto trata de basarse en la sensibilización de la población y en la creación de centros donde los jóvenes reciban información/orientación en materia de salud sexual y anticoncepción. Otro método que resulta ser efectivo, y que se relaciona con el anterior proyecto, reside en los programas y estrategias que son llevadas a cabo en los centros de Atención Primaria, donde se busca una atención a la comunidad y a los jóvenes, así como una equidad de acceso al sistema sanitario público (Jaramillo y Trinidad Nuñez, 2017; Santiago Ávalos et al., 2018).

El contexto familiar, al suponer un factor relacionado con el embarazo adolescente, también se incluye en los estudios como un factor preventivo de éste. Aquellos jóvenes cuya familia está compuesta por la figura materna y paterna inician de forma más tardía sus relaciones sexuales frente a aquellas familias monoparentales o cuyos progenitores están divorciados. Los jóvenes responden mejor a la monitorización por parte del progenitor de su mismo género, además la figura paterna suele ofrecer diferente información en lo que a salud sexual respecta en función de si su hijo es hombre o mujer, siendo más estricto con las chicas (Rabello da Silva, Tomiyoshi Nakagawa, Prasniewski da Silva, 2020; Langley, 2016).

Además, se encuentran diversas estrategias innovadoras, como aquellas que plantean Noone J et al. (2015) o de Ahogado, Gamboa, De Silva (2018) en sus respectivos estudios. Ellos proponen como alternativas el teatro interactivo o el empleo de Internet y las redes sociales. De esta forma, el teatro supone un medio que, a través de diversas escenas, plantea una serie de conflictos sobre los cuales la audiencia dialoga. Se trata de una actividad de bajo coste que permite la comprensión, aprendizaje y participación de público con diferente nivel de alfabetización. Supone una manera sencilla de aprender, de cómo comunicarse con los hijos adolescentes, posicionándose en su lugar y previniendo el embarazo entre los adolescentes gracias al diálogo en materia de salud sexual y reproductiva. Respecto a la utilidad de las herramientas TIC para relacionarse con los jóvenes, pueden emplearse vídeos que permitan detectar situaciones peligrosas, plataformas online donde encontrar orientación referente a salud sexual o donde los adolescentes pudiesen relatar sus experiencias, sirviendo de aprendizaje para los demás. También se hace referencia a la instalación de quioscos virtuales que permiten el acceso a información segura (Noone et al., 2015; de Ahogado et al., 2018).

2. Conclusiones

1. El embarazo adolescente se asocia a niveles socioeconómicos bajos, deserción escolar o bajo nivel educativo, baja autoestima, inicio precoz de relaciones sexuales, consumo de sustancias, menarquia precoz, madre embarazada en la etapa adolescente y familia disfuncional. La familia supone a su vez un importante factor protector, de forma que aquellos contextos familiares caracterizados por el diálogo entre progenitores e hijos/as, ausencia de violencia física y sexual y familias constituidas por ambos progenitores, se asocian a una disminución de la ocurrencia del embarazo precoz.
2. El comportamiento sexual entre los jóvenes latinos se relaciona de forma directa con el amor romántico. Las chicas se entregan por completo a la pareja y aceptan mantener relaciones sexuales con el único objetivo de demostrar el amor que sienten por el chico, lo que las convierte en seres vulnerables e incapaces para poder tomar sus propias decisiones en materia de salud sexual. Las relaciones sexuales se inician bajo este contexto a una temprana edad, marcada por la edad del primer novio y por la presión ejercida por los pares de iguales.
3. A pesar de existir un claro déficit de información, los jóvenes conocen ciertos métodos anticonceptivos, especialmente el preservativo, aunque no lo usan de forma constante, observándose una baja adherencia. Además, existe una clara influencia por parte del contexto social en lo que al uso de anticoncepción respecta, de tal forma que, las creencias negativas que interfieren en su uso son compartidas por todas las mujeres. De esta forma, recae exclusivamente en el varón la decisión de uso o no de dichos métodos, siendo inexistente y compleja la comunicación y el diálogo entre los miembros de la pareja.
4. La prevención del embarazo adolescente ya no se centra en promover la abstinencia y retrasar el inicio de las relaciones sexuales, puesto que no se tratan de intervenciones eficaces. Actualmente los estudios muestran otras alternativas innovadoras que favorecen la comunicación entre padres e hijos, como es el teatro interactivo, que fomenta la empatía hacia los jóvenes, sensibiliza a la población y se adapta a diferentes niveles de alfabetización. También se apuesta por el uso de herramientas TIC, ya que suponen una nueva forma de aproximación a los adolescentes; o el incremento de uso de métodos anticonceptivos de larga duración.

3. Bibliografía

ÁLVAREZ-NIETO, C., GRANDE-GASCÓN, M.L., LINARES-ABAD, M., OJEDA, A.C. (2017). Análisis del embarazo adolescente: miradas cualitativas a los casos de Bucaramanga y Jaén. *Matronas Prof. Ab*;18(2):51–9. Disponible en: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ccm&AN=124549497&lang=es&site=ehost-live&scope=site>

ARRAIS SANTOS ALMEIDA, R.A., CARVALHAL FRAZÃO CORRÊA R DA G, TAVARES PALMEIRA ROLIM IL, MARQUES DA HORA J, GOMES LINARD A, SILVA COUTINHO NP, ET AL. (2017). Knowledge of adolescents regarding sexually transmitted infections and pregnancy. *Rev Bras Enferm. Sep*;70(5):1033–9. Disponible en: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ccm&AN=125339152&lang=es&site=ehost-live&scope=site>

BBC NEWS MUNDO (2021). ¿Cuál es la mejor edad para tener hijos? [Internet]. 2017 [citado 8 Agosto 2021]. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-40740553>

CASSIMIRO DA SILVA, A.J., CIZINO DA TRINDADE, R.F., FERRER DE OLIVEIRA, L.L. (2020). Presumption of sexual abuse in children and adolescents: vulnerability of pregnancy before 14 years. *Rev Bras Enferm* [Internet].2;73:1–7. Disponible en: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ccm&AN=144687463&lang=es&site=ehost-live&scope=site>

CAUDILLO-ORTEGA, L., BENAVIDES-TORRES, R., VALDEZ-MONTERO, C., FLORES ARIAS, M., HERNÁNDEZ-RAMOS, M. (2018). Modelo de Conducta Anticonceptiva en Mujeres Jóvenes: Teoría de Situación Específica. *Index de Enfermería. 27(1/2)*:52–6. Disponible en: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ccm&AN=132197729&lang=es&site=ehost-live&scope=site>

CÉSPEDES, C., Y ROBLES, C. (2016). Niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: deudas de igualdad. [Internet] [citado 10 Agosto 2021]. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40180-ninas-adolescentes-america-latina-caribe-deudas-igualdad>

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF) (2007). Maternidad adolescente en América Latina y el Caribe: tendencias, problemas y desafíos. Desafíos [Internet]. Jan [citado 10 Agosto 2021]; Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/tipo/boletin-desafios/4>

DE AHOGADO, B.C.V., GAMBOA, M.P., DE SILVA, R.C.P. (2018). The use of information and communication technologies for sex education. *Rev Cuba Inf en Ciencias la Salud. 29(3)*. Disponible en: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85063748577&partnerID=40&md5=5ef4702637aa27434e03e767b2c8d57>

DE LIMA LOPES, M.C., ROSSETO DE OLIVEIRA, R., PEREIRA DA SILVA, M. DE A, PADOVANI, C., DE OLIVEIRA, B., HARUMI HIGARASHI, I. (2020). Temporal trend and factors associated to teenage pregnancy. *Rev da Esc Enferm da USP. 54*:1–8. Disponible en:

FPFE – Federación de Planificación Familiar Estatal. (2021) Carta de los derechos

GARCÍA, A.C.U., BRACHO, J.R.G., DIAZ, J.E., NOROÑA, T.M.H., ALCIVAR, F.R.G., PAREDES, M.H.G., ET AL. (2019). Pregnancy in adolescence: The new “epidemic” of developing countries?. *Arch Venez Farmacol y Ter* [Internet]; 38(3):232–45. Disponible en: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85077369735&partnerID=40&md5=fabfd22a7ce9c5e7b9a86bdc98f4b135>

GMES VIEIRA, B.D., AZEVEDO QUEIROZ, A.B., HERDY ALVES, V., PEREIRA RODRIGUES, D., VIEIRA GUERRA, J.V., BULCÃO PINTO, C. (2017). Prevention of pregnancy in adolescence: an integrating review. *J Nurs UFPE / Rev Enferm UFPE*. Mar 2;3:1504–12. Disponible en: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ccm&AN=122226770&lang=es&site=ehost-live&scope=site>

GÓMEZ PONCE DE LEÓN, R. (2019). América Latina: Cómo avanzar en la reducción del embarazo adolescente [Internet]. El País. [citado 9 Agost 2021]. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2019/03/14/planeta_futuro/1552573917_906408.html

GUIRAO GORIS, S.J. (2015). Utilidad y tipos de revisión de literatura [Internet]. Revista Ene de Enfermería. [citado 10 Agost 2021]. Disponible en: <http://ene-enfermeria.org/ojs/index.php/ENE/article/view/495/guirao>

<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ccm&AN=111470873&lang=es&site=ehost-live&scope=site>

ISSLER, J. R. (2001). Embarazo en la adolescencia. *Revista de posgrado de la catedra Via Medicina*, 107, 11-23. Disponible en: https://web.archive.org/web/20091204050542/http://www.med.unne.edu.ar/revista/revista107/emb_adolescencia.html

JARAMILLO, J., TRINIDAD NÚÑEZ, P. (2017). (dir. tes.) Políticas públicas de prevención del embarazo precoz en el marco de la realización de los objetivos de desarrollo del milenio: el caso de Medellín (Colombia). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=171509&orden=0&info=link>

LANGLEY, C. (2016). Father Knows Best: Paternal Presence and Sexual Debut in African- American Adolescents Living in Poverty. *Fam Process*. Mar;55(1):155–70. Disponible en: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ccm&AN=113704444&lang=es&site=ehost-live&scope=site>

LUTTGES, C., LEAL, I., HUEPE, G., GONZÁLEZ, D., GONZÁLEZ, E., & MOLINA, T. (2021). Pregnant again? Perspectives of adolescent and young mothers who and do not experience a repeat pregnancy in adolescence. *International journal of qualitative studies on health and well-being*, 16(1), 1898317. <https://doi.org/10.1080/17482631.2021.1898317>

MANTEROLA, C., ASENJO-LOBOS, C., OTZEN, T. (2014). Jerarquización de la evidencia: Niveles de evidencia y grados de recomendación de uso actual [Internet]. Vol. 31, *Revista chilena de infectología : órgano oficial de la Sociedad Chilena de Infectología*. Sociedad Chilena de Infectología; [citado 11 Abr]. p. 705–18. Disponible en: www.sochinf.cl

MAZARRASA ALVEAR, L., GIL TARRAGATO, S. (2006). Salud sexual y reproductiva: Formación de Formadores/as en Perspectiva de Género y Salud. *Módulo 12*, 4.

MORALES, A., VALLEJO-MEDINA, P., ABELLO-LUQUE, D., SAAVEDRA-ROA, A., GARCÍA-RONCALLO, P., GOMEZ-LUGO, M., ET AL. (2018). Sexual risk among Colombian adolescents: Knowledge, attitudes, normative beliefs, perceived control, intention, and sexual behavior. *BMC Public Health*. 18(1). Disponible en: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.o-85058670156&doi=10.1186%2Fs12889-018-6311-y&partnerID=40&md5=feaac89c5e20b-87768ffaeb1c12fc691>

NAVA NAVARRO, V., BÁEZ HERNÁNDEZ, F.J., ONOFRE RODRÍGUEZ, D.J. (2017) Motivos de las mujeres indígenas sobre el uso y no uso del condón. *Nure Investig*. Dic 14(91):1–9. Disponible en: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ccm&AN=126536284&lang=es&site=ehost-live&scope=site>

NOONE, J., CASTILLO, N., ALLEN, T.L., ESQUEDA, T. (2015). Latino Teen Theater: A Theater Intervention to Promote Latino Parent--Adolescent Sexual Communication. *Hisp Heal Care Int* (Springer Publ Company, Inc). Dic;13(4):209–16.

OLIVEIRA CATUNDA FERREIRA, H.L., FERNANDES BARBOSA, D DE F, MELO ARAGÃO, V., FERREIRA DE OLIVEIRA, T.M., MOURA BARBOSA CASTRO, R.C., DE SOUZA AQUINO, P., ET AL. (2019). Social Determinants of Health and their influence on the choice of birth control methods. *Rev Bras Enferm*. Jul;72(4):1044–51. Disponible en: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ccm&AN=138310791&lang=es&site=ehost-live&scope=site>

OMS - ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2021). Objetivos de Desarrollo del Milenio [Internet]. [citado 9 Agost 2021]. Disponible en: https://www.who.int/topics/millennium_development_goals/about/es/

ONU - NACIONES UNIDAS (2021). Objetivos de Desarrollo Sostenible [Internet]. [citado 9 Agost 2021]. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/health/>

ONU DAES | NACIONES UNIDAS DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES (2021). Objetivos de Desarrollo del Milenio [Internet]. [citado 10 Agost 2021]. Disponible en: <https://www.un.org/development/desa/es/millennium-development-goals.html>

OPS - ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (2014). Guía de Prevención del Embarazo en la Adolescente en Guatemala [Internet]. [citado 9 Agost 2021]. p. 25–9. Disponible en: https://www.paho.org/gut/index.php?option=com_docman&view=download&alias=618-guia-de-prevencion-del-embarazo-en-la-adolescencia-en-guatemala&category_slug=publications&Itemid=518

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN Y LA CULTURA (2018). Edición revisada Orientaciones técnicas internacionales sobre educación en sexualidad [Internet]. [citado 7 agost 2021]. 21–25 p. Disponible en: www.unesco.org/open-access/terms-useccbyncnd-sp

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2021). El embarazo en la adolescencia [Internet]. [citado 10 Agost 2021]. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/adolescent-pregnancy>

ORTIZ RODRÍGUEZ, S.P., DEL PILAR NIÑO, B.A., SOLANO AGUILAR, S., MÓNICA RIBEIRO, P., AMAYA RUEDA, C.M., SERRANO HENAO, L. (2019) Caracterización de adolescentes gestantes escolarizadas en instituciones educativas públicas de Bucaramanga, Colombia. *Rev Cuid* [Internet]. Ene;10(1):1–15. Disponible en: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ccm&AN=136972524&lang=es&site=ehost-live&scope=site>

PÉREZ GREGORIO, R. (2014). Derechos sexuales y reproductivos [Internet]. *Revista de Obstetricia y Ginecología de Venezuela*. [Internet]. [citado 10 Agost 2021]. Disponible en: http://ve.scielo.org/scielo.php?pid=S0048-77322014000200001&script=sci_arttext

PERKAL RUG, G. (2015) El embarazo en la adolescente [Internet]. *SEMA - Sociedad Española de Medicina de la Adolescencia*. [citado 7 Agosto 2021]. p. 26–35. Disponible en: <https://www.adolescenciasema.org/el-embarazo-en-la-adolescente/>

PINHEIRO BESERRA, E., BARBOSA SOUSA, L., PERES CARDOSO, V., SANTOS ALVES, M.D. (2017) Perception of adolescents about the life activity “express sexuality”. *Rev Pesqui Cuid e Fundam*. Abr ;9(2):340–6. Disponible en: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ccm&AN=122780170&lang=es&site=ehost-live&scope=site>

RABELLO DA SILVA, A.L., TOMIYOSHI NAKAGAWA, J.T. PRASNIEVSKI DA SILVA, M.J. (2020). The family composition and its association with the occurrence of pregnancy in adolescence: case-control study. *Rev Enferm UERJ*. Ene ;28:1–7. Disponible en:

SANTIAGO ÁVALOS, D., RECALDE, F., CRISTALDO, C., CUSIHUAMAN PUMA, A., LÓPEZ, P., ALONSO CARBONELL, L. (2018). Estrategia de unidades de salud familiar: su impacto en la tasa de embarazo en adolescentes en Paraguay. *Rev Panam Salud Publica*. Ene ;42:1–7. Disponible en: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ccm&AN=134282260&lang=es&site=ehost-live&scope=site> sexuales y reproductivos [Internet]. [citado 10 Agost 2021]. Disponible en: <https://fpfe.org/carta-de-los-derechos-sexuales-y-derechos-reproductivos/>

SINGLETON, R., SCHROFFEL, H., FINDLAY, T., WINSKELL, K. (2016) Cultural scripts surrounding young people’s sexual and romantic relationships in the Western Highlands of Guatemala. *Cult Health Sex*. Sep;18(9):1039–53. Disponible en: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ccm&AN=118327989&lang=es&site=ehost-live&scope=site>

TORRES, M. A. F., LEYVA, M. S., JUAN, Y. R., & BONAL, A. F. (2018). Factores de riesgos y consecuencias del embarazo en la adolescencia. *Revista información científica*, 97(1), 205-214. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6259767.pdf>.



CAPÍTULO 11

Estrategias de intervención para la disminución de la mortalidad materna en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Autora

Isabel Corrales Gutiérrez | Tutor del trabajo: **Lorenzo Estepa Mohedano**

Facultativa Especialista del Área hospitalaria Virgen Macarena de Sevilla, en la especialidad de Obstetricia y Ginecología, trabajando como responsable de la unidad de diagnóstico prenatal. Doctora por la Universidad de Sevilla. Actualmente también colabora como Profesora asociada de la Facultad de Medicina de la Universidad de Sevilla.

1. Introducción

La (MM) sigue siendo un problema de gran relevancia a escala mundial. Si bien es un indicador en descenso (no homogéneo entre diferentes países), se ha calculado que en 2017 se alcanzaron 295000 defunciones maternas en todo el mundo (intervalo de confianza IC: 279000 a 340000) (OMS, 2019). Esta cuestión, además de afectar a la esfera de la salud, también está influida, e influye a su vez, sobre el ámbito social, psicológico y económico tanto del individuo como de la sociedad. Por ello, dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el desarrollo se ha marcado como una de sus metas la disminución de la tasa de mortalidad materna (TMM) mundial a menos de 70 muertes por cada 100.000 nacidos vivos para el año 2030 (Naciones Unidas, ODS, 2020).

La TMM puede definirse como la proporción de madres que no consiguen sobrevivir al parto, en comparación con las que sí lo logran, por cada 100.000 nacidos vivos¹. Los anteriores Objetivos de Desarrollo del Milenio consiguieron disminuir la TMM en términos globales en un 37% desde el año 2000, pasando de 385 a 216 muertes por cada 100.000 nacidos vivos entre 1990 y 2015 (Alkema et al., 2016). Sin embargo, según el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) cada día siguen falleciendo en torno a 830 mujeres en el mundo por motivos relacionados con su embarazo o parto, lo que supone aproximadamente que cada dos minutos muere una mujer (Naciones Unidas, Fondo de población, 2020). Estas cifras nos ayudan a comprender cómo la MM, además de ser un importante problema sanitario, también es un indicador clave del desarrollo de un país, ya que posee un fuerte impacto en su sociedad y economía; poniendo en evidencia de nuevo las diferencias entre países ricos y pobres (Bauserman et al., 2020).

Las causas subyacentes más importantes de la MM pueden englobarse en la hemorragia obstétrica (la más frecuente e importante), abortos tanto espontáneos como inducidos, complicaciones durante el parto, trastornos hipertensivos (eclampsia), infecciones y sepsis, complicaciones imprevisibles durante la gestación y complicaciones no obstéti-

cas (embolismos o problemas derivados del VIH/SIDA)(Filippi et al., 2016). También existen diferencias importantes en la morbilidad y MM asociadas a determinantes sociales que afectan tanto a la propia mujer (como su estatus socioeconómico, etnia o creencias), como a la comunidad en la que vive (desarrollo económico, políticas e instituciones disponibles), y a los agentes sanitarios (como la existencia o no de equipos multidisciplinares o formación de calidad) (Bauserman et al., 2020; Howell et al. 2018).

Con relación a esto, son numerosos los estudios que muestran la gran influencia del estatus socioeconómico en la MM, y a su vez, los ingresos económicos de los que disponen las madres condicionan que se produzcan 3 grandes retrasos en su atención durante el embarazo: retraso en la decisión de buscar atención sanitaria, retraso en la llegada a los centros sanitarios, y retraso en recibir atención de calidad (Jeong et al., 2020; Antsaklis et al., 2020). Todas estas causas, además del problema médico que suponen, en muchos lugares del mundo se ven agravadas por la falta de asistencia sanitaria de calidad, siendo en muchas ocasiones lo que acaba provocando que la madre muera (Filippi et al., 2016). A su vez, las madres que sobreviven pueden sufrir secuelas importantes, tanto físicas (prolapso, anemia, incontinencia, infertilidad) como psicológicas, sociales y económicas; siendo esto a su vez causa de un “efecto dominó” que produce el aumento de la vulnerabilidad en sus hijos (incrementándose notablemente el riesgo de mortalidad en menores de 2 años), familias, comunidades y países (Naciones Unidas, Fondo de población, 2020; Antsaklis et al., 2020).

Otro aspecto importante es que sigue existiendo una gran diferencia entre países desarrollados y aquellos que se encuentran en vías de desarrollo (Naciones Unidas, ODS, 2020). Los países desarrollados presentan menores TMM debido a una mayor cobertura sanitaria de su población; sin embargo, en muchos de ellos siguen existiendo diferencias por razones étnicas o raciales. Por ejemplo, en Estados Unidos, Reino Unido o Países Bajos, a pesar de ser países multiculturales y diversos, la TMM es superior al doble en mujeres negras que en mujeres blancas (Small et al., 2017). Por su parte, en los países en desarrollo, la MM es 14 veces superior que, en los países desarrollados, siendo solo la mitad de las mujeres las que pueden recibir la atención médica que requieren (Naciones Unidas, ODS, 2020). Así, el 85% de la MM actual se concentra en África subsahariana y Asia meridional (Naciones Unidas, Fondo de población, 2020), donde el acceso desigual a la atención sanitaria y la falta de formación para detectar y tratar las complicaciones relacionadas con la gestación siguen dificultando la supervivencia de las mujeres (Naciones Unidas, Fondo de población, 2020; Souza, 2015).

A su vez, la medida considerada como la más importante con relación a la salud materna es el disponer de personal cualificado para el parto y para la atención obstétrica de urgencia. Se estima que en 2012 solo el 68% de los partos a nivel mundial fueron atendidos por personal formado (Souza, 2015). Por ello, en países en desarrollo se promueve que se construyan centros equipados para la asistencia al parto, así como la formación de trabajadores sanitarios como asistentes para atender los partos. La cualificación profesional es un aspecto fundamental para saber detectar las complicaciones, tratar las básicas y remitir las graves a los servicios de atención obstétrica de urgencia, así como atender a los recién nacidos y prevenir las muertes perinatales, que en su mayoría suceden en el parto o dentro de las 48 horas posteriores. Igualmente, también es importante el acceso a la atención postnatal, tanto para la madre como para el recién nacido. Por ello, se busca la implementación de las visitas de seguimiento por personal sanitario como medida para mejorar la salud materna e infantil en todo el mundo (Naciones Unidas, Fondo de población, 2020; Tunçalp et al., 2015).

Para alcanzar este objetivo, es necesario acelerar el ritmo en la implementación de las medidas, ya que, según los estudios y proyecciones anteriormente citadas, si seguimos con la tendencia observada hasta 2015, la TMM solo conseguirá reducirse a 164 muertes por cada 100.000 nacidos vivos en el año 2030. Los países con mayor dificultad para la consecución de los ODS en relación a la MM e infantil son los que se ubican en el continente africano (McArthur et al., 2018).

2. ODS y COVID-19

La pandemia actual de COVID-19 supone también una dificultad añadida en la consecución de los ODS, ya que como afirma António Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas, en el Prólogo del “Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020” es “una crisis sanitaria, económica y social sin precedentes que amenaza vidas y medios de subsistencia”, aumentando aún más las desigualdades entre ricos y pobres (Naciones Unidas, Informe 2020). Dentro de los sectores más afectados por la pandemia también encontramos a las mujeres y niños, ya que la situación actual ha supuesto una nueva dificultad para su acceso al sistema sanitario, incluyendo las campañas de vacunación y nutrición, en aquellos países que ya presentaban problemas antes de la pandemia, así como un incremento en la violencia doméstica, contribuyendo aún más a que aumenten los fallecimientos en madres y menores (Naciones Unidas, Informe 2020). La consecución de esta meta mejorará la asistencia a las mujeres, en especial a aquellas actualmente en riesgo, aumentando la calidad de los cuidados obstétricos a nivel global. Esto se traducirá en una disminución de muertes que contribuirá tanto a disminuir el impacto en la salud y bienestar de las mujeres y su entorno, como a reducir las consecuencias negativas derivadas de ello. Con ello, se conseguirá el avance en la economía y sociedad de estos países. Por todo esto, nos planteamos la siguiente pregunta de estudio: ¿Qué intervenciones se están llevando a cabo para disminuir la MM dentro de los ODS?

3. Material y método

La tipología seleccionada para la realización de este trabajo es la de revisión bibliográfica. Con este fin, se ha llevado a cabo una búsqueda exhaustiva de información de base científica y actualizada en relación con el tema de estudio y con el fin de contestar a los objetivos planteados. Esta búsqueda de bibliografía se ha realizado entre los meses de diciembre de 2020 y febrero de 2021.

3.1 Descriptores y perfil de búsqueda

Tabla 1. Descriptores (DeCS/MeSH) utilizados para la búsqueda bibliográfica.

DeCS	MeSH
Mortalidad materna	Maternal mortality
Desarrollo sostenible	Sustainable development
Intervenciones en salud	Treatment outcome

Fuente: Elaboración propia.

Con todo ello el perfil de búsqueda quedó establecido de la siguiente forma, tal y como se recoge en la Tabla 2.

Tabla 2. Perfil de búsqueda.

“intervenciones en salud” AND “mortalidad materna” AND “desarrollo sostenible”
“Maternal Mortality” AND “Sustainable Development”
“Mortalidad materna” Y “desarrollo sostenible”
“Mortalidad materna” AND “desarrollo sostenible”

Fuente: Elaboración propia.

La búsqueda se centró en las principales bases de datos y distribuidores de información especializada del área de la Salud: PubMed, Medes, Lilacs, Cuiden, Cinahl, Scopus, SciELO y Catálogo Fama de la Universidad de Sevilla. También se buscó información relevante en las páginas Web de la ONU, UNFPA y Cooperanda.

3.1.1 Criterios de inclusión

La realización de esta revisión bibliográfica utilizó como criterios de inclusión para la búsqueda los siguientes: Fecha de publicación: entre 2015-2021; artículos disponibles en español, inglés o portugués; texto completo de libre acceso; respuesta a la pregunta de estudio.

3.1.2 Criterios de exclusión.

Artículos publicados con anterioridad al año 2015; escritos en un idioma distinto al español, inglés o portugués; no se relacionaban la MM y el desarrollo sostenible.

3.3. Estrategia de búsqueda

En la Tabla 3 se refleja la estrategia de búsqueda utilizada.

Tabla 3. Estrategia de búsqueda.

Bases de datos	Resultados de la búsqueda	Artículos seleccionados según criterios de inclusión/exclusión	Artículos incluidos en esta revisión bibliográfica
PubMed	240	150	7
Lilacs	15	13	1
Cinahl	144	139	3
Scopus	428	254	9
SciELO	20	9	0
Medes	2	0	0
Cuiden	0	0	0
Webs (ONU, UNFPA, Cooperanda)	4	4	3
TOTAL	853	569	23

Fuente: Elaboración propia

3.4. Organización de la información. Diagrama de flujo.

A continuación, la Figura 1 expone mediante un diagrama de flujo el proceso de búsqueda y selección de los artículos revisados para la realización de este trabajo.

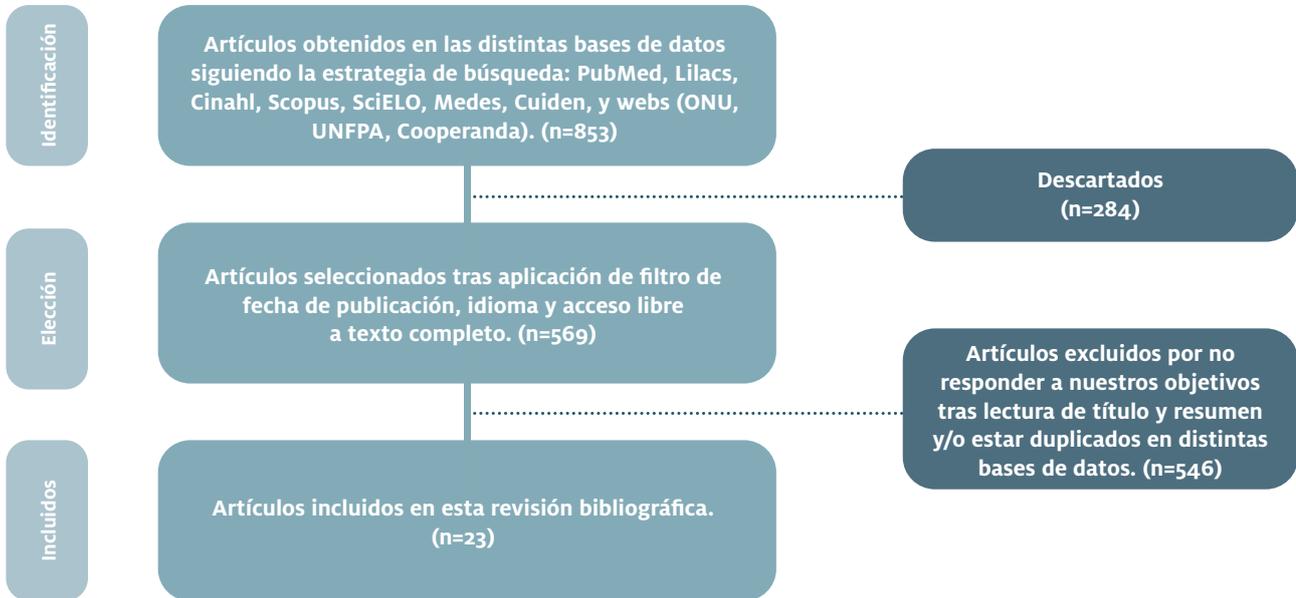


Figura 1. Diagrama de flujo. Fuente: Elaboración propia.

4. Resultados

Para responder a los objetivos establecidos en esta revisión bibliográfica, fueron examinados 23 documentos de literatura científica, de los cuales 6 fueron revisiones sistemáticas, 2 metaanálisis, 2 estudios ecológicos, 1 revisión narrativa, 9 artículos originales, 2 documentos de consenso y 1 página web institucional.

Tras su lectura y análisis, se elaboró la Tabla 4, expuesta más abajo, que sintetiza la información y resultados principales de cada estudio revisado, los cuales, a su vez, han sido categorizados (categorías A, B, C) atendiendo a los objetivos específicos que responden de la siguiente forma:

- Estudios que muestran las principales barreras que dificultan la implementación de las intervenciones para la disminución de la MM en países en desarrollo (A).
- Estudios que describen intervenciones destinadas a disminuir la MM puestas en marcha en la actualidad (B).
- Estudios que refieren la importancia de la pandemia COVID-19 en la consecución de la disminución de la MM en el contexto de los ODS (C).

Tras presentar la tabla de síntesis de información y resultados de los estudios revisados, procedes a analizar los diferentes aspectos relacionados con los objetivos específicos del trabajo desarrollado.



Tabla 4. Síntesis de resultados.

Título	Autor y fecha de publicación	Tipo de estudio	Tamaño muestral (n) / n° de estudios revisados
<i>Community-based intervention packages for reducing maternal and neonatal morbidity and mortality and improving neonatal outcomes.</i>	Lassi ZS, Bhutta ZA.2020	Revisión sistemática	26 ensayos aleatorizados/ cuasialeatorizados
<i>Death audits and reviews for reducing maternal, perinatal and child mortality.</i>	Willcox ML, Price J, Scott S, Nicholson BD, Stuart B, Roberts NW et al. 2020	Revisión sistemática	2 ensayos aleatorizados
<i>Global initiatives in maternal and newborn health.</i>	Brizuela V, Tunçalp Ö. 2017	Artículo original	No procede
<i>Governance commitment to reduce maternal mortality. A political determinant beyond the wealth of the countries.</i>	Ruiz-Cantero MT, Guijarro-Garvi M, Bean DR, Martínez-Riera JR, Fernández-Sáez J. 2019	Estudio ecológico transversal	174 países
<i>The Midwifery services framework: What is it, and why is it needed?</i>	Nove A, Hoop-Bender PT, Moyo NT, Bokosi M. 2018	Artículo original	No procede
<i>Strategies to reduce the global burden of direct maternal deaths.</i>	von Dadelszen P, Magee LA. 2017	Artículo original	No procede
<i>Beyond the Safe Motherhood Initiative: Accelerated Action Urgently Needed to End Preventable Maternal Mortality.</i>	Stanton ME, Kwast BE, Shaver T, McCallon B, Koblinsky M. 2018	Artículo original	No procede

Principales resultados	Categorización
<ul style="list-style-type: none"> • Posible disminución de la MM y reducción significativa de la morbilidad materna y neonatal con intervenciones comunitarias, sobre todo en países en desarrollo. 	B
<p>Las auditorías de defunción materna y perinatal demuestran:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ser eficaces como elemento de retroalimentación dentro de las intervenciones para reducir la MM y perinatal, junto a actividades de formación de los equipos obstétricos y apoyo de facilitadores externos en países con altas tasas de MM y perinatal; aunque no son suficientemente eficaces de forma aislada. 	B
<ul style="list-style-type: none"> • Dificultades para lograr reducir la MM debido a las desigualdades que sufren las madres. • Se describen distintas estrategias puestas en marcha para mejorar la salud materno•infantil y reducir la MM. 	A-B
<ul style="list-style-type: none"> • Existe una asociación significativa entre la MM y la calidad los gobiernos. • Muchos países en desarrollo están viviendo una “transición obstétrica”, explicada por el “Modelo de los 3 retrasos”. • La MM se reduciría si los gobiernos incrementasen la calidad de la atención sanitaria pública, estimulando políticas de salud sexual y reproductiva desde una perspectiva de género. 	A-B
<ul style="list-style-type: none"> • “The Midwifery Services Framework” (MSF) de la Confederación Internacional de Matronas ha demostrado ser una herramienta útil para orientar a los países en desarrollo en la creación, formación, fortalecimiento y evaluación de equipos obstétricos, adaptada a las necesidades y condiciones de cada país. 	B
<ul style="list-style-type: none"> • Intervenciones realizadas a través de otros ODS facilitan la consecución de la reducción de la MM de causa directa. • El desarrollo y fortalecimiento de la medicina obstétrica es un pilar fundamental en la reducción de las causas directas de muerte materna y en el manejo de las principales complicaciones derivadas de la gestación. 	B
<ul style="list-style-type: none"> • El programa “The Safe Motherhood Initiative” se dirige a prevenir y atender las principales causas directas de muerte materna, disminuir las barreras, formar profesionales para la atención de los partos, y mejorar los lugares donde las mujeres dan a luz, entre otras actuaciones. 	A-B

<i>Impact of COVID-19 pandemic on health system & Sustainable Development Goal 3.</i>	Khetrapal S, Bhatia R. 2020	Artículo original	No procede
<i>Cross-country analysis of strategies for achieving progress towards global goals for women's and children's health.</i>	Ahmed SM, Rawal LB, Chowdhury SA, Murray J, Arscott-Mills S, Jack S et al. 2016	Estudio ecológico	10 países
<i>Reducing maternal mortality: the case for availability and safety of blood supply.</i>	Abdella Y, Haijeh R, Sibinga CTS. 2018	Artículo original	No procede
<i>Health facility delivery in sub-Saharan Africa: successes, challenges, and implications for the 2030 development agenda.</i>	Doctor HV, Nkhana-Salimu S, Abdulsalam-Anibilowo M. 2018	Metaanálisis	29 países (58 encuestas demográficas y de salud)
<i>Maternal mortality: What are women dying from?</i>	Antsaklis A, Papamichail M, Antsaklis P. 2020	Artículo original	No procede
<i>Barriers to accessing maternal care in low income countries in Africa: A systematic review.</i>	Dahab R, Sakellariou D. 2020	Revisión sistemática	13 estudios observacionales (8 países)
<i>Pro-equity legislation, health policy and utilisation of sexual and reproductive health services by vulnerable populations in sub-Saharan Africa: A systematic review.</i>	Mac-Seing M, Zinszer K, Oga Omenka C, de Beaudrap P, Mehrabi F, Zarowsky C. 2020	Revisión sistemática	32 estudios (14 países)

<ul style="list-style-type: none"> • El impacto provocado por la pandemia COVID-19 ha supuesto una ralentización en el camino de la consecución de los ODS, pasando estos a un segundo plano. • La consecución de los ODS supone también una estrategia efectiva en la lucha contra las pandemias y emergencias sanitarias globales. La consecución del ODS 3 en materia de salud reforzará de manera significativa los sistemas sanitarios de las distintas naciones. 	C
<ul style="list-style-type: none"> • “Success Factors studies”: 10 países en desarrollo están consiguiendo avances más rápidos para alcanzar el ODS de disminución de MM y neonatal gracias al desarrollo de programas en áreas asociadas a factores identificados como exitosos para mejorar la salud de mujeres y niños. • 4 áreas comunes de intervención: liderazgo y asociación; sector sanitario; sectores no sanitarios; y registro y comunicación de recursos y resultados. 	A-B
<ul style="list-style-type: none"> • Los servicios de transfusión sanguínea deben ser incluidos en los programas de salud materna para permitir el acceso rápido a transfusiones sanguíneas seguras que permitan reducir el número de muertes maternas por hemorragia. 	A-B
<ul style="list-style-type: none"> • Se ha producido un incremento en el número de partos atendidos por personal sanitario en África subsahariana; sin embargo, siguen existiendo diferencias notables con los países desarrollados. • Las intervenciones dirigidas a disminuir la desigualdad en el acceso a la atención sanitaria son esenciales para disminuir la MM en África subsahariana. 	A-B
<ul style="list-style-type: none"> • Modelo de “los 3 retrasos” como explicación a porqué las mujeres no reciben la asistencia que necesitan durante la gestación y el parto, y recomendaciones para disminuir estos retrasos. • El mayor indicador de progreso en la reducción de la MM es la proporción de mujeres que dan a luz atendidas por personal sanitario formado. 	A-B
<ul style="list-style-type: none"> • Las barreras existentes en el acceso a la asistencia de las madres están interrelacionadas entre sí. • Es necesaria la realización de más estudios para conocer mejor la problemática y evaluar las barreras en el acceso a la atención maternal. 	A
<ul style="list-style-type: none"> • Los determinantes sociales de la salud como ser mujer, vivir en el medio rural y el bajo nivel económico suponen una barrera documentada en el acceso a los servicios de atención sanitaria. • Políticas destinadas a reducir o eliminar los costes sanitarios y promover los servicios nacionales de salud aumentan el acceso de los grupos vulnerables de la población a la atención sanitaria. 	A-B

<i>Maternal healthcare coverage for first pregnancies in adolescent girls: a systematic comparison with adult mothers in household surveys across 105 countries, 2000-2019.</i>	Li Z, Patton G, Sabet F, Subramanian SV, Lu C. 2020	Revisión sistemática	283 encuestas (928.736 adolescentes y 2.412.973 adultas) 105 países
<i>Women's education and coverage of skilled birth attendance: An assessment of Sustainable Development Goal 3.1 in the South and Southeast Asian Region.</i>	Bhowmik J, Biswas RK, Ananna N. 2020	Metaanálisis	38 encuestas (1.171.731 mujeres) 10 países
<i>Women's health and well-being in the United Nations Sustainable Development Goals: A narrative review of achievements and gaps in the Gulf States.</i>	Daher-Nashif S, Bawadi H. 2020	Revisión narrativa	6 países
<i>Maternal mortality among refugees and in zones of conflict.</i>	Adra A, Saad M. 2020	Artículo original	No procede
<i>Sustainable Development Goals and the ongoing process of reducing maternal mortality.</i>	Callister LC, Edwards JE. 2017	Artículo original	No procede
<i>Effectiveness of continuum of care-Linking pre-pregnancy care and pregnancy care to improve neonatal and perinatal mortality: A systematic review and meta-analysis.</i>	Kikuchi K, Okawa S, Zamawe COF, Shibanuma A, Nanishi K, Iwamoto A et al. 2016	Revisión sistemática y Metaanálisis	5 estudios
<i>Costing the Three Transformative Results.</i>	United Nations Population Fund. 2019	Documento de consenso	No procede

<ul style="list-style-type: none"> Existen desigualdades significativas entre la atención a las madres adultas y aquellas adolescentes, especialmente en los países del Pacífico occidental. Las adolescentes siguen encontrando barreras para acceder a los cuidados obstétricos, por lo que son importantes las intervenciones destinadas a aumentar la cobertura sanitaria de los embarazos adolescentes. 	A-B
<ul style="list-style-type: none"> La cultura y tradiciones patriarcales arraigadas en los países del sur y sudeste asiático limitan la autonomía de las mujeres y favorecen la atención de las madres mediante cuidados tradicionales no cualificados; dificultando la disminución de las muertes maternas en esta región. Aumentar el nivel educativo de las mujeres es una estrategia significativa para aumentar su acceso a la atención materna cualificada. 	A-B
<ul style="list-style-type: none"> Los estados del Golfo Pérsico presentan factores socioculturales comunes y utilizan estrategias similares entre sí de prevención, tratamiento y reestructuración de la asistencia sanitaria para disminuir la MM; por lo que sería recomendable que estableciesen programas de cooperación entre ellos para la consecución de los ODS. 	A-B
<ul style="list-style-type: none"> Los países que sufren crisis humanitarias son los que actualmente han conseguido menores avances en la disminución de la MM debido a las importantes deficiencias en la atención obstétrica de emergencia en zonas de conflicto. El Paquete de Servicios Iniciales Mínimos (MISP) como estrategia efectiva para prevenir el aumento excesivo de mortalidad y morbilidad materna y neonatal en refugiados. 	A-B
<ul style="list-style-type: none"> La implantación de estrategias de salud comunitaria como los programas de mejora de calidad asistencial, campañas educativas, y mejora de acceso a la atención disminuyen las barreras y se asocian a una reducción en las tasas de MM. 	A-B
<ul style="list-style-type: none"> La atención continuada en salud materna desde el periodo preconcepcional hasta el puerperio ha demostrado ser una estrategia efectiva en la disminución de la mortalidad neonatal y perinatal y puede ayudar a disminuir la MM pero es necesaria la realización de mayor número de estudios para conocer su impacto. 	B
<ul style="list-style-type: none"> En favor de la salud materna y en su trabajo en torno a los ODS, el UNFPA organiza su trabajo en tres fases: de 2018-2021 delimitar la problemática y comenzar la acción; de 2022-2025 consolidar los progresos; y de 2026-2030, acelerar los logros. 	B

<i>The maternal and newborn health thematic fund. Annual Report 2019.</i>	UNFPA. 2019	Documento de consenso	No procede
<i>Cooperanda</i>	AACID, Universidad de Granada.	Página Web Institucional	No procede

Fuente: Elaboración propia

4.1 Principales resultados:

4.1.1 Principales barreras que dificultan la implementación

Las desigualdades socioeconómicas en la población de los países en desarrollo (Dahab y Sakellariou, 2020; Callister y Edwards, 2017) y un bajo nivel educativo hace que se vea dificultada la accesibilidad a los centros sanitarios de calidad en términos de conexiones (Stanton et al. 2018). Esta circunstancia se acrecienta con la baja calidad de los gobiernos (control de corrupción, estabilidad política, calidad legislativa) disminuyendo el cumplimiento de indicadores de calidad requeridos (Ruiz-Cantero et al. 2019). Si además se une un sistema sanitario precario (Abdella et al., 2018; Li et al., 2020), sin personal adecuadamente formado (Doctor et al., 2018), con un retraso en la recepción de asistencia sanitaria por parte de las madres (Adra y Saad, 2020), y un desconocimiento por parte de éstas de las situaciones de riesgo (Antsaklis et al., 2020; Dahab y Sakellariou, 2020; Daher-Nashif y Bawadi, 2020), hace que las madres pierdan el derecho a decidir dónde y con quién quieren dar a luz. Por último, la falta de registros impide dar la magnitud que se merece a este problema tan importante (Von Elm et al., 2007; Kikuchi et al., 2016).

4.1.2 Intervenciones destinadas a disminuir la MM

Las intervenciones dirigidas a disminuir la desigualdad en el acceso a la atención sanitaria son esenciales para disminuir las altas tasas de MM en los países en desarrollo (Doctor et al., 2018; Daher_Nashif y Bawadi, 2020; Callister y Edwards, 2017). Así, en los últimos años han surgido distintas iniciativas y estrategias apoyadas por organismos como Naciones Unidas o la OMS en colaboración con diversas organizaciones para promover la salud de las madres y reducir la MM en el mundo (Stanton et al., 2018; Ahmed et al., 2016) con la atención sanitaria adecuada (von Dadelszen y Magee, 2017; Doctor et al., 2018, Callister y Edwards, 2017; Kikuchi et al., 2016; Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2019) facilitar su acceso (Callister y Edwards, 2017), la formación de profesionales sanitarios (Nove et al. 2018; Abdella et al., 2018), el registro de los datos de salud y MM (Antsaklis et al., 2020; Wilcox et al., 2020; Callister y Edwards, 2017) y las intervenciones sobre el resto de ODS (von Dadelszen y Magee, 2017; Daher_Nashif y Bawadi, 2020). Desde lo local, en la actualidad, el Plan Andaluz de Cooperación al desarrollo 2020-2030 tiene 42 proyectos enfocados en el ODS 3 (Salud y bienestar) y entre el que se incluye como objetivo la disminución de la MM (Cooperanda 2020).

<ul style="list-style-type: none"> El fondo temático “Maternal and Newborn Health Thematic Fund” (MHTF) trabaja en 39 países con altas tasas de MM con el objetivo de que todas las mujeres puedan dar a luz de forma segura, disminuyendo las barreras en salud materna y basando su actividad en torno a cuatro pilares: matronas, emergencias obstétricas y cuidado neonatal (EmONC), vigilancia y respuesta a las muertes maternas y perinatales (MPDSR), y fístula obstétrica y otras causas de morbilidad materna. 	A-B
<ul style="list-style-type: none"> Proyecto de participación ciudadana y cooperación internacional andaluza para el desarrollo gestionado por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID), parte de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía; en colaboración con la Universidad de Granada. Ideado como parte fundamental dentro del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2020-2023, está en estrecha relación con los ODS y la Agenda 2030. 	B

4.1.3. Importancia de la pandemia COVID-19 en la consecución de la disminución de la MM en el contexto de los ODS.

La consecución de los ODS constituye así mismo una estrategia efectiva en la lucha contra las pandemias y emergencias sanitarias globales, ya que, entre otros, alcanzar el ODS 3 en materia de salud reforzará de manera significativa los sistemas sanitarios de las distintas naciones (Khetrapal y Bhatia, 2020).

6. Discusión

La revisión bibliográfica efectuada para la realización de este trabajo busca conocer qué estrategias se están llevando a cabo actualmente en el mundo para conseguir disminuir la MM en el marco de los ODS, así como intentar describir cuáles son las barreras que lo dificultan, y abordar los efectos de la actual pandemia COVID-19 sobre este objetivo. Después de analizar la bibliografía incluida en esta revisión, podemos observar cómo la gran mayoría de los estudios evidencian que, en la mayoría de los países con mayores tasas de MM, que a su vez coinciden con aquellos países en desarrollo y con menores recursos, los esfuerzos van dirigidos a desarrollar e implementar estrategias bastante similares entre unos y otros. Sin embargo, a pesar de ello, como recalcan Daher-Nashif S y Bawadi H (2020), son escasas las estrategias o programas de cooperación entre países (conocida como la cooperación sur-sur), sinergia que pensamos podría ser beneficiosa para compartir planes de acción y avances que puedan ser útiles para ayudar a otros países a disminuir sus TMM.

Por encima de todo vemos como casi la totalidad de los artículos revisados que analizan las estrategias necesarias para disminuir la MM coinciden en que la principal estrategia que siguen los países durante estos años consiste en aumentar el número de partos asistidos por personal cualificado, ya que como afirma Antsaklis A et al. (2020) esto supone el mayor indicador de progreso en la disminución de la MM. Para ello, se está formando a un mayor número tanto de profesionales obstétricos como de agentes comunitarios que puedan ofrecer cuidados básicos a las madres desde el periodo preconcepcional hasta el puerperio. Además de la formación, gracias a la cooperación triangular, en la que entran en juego países desarrollados y en vías de desarrollo, se están creando equipos multidisciplinares para fortalecer los servicios obstétricos, contando con el apoyo de evaluadores externos que actúan como guías y orientadores en estos países en desarrollo para ayudar a sus profesionales a ofrecer cuidados de mayor calidad a las madres.

Además de la formación en cuidados, las intervenciones actuales también se dirigen a aumentar la formación de los profesionales en materia de registros sanitarios y bases de datos, ya que como concuerdan artículos como el de Willcox ML et al. (2020) entre otros incluidos en esta revisión, los registros sanitarios maternos son un elemento útil como retroalimentación para evaluar la calidad de los cuidados ofrecidos y prevenir que se sigan produciendo gran cantidad de muertes maternas por causas evitables. A pesar de ello, Callister LC y Edwards JE (2017) afirman que estos registros aún siguen siendo escasos y de baja calidad en muchos países de desarrollo.

También buena parte de los artículos incluidos, como el de Stanton ME et al. (2018), Ruiz-Cantero MT et al. (2019) o el de Ahmed SM et al. (2016), vuelven a coincidir en que todo ello debe ir acompañado de una priorización por parte de los gobiernos de los cuidados maternos, así como un aumento de las inversiones económicas y políticas que contribuyan con los ODS a conseguir disminuir la MM. Esto se debe a que, como hemos podido evidenciar durante nuestra revisión, la gran parte de muertes maternas actuales son debidas a causas prevenibles que, si aumentasen las inversiones en formación, equipamiento e infraestructuras sanitarias, podrían evitarse. Por desgracia, aún es necesario seguir avanzando para que los cuidados maternos obtengan una consideración realmente prioritaria en los países en desarrollo.

Aparte de las mejoras en el sector sanitario, con la revisión realizada durante este trabajo también podemos afirmar que para que disminuya la MM en los países en desarrollo es fundamental respetar los derechos de las mujeres y permitir que estas ganen en autonomía. Muchas mujeres siguen sufriendo las consecuencias que unas culturas y tradiciones patriarcales, e incluso algunas leyes, ejercen sobre ellas. Esta situación provoca que sean sus maridos, padres, o familia política los encargados de decidir por ellas, y viéndose carentes de la independencia necesaria para poder ser protagonistas activas en la toma de decisiones sobre sus cuidados durante la gestación y parto, como evidencian Bhowmik J et al. (2020) entre otros de los artículos revisados. Así esta circunstancia sigue ocasionando demasiadas muertes maternas, tanto por falta de previsión y búsqueda de atención sanitaria de urgencia ante posibles complicaciones durante el embarazo, por la creencia de que es mejor dar a luz junto a cuidadores tradicionales sin formación obstétrica de calidad, como por el gran número de abortos provocados que se realizan sin las mínimas condiciones de seguridad para la mujer. Para ello la revisión realizada pone en valor que se debe incentivar el avance de la sociedad mediante propuestas o leyes que confieran mayor autonomía a las mujeres; permitir el acceso de las mujeres a niveles superiores de educación; realizar campañas formativas que les permitan identificar signos y síntomas de alarma para buscar ayuda de forma precoz ante posibles complicaciones; así como aumentar el acceso de las mujeres a los servicios de planificación familiar para evitar los riesgos derivados de embarazos no deseados.

Con relación al trato de las mujeres, gracias a los artículos analizados hemos podido poner de manifiesto cómo, dentro de un grupo desfavorecido en cuanto a atención sanitaria como son las mujeres en muchos países en desarrollo, las gestantes que viven en áreas rurales, así como las gestantes adolescentes se ven aún más desprotegidas. En cuanto a las gestantes de áreas rurales, mientras que unos artículos coinciden en que esta situación de desventaja se debe a un mayor peso de la religión y las tradiciones, otros exponen que es debida principalmente a las peores comunicaciones, infraestructuras y servicios presentes en estas zonas. Por lo que para mejorar esta situación si tenemos en cuenta ambas posturas, las intervenciones deberían dirigirse tanto a favorecer la educación y desmontar falsos mitos como ya se ha descrito con anterioridad, como a reforzar las inversiones para dotar de mejores carreteras, medios públicos de transporte y centros y equipos sanitarios a estas áreas rurales. Por otra parte, la desventaja de las gestantes adolescentes se relaciona también con su menor nivel formativo y menor autonomía. Un aspecto destacable en la bibliografía revisada, y recogido por Li Z et al. (2020), es la existencia de una estigmatización por parte de la sociedad, e incluso por parte de los sanitarios, que hace que las gestantes adolescentes no busquen la ayuda sanitaria de calidad que necesitan. Desde nuestro punto de vista sería necesario, por tanto, además de darles las herramientas de conocimientos a las adolescentes, formar a los profesionales que las atienden desde una perspectiva de género y fundamentalmente formarlos en cuidados y modelos de comunicación adaptados a la etapa vital que viven las ges-

tantes adolescentes, lo que favorecería a su vez la adherencia de estas a los programas de seguimiento obstétrico y tratamientos pertinentes según necesiten.

Con la realización de esta revisión también hemos podido profundizar MM como son los conflictos armados y crisis humanitarias que suceden actualmente en varias partes del mundo. El análisis de los artículos pone de manifiesto como los países que sufren estos conflictos son los que mayores tasas de MM mantienen y donde menores avances se han conseguido. Esta circunstancia se debe, como ya sabemos, a la falta de acceso a una atención sanitaria de calidad y la falta de controles de salud gestacional ocasionado por el desplazamiento forzoso de las mujeres y de la población en general, así como al bloqueo de comunicaciones e infraestructuras que padecen estos territorios. Sin embargo, a pesar de los escasos avances en cuanto a reducción de las tasas de MM, como exponen Adra A y Saad M (2020) hay datos esperanzadores como son la implementación de programas de atención obstétrica de emergencia por parte de distintas organizaciones como la Comisión de Mujeres Refugiadas, que ayudan a evitar muchas muertes maternas entre las mujeres refugiadas. Ante esto, creemos que es necesario una mayor cooperación por parte del resto de países para evitar que las mujeres que sufren las consecuencias de las crisis humanitarias mueran por causas que podrían ser evitadas al proporcionales el equipamiento, los medicamentos y el personal necesario para atenderlas.

En el marco de los ODS, con nuestra revisión vemos cómo además de conocer que fueron concebidos como un todo con muchas partes que se relacionan e influyen entre sí, varios artículos entre los que se encuentra el de von Dadel-szen P y Magee LA (2017), hacen referencia a la necesidad de interconectarlos de forma efectiva para conseguir siner-gias en unos y otros de sus objetivos. Sin embargo, pensamos que existen ciertas limitaciones si pasamos de la teoría a la práctica, ya que mientras que de forma global se afirma que se debe tender a aunar objetivos, vemos como en muchos países en vez de buscar estrategias que conecten los distintos ODS, se llevan a cabo intervenciones aisladas para cada ODS o incluso se obstaculizan entre ellos. Un ejemplo de ello es la incoherencia existente entre conocer en base a la evidencia que, los programas de planificación familiar y el acceso a métodos anticonceptivos ayuda a disminuir significativamente la MM, y que en muchos de estos países se siga dando información errónea o incluso di-ficultando y prohibiendo el acceso a ellos como parte remanente de la cultura y tradiciones arraigadas durante siglos.

En cuanto a los efectos de la actual pandemia COVID-19 sobre las estrategias puestas en marcha hasta el momento para disminuir la MM, vemos como la pandemia está afectando a todos los ámbitos de la vida, dificultando y enlen-teciendo la atención a otros problemas. Además, la situación actual está ocasionando un mayor empobrecimiento e invisibilización de los colectivos más vulnerables. Esta circunstancia provoca que todas las atenciones, esfuerzos y prioridades se destinen a luchar contra ella, en contraste con el enlentecimiento o paralización de las energías e inversiones orientadas al resto de proyectos y planes que se estaban llevando a cabo hasta el momento, entre los que se encuentran los ODS. A pesar de que conocemos que esta pandemia está suponiendo un nuevo freno en la conse-cución de la disminución de la MM, debido a la reciente aparición de esta problemática y a sus consecuencias en el momento actual, aún no existe bibliografía suficiente para ofrecer una visión clara y pormenorizada de las secuelas que causará en la lucha de los ODS. Por ello, creemos necesaria la realización de más estudios desde ahora y una vez finalizada la pandemia para conocer su impacto real sobre las intervenciones para reducir MM.

Finalmente, con esta revisión se pone en evidencia la relevancia social que conlleva la MM en el mundo actual, y la dramática situación que viven las gestantes en los países en desarrollo. Además de las consecuencias negativas que provocan las barreras ya conocidas sobre la salud de las propias gestantes, hemos podido comprobar como la MM es un importante indicador del avance de las sociedades, ya que las muertes maternas repercuten sobre todo el entorno que las rodea, dejando además de los huérfanos, una mayor vulnerabilidad en el resto de su familia y comunidad. Es esencial una mayor implicación de los países desarrollados en esta cuestión. Como venimos recalando durante todo este trabajo, además de las estrategias puestas en marcha a través de distintas organizaciones en el contexto de los

ODS, si los gobiernos de los países con mayores recursos impulsasen iniciativas que se materializasen en inversiones económicas efectivas para ayudar a estos países a mejorar la calidad asistencial que pueden ofrecer a las gestantes de forma global, miles de vidas podrían salvarse.

6.1. Limitaciones y propuestas de mejora

Como principal limitación observamos como varias investigaciones destacan la falta de registros de datos de calidad relacionados con las muertes maternas en la mayoría de los países en desarrollo. Así mismo, sería necesario la realización de una mayor cantidad de investigaciones con un tamaño muestral representativo de la población a estudiar y un seguimiento en el tiempo suficiente para conocer cómo está afectando la pandemia COVID-19 a la consecución de la disminución de la MM en el contexto de los ODS. Por otra parte, la principal limitación que encontramos en nuestro trabajo es la posible pérdida de información al tratarse de una revisión bibliográfica y no analizar la totalidad de documentación disponible en todas las bases de datos científicas, y la diversidad metodológica de los estudios analizados.

6.2. Implicaciones en futuras investigaciones

La revisión puede ser de utilidad en la realización de futuras investigaciones para valorar los efectos conseguidos durante los próximos años de las estrategias para disminuir la MM en el contexto de los ODS analizando si las barreras descritas han desaparecido así ayudar a futuros investigadores a la hora de diseñar estudios centrados en desarrollar intervenciones específicas para subgrupos poblacionales concretos, como son las gestantes adolescentes, por ejemplo.

7. Conclusiones

Actualmente siguen existiendo barreras importantes a la hora de establecer estrategias que disminuyan la MM en los países en desarrollo en el contexto de los ODS. En el ámbito económico destacan las deficiencias en infraestructura y transporte, la falta de servicios y profesionales obstétricos con formación de calidad, así como problemas en la financiación económica. En el ámbito social destacan el bajo nivel educativo y la falta de autonomía de las gestantes, y el peso de las creencias y tradiciones culturales. En el ámbito político es reseñable la presencia de conflictos armados y crisis humanitarias, y las carencias de los gobiernos.

La intervención para disminuir la MM que ha demostrado mayor éxito es la asistencia de los partos por personal cualificado. Se está produciendo un incremento en la calidad de la formación, tanto en cuidados como en registro de datos, de los profesionales sanitarios en países en desarrollo. Así mismo, es fundamental la priorización de los cuidados maternos y la cooperación triangular entre gobiernos de países desarrollados y en vías de desarrollo, incentivando las políticas e inversiones destinadas a conseguir disminuir la MM. Es necesaria la conexión efectiva entre los distintos ODS para acelerar la consecución de la reducción de la MM.

La pandemia COVID-19 supone un nuevo obstáculo en la disminución de la MM. Los esfuerzos puestos en marcha en torno a los ODS suponen una intervención efectiva en la lucha contra las pandemias y emergencias sanitarias globales como es la actual pandemia COVID-19.

8. Bibliografía

Abdella, Y., Hajjeh, R., & Sibinga, C. (2018). Reducing maternal mortality: the case for availability and safety of blood supply. *Eastern Mediterranean health journal = La revue de sante de la Mediterranee orientale = al-Majallah al-sihhiyah li-sharq al-mutawassit*, 24(7), 696–697. Disponible en: <https://doi.org/10.26719/2018.24.7.696>

Adra A, Saad M. (2020) Maternal Mortality among Refugees and in Zones of Conflict. *Donald School J Ultrasound Obstet Gynecol*. 14 (1):61–3. Disponible en: <https://doi.org/10.5005/jp-journals-10009-1612>

Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Universidad de Granada. Cooperanda. [Internet]. 2020 [citado 25 Feb 2021]. Disponible en: <https://cooperanda.org/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Ahmed, S. M., Rawal, L. B., Chowdhury, S. A., Murray, J., Arscott-Mills, S., Jack, S., Hinton, R., Alam, P. M., & Kuruville, S. (2016). Cross-country analysis of strategies for achieving progress towards global goals for women's and children's health. *Bulletin of the World Health Organization*, 94(5), 351–361. Disponible en: <https://doi.org/10.2471/BLT.15.168450>

Alkema, L., Chou, D., Hogan, D., Zhang, S., Moller, A. B., Gemmill, A., Fat, D. M., Boerma, T., Temmerman, M., Mathers, C., Say, L., & United Nations Maternal Mortality Estimation Inter-Agency Group collaborators and technical advisory group (2016). Global, regional, and national levels and trends in maternal mortality between 1990 and 2015, with scenario-based projections to 2030: a systematic analysis by the UN Maternal Mortality Estimation Inter-Agency Group. *Lancet (London, England)*, 387(10017), 462–474. Disponible en: [https://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(15\)00838-7](https://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(15)00838-7)

Antsaklis A, Papamichail M, Antsaklis P. (2020). Maternal Mortality: What are Women Dying from? *Donald School J Ultrasound Obstet Gynecol*, 14 (1):64–9. Disponible en: <https://doi.org/10.5005/jp-journals-10009-1626>

Bauserman, M., Thorsten, V. R., Nolen, T. L., Patterson, J., Lokangaka, A., Tshetu, A., Patel, A. B., Hibberd, P. L., Garces, A. L., Figueroa, L., Krebs, N. F., Esamai, F., Nyongesa, P., Liechty, E. A., Carlo, W. A., Chomba, E., Goudar, S. S., Kavi, A., Derman, R. J., Saleem, S., ... Bose, C. (2020). Maternal mortality in six low and lower-middle income countries from 2010 to 2018: risk factors and trends. *Reproductive health*, 17(Suppl 3), 173. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/s12978-020-00990-z>

Bhowmik, J., Biswas, R. K., & Ananna, N. (2020). Women's education and coverage of skilled birth attendance: An assessment of Sustainable Development Goal 3.1 in the South and Southeast Asian Region. *PloS one*, 15(4), e0231489. Disponible en: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0231489>

Brizuela, V., & Tunçalp, Ö. (2017). Global initiatives in maternal and newborn health. *Obstetric medicine*, 10(1), 21–25. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1753495X16684987>

Callister LC, Edwards JE. Sustainable Development Goals and the Ongoing Process of Reducing Maternal Mortality. J

Obstet Gynecol Neonatal Nurs. 2017 May-Jun;46(3):e56-e64. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jogn.2016.10.009>

Dahab, R., & Sakellariou, D. (2020). Barriers to Accessing Maternal Care in Low Income Countries in Africa: A Systematic Review. *International journal of environmental research and public health*, 17(12), 4292. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/ijerph17124292>

Daher-Nashif, S., & Bawadi, H. (2020). Women's Health and Well-Being in the United Nations Sustainable Development Goals: A Narrative Review of Achievements and Gaps in the Gulf States. *International journal of environmental research and public health*, 17(3), 1059. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/ijerph17031059>

Doctor, H. V., Nkhana-Salimu, S., & Abdulsalam-Anibilowo, M. (2018). Health facility delivery in sub-Saharan Africa: successes, challenges, and implications for the 2030 development agenda. *BMC public health*, 18(1), 765. Disponible en: <https://doi.org/10.1186/s12889-018-5695-z>

Filippi, V., Chou, D., Ronsmans, C., Graham, W., & Say, L. (2016). Levels and Causes of Maternal Mortality and Morbidity. In R. E. Black (Eds.) et. al., *Reproductive, Maternal, Newborn, and Child Health: Disease Control Priorities, Third Edition (Volume 2)*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

Disponible en: https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0348-2_ch3

Fondo de Población de las Naciones Unidas. Costing the Three Transformative Results. [Internet]. (2019). Disponible en: https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Transformative_results_journal_23-online.pdf

Fondo de Población de las Naciones Unidas. The Maternal and Newborn Health Thematic Fund. Annual Report (2019). [Internet]. Disponible en: https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/MHTF_Annual_report_2019_19-online_1.pdf

Fondo de Población de las Naciones Unidas. Salud Materna. [Internet]. (2020). Disponible en: <https://www.unfpa.org/es/salud-materna>

GBD 2017 SDG Collaborators (2018). Measuring progress from 1990 to 2017 and projecting attainment to 2030 of the health-related Sustainable Development Goals for 195 countries and territories: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017. *Lancet (London, England)*, 392(10159), 2091–2138. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)32281-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32281-5)

Gülmezoglu, A. M., Lawrie, T. A., Hezelgrave, N., Oladapo, O. T., Souza, J. P., Gielen, M., Lawn, J. E., Bahl, R., Althabe, F., Colaci, D., & Hofmeyr, G. J. (2016). Interventions to Reduce Maternal and Newborn Morbidity and Mortality. In R. E. Black (Eds.) et. al., *Reproductive, Maternal, Newborn, and Child Health: Disease Control Priorities, Third Edition (Volume 2)*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Disponible en: https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0348-2_ch7

Howell EA. Reducing Disparities in Severe Maternal Morbidity and Mortality. *Clin Obstet Gynecol* [Internet]. 2018 [citado 30 Dic 2020]; 61 (2):387-99. Disponible en: <https://doi.org/10.1097/GRF.0000000000000349>

Jeong, W., Jang, S. I., Park, E. C., & Nam, J. Y. (2020). The Effect of Socioeconomic Status on All-Cause Maternal Mortality: A Nationwide Population-Based Cohort Study. *International journal of environmental research and public health*, 17(12), 4606.

Disponible en: <https://doi.org/10.3390/ijerph17124606>

Jolivet, R. R., Moran, A. C., O'Connor, M., Chou, D., Bhardwaj, N., Newby, H., Requejo, J., Schaaf, M., Say, L., & Langer, A. (2018). Ending preventable maternal mortality: phase II of a multi-step process to develop a monitoring framework, 2016-2030. *BMC pregnancy and childbirth*, 18(1), 258. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1186/s12884-018-1763-8>

Khetrapal, S., & Bhatia, R. (2020). Impact of COVID-19 pandemic on health system & Sustainable Development Goal 3. *The Indian journal of medical research*, 151(5), 395–399. Disponible en: https://doi.org/10.4103/ijmr.IJMR_1920_20

Kikuchi K, Okawa S, Zamawe CO, Shibanuma A, Nanishi K, Iwamoto A, Saw YM, Jimba M. Effectiveness of Continuum of Care-Linking Pre-Pregnancy Care and Pregnancy Care to Improve Neonatal and Perinatal Mortality: A Systematic Review and Meta-Analysis. *PLoS One*. 2016 Oct 27;11(10):e0164965. Disponible en: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0164965>

Lassi, Z. S., & Bhutta, Z. A. (2015). Community-based intervention packages for reducing maternal and neonatal morbidity and mortality and improving neonatal outcomes. *The Cochrane database of systematic reviews*, (3), CD007754. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/14651858.CD007754.pub3>

Li Z, Patton G, Sabet F, Subramanian SV, Lu C. Maternal healthcare coverage for first pregnancies in adolescent girls: a systematic comparison with adult mothers in household surveys across 105 countries, 2000-2019. *BMJ Glob Health*. 2020 Oct;5(10):e002373.

Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1136/bmjgh-2020-002373>

Mac-Seing, M., Zinszer, K., Oga Omenka, C., de Beaudrap, P., Mehrabi, F., & Zarowsky, C. (2020). Pro-equity legislation, health policy and utilisation of sexual and reproductive health services by vulnerable populations in sub-Saharan Africa: a systematic review. *Global health promotion*, 27(4), 97–106. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1757975920941435>

McArthur, J. W., Rasmussen, K., & Yamey, G. (2018). How many lives are at stake? Assessing 2030 sustainable development goal trajectories for maternal and child health. *BMJ (Clinical research ed.)*, 360, k373. Disponible en: <https://doi.org/10.1136/bmj.k373>

Naciones Unidas. Objetivos y Metas de Desarrollo Sostenible. [Internet]. 2020 [citado 06 Dic 2020]. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Naciones Unidas. Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020. [Internet]. 2020 [citado 28 Ene 2021]. Disponible en: https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2020_Spanish.pdf

Nove, A., Hoop-Bender, P. T., Moyo, N. T., & Bokosi, M. (2018). The Midwifery services framework: What is it, and why is it needed?. *Midwifery*, 57, 54–58.

Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.midw.2017.11.003>

Organización Mundial de la Salud. Tendencias en la mortalidad materna de 2000 a 2017. Cálculos realizados por la OMS, el UNICEF, el UNFPA, el Grupo del Banco Mundial y la División de Población de las Naciones Unidas (DPNU). [Internet]. 2019 [citado 25 Feb 2021]. Disponible en: <https://www.who.int/es/publications/i/item/9789241516488>

Ruiz-Cantero, M. T., Guijarro-Garvi, M., Bean, D. R., Martínez-Riera, J. R., & Fernández-Sáez, J. (2019). Governance commitment to reduce maternal mortality. A political determinant beyond the wealth of the countries. *Health & place*, 57, 313–320.

Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2019.05.012>

Small, M. J., Allen, T. K., & Brown, H. L. (2017). Global disparities in maternal morbidity and mortality. *Seminars in perinatology*, 41(5), 318–322.

Disponible en: <https://doi.org/10.1053/j.semperi.2017.04.009>

Souza JP. (2015). A mortalidade materna e os novos objetivos de desenvolvimento sustentável (2016-2030). *Rev Bras Ginecol Obstet*, 37 (12):549-51. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/S0100-720320150005526>

Stanton, M. E., Kwast, B. E., Shaver, T., McCallon, B., & Koblinsky, M. (2018). Beyond the Safe Motherhood Initiative: Accelerated Action Urgently Needed to End Preventable Maternal Mortality. *Global health, science and practice*, 6(3), 408–412.

Disponible en: <https://doi.org/10.9745/GHSP-D-18-00100>

Tunçalp, ., Were, W. M., MacLennan, C., Oladapo, O. T., Gülmezoglu, A. M., Bahl, R., Daelmans, B., Mathai, M., Say, L., Kristensen, F., Temmerman, M., & Bustreo, F. (2015). Quality of care for pregnant women and newborns-the WHO vision. *BJOG : an international journal of obstetrics and gynaecology*, 122(8), 1045–1049.

Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1471-0528.13451>

von Dadelszen, P., & Magee, L. A. (2017). Strategies to reduce the global burden of direct maternal deaths. *Obstetric medicine*, 10(1), 5–9.

Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1753495X16686287>

Willcox, M. L., Price, J., Scott, S., Nicholson, B. D., Stuart, B., Roberts, N. W., Allott, H., Mubangizi, V., Dumont, A., & Harnden, A. (2020). Death audits and reviews for reducing maternal, perinatal and child mortality. *The Cochrane database of systematic reviews*, 3(3), CD012982. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/14651858.CD012982.pub2>

CAPÍTULO 12

Conocimientos y creencias de adolescentes y personas jóvenes de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) sobre las migraciones en la Provincia de Cádiz

Autora

Teodoro Clavijo Ordoñez | Tutor del trabajo: **Pedro Caldentey del Pozo**

Sociólogo y posgrado en relaciones sociolaborales. Su trayectoria profesional proviene de la coordinación, gestión y evaluación de programas de empleo, de desarrollo local, economía social y solidaria tanto del medio rural como urbana desde la administración pública local y el Tercer Sector. Miembro del Grupo de Investigación “Sociología en Cádiz” SEJ 387 del Departamento de Economía de la Universidad de Cádiz desde 2001 hasta su terminación.

1. Una mirada a las migraciones

Este artículo analiza las creencias, valoraciones y opiniones sobre la realidad de las migraciones que muestran adolescentes y personas jóvenes que están cursando estudios de secundaria obligatoria (ESO) en centros educativos de la Provincia de Cádiz, a través de su participación en talleres educativos de sensibilización sobre migraciones. El artículo presenta la metodología de trabajo que se realiza desde una intervención social en sensibilización en un espacio definido por el centro educativo y un itinerario temporal representado por el curso académico. El objetivo es valorar como los programas de educación para la sensibilización en el medio educativo requieren de un proceso de coordinación, de evaluación y de integración curricular para que puedan formar parte de los planes de centros.

En la actualidad, el número de personas que viven en un país distinto de su país natal es mayor que nunca. Según el Informe sobre las migraciones de la OIM¹, a junio de 2019 se estimaba que el número de migrantes internacionales era de casi 272 millones en todo el mundo, 51 millones más que en 2010. Casi dos tercios eran migrantes laborales. Los migrantes internacionales constituían el 3,5% de la población mundial en 2019, en comparación con el 2,8% en 2000 y el 2,3% en 1980.

Según datos de la Oficina de Eurostat a 1 de enero de 2020, 23 millones de personas (5,1%) de los 447,3 millones de personas que vivían en la UE eran ciudadanos de fuera de la UE. Un análisis más detallado por países mostraba im-

1 MCAULIFFE, M Y KHADRIA, B. (2020). **Informe sobre las migraciones en el mundo 2020**. Ginebra. Organización Internacional para las Migraciones.

portantes diferencias, tomando para ello de referencia los estados con mayor población; en el caso de Alemania con un 7,2%, Francia un 5,5% e Italia con el 6% se situaban con valores por encima de la media europea. Con respecto a España la población extranjera fuera de la UE llegaba a representar el 7,4%.

Europa al igual que el sur de España están en un proceso de cambios culturales y sociales iniciados hace varias décadas; los flujos migratorios del sur hacia Europa han ido configurando una nueva sociedad multicultural que conlleva cambios, dificultades y conflictos, especialmente en la comunidad europea por su referencia económica y cultural a nivel global. España se ha convertido en uno de los 20 países principales de destino de las migraciones internacionales, ocupa la décima posición tras Estados Unidos, Alemania, Federación Rusa, Arabia Saudita, Reino Unido, Emiratos Árabes Unidos, Canadá, Francia y Australia², España ha pasado de país de emigrantes a un territorio para la acogida.

Un análisis más territorial en el marco del presente artículo, el Instituto Nacional de Estadística (INE) a fecha del 01 de enero de 2021, informaba que en Andalucía residían 8.465.236 personas, de las cuales 707.125 eran de nacionalidad extranjera, representaba el 8,4% del conjunto de la población empadronada; si no se contabiliza a la población de origen comunitario el porcentaje desciende al 6,01%. Por último, en la Provincia de Cádiz se habían contabilizado un 4,06% de población extranjera reduciéndose al 3,10% al contabilizar únicamente a los ciudadanos no comunitarios.

Tras una primera situación estadística y cumpliendo con los objetivos del artículo, se presenta una breve exposición sobre opiniones, creencia y valoraciones en torno a como se ve desde España a la población extranjera o cómo están percibiendo esa nueva multiculturalidad; para ello se ha hecho inicialmente una acercamiento desde dos informes del Eurobarómetro, son una serie de encuestas elaboradas de forma periódica desde la Comisión Europea que tienen como objetivo conocer y analizar la opinión pública. En esta ocasión se van a analizar, el primero dirigido a conocer la opinión de la población europea sobre la integración de los inmigrantes³ y el segundo de reciente publicación sobre valores e identidades de la población europea; respecto al Eurobarómetro dedicado a la inmigración, se podían extraer las siguientes conclusiones:

Para la población española encuestada la inmigración no figuraba entre las principales preocupaciones, un 6% de las personas encuestadas nombraba la inmigración entre los temas más importantes a nivel nacional, frente al 21% de la media europea. La inmigración es vista más como problema europeo que español, pues cuando se pregunta por los principales temas que afronta la Unión Europea el 27% de las personas encuestadas en España así la identifica, aun así, muy por debajo de las respuestas de la media europea 38%.

En cuanto a la valoración que se hace de la contribución de la inmigración al país, las respuestas se dividen por igual 26% entre quienes la consideran una oportunidad y quienes la catalogan de problema, aunque lo más frecuente es la respuesta ambivalente, es decir, la de quienes opinan que tanto representa lo uno como lo otro 33%. Cuando se pregunta sobre opiniones concretas sobre distintos impactos en la sociedad, en España se registran más respuestas positivas del tipo “ayudan a cubrir los puestos de trabajo para los que cuesta encontrar trabajadores”, “enriquecen

2 CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2019). **La Inmigración en España: Efectos y Oportunidades**. Madrid. Colección Informes Número 02/2019.

3 TNS OPINION & POLITICAL (2018). **Special Eurobarometer 469, Report, Integration of Inmigrants in the European**. Bruselas. Directorate-General for Migration and Home Affairs. Survey coordinated by the European Commission, Directorate-General for Communication.

la vida cultural”, “tienen en general un impacto positivo en la economía” o “aportan nuevas ideas y/o impulsan la innovación”.

También con respecto a la media europea, hay menos que piensan que son una carga para nuestro sistema de bienestar o que agravan los problemas de delincuencia. No obstante, estos últimos son porcentajes que, aunque menores que en otros países, no son nada desdeñables pues, representando casi a la mitad de la población, no pueden pasar desapercibidos. Más aún cuando, casi la mitad de los encuestados 47% piensa que los inmigrantes les quitan el trabajo a los trabajadores españoles.⁴

“De los datos del Eurobarómetro se desprende una necesidad de difusión de datos objetivos sobre la realidad migratoria en España. De hecho, abundan concepciones distorsionadas sobre el fenómeno de la inmigración: hay más ciudadanos que en la media de la UE-28 que tienden a sobredimensionarla, sobre todo la presencia de inmigrantes en situación administrativa irregular. La proporción de quienes piensan que estos últimos superan en número a los inmigrantes regulares 38% superan con mucho la media europea (29 por 100), aunque sin llegar al extremo de países como Italia donde la percepción de predominio de la inmigración irregular casi alcanza a la mitad de los encuestados 47% “(CES Informes N°2, 2019:200).

Otro documento que se incorpora es el último Eurobarómetro, dedicado a “**Conocer Valores e Identidades de los ciudadanos de la UE**”⁵, se han seleccionado algunas conclusiones en relación con este artículo. Una de las primeras preguntas hace referencia a la identidad europea, si se siente amenazada; más de la mitad (56%) de los encuestados se encontraban en desacuerdo y un 21% si expresó sentirse amenazada su identidad.

El 66% de los encuestados en toda la UE apoyan la concesión de asilo a las personas perseguidas por su raza, religión, nacionalidad, afiliación social u opinión política merecen protección y el 9% no está de acuerdo con la declaración. Los datos por países muestran a España con el valor más alto (81%) seguido de Portugal (77%), Croacia (73%), Bulgaria, Chipre y Letonia (todos 72%) están de acuerdo sobre el derecho de cualquier persona con un temor fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política al asilo.

La mayoría de los ciudadanos de la UE están de acuerdo en que la elección del estilo de vida personal y la familia de todos debería ser respetada. El 79% de los encuestados en la UE están de acuerdo en que la información personal de cada ciudadano, se deben respetar las elecciones, el estilo de vida y la vida familiar, el 14% no está de acuerdo ni en desacuerdo y el 6% discrepar.

Sobre este tema, existen ligeras variaciones entre los Estados miembros de la UE. Al menos nueve de cada diez encuestados en España (91%) y Grecia (90%) están de acuerdo en que se deben respetar las elecciones personales y el estilo de vida de las personas. Los encuestados en Rumania (63%), Lituania (64%) e Italia (66%) tienen menos probabilidades de estar de acuerdo.

4 CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2019). **La Inmigración en España: Efectos y Oportunidades**. Madrid. Colección Informes Número 02/2019.

5 KANT BRUSSELS (2021). Special Eurobarometer 508 October-November 2020 “**Values and Identities of EU citizens**”. Brussel. European Commission.

La mayoría de los ciudadanos de la UE rechazan la discriminación por cualquier motivo. El 79% de los encuestados en la UE están de acuerdo en que no debería haber discriminación por cualquier motivo, el 15% ni está de acuerdo ni en desacuerdo, y el 5% no está de acuerdo. Sobre este tema no hay grandes variaciones entre los diferentes Estados miembros de la UE. Los encuestados en Países Bajos y España (ambos 91%), Suecia (89%), Dinamarca (88%) Chipre (85%) tiene más probabilidades que la media de rechazar cualquier discriminación.

En la primera Cumbre Antirracismo de la UE del pasado 19 de marzo de 2021, la presidenta de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), María Marouda, concluyó que: “Más allá de la legislación y la aplicación de la ley, el objetivo final es cambiar la mentalidad, que es un proceso a largo plazo y requiere que se ponga más énfasis en la prevención. No existe una vacuna contra el racismo y la discriminación racial. Nuestras posibilidades de contener y marginar estos fenómenos pueden y deben incrementarse abordando el racismo y la discriminación racial en sus raíces, con las generaciones más jóvenes, a través de la educación inclusiva”⁶.

El Plan de Acción Europeo para la Integración e Inclusión (EU Action Plan on Integration and Inclusion (2021-2027) de diciembre de 2020, promueve plantear la inclusión de los migrantes de manera integrada y busca desarrollar sinergias estrechas con las estrategias de la UE existentes y venideras, con el fin de fomentar la igualdad y la cohesión social y así garantizar la inclusión plena y la participación de todas las personas en las sociedades europeas. En particular, se aplicará en estrecha relación con el plan de acción destinado a poner en práctica el pilar europeo de derechos sociales, que se presentará próximamente, y el Plan de Acción de la UE Antirracismo.⁷

El racismo y la xenofobia, la ideología y la discriminación por la orientación sexual e identidad de género centraron el mayor número de denuncias relacionadas con delitos e incidentes de odio en 2020, según el Ministerio del Interior⁸. El racismo y la xenofobia, primera causa de los delitos de odio denunciados. En total, España registró 1.401 denuncias por delitos o incidentes de odio en 2020. Entre las conclusiones del informe Raxen «ha incrementado los mensajes discriminatorios y de odio hacia determinados colectivos por razón de su ideología, religión o creencias, origen nacional, etnia, sexo, género, situación familiar, orientación e identidad sexual, enfermedad o discapacidad, lo que supone un avance, muy reprochable, en los discursos y delitos de odio».⁹

En Andalucía, según se puede extraer de los propios estudios de opinión desde el Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (OPIA, VII Edición, 2019)¹⁰, se percibe un incremento en las actitudes de recelo hacia la población

6 **News of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)** <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/-/there-is-no-vaccine-against-racism-and-racial-discrimination-warns-ecri-chair-maria-marouda-at-first-eu-anti-racism-summit>

7 COM (2020) 758 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. **Plan de Acción en materia de integración e inclusión para 2021-2027.**

8 FERNANDEZ, T., MÁÑEZ, C., YAMIR, M., GÓMEZ, J. Y SÁNCHEZ, F. (2020). **Informe de la encuesta sobre delitos de odio.** Madrid. Ministerio del Interior del Gobierno de España.

9 MOVIMIENTO CONTRA LA INTOLERANCIA (2020). **Informe Raxen. Racismo, Xenofobia, Antisemitismo, Islamofobia, Neofascismo y otras manifestaciones de Intolerancia a través de los hechos.** Especial 2020. Madrid. Movimiento contra la Intolerancia.

10 SUSO, A., DE BLAS, C. y SUERO, C. (2017). **Opiniones y Actitudes de la población andaluza ante la inmigración VII Edición.** Sevilla. Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (OPIA). D.G. Coordinación de Políticas Migratorias, Junta de Andalucía.

inmigrante en su conjunto, que siguen focalizándose en los grupos con presencia mayoritaria en Andalucía (población magrebí y del este de Europa), colectivos más estigmatizados. Se siguen atribuyendo a la migración determinados efectos negativos para la sociedad. La consideración de que es una amenaza para la seguridad y que tiende a ser competencia para el acceso a los recursos y ayudas de las Administraciones Públicas con la población autóctona ante unos recursos que se perciben finitos y escasos y un cierto recelo y temor achacable al mantenimiento de sus costumbres y la falta de adopción de la cultura autóctona.

En este sentido ha incrementado la proporción de personas críticas, que de alguna manera se sienten agraviadas por la mayor concesión de más ayudas a la población migrante que a la española. Solo el 24,93% de la población andaluza se podrían definir como personas tolerantes, según las conclusiones de la OPIA. El desconocimiento y temor a lo diferente puede generar actitudes de rechazo a la diversidad que están operando de fondo ha incrementado ligeramente la proporción de personas que se declaran “algo racistas”.

Por último, desde el Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA), en su informe de febrero de 2021¹¹, advertía de la presencia y la gran capacidad de propagación del discurso de odio en las plataformas de intercambio de videos y en las redes sociales desde el inicio de la pandemia en un ámbito donde resulta difícil legislar y establecer un control.

La falta de formación – información sobre las migraciones, necesidades, realidades de sus países de origen... por parte de la población de los países de acogida dificultan enormemente su integración e inclusión social. El diseño y elaboración de campañas de sensibilización y concienciación pueden eliminar factores que provoquen situaciones de conflicto derivadas de la percepción de la sociedad de acogida de este fenómeno, así como su tratamiento en los medios de comunicación.

2. Contexto desde una intervención social de sensibilización sobre migraciones

Este artículo pretende aproximarse a las opiniones, creencias, percepciones y conocimientos de adolescentes y personas jóvenes estudiantes de Educación Secundaria Obligatoria (ESO) sobre la realidad de las migraciones, racismo y xenofobia en centros educativos de la Provincia de Cádiz.

Un primer paso es contextualizar este trabajo, surge del proyecto de intervención en sensibilización **“Conocer la realidad migratoria para frenar y combatir el racismo, la xenofobia y la intolerancia”** habiéndose desarrollado en las Provincias de Cádiz, Ciudad Autónoma de Ceuta y Provincia de Alicante bajo la coordinación de la Asociación Cardijn en Cádiz y Ceuta y de la Asociación de Solidaridad con los Trabajadores Inmigrantes Alicante (ASTI Alicante) en la Provincia de Alicante, habiendo recibido financiación mediante Resolución de 21 de julio de 2020, de la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria, por la que se convocan subvenciones para el desarrollo de actuaciones de interés general en materia de extranjería destinadas a la defensa de los derechos humanos de las personas migrantes, así como a favorecer la convivencia y la cohesión social, cofinanciadas por fondos de la Unión Europea¹².

11 RODRÍGUEZ, F. (2021). **Difusión on line de contenidos audiovisuales que albergan elementos compatibles con el discurso de odio, en el contexto de la pandemia del Covid-19**. Sevilla. IE/AC21/03 Enero 2021. Consejo Audiovisual de Andalucía.

12 https://extranjeros.inclusion.gob.es/ficheros/subvenciones/area_integracion/integra_emigrantes/2020/formularios/conocatoria_2020.pdf

Este proyecto de sensibilización sobre la realidad de las migraciones tiene como **objetivo general:** Impulsar procesos de sensibilización, conocimiento mutuo y convivencia, que generen actitudes contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia y favorezcan la igualdad de trato y no discriminación hacia la población inmigrante en las provincias de Alicante y Cádiz y en la Ciudad Autónoma de Ceuta mediante la difusión de información fiable sobre el contexto migratorio y social así como el fomento de la interculturalidad y la aceptación de la diversidad en los centros educativos y entidades de la zona”.

Por otro lado, se establecieron una serie de objetivos operativos que muestran la identidad del proyecto, destacando los siguientes:

- I. Informar a los jóvenes y adolescentes (alumnado) sobre la realidad de la integración y la presencia extranjera.
- II. Lograr que los jóvenes y adolescentes (alumnado) adquiera una actitud crítica hacia la información que recibe rompiendo con los imaginarios y falsas concepciones que existen en el entorno donde viven.
- III. Sensibilizar a los jóvenes y adolescentes (alumnado) sobre las consecuencias negativas de los rumores, prejuicios y estereotipos, como factores de discriminación.
- IV. Sensibilizar a los jóvenes y adolescentes (alumnado) en los valores de la igualdad de trato y no discriminación de la población inmigrante, destacando el carácter bidireccional de la integración, que supone tanto un movimiento de apertura por parte de los jóvenes extranjeros como de los españoles.
- V. Trabajar con los jóvenes y adolescentes (alumnado) la superación de prejuicios que encasillan a la población inmigrante e impiden valorar los méritos individuales de cada persona.
- VI. Trabajar las habilidades de comunicación anti-rumores (no confrontar, preguntar, empatizar).
- VII. Fomentar la interculturalidad y facilitar la normalización de la diversidad en los centros educativos resaltando las ventajas de la integración y la apertura intercultural dentro del centro educativo y dentro del territorio.
- VIII. Acompañar, orientar y sensibilizar sobre el uso de la información en las redes sociales potenciando la actitud crítica.
- IX. Facilitar información objetiva sobre la opinión y posicionamiento de los jóvenes y adolescentes frente a la realidad migratoria.

Se ha optado por reflejar todos los objetivos operativos quizás por mostrar la integralidad de la intervención en sensibilización.

En este artículo se analizan las acciones de intervención del proyecto social en la Provincia de Cádiz, especialmente en lo relacionado con la comunicación y sensibilización en torno a la realidad de las migraciones estableciendo un itinerario de actuación desde los centros educativos y vinculados al curso académico como referencia temporal.

La comunidad educativa es el escenario de intervención donde sus actores vienen representados por profesores, educadores, alumnos y AMPAS. Desde esta realidad se han diseñado una serie de actividades con diferentes líneas de participación de los actores que conforman la comunidad escolar donde los adolescentes y personas jóvenes son los principales protagonistas.

El proyecto se define desde 4 líneas de actuación, correspondiéndose con:

- 1. Sensibilización de adolescentes y jóvenes:** Para trabajar la sensibilización en adolescentes y personas jóvenes a través de talleres dirigidos a alumnos y alumnas de Secundaria, en centros educativos de la Provincia de Cádiz.
- 2. Acompañamiento y asesoramiento a docentes, educadores y otros profesionales y voluntarios:** Con el fin de involucrar a los profesionales y responsables de las personas jóvenes y adolescentes, se propusieron acciones destinadas a las personas docentes, educadores y otros profesionales y voluntarios, en función a las necesidades y posibilidades de estos.

Los docentes, educadores y otros profesionales y voluntarios forman parte de la comunidad educativa y son agentes claves para cualquier programa de sensibilización, desempeñando el rol mediador o facilitador de experiencias de aprendizaje, así como agente clave en la prevención. Es por ello que se realizó una devolución sobre el desarrollo del proyecto en cada uno de los grupos-clase participantes en las acciones de sensibilización.

- 3. Sensibilización en el mundo digital (redes sociales y blog de recursos):** Las redes sociales son uno de los canales principales de relación entre las personas jóvenes y adolescentes de la sociedad actual, tanto para la comunicación entre iguales, como para la circulación de información en general.

A estas edades, las redes sociales pasan a ser casi el único medio de comunicación por el cual reciben información. Convirtiendo a los adolescentes y personas jóvenes como un colectivo vulnerable.

El objetivo central es trabajar desde las redes sociales una actitud crítica ante los estereotipos que presentan los medios de comunicación, la televisión, así como también en las propias redes sociales. Es una oportunidad de trabajar desde el conocimiento de la realidad para mostrar una mirada de las migraciones, que desmonte la información colectiva basada en prejuicios y rumores.

- 4. Elaboración de recursos didácticos de apoyo:** Con el fin de complementar las necesidades del proyecto y poder acompañar a los docentes y demás profesionales y voluntarios interesados en esta temática, se seguirán elaborando materiales didácticos que permitan orientar a los docentes y facilitar actividades y acciones a desarrollar con el alumnado para seguir sensibilizando y profundizando en esta realidad: fenómeno migratorio y la inclusión social. Los materiales didácticos fueron destinados al mismo colectivo de los talleres y se podían visitar en el blog “Cardijnsensibilizando.blogspot.com”.

Por tanto, en este artículo se analiza un proceso de la intervención que se está realizando con la participación de

centros educativos de la Provincia de Cádiz, donde además de adolescentes y personas jóvenes están participando educadores, profesores y otros miembros de las comunidades educativas.

Este artículo se centra en las actividades de sensibilización de este proyecto de intervención donde los actores vienen representados por adolescentes y jóvenes de Educación Secundaria Obligatoria (ESO) en centros educativos de la Provincia de Cádiz. Para ello, se apoya directamente en los talleres educativos de sensibilización que se han impartido en las clases, desde estos espacios de participación se pretende analizar la información generada en torno a creencias, opiniones, percepciones sobre las migraciones, racismo y xenofobia.

Por último, hay que indicar que, aunque se realiza este análisis específico de la participación de estos adolescentes y personas jóvenes estudiantes, dadas las características de la intervención social aquí expuesta, ésta forma parte de un itinerario donde los discursos, opiniones y evaluaciones de los talleres de sensibilización son presentadas a los docentes y educadores de la comunidad educativa donde se han desarrollado estos talleres de sensibilización. Se crea una devolución y se podría decir que un ciclo de seguimiento y evaluación con el objetivo último para que estas actividades de sensibilización se incorporen al Curriculum escolar del centro educativo participante.

También habría que exponer que este proyecto de sensibilización se encuentra en su segundo año de intervención y aunque aquí no sea el espacio de análisis ya se ha ido creando una red de centros educativos de la Provincia de Cádiz que están incorporando estas actividades educativas y de sensibilización en sus proyectos de centro.

3. Aproximación a la metodología de los talleres de sensibilización sobre migraciones

En este apartado se realiza un análisis de la metodología empleada en los talleres de sensibilización, de la dinámica de participación y elaboración de los cuestionarios de evaluación aplicados en las clases de los centros educativos participantes.

Como se ha descrito en el punto anterior, los talleres educativos de sensibilización forman parte de una de las líneas de actuación del proyecto descrito, en concreto **la primera de: “Sensibilización de adolescentes y jóvenes”**.

La metodología de trabajo ha sido de carácter grupal y comunitario, a través de dinámicas adaptadas a la edad y características de los destinatarios usando recursos audiovisuales, así como testimonios personales. El objetivo va encaminado a conseguir la participación de las personas jóvenes y adolescentes, e implicación en las sesiones de sensibilización y, sobre todo, que lleguen por ellos mismos a sus propias conclusiones.

Al finalizar el proyecto en el centro educativo, se les facilitó al alumnado unos materiales de sensibilización a modo de recordatorio de lo trabajado. Así como, a través de estos talleres el o la estudiante de estos centros se les invita a participar en las redes sociales de los eventos y acciones de sensibilización sobre la realidad de la migración que se van difundiendo desde este proyecto.

Al inicio y fin del desarrollo del proyecto en cada grupo se le ha pasado una ficha pretest-postest con el fin de conocer punto de partida y repercusión del taller, así como aspectos pendientes a seguir trabajando en el futuro.

Los talleres de sensibilización.

A continuación, se realiza una breve descripción de estos talleres impartidos en los centros educativos, han sido diseñados para adolescentes y personas jóvenes del ciclo de ESO, en principio los tiempos destinados están en función de los que se establece en los institutos de educación secundaria. Por norma general se establecieron de duración aproximada una hora de duración y en horario escolar aunque en ocasiones se han realizado más de una edición de los mismos en función de las posibilidades y demandas de los profesores, por lo que ha habido estudiantes que han participado en más de un taller ya que se ofrecían diferentes de diferentes modalidades y temáticas.

Para trabajar en estas líneas de actuación se ofrecen 3 talleres complementarios a elegir o combinar en función de las necesidades y realidades de cada centro educativo. Su impartición ha dependido siempre de la disponibilidad y demanda de cada centro educativo, por lo que van cambiando el tipo de taller en cada centro educativo, estos talleres son los siguientes:

1. TALLER: “Conozcámonos: de aquí y de allá” (1 hora aprox.)

En este taller se trabaja la realidad migratoria y sus causas, los estereotipos y prejuicios, así como la identificación y gestión de bulos y rumores. Partiendo de metodologías participativas se trabajan las causas de la emigración a partir de una presentación. Para empatizar sobre qué supone emigrar se ha desarrollado una dinámica llamada “La migración” en la cual han tenido que analizar qué supone cada uno de los momentos del proceso de la emigración. A continuación, se establece un debate sobre los prejuicios y visualización del vídeo “no des bolo al bulo” (Campaña de la Junta de Andalucía) finalizando con la dinámica del teléfono roto para experimentar cómo van evolucionando los rumores.

2. TALLER: “Acércate” (1 hora aprox.)

En este taller se trabaja a través de experiencias personales la realidad de las migraciones, trabajando sobre los estereotipos, prejuicios, bulos y rumores. A través de las visualizaciones se establecen debates y diálogos que ayuden a comprender las vivencias. Para ellos se hace uso de videoclips y grabaciones de 6 voluntarios inmigrantes que hablan sobre sus experiencias personales de la Asociación Cardijn de Cádiz.

3. TALLER: “Que no te enREDen” (1 hora aprox.)

A partir de varios recursos audiovisuales, se inicia un debate sobre la información que llega y la existencia de rumores y bulos que circulan por la red, y se profundiza, con respecto al uso de las redes sociales, sobre aspectos como la privacidad, la intimidad y la veracidad de la información que llega, facilitando consejos para un buen uso de las mismas. Se facilitan herramientas para saber detectar dichos rumores y bulos.

Desde estas actividades de sensibilización se procede al inicio y al final la recogida de información, impresiones, opiniones sobre migraciones, xenofobia, racismos y evaluación de los talleres. Por lo que se generan doble información una sobre percepciones, conocimientos y una segunda sobre el trabajo desempeñado por los educadores del proyecto.

Habría que indicar al respecto que los dinamizadores de los talleres son dos educadores sociales que han diseñado y participado en todo el proceso de intervención en este proyecto.

Selección de los centros educativos.

Una de las primeras observaciones respecto a la selección es indicar que no cumple con una muestra representativa si se tomara de universo los centros educativos de secundaria de la Provincia de Cádiz, igualmente tampoco se han aplicado criterios relacionados con la selección de municipios.

Como cualquier proyecto de intervención social se está sujeto a calendario y disponibilidad de los centros educativos a la recepción de estos talleres educativos y sobre todo como se pueden ir incorporando en sus planes de centro, es la explicación de no poder mostrar un análisis desde una selección representativa de centros de educación secundaria en el marco de la provincia. Hay un proceso de información, negociación, selección y cierre de calendarios adaptado a tiempos y bajo las directrices escolares de un curso académico. Hay un contacto directo con responsables de estos institutos de educación secundaria, donde se les presenta el proyecto, se intenta conocer las necesidades y demandas de lo que se les presenta. Al respecto, en su segundo año de ejecución de este tipo de intervenciones ya hay una red de contactos con institutos y una metodología de captación y de implicación.

Al respecto ya en algunos municipios de la Provincia de Cádiz se está estudiando la incorporación de estos talleres a los programas educativos de los propios centros, en concreto desde Forma Joven, un programa para la innovación educativa y hábitos de vida saludable de la Consejería de Educación y Deporte¹³, en el marco de este programa de la Junta de Andalucía se haría difusión directa entre los institutos de educación secundaria de la Provincia de Cádiz.

Otra vía de incorporación o de difusión de este proyecto proviene de otros programas públicos, al respecto indicar la experiencia en Sanlúcar de Barrameda, en institutos de secundaria en ubicados en zona ERACIS¹⁴, El objeto de la “Estrategia Regional Andaluza para la cohesión e inclusión social. Intervención en zonas desfavorecidas” (ERACIS) es la actuación sobre las zonas de los pueblos y ciudades donde se registran situaciones graves de exclusión social y/o donde existen factores de riesgo de que se produzcan, así como actuar sobre el contexto general del municipio a fin de transformar la visión que se tiene sobre estas zonas y viceversa, de forma que se promueva la eliminación de la territorialidad como un factor de exclusión.

Evaluación de los talleres: Pre-Cuestionario y Post-Cuestionario.

Desde el espacio dedicado a la evaluación de los talleres de sensibilización se diseñaron dos tipos de cuestionarios con el objetivo de conocer la situación previa de los/las estudiantes y la posterior a su participación en estos talleres, con el objetivo doble de evaluar el taller y además conocer si se había producido algún cambio acerca de sus opiniones, creencias o percepciones sobre la realidad migratoria, racismo y xenofobia.

13 Programa Forma Joven. <https://www.juntadeandalucia.es/educacion/portals/web/habitos-vida-saludable/forma-joven-en-el-ambito-educativo>

14 Programa ERACIS. https://www.sanlucardebarrameda.es/sites/default/files/plan_local.pdf

Como se puede observar en las preguntas expuestas en los siguientes apartados, se analizan aspectos relacionados con:

- 1. Centro educativo:** Cómo actúa el adolescente y la persona joven de la ESO ante un nuevo compañero/a extranjero. (Conductual).
- 2. Redes sociales e información generada:** Una valoración sobre el tipo de información que reciben. (Percepción, opinión, conductual).
- 3. Sobre los inmigrantes, diversidad de culturas:** ¿Cómo lo perciben?
- 4. Integración, procedencia:** Se analiza si es un proceso individual o de la comunidad,
- 5. Sobre racismo:** tiene dos niveles de respuestas para que se posicione y un abierta.

Se analizan una serie de dimensiones relacionadas con percepciones, opiniones, conductas que puedan generar, tratamiento de información recibida. Las tablas del apartado siguiente presentan las principales preguntas y analizan las respuestas

4. Análisis de los cuestionarios de valoración, percepciones y opiniones sobre migraciones en los centros educativos.

A continuación, se analizan las respuestas generadas entre los adolescentes y personas jóvenes de ESO participantes en los talleres de sensibilización, se analizan los que participaron en el curso académico 2020-2021, en concreto en el tercer trimestre que equivale al período temporal de Enero a Abril de 2021. Como se puede observar en las siguientes tablas participaron 773 adolescentes y personas jóvenes de centros de enseñanza secundaria de tres localidades de la Provincia de Cádiz de ESO, se corresponde con 44 clases de los centros educativos participantes.

Tabla. Municipios participantes. Talleres de sensibilización. Total estudiantes y %.

Municipios	Nº	Nº
Cádiz	115	14.9%
Puerto Real	303	39.2%
Sanlúcar de Barrameda	355	45.9%
Total	773	100%

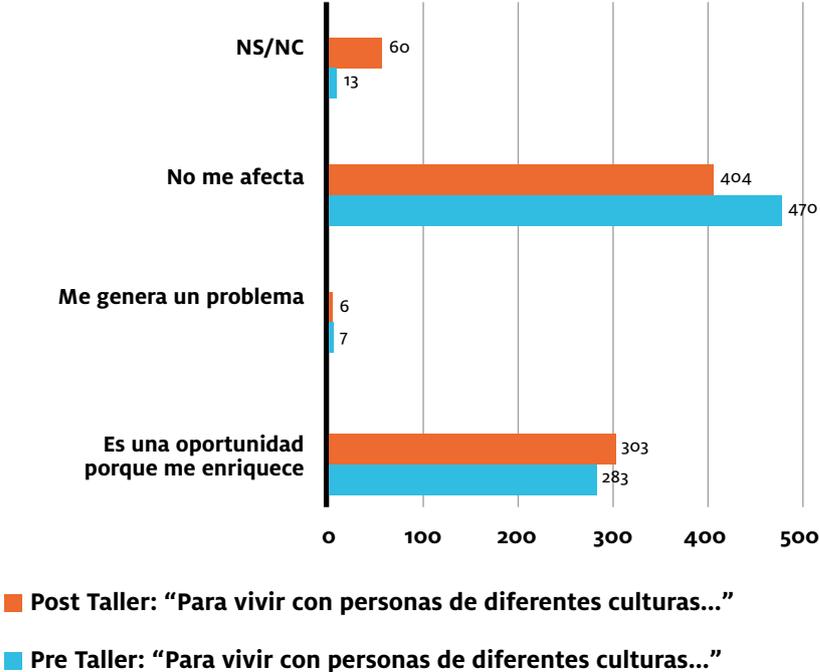
Las respuestas analizadas son las generadas en el pre- cuestionario y post-cuestionario, dos momentos distintos en el espacio temporal de realización de los talleres.

Se han cruzado los resultados de los cuestionarios con las variables de Sexo y Estudio cursado de ESO con el objetivo de evaluar si hay cambios y diferencias de percepciones y opiniones en función del Sexo y de la edad de los participantes. A continuación, se presenta el análisis de las respuestas generadas:

Tabla. Municipios participantes. Talleres de sensibilización. Total estudiantes y %.		
Centros Educativos	Nº	Nº
IES Colón	118	115.3%
IES Columela	13	1.7%
IES Elcano	237	30.7%
IES Falla	303	39.2%
IES San Severiano	102	13.2%
Total	773	100.0%

Para mi vivir con personas de diferentes culturas...

La mayoría de las personas adolescentes expresaron que **“No me afecta”** convivir con personas de otras culturas, tal como se puede observar en la gráfica siguiente.



Gráfica 1. Para mi vivir con personas de diferentes culturas...

Cuando se realizó el Taller se le volvió a pasar el test de evaluación, se detecta un pequeño incremento en la de **“Es una oportunidad porque me enriquece”** igualmente hay un aumento de los que han optado por Ns/Nc, un análisis de esta respuesta está asociado a la respuesta expresada en el Pre-Cuestionario: “es una oportunidad porque me enriquece” y la segunda explicación es porque había personas jóvenes que no asistieron a la segunda edición del taller.

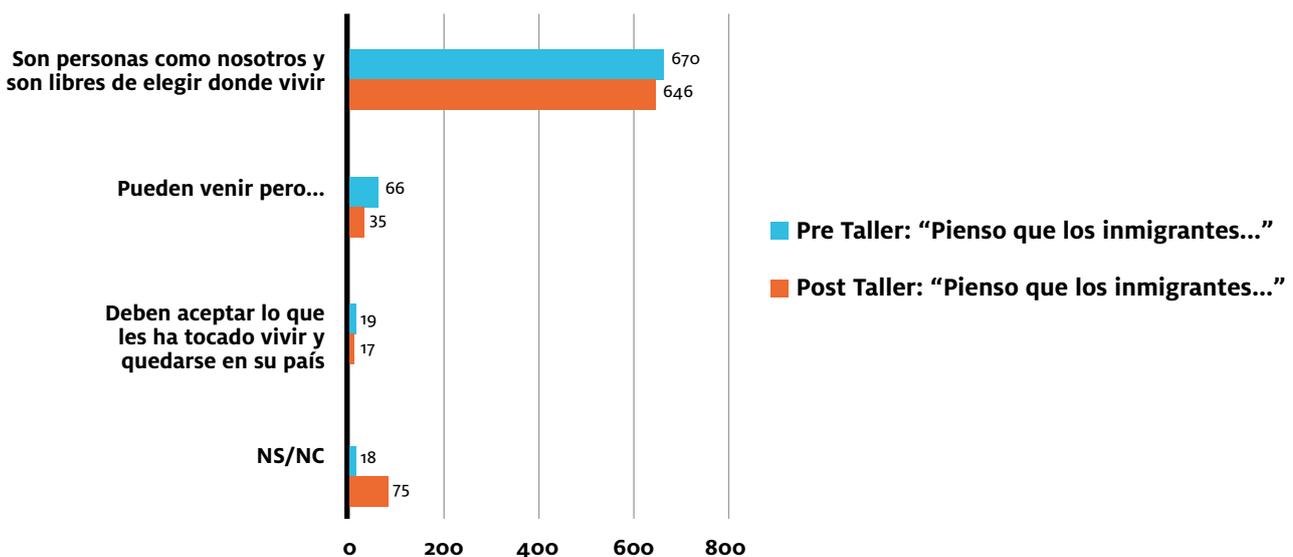
En un análisis por Sexo, hay más mujeres adolescentes que expresaron **“Es una oportunidad porque me enriquece”** frente a los hombres adolescentes superando la media obtenida inicialmente. Situación distinta para la respuesta de **“No me afecta”** donde ellos expresaron esta respuesta en mayor porcentaje. En el pos-taller de evaluación no se detecta cambios de tendencia por Sexo, se mantienen valoraciones muy similares al previo de participación en la actividad.

Con respecto a nivel de estudios, en los distintos cursos académicos de la ESO, las personas adolescentes de mayor edad o los correspondientes a los cursos de 3ºESO y 4ºESO mostraron **“Es una oportunidad porque me enriquece”** con resultados superiores a la media inicial e igualmente con valores muy superiores a los adolescentes de menor edad. Con respecto a **“No me afecta”** se detecta un mayor porcentaje de los más jóvenes como su opción en comparación con los comprendidos entre 14 y 15 o 16 años.

Hay un pequeño incremento en los adolescentes de menor edad en la respuesta de **“es una oportunidad porque me enriquece”**, también los adolescentes de mayor edad optaron por esta valoración. Los que expresaron **“No me afecta”** se detecta un cambio en los de 1ºESO e igualmente los que optaron por Ns/Nc se concentran en los de 2ºESO y 3ºESO.

Pienso que los inmigrantes...

La respuesta mayoritaria ha sido **“Son personas como nosotros y son libres de elegir dónde vivir”** no habiendo diferencias importantes tras haber participado las personas adolescentes en el taller de sensibilización, ver gráfica siguiente.



Gráfica 2. Pienso que los inmigrantes...

Por sexo, las mujeres adolescentes se expresan en mayor porcentaje que los hombres en la respuesta mayoritaria de **“Son personas como nosotros y son libres de elegir donde vivir”**. Tampoco se generan diferencias de respuesta tras la realización del taller educativo sobre migraciones en cuanto al sexo. Por nivel de estudios, los de edades comprendidas entre 12-13 años habían mostrado una mayor opinión relacionada con **“Son personas como nosotros y son libres de elegir donde vivir”**.

Pueden venir, pero...

En esta pregunta se incorporó un apartado abierto a las opiniones de los participantes en los talleres de sensibilización, un 8,5% decidió optar por expresar abiertamente que pensaba sobre las personas migrantes, un total de 89 respuestas se recogieron. **De las que 16 estaban en torno a expresar que “Son personas como nosotros y son libres de elegir donde vivir, mismos derechos”**.

TABLA 1
Son personas como nosotros y son libres de vivir donde quieran.
Son seres humanos tienen los mismos derechos.
Son personas como nosotros y son libres de elegir dónde vivir.

De las respuestas generadas hay 50 relacionadas con cumplimientos de normas, deberes de adaptarse, de residencia, legalmente, etc., Tabla siguiente.

TABLA 2
A trabajar, no a molestar.
Aceptando las normas igual que todos.
Acostumbrarse al idioma.
Con ciertos límites, ya que este no es su país.
Con control.
Con la condición de que cumplan las mismas normas que nosotros.
Con papeles.
Con pasaporte y si son legales y si vienen por su bien y por necesidad.
Con sus papeles y todo legal y sobre todo se busquen la vida honradamente sin ofender a nadie.
Con toda su documentación y papeles para entrar a trabajar.
Cumpliendo las leyes del país igual que los que viven aquí

Cumpliendo las normas del país al que van y respetando.
De forma legal, sin provocar actos vandálicos.
De forma regulada.
De otros países.
Debe de ser de manera legal.
Dejan a la familia y a los amigos.
En ciertas ocasiones deben de adaptarse a nosotros.
Legalmente.
No aprovecharse de nosotros.
No deben aprovecharse del país.
No deben causar problemas.
No deben crear problemas.

La integración de una persona depende...

Se hizo esta pregunta para conocer como perciben la integración y especialmente cuando una persona migrante llega a una nueva comunidad. Antes de iniciar el taller educativo, la mayoría de las personas adolescentes expusieron que la integración depende de todos aunque hay un 17% que optó por ser una situación o proceso individual.

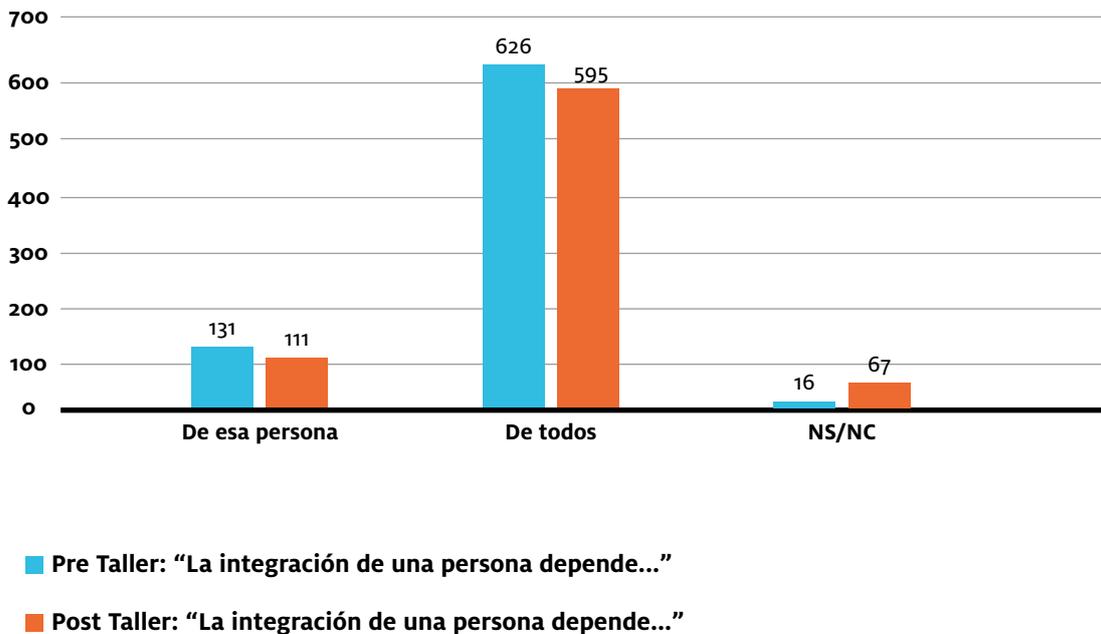


Gráfico 3. La integración de una persona depende...

Cuando se realizó el Taller de sensibilización se volvió a pasarles el cuestionario y no se generaron cambios en sus opiniones, una vez más hay un incremento del apartado de Ns/Nc.

Si se analiza por Sexo, las mujeres adolescentes mostraron una valoración más alta que la media centrandó la integración de la persona como un proceso de todos, puede ser entendido por la sociedad o comunidad de residencia.

En un análisis atendiendo al curso matriculado de la ESO, las personas adolescentes de 4ºESO valoraban en mayor número **“la integración dependía de todos”**. Si se analiza los que respondieron que la integración depende de la propia persona, destacaban alumnos de 3ºESO y 1ºESO.

Cuando llega un alumno/a nuevo inmigrante a mi clase...

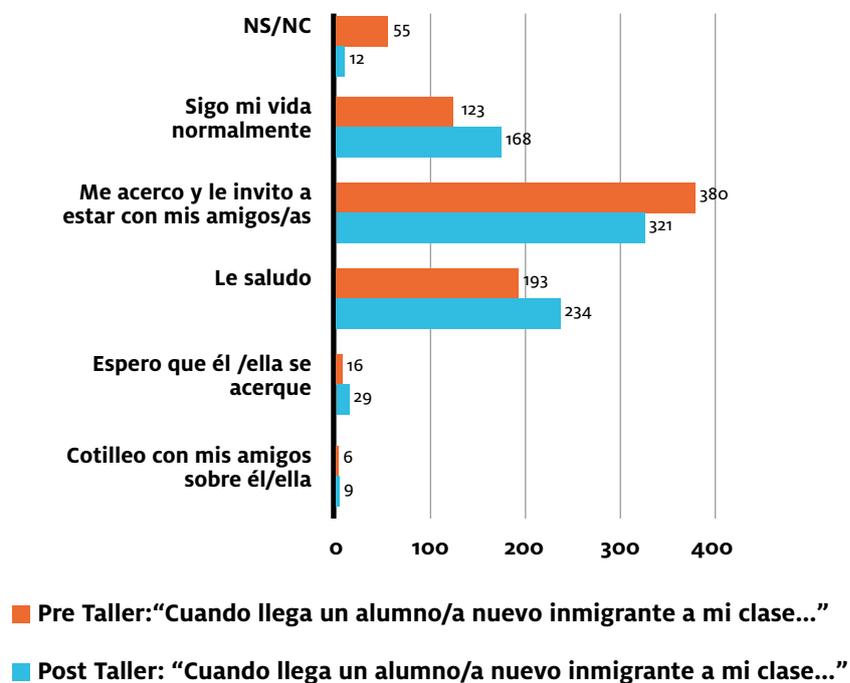


Gráfico 4. Cuando llega un alumno/a nuevo inmigrante a mi clase...

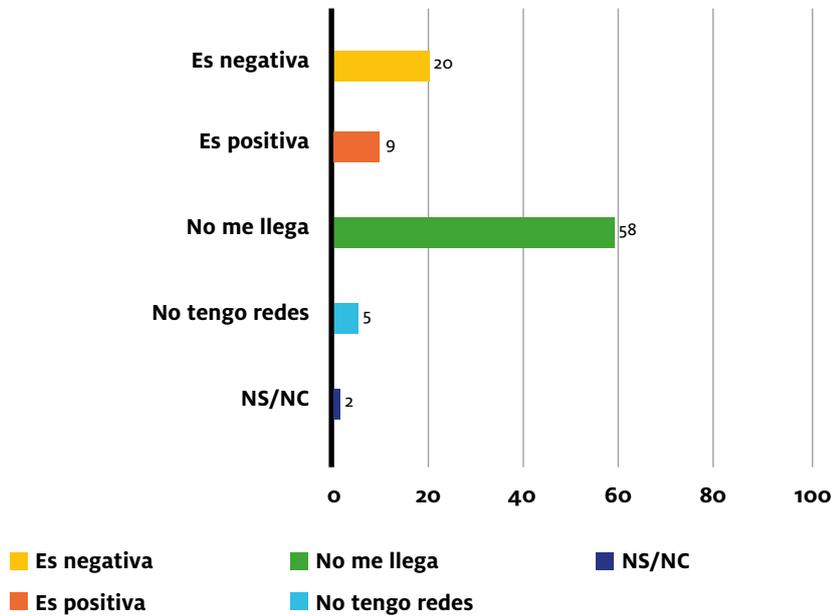
Los estudiantes optaban por el acercamiento, la comunicación y el inicio de relaciones con los compañeros extranjeros que se incorporaban a su clase.

A la terminación de la sesión de sensibilización se le vuelve a preguntar y se detecta un incremento aunque no importante de los que siguen optando por el conocerlos, facilitar su acogida en la nueva clase. Un análisis por Sexo, se detecta un mayor porcentaje en mujeres estudiantes que expresaron **“Me acerco y le invito a estar con mis amigos”** en comparación con los hombres.

En un análisis de los estudios y especialmente respecto a las respuestas mayoritarias asociadas a facilitar la acogida del adolescente extranjero, hay un porcentaje mayor de adolescentes de 1º y 2º.

La información que me llega por redes sociales sobre personas inmigrantes...

La principal respuesta hacia referencia a que **“No les llega información”** representando casi al 60% de las personas adolescentes participantes en estos talleres; en un segundo análisis hay un porcentaje de adolescentes que si recibieron información negativa de las personas migrantes, un 20,3% del total.



Gráfica 5. La información que me llega por redes sociales sobre personas inmigrantes...

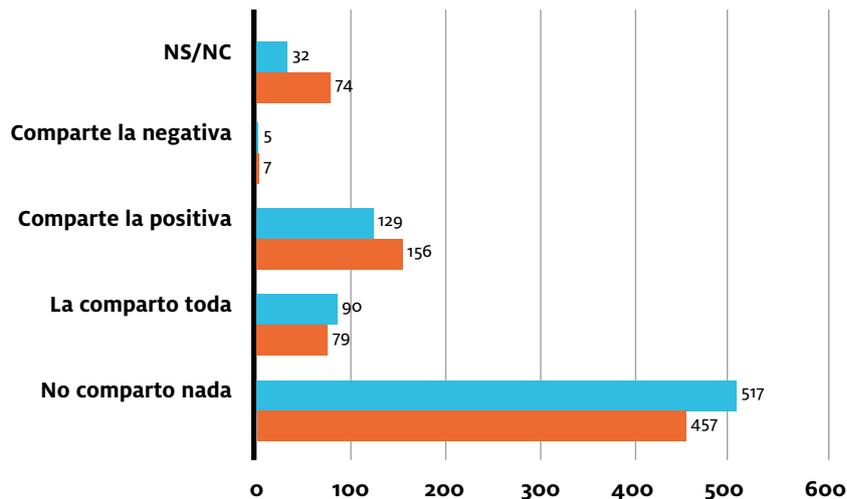
Por Sexo, hay un porcentaje mayor de adolescentes hombres que expusieron haber recibido información negativa respecto a las mujeres pero sin grandes diferencias.

Si se analiza por cursos, los que habían expresado información negativa en las redes sociales, se localizan en 1º y 4º de ESO. Lo que afirmaban no llegarles información se concentran en los cursos de 3º y 4º ESO.

Qué hago con la información que me llega sobre personas inmigrantes.

Se podría decir que la mayoría **“No comparte nada”** al respecto, si hay que destacar que hay un número de adolescentes que han optado por compartir las noticias positivas.

Tras la realización del taller hay un crecimiento en el número de los que expresaron **“Comparto la positiva” no es elevado de todas formas, con 27 adolescentes.**



■ Pre Taller: “¿Qué hago con la información que me llega sobre personas inmigrantes...”

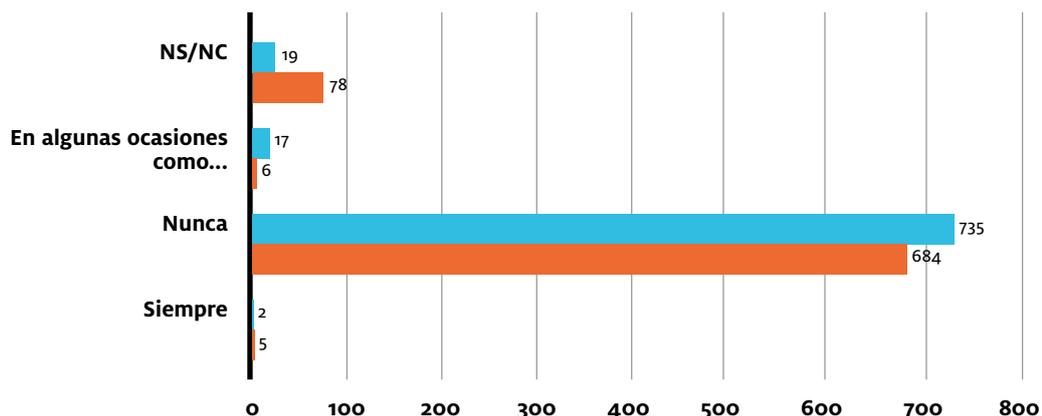
■ Post Taller: “¿Qué hago con la información que me llega sobre personas inmigrantes...”

Gráfica 6. ¿Qué hago con la información que me llega sobre personas inmigrantes...

Hay que indicar que por Sexo, se muestran que hay un mayor porcentaje de mujeres que comparten la información positiva de migrantes, situación distinta de aquellos que deciden no compartir nada de información donde hay un mayor número de hombres.

Pienso que se debe ser racista...

La respuesta es claramente mayoritaria, donde el 95% expresa que **“Nunca”**, respuesta similar tras haber participado en el Taller.



■ Pre Taller: “Pienso que se debe ser racista...”

■ Post Taller: “Pienso que se debe ser racista...”

Gráfica 7. Pienso que se debe ser racista...

Por Sexo, se detecta una leve diferencia de mujeres que expresan **Nunca se debe ser racista** en comparación con los hombres. Por Estudios de ESO, los que expresaron “**Nunca se debe ser racista**” los porcentajes son algo más altos en los dos primeros cursos de la ESO, de todas formas en los totales no se puede afirmar que haya muchas diferencias en función del nivel de estudios.

Se incorporó un espacio para que opinaran los estudiantes libremente sobre **Pienso que se debe ser racista**. Al respecto se generaron 29 opiniones de las que 13 volvían a decir que Nuca se debe ser racista e igualmente otras 8 respuestas abiertas podrían estar clasificadas dentro de los sería estar en contra del racismo.

Tabla 3. Pienso que se deber ser racista... Si me pega yo debo reaccionar.

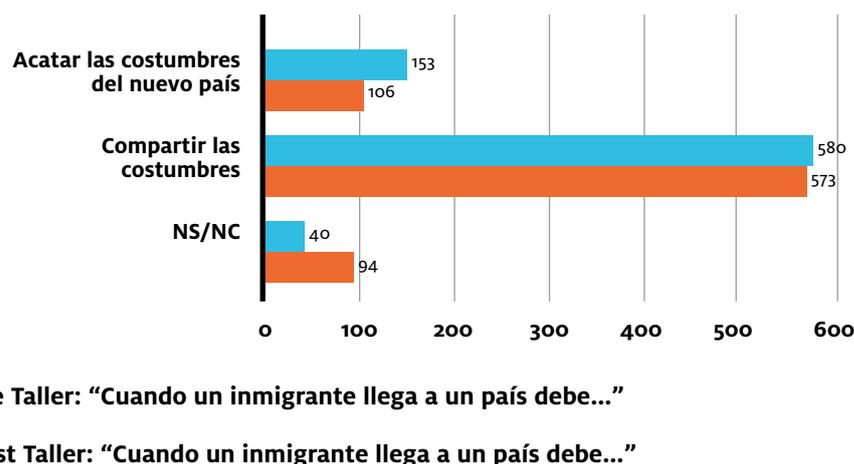
Si él me insulta de este tipo, yo contestaría igual.
Te encuentra a personas de otro color metidas en peleas.
Como si nos insultan a nosotros.
Cuando a un blanco se le dice blanco y no importa en cambio a un negro se le dice negro y se ofende.
Cuando hacen cosas malas.
Cuando lo insultan por ser blanco, negro, chino...
Cuando nos quita el trabajo para eso te quedas allí, que me quitas mi tierra.
Decirle negro o vete a tu país negro de mierda.
Delitos.
En los estereotipos.
Humor siempre y cuando no afecte a nadie.

Cuando un inmigrante llega a un país debe...

La respuesta predominante de los estudiantes fue que cuando una personas migrante llega a un país “**debe Compartir las costumbres**”, en el lado contrario con un 20% optaron por que deben **Acatar las costumbres del nuevo país**.

Una vez más tras el taller educativo se le volvió a pasar el cuestionario mientras se mantuvieron los que habían expresado de “compartir las costumbres”, hay un incremento de los que No contestaron, reduciéndose los que habían expresado la de “acatar las costumbres del nuevo país”.

Por Sexo, se podría inferir que hay diferencias en cuanto a las respuestas, había más mujeres que expresaron “compartir las costumbres” en comparación con los hombres; situación contraria en la respuesta de “acatar las costumbres del nuevo país” donde eran los hombres lo que habían optado en mayor número que las mujeres.



Gráfica 8. Cuando un inmigrante llega a un país debe...

En un análisis por cursos y por edad de los adolescentes, no se detectan cambios en función del curso académico, los de 1º y 2º de ESO se alineaban por "compartir las costumbres", quizás en el lado contrario, "acatar las costumbres del nuevo país" destacaban adolescente de 2º y 3º.

¿Por qué has cambiado de opinión?

Las preguntas finales fueron confeccionadas para recoger las opiniones de manera libre por parte de los adolescentes y personas jóvenes participantes. El 23% (173 estudiantes) optó por responder a esta pregunta; para el 54% (93 personas jóvenes) si les había generado cambios de opinión, de conocimientos, en sus creencias e incluso de actitudes ante de la realidad de las migraciones proyectada desde estos talleres, entre las respuestas generadas se han seleccionados algunas como: "Porque me ha llegado mucha más información", "Porque me he puesto en el lugar de esas persona", "Porque puedo compartir costumbres" o "Porque no es fácil integrarse en lugares nuevos".

Mientras, el 46% de los que contestaron a este apartado expresó que "No había cambiado de opinión".

¿Qué te ha aportado el taller?

Esta pregunta final cumple la doble función de evaluar el taller impartido entre los estudiantes adolescentes e igualmente es un foro abierto a expresiones, opiniones, percepciones sobre la realidad o situación de las personas migrantes. Es una pregunta abierta que hay que comprenderla en el marco de las actividades educativas o de sensibilización impartidas.

Un primer dato, el 54,6% de los adolescentes participantes en los talleres realizaron aportaciones a esta pregunta final y de cierre del taller desarrollado en clase.

Una de las primeras conclusiones de los que expusieron sus valoraciones se podría decir que la totalidad valora positivamente el taller impartido e igualmente coinciden en un mejor conocimiento de la realidad y situación de las personas migrantes que vienen a su país.

Un análisis de los que cumplimentaron esta pregunta ha expresado opiniones sobre contenidos del taller, su impartición, aprendizaje y evaluación del mismo. Otros han optado por expresar cambios sobre percepciones, opiniones, reflexiones relativos a la realidad migratoria, de las desigualdades, de racismo, etc., Por último, hay adolescentes y personas jóvenes que han centrado su exposición sobre el uso y análisis de la información, de las redes sociales y como puede influir en conocer, interpretar la información que puedan recibir sobre las migraciones. A continuación, se presenta un análisis de sus respuestas, para ello se han clasificado en función de la tipología de éstas, como:

1. **Sobre aprendizaje y conocimiento desde las redes sociales y medios de comunicación**, se generaron 51 aportaciones, casi el 50% expresó la importancia de saber hacer uso de las redes sociales, el 25% se centró en saber distinguir y analizar los bulos e informaciones falsas que se pueden generar en estos medios de comunicación y por último la información recibida y una mayor toma de conciencia de la realidad de las personas migrantes. Entre algunas de sus respuestas estaban: *“A saber manejar las redes sociales”, “Muchas de las noticias sobre inmigrantes son bulos” y “Que hay que respetar a todos y que hay que tener cuidado con las redes sociales”.*

2. **Sobre respuestas asociadas a contenidos del taller, de aprendizaje, evaluación e impartición de los mismos**, se recibieron 117 opiniones, un primer dato que se extrae es que el 26,5% expresaron haber aprendido en relación con la realidad migratoria, un 43,6% se centró en que le había sido muy interesante, educativo, útil o necesario, un 20,5% con respecto al conocimiento, información, comprensión, y un 9,4% se ha agrupado sobre situación, realidad y condiciones de las personas migrantes, entre la selección de opiniones destacaron: *“Muy interesante y he aprendido sobre todo del racismo”, “He aprendido las condiciones en las que migran”, “Las dificultades y malas condiciones de vida de algunas personas que creo que son completamente injustas”.*

3. **Sobre respuestas asociadas a valoraciones, percepciones, opiniones sobre migraciones, relaciones interculturales, racismo, etc.**, Se recogieron 250 registros de opiniones, se ha realizado un análisis clasificando las distintas respuestas y agrupándolas respecto a valoraciones, percepciones, aprendizajes adquiridos, conocimientos, etc., El 25,6% de las opiniones recogidas se han agrupado relacionándose con *“todos somos iguales, tenemos los mismos derechos”*, el 23% se ha relacionado con el aprendizaje adquirido y toma de conciencia del por qué las personas emigran; otras respuestas con un 20% del total valoraron el aprender a respetar a los demás, ayudar; para un 12% se había centrado en no al racismo, como uno de los aprendizajes del taller; para otros adolescentes (7,2%) sus respuestas se dirigieron a sobre prejuicios y discriminación, algunas de las respuestas fueron: *“Pues que los inmigrantes también son parte de nosotros que ellos también tienen nuestros mismos derechos y que son iguales que nosotros”, “Que hay que ayudar a los inmigrantes” y “Me aparecido muy bueno porque hay gente que tiene la mente cerrada y con estos talleres se pueden abrir”.*

5. Conclusiones

Una de las principales es el papel destacado que pueden tener los talleres educativos o de sensibilización en acercar la realidad de las migraciones, especialmente en la función informadora y comunicadora del cualquier proceso de acogida, de convivencia o de nueva realidad multicultural; podría ser una de las conclusiones claves que se obtienen de las valoraciones que realizan los adolescentes y las personas jóvenes de los centros educativos participantes. Hay una valoración positiva mayoritaria respecto a la impartición de los talleres, conocimientos y aprendizajes adquiridos.

Otra de las conclusiones está relacionado con el género de los participantes, en el sentido que las mujeres han expresado opiniones y valoraciones más de cercanía, acogida, concienciación y apoyo a la población migrante. En la información generada desde las redes sociales sobre las migraciones, destaca el 20% que expresó que han recibido información negativa, habría que conocer qué tipo y a través de qué medios. En las preguntas abiertas del cuestionario no se ha obtenido información de apoyo a comprender este porcentaje.

Con respecto a la pregunta directa si se consideran racistas, una amplia mayoría, el 95%, expresó no ser racista.

En el apartado relacionado con la integración, acogida o conducta que se genera ante la llegada de un compañero de clase extranjero, mayoritariamente se asocia con la recepción positiva y facilitadora en la integración.

Las respuestas expuestas en los espacios abiertos muestran un cambio en el conocimiento de la realidad de las migraciones, podría definirse por una mayor conciencia de su situación; una mayor sensibilización y especialmente valoran positivamente la realización de este tipo de talleres educativos, los discursos generados presentan una apropiación de lo aprendido o conocido en estas actividades de sensibilización.

Otra de las conclusiones es que este tipo de intervenciones tienen un impacto directo sobre conocimiento y sensibilización relacionada con la realidad migratoria, otra realidad es que los centros educativos están incorporando estas actuaciones de sensibilización en sus planes educativos.

Este tipo de experiencias presenta el papel que puede ejercer el tercer sector para mostrar, dar a conocer y sensibilizar sobre determinadas problemáticas sociales donde los centros educativos pueden tener limitaciones de alcance. Igualmente es otra oportunidad para fortalecer la comunidad educativa ante posibles problemas que se puedan generar desde la nueva realidad multicultural relacionadas con estereotipos, prejuicios o nuevas situaciones de convivencia.

6. Bibliografía

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2019). **La Inmigración en España: Efectos y Oportunidades**. Madrid. Colección Informes Número 02/2019.

FERNANDEZ, T., MÁÑEZ, C., YAMIR, M., GÓMEZ, J. Y SÁNCHEZ, F. (2020). **Informe de la encuesta sobre delitos de odio**. Madrid. Ministerio del Interior del Gobierno de España.

FERNÁNDEZ, M., VALBUENA, C. y CARO, R. (2017). **Evolución del Racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia en España**. Madrid. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

GARZÓN, E. (2020). **La otra mirada, compendio de percepciones sobre la migración en España y y recomendaciones para el cambio de narrativas**. Madrid. Oxfam Intermón.

KANT BRUSSELS (2021). Special Eurobarometer 508 October-November 2020 **“Values and Identities of EU citizens”**. Brussel. European Commission.

MARTÍNEZ, E. Y LÓPEZ, L. (2012). **Guía educar contra el racismo y la discriminación**. Madrid. Secretaria de Políticas Sociales UGT.

MATEOS, A., TORRES, B. Y GARCÍA, B. (2018). Impacto **de un relato en las percepciones de racismo y sexismos de escolares de Primaria**. Revista Ocnos Revista de Estudios sobre Lectura, nº 17 (2): 55-66.

MCAULIFFE, M Y KHADRIA, B. (2020). **Informe sobre las migraciones en el mundo 2020**. Ginebra. Organización Internacional para las Migraciones.

RED ACOGE (2018). **La autopercepción de la discriminación, el impacto de la mirada del otro**. Madrid. Red Acoge.

RODRÍGUEZ, F. (2021). **Difusión on line de contenidos audiovisuales que albergan elementos compatibles con el discurso de odio, en el contexto de la pandemia del Covid-19**. Sevilla. IE/AC21/03 Enero 2021. Consejo Audiovisual de Andalucía.

RODRÍGUEZ, N., GARCÍA, A. Y RETORTILLO, A. (2010). **El prejuicio y la exclusión en los procesos de integración del alumnado en un centro escolar**. Revista Migraciones, nº 27, pp.111-138.

SUSO, A., DE BLAS, C. Y SUERO, C. (2017). **Opiniones y Actitudes de la población andaluza ante la inmigración VII Edición**. Sevilla. Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (OPIA). D.G. Coordinación de Políticas Migratorias, Junta de Andalucía.

SUSO, A., TORRES, J., OLMOS, N. Y MAMÁN, D. (2020). **Percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2020**. Madrid. Consejo para la eliminación de la discriminación racial o étnica. Ministerio de Igualdad del Gobierno de España.

TNS OPINION & POLITICAL (2018). **SPECIAL EUROBAROMETER 469, Report, Integration of Inmigrants in the European**. Bruselas. Directorate-General for Migration and Home Affairs. Survey co-ordinated by the European Commission, Directorate-General for Communication.



RECUADRO 4

Ágora por la igualdad. Proyecto de participación infantojuvenil para la promoción de la igualdad de género

Autora

Marcela Guerrero Gaitán | Tutora del trabajo: **Isabel Álvarez**

Psicóloga con maestría en Estudios Teóricos en Psicoanálisis, estudios de post grado en psicoterapia a través del arte, cooperación internacional y liderazgo directivo. Ha trabajado como psicoterapeuta de niñas, niños, adolescentes y adultos, especializándose en intervenciones grupales; como psicóloga y tutora en centros educativos y como docente universitaria. Asimismo, se ha desempeñado en la formulando, coordinando y dinamizando distintos proyectos de intervención social, cooperación internacional y educación para el desarrollo en Perú y España. Actualmente trabaja en la Asociación Coglobal como Coordinadora de Formulación.

La Educación para el Desarrollo es considerada una dimensión estratégica de la Cooperación Española para responder al proceso de globalización en coherencia con un enfoque de DDHH y desarrollo sostenible. Así, en el V Plan Director de la Cooperación española (2018-2021), es entendida como un proceso educativo constante, encaminado a la promoción de una ciudadanía global, a través de conocimientos, actitudes y valores capaces de generar una cultura de solidaridad comprometida en la lucha contra la pobreza, la exclusión y la promoción del desarrollo humano y sostenible.¹

En ese sentido, se vincula con los compromisos adquiridos en la Agenda 2030, la cual incorpora la igualdad de género como uno de sus objetivos (ODS 5) y como un tema transversal al resto de ODS, reconociendo que

la dimensión de género es un aspecto decisivo para el avance del resto de objetivos y, en definitiva, para lograr un desarrollo sostenible. Por esta razón es importante que las intervenciones de sensibilización a la ciudadanía y educación para el desarrollo tengan como objetivo prioritario la consecución de la igualdad de género y avanzar por tanto hacia comunidades más igualitarias e inclusivas.

El proyecto Ágora por la igualdad está orientado a fomentar la participación de la población más joven para la promoción de la igualdad de género entre pares. Busca fomentar la participación de las personas más jóvenes en el diseño de campañas de sensibilización para la promoción del ODS 5 como estrategia para la prevención de la violencia de género, desde la mirada de la infancia y de acuerdo con sus necesidades y vivencias. Apuesta por revertir las situaciones de desigualdad, a partir de procesos de enseñanza-aprendizaje regidos por los principios de la Educación para el Desarrollo y la Ciudadanía Global (EpDCG), integrando de forma transversal una educación con perspectiva de género para así formar una futura ciudadanía crítica, igualitaria y comprometida con los cambios sociales que trabaje por construir un mundo más justo, humano y sostenible.

1 V Plan Director de la Cooperación española. Consultado el 20-01-2022 en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Documents/V%20Plan%20Director%20de%20la%20Cooperacio%cc%81n%20Espan%cc%83ola.pdf>

De esta manera, a partir de un proceso participativo se busca potenciar la capacidad de influencia, eficacia política y liderazgo en la vida pública de las personas más jóvenes, de modo que puedan tener un papel activo en el desarrollo de sus comunidades y la consecución de los DDHH. Para ello, implementa la metodología Ágora, para ofrecer un espacio de democracia directa con niños, niñas y adolescentes entre de 10 y 12 años, que busca implicarles en el ejercicio de la decisión sobre una propuesta de sensibilización para la promoción de la igualdad entre sus pares.

Esta metodología fue diseñada e implementado por la Asociación Coglobal con el apoyo de la Universidad de Málaga, la Universidad de Huelva, la Universidad de Cádiz y la Università di glistudi di Palermo. Ha sido incluida en el repositorio de las buenas prácticas en las administraciones públicas del Banco de innovación de las administraciones y en el listado de proyectos, buenas prácticas y metodologías de educación de los jóvenes basadas en herramientas participativas municipales y presupuestos participativos escolares del YouthPB Accelerator y el Laboratorio de Participación e Innovación Democrática de Andalucía (LAB 717). A nivel internacional ha sido reconocida como una práctica de interés educativo nacional por el Consejo Directivo Central de la administración Nacional de Educación Pública de San José de Uruguay. Asimismo, obtuvo el reconocimiento de buena práctica y fue incorporada al Estudio de buenas prácticas internacionales en democracia y participación en el ámbito local y en el maletín de Buenas Prácticas Internacionales (BPI) seleccionadas por su transferibilidad al contexto nicaragüense en el marco del proyecto COMPORTE coordinado por la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, Managua.

La metodología Ágora se compone de 7 sesiones participativas de 90 minutos de duración con cada uno de los grupos de participantes. La iniciativa, en torno a la que se organiza el proceso de participación y deliberación en los grupos, es el diseño de una campaña de sensibilización para la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres. Mediante el uso de una plataforma digital creada para tal efecto y a través de la cual cada grupo pueda compartir sus propuestas en torno a la temática, se pretende realizar una aproximación creativa y positiva al uso del internet.

Asimismo, el protagonismo de las chicas y chicos en la construcción de los contenidos y mensajes a incluir en

la campaña de sensibilización eleva su potencialidad de sensibilización y su capacidad de alcance entre las personas más jóvenes, en tanto esta será construida desde sus códigos y vivencias. Estas campañas serán planificadas y gestionadas por un grupo de voluntarios y voluntarias (quienes conformarán una “Comisión juvenil para la igualdad”), con el apoyo de los centros educativos. Recogerán para ello las aportaciones hechas por sus compañeros y compañeras a través de la plataforma de participación y el desarrollo de las campañas se prolongará a lo largo del curso escolar, una vez finalizada la intervención. Se favorece así el desarrollo de habilidades para el ejercicio de una ciudadanía global, crítica y el uso constructivo de las nuevas tecnologías.

Con la finalidad de que los grupos de participantes puedan aproximarse y conocer las acciones que en torno a la promoción de la igualdad se desarrollan en su localidad -a partir del enfoque de la administración local y el enfoque de la sociedad civil- la propuesta contempla espacios de diálogo directo entre los grupos de participantes, una entidad social de su localidad y representantes de su Ayuntamiento. Así se contará con la participación de la Federación Provincial de Asociaciones de Mujeres Ágora en Málaga y la Asociación pro Derechos Humanos de Andalucía -APDHA en Chiclana. También se visitará su Ayuntamiento con la finalidad de establecer un diálogo directo con la administración y resolver dudas e inquietudes relacionadas su funcionamiento, así como a los planes locales y estrategias para la promoción de la igualdad de género.

El proyecto se desarrolla en alianza entre las entidades Asociación Consortium Local-Coglobal, entidad especializada en la implementación de programas de democracia participativa y participación infantojuvenil y la Asociación Arrabal AID, entidad especializada en intervención social en contextos de vulnerabilidad social.

El abordaje en parternariado responde al interés de ambas entidades por optimizar sus recursos profesionales a partir de la integración de saberes y experiencias en metodologías participativas, ludopedagogía e intervención social especialmente en poblaciones en situación de vulnerabilidad y exclusión social. Lo que reforzará la metodología Ágora y las actuaciones de intervención social que realiza Arrabal-AID, a partir de los espacios de formación, seguimiento, revisión conjunta que contempla el proyecto.

CAPÍTULO 13

La experiencia de los patios de Córdoba y la creación del centro de interpretación de los solares de La Habana Vieja

Autora

Pedro García Jiménez | Tutor del trabajo: **Jesús Delgado Baeza**

Licenciado en Historia en la Universidad de Córdoba. Trabajó durante varios años en varias excavaciones arqueológicas, también en una editorial. En 2009, es nombrado concejal de infraestructuras del Ayuntamiento de Córdoba, del que también fue teniente de alcalde desde 2015 a 2019. Apasionado de la política y de la cooperación internacional, se diplomó en la UNIA en 2022 en esta especialidad.



1. Contexto y antecedentes

La Habana Vieja es uno de los municipios más pequeños de La Ciudad de La Habana. Tiene una extensión territorial de 4,32 km², una población de 87.771 habitantes y una densidad poblacional de 200,8 hab/ha. Contiene alrededor de 3.400 edificaciones representativas de cinco siglos de actividad humana.

Ocupa el lugar 16 por antigüedad, entre los 169 municipios en los que está dividido el país, lo cual implica, no sólo el deterioro de las edificaciones antiguas de valor histórico, sino también la baja calidad de los servicios básicos (agua, gas, electricidad, comunicaciones, cobertura de salud y centros educativos) dirigidos a los/as pobladores/as de la zona.

Por su parte, el Centro Histórico representa aproximadamente la mitad del área de La Habana Vieja con 2,4 km² y más del 60% de su población (55.484 habitantes), por lo que es el territorio más densamente poblado del municipio. El manejo y gestión del Centro Histórico, está a cargo de la Oficina del Historiador de la ciudad de La Habana (OHCh), que cuenta con un conjunto de direcciones especializadas en procesos que abarcan toda la planificación especial de desarrollo integral del territorio.

Todo el municipio de La Habana Vieja está lleno de solares, casas señoriales con un patio central que tienen mucho en común con las casas patio de la ciudad de Córdoba. La historia de los patios de Córdoba está íntimamente ligada a los solares de La Habana colonial, y durante muchísimas décadas también tuvieron un deterioro importante como tienen hoy los solares habaneros.

En el año 2019 Eusebio Leal, historiador de la ciudad de La Habana, hizo su último viaje a Córdoba, y por desgracia el último de su vida. En este viaje el profesor Leal visitó el Centro de interpretación de los patios de Trueque 4 y quedó maravillado con el espacio, proponiendo a las autoridades del Ayuntamiento de Córdoba hacer un trabajo de cooperación internacional en el que se creará el “centro de interpretación de los solares de La Habana”.

Si un rasgo tiene Córdoba que la hace mundialmente conocida es su casa-patio. Más allá de otras señas materiales de identidad como la Mezquita-Catedral, su Puente Romano o el conjunto de templos fernandinos —de tal nombre por ser erigidos tras la conquista de la ciudad bajo el reinado de Fernando III el Santo—. Tanto es así que transcurrido casi un cuarto de siglo en el XXI es considerada una característica única, que ninguna otra villa vieja posee. No es cierto, ya que la idea habitacional es muy anterior a nuestra era y surge realmente lejos de la Península Ibérica. La vivienda que enriquece no sólo el Patrimonio arquitectónico sino cultural cordobés aparece, como germen de la construcción presente, en una civilización tan antigua como desaparecida. Y es, además, común en muchos otros territorios de España y el Mediterráneo.

Al igual que en toda la vertiente mediterránea —y esto es parte importante de Europa, el norte de África y Oriente Próximo—, en Córdoba la casa-patio tiene su origen en la época romana. Pero la idea habitacional viene legada, también en este caso, desde mucho antes en el tiempo. El nacimiento del recinto exterior de la vivienda se produce, así lo marcan los estudios, en 3.200 a.C. Mesopotamia, con sus ciudades-estado, es la cuna de un tipo de residencia que, con notorias variaciones a lo largo de los siglos, se conserva todavía, en mayor o menor medida, en la actualidad. Por tanto, es en territorio hoy en día de Iraq y Siria, cerca del Tigris y el Eufrates —«entre dos ríos»— donde aparece el patio como espacio alrededor del cual se erigen edificaciones familiares. Su creación se sustenta en tres aspectos fundamentales: el símil con un lugar amurallado, una luz y una ventilación mayor y la comodidad, por ejemplo, en la cocina.

Con todo, y en efecto, es con la expansión de la cultura greco latina cuando la casa-patio alcanza otros territorios. Entre ellos, Córdoba, o entonces Corduba, villa fundada a mediados del siglo II a.C. por el pretor Marco Claudio Marcelo y que llegó a ser capital de la Provincia Hispania Ulterior en época republicana y la Bética imperial —por el río Guadalquivir, Baetis—, así como un nodo esencial de la vía Augusta —carretera que atravesaba la península de Cádiz a los Pirineos—. Así, en la segunda mitad del siglo II antes de Cristo el patio se erige como la estancia casi principal de la vivienda al ser no sólo entrada de la misma sino escenario de la experiencia compartida. Las construcciones son en ese momento, conocidas éstas como *insulae*, de planta rectangular, con varias alturas y en torno a un recinto abierto. En la planta baja, por otro lado, se asentaban *tabernae*, establecimientos comerciales que se abrían a la calle.

La historia del patio cordobés está vinculado a la historia de la humanidad, este modelo habitacional comienza en Mesopotamia, y sigue en las diferentes culturas que se desarrollan por el Mediterráneo. Especialmente la cultura romana y musulmana dejan una tremenda huella en las construcciones urbanísticas de la ciudad de Córdoba, las casas-patio cordobesas se desarrollan a lo largo de los siglos y sufren diferentes modificaciones, pero permanecen siempre como una seña de identidad.

La historia del patio a nivel arquitectónico se desarrolla fundamentalmente en la época Omeya (siglos VIII-IX). A partir de la cristianización de Córdoba, la comodidad del patio no se abandona. La nobleza se instala en casas señoriales a lo largo y ancho del casco histórico, y el patio forma parte de la arquitectura de estas casas señoriales, esto se desarrollará hasta prácticamente el siglo XIX.



Foto del patio de Trueque 4, Centro de Interpretación de los patios de Córdoba.

Fue a partir del siglo XIX y XX, cuando miles de familias huyendo de la pobreza y la miseria del campo se instalan en la ciudad, y muchas familias van ocupando estas casas señoriales. Esta particularidad de la convivencia en las casas patio, y las sinergias desde diferentes puntos de vista que se crean, sociológicas, económicas... es lo que da lugar a la “Fiesta de los patios”, que desde el 2012 cuenta con el título de Patrimonio Inmaterial de la Humanidad concedido por la UNESCO.

Para la explicación de todo lo que supone la fiesta de los patios y el título de patrimonio inmaterial, el Ayuntamiento de Córdoba crea el centro de interpretación de los patios de Córdoba de Trueque 4. Esta fiesta y su centro de interpretación hacen de Córdoba un lugar único que cuenta con cuatro nominaciones patrimonio de la humanidad. La Mezquita de Córdoba, el casco histórico, los patios y Medina Azahara.

El Centro de Interpretación de la Fiesta de los Patios Trueque Cuatro es una casa-patio emblemática de la tradición festiva de Córdoba, un sitio para difundir que la Fiesta de los Patios de Córdoba es la fiesta de todo un pueblo, que vive sus patios, de un pueblo que va expresando su identidad.

El Centro de Interpretación de la Fiesta de Los Patios Trueque Cuatro se crea para mostrar la valoración dada por la UNESCO en el año 2012 como Patrimonio cultural de la Humanidad. Dicha cultura inmaterial se refiere al hecho festivo que tiene que ver con la apertura de los patios de casas particulares de manera desinteresada durante dos semanas en el mes de mayo, lo cual es conocido como a la Fiesta de los Patios de Córdoba. Así, los propietarios comparten sus patios con la comunidad de la que forman parte.

El Centro de Interpretación de la Fiesta de los Patios Trueque Cuatro pone la mirada en las personas. La cultura inmaterial declarada por la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad, está basada en el reconocimiento de valores humanos que tienen que ver con una forma de vida entorno al patio, y la expresión de un pueblo ante un hecho festivo que forma parte de su identidad.

2. La construcción de un proyecto de cooperación en La Habana Vieja a partir de la experiencia de gestión de los Patios en Córdoba

Desde hace varios años, el Ayuntamiento de Córdoba, ha colaborado en distintos programas y proyectos en Cuba y más concretamente en el Centro Histórico de la Ciudad de La Habana.

En este marco se han ejecutado distintas iniciativas de cooperación donde ha destacado la colaboración técnica aportada desde Córdoba en servicios de todo tipo.

El proyecto encaja perfectamente dentro de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que tanto Naciones Unidas, como ambos países Cuba y España, están desarrollando dentro de sus estrategias institucionales y sociales. El respeto y fomento de un ecosistema y ciudades sostenibles, la igualdad de género, el intercambio cultural, el turismo sostenible, alianzas para lograr objetivos, reducción de las desigualdades, educación de calidad, inclusión....

La Habana Vieja cuenta con un número elevado de solares que hoy están la mayoría de ellos en una situación deprimida, desde el punto de vista urbanístico y de mantenimiento. Los solares de La Habana Vieja tienen su origen en

La Habana Colonial y por tanto en tienen raíces profundas en la cultura y el urbanismo desarrollado en España a lo largo de los siglos.

Los solares de La Habana Vieja y los patios de Córdoba tienen un rasgo en común muy importante. Durante el llamado “periodo especial”, que comienza con la caída de la URSS, miles de familias de las diferentes provincias de Cuba se trasladan a la capital de la isla y empiezan a ocupar las casas coloniales. Estas casas coloniales, tienen como en Córdoba una característica importante que es la vida en el patio, allí llamado solar, y en el que a partir de 1991 fundamentalmente, genera las mismas sinergias entre las familias que viven en el patio cordobés. Este aspecto común y desde la buena gestión que el Ayuntamiento de Córdoba hace de estos patios, es por lo que se idea hacer lo mismo en La Habana Vieja, que evidentemente tiene sus particularidades históricas y urbanísticas, pero que tiene cientos de solares en su casco histórico y que pueden y deben ser recuperados a partir de una intervención por parte de las autoridades cubanas.

Córdoba es una de las referencias en este sentido de mantenimiento de los patios y puesta en valor, hasta tal punto que son patrimonio inmaterial de la humanidad. Se creó para su conocimiento por parte de la ciudadanía el Centro de Interpretación de los patios de Truque 4, donde se explica tanto la historia de los patios cordobeses, como la fiesta de los patios por la que fue nombrada patrimonio inmaterial de la humanidad.



A partir de la visita de Eusebio Leal, historiador de la ciudad de La Habana, a Córdoba, se acordó con las autoridades cordobesas llevar ese proyecto a La Habana Vieja, para poner en valor los solares de dicha ciudad, y a la misma vez seguir los lazos históricos entre ambas ciudades. Córdoba y La Habana Vieja son dos ciudades hermanas desde 2003, y por tanto este proyecto encaja también dentro de la labor de cooperación que hacen ambas ciudades y sus respectivas instituciones.

El centro de interpretación de los solares de La Habana Vieja, quiere recuperar todo el patrimonio material e inmaterial que supone la convivencia en uno de los solares de la capital Cubana, teniendo como ejemplo lo que hace el Ayuntamiento de Córdoba con el Centro de Interpretación de los patios que explica y difunde el Patrimonio inmaterial de la Humanidad de los mismos.

El lugar elegido para crear el centro de interpretación de los solares de La Habana Vieja es el Palacio de las Ursulinas, Calle Ejido entre Sol y Muralla, que cuenta con un magnífico solar, y unas dependencias que nos permiten que el centro de interpretación tenga una localización magnífica. El Palacio de las Ursulinas es uno de los pocos edificios en La Habana representativo del estilo neomudéjar. Fue construido en 1913 por el ingeniero José Toraya, amante de ese género arquitectónico, quien a través de los arcos de herradura y los polilobulados quiso recrear en su fachada elementos de la mezquita de Córdoba. Andando el tiempo, una parte del conjunto fue demolida, y otros dos inmuebles fueron erigidos, respetando la expresión morisca original.

El centro de interpretación de los solares, al igual que el de Trueque 4 en Córdoba, son recursos turísticos de primer nivel, dado que más de un millón de turistas visitan al año La Habana Vieja, por lo que también sirve de promoción para la ciudad de Córdoba, dicho centro de interpretación de los solares de La Habana Vieja. El Palacio de las Ursulinas, recuerda a la Mezquita de Córdoba. Lugar elegido para el centro de interpretación de los solares de La Habana Vieja.

El proyecto tendría los siguientes objetivos, resultados concretos esperados por objetivos y Actividades por resultados.

OE 1: Creación del Centro de Interpretación de los solares en el Centro Histórico de La Habana.

R1. O1: Instalar los servicios necesarios para la puesta en valor y explicación de los solares de La Habana Vieja, punto de Información y acogida - Hemeroteca - Sala de audiovisuales y Conferencias.

A1.1 Acondicionamiento de una Sala Multiuso que funcionará como Hemeroteca - Sala de audiovisuales y Conferencias - Servicio de Información y acogida.

A1.1.1 Adquisición de los equipos, el mobiliario y los insumos necesarios para este fin.

A1.1.2 Dotación de bibliografía para la Hemeroteca.

A1.2 Diseño del funcionamiento del nuevo servicio de Información y acogida.

A1.3 Impresión de plegables informativos sobre el funcionamiento del Centro de Interpretación.

A1.4 Entrenamiento de la persona o personas que estará a cargo de todos los servicios de la Sala Multiuso.

A1.5 Desarrollo de un ciclo de conferencias con prestigiosos profesionales de la OHCH: arquitectos, historiadores, conservadores, etc. De la ciudad de Córdoba para los usuarios de la institución.

R2. O1: Recogida de información sobre los solares de La Habana Vieja para su restauración, mantenimiento y conservación, como en la ciudad de Córdoba se hace con los patios tradicionales de su casco histórico.

R3. O1: Aprendizaje de todo lo que supone la flora de estos solares y compartir estos conocimientos con la flora andaluza y en particular con la utilizada en los patios de la ciudad de Córdoba.

R4. O1: Potenciado en la Oficina del Historiador, el aprendizaje de buenas prácticas y la implementación de nuevas metodologías de atención a los/as turistas y personas locales que visiten el centro.

A4.1 Realización de un taller de intercambio en La Habana con profesionales del Ayuntamiento de Córdoba y cuidadoras de los patios de Córdoba; para los especialistas de la Oficina del Historiador y de los Centros de Salud atendidos.

A4.2 Adquisición de tecnologías que faciliten la atención, el trabajo especializado y la adaptación de los espacios a las condiciones físicas de los/astabajadoras del centro.

A4.3 Realización de un intercambio técnico en La Habana, para la definición del nuevo programa de colaboración 2023-2024.

OE 2. Contribuir a la inclusión social de colectivos con necesidades especiales en el Programa de Rehabilitación Integral del Centro Histórico de La Habana.

A2.1 Realización de un taller en La Habana, con profesionales del Ayuntamiento de Córdoba y especialistas de la Oficina del Historiador, para intercambiar experiencias en el proceso orientativo-formativo-laboral de los/as jóvenes con necesidades educativas especiales, sordos especialmente.

A2.2 Diseño del plan de entrenamiento que desarrollarán los/as jóvenes en el nuevo espacio.

R6. O2: Fortalecer el proyecto intercultural dedicado al Patrimonio cultural que lidera la emisora Habana Radio.

A6.1 Revisión de los materiales audiovisuales resultantes de los encuentros y recorridos guiados de Cultura, para alistar vocabulario y frases utilizadas en el marco del sector de la cultura y el patrimonio.

A6.2 Dotación de insumos para equipamiento especializado de impresión, que permita desarrollar la campaña de visibilidad por la inclusión social que lleva a cabo “Cultura entre las manos”.

OE 3: Apoyar la cobertura y calidad de los servicios turísticos de La Habana Vieja y Cuba.

A3.1: Dotar a los guías turísticos y agencias de viaje formación de los solares de La Habana Vieja.

A3.2: Divulgar la cultura de la convivencia en el solar, al igual que se da en la ciudad de Córdoba.

A4.3: Promocionar la ciudad de Córdoba en el centro de interpretación de los solares de La Habana Vieja.

La población beneficiaria serían los adultos/as mayores que reciban la formación de todo lo concerniente al programa de recuperación de solares en La Habana Vieja y que que participarán en el proyecto de restauración y creación del centro de interpretación de los solares de La Habana Vieja. También los /as niños/as, jóvenes, familiares de los/as adultos/as mayores y a los/as propios mayores de la comunidad que disfruten del Programa Activa tu barrio. Igualmente los especialistas de la OHCH y de los vecinos que viven en solares de La Habana Vieja, que formarán parte del intercambio técnico con profesionales del Ayuntamiento de Córdoba y los especialistas de la Oficina del Historiador que aprenderán de buenas prácticas en el proceso de mantenimiento y puesta en valor de los solares. Finalmente los/as 5-10 guías de la Agencia de Viajes San Cristóbal, que se formen en el Curso de visitas a los solares de La Habana Vieja.

La implementación del proyecto correrá a cargo de la OHCH, específicamente la Dirección de Gestión Cultural y Habana Radio, que serán las entidades responsables de la ejecución técnica de las actividades previstas y la clave de la viabilidad del proyecto. El manejo y gestión del Centro Histórico está a cargo de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana (OHCH), desde el año 1993. Este organismo cuenta con un conjunto de direcciones especializadas en procesos que abarcan desde la planificación integral estratégica desde una perspectiva amplia de desarrollo sostenible (economía-sociedad-territorio-medioambiente), hasta la recuperación física de inmuebles y espacios urbanos del Centro Histórico de la ciudad de La Habana.

La misión de la OHCH de salvaguardar el patrimonio de La Habana Vieja se extiende más allá de las acciones constructivas, incorporando las dimensiones ambientales y sociales de la ciudad. El Plan Especial de Desarrollo Integral para el territorio fue concebido desde una perspectiva orientada hacia la sustentabilidad y el desarrollo integral de cada uno de los habitantes del territorio. Especialmente la institución desarrolla un amplio programa a favor de los grupos sociales en situación de vulnerabilidad como los adultos mayores y las personas con discapacidad.

La institución cuenta con experiencia reconocida en la atención a los sectores vulnerables; con un amplio historial de proyectos desarrollados con el apoyo de la cooperación internacional -conocimiento de las normas y procedimientos de relación con las diferentes modalidades de actores internacionales-, y con más de veinte años de experiencia en el trabajo con los sectores de población más vulnerables.

De igual forma, se cuenta con la capacidad para desarrollar un fuerte programa sociocultural, humanitario y económico, en virtud de fomentar el desarrollo humano en su concepto más abarcador dentro de los solares de La Habana Vieja.

Más allá de una potencial contribución cercana al medio millón de euros que podría hacer el Ayuntamiento de Córdoba, la sostenibilidad del proyecto se apoya en que la OHCH cuenta con ingresos provenientes de la explotación de los recursos turísticos, terciarios e inmobiliarios, del cobro de servicios culturales y de los impuestos a empresas productivas enclavadas en el territorio y a trabajadores por cuenta propia; que permite destinar parte de estos fondos a los proyectos de carácter social, turístico y cultural garantizando su sostenibilidad.

Es importante señalar algunas líneas transversales en el proyecto ligadas a la igualdad de género. En primer lugar, hay que destacar que La Habana Vieja dispone de un Plan Estratégico de Género 2005-2010, que se encuentra actualmente vigente. Este avance se realizó en el marco del Programa de Desarrollo Humano Local en Cuba por medio del Grupo de Trabajo Municipal de La Habana incluyendo un análisis del contexto, diagnóstico y estrategias a seguir. Fruto de ese proceso, además, se creó un Comité de Género en el que participa personal de la OHCH, de cara a incorporar la estrategia de género en los proyectos institucionales.

Por otra parte, en el Municipio La Habana Vieja, como en la mayor parte de las zonas urbanas de Cuba, la población está constituida mayoritariamente por mujeres, especialmente, de edades elevadas, y con tendencia al envejecimiento poblacional. Por este motivo, las acciones del proyecto, que beneficien de forma horizontal a la población, favorecer en mayor medida, a las mujeres.

Las jefas de hogar (considerándose como jefe de hogar a la primera persona declarada en la relación de residentes permanentes del núcleo familiar) del municipio representan casi el 59%. Esto se acentúa fundamentalmente en la tercera edad, donde muchas mujeres enviadasen (debido a que la esperanza de vida es más alta en el sexo femenino) y pasan a vivir solas o como jefas de hogar con sus hijos/as y nietos/as.

El mantenimiento de los patios de Córdoba casi en su totalidad son llevadas por mujeres adultas/mayores, a las que se les llama “cuidadoras”, igual que será con total seguridad en el caso de las “cuidadoras” de los solares de La Habana Vieja. Es una magnífica oportunidad como salida profesional si se consigue que las instituciones vean los solares como una oportunidad cultural y turística de primer nivel como sucede en el caso de Córdoba, donde algunas cuidadoras tienen pequeñas y medianas empresas dedicadas a la cultura y el turismo.



RECUADRO 5

El programa de cooperación municipalista para el mejoramiento de la gestión del agua en Gibara (Cuba). Alineamiento con la Agenda 2030 y retos de futuro

Autor

Santiago Gutiérrez Ruiz | Tutor del trabajo: **Emilio Rabasco Jiménez**

Licenciado en Ciencias Ambientales, Doctor en Tecnología Ambiental y Gestión de Aguas y Master en Gestión Integral del agua, todo ello por la Universidad de Cádiz (España). Director Gerente de Chiclana Natural S.A., empresa pública municipal que gestiona el ciclo integral del agua, los residuos y el medio ambiente en el municipio de Chiclana de la Frontera (España). Vicepresidente de la Asociación Española de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento (AEOPAS). Investigador y autor de artículos científicos relacionados con la tecnología y la gestión del agua en revistas internacionales.

Durante más de catorce años la cooperación municipalista andaluza ha venido desarrollando en Gibara (Cuba) un ambicioso programa de cooperación descentralizada que tiene el objetivo de mejorar la gestión urbana del agua, ya que esta zona del oriente cubano viene sufriendo una serie de fenómenos meteorológicos adversos, como han sido huracanes y sequías, y cuenta con una infraestructura hidráulica con importantes carencias debido, fundamentalmente, a los efectos del bloqueo económico que sufre el país.

Este artículo se basa en el trabajo final del Diplomado de Especialización en Cooperación y Acción Internacional Municipal, desarrollado en la Universidad Internacional de Andalucía (UNIA), y que analiza la eficacia de la ayuda prestada por una serie de Ayuntamientos andaluces organizados a través del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI), proponiendo además propuestas para alinear las fases restantes del programa de cooperación desarrollado en Gibara con la Agenda 2030. En el mencionado trabajo, que es público, el lector podrá encontrar información más detallada sobre el tema.

Desde el año 2007 se han ido desarrollando en Gibara una serie de actuaciones encaminadas a mejorar el sistema de abastecimiento y la gestión del agua a través de un programa de cooperación diseñado en seis fases autosuficientes de las que ya se han desarrollado cuatro de ellas. Las fases ya ejecutadas se han basado fundamentalmente en la mejora de infraestructuras hidráulicas y equipamientos, logrando resultados muy positivos.

Entre las mejoras que se han conseguido con el programa, podríamos destacar que se ha multiplicado por tres el tiempo de abastecimiento diario a la población, se ha elevado la presión de suministro hasta niveles acordes a los estándares cubanos mediante la eliminación de la mayor parte de las fugas de agua en las redes, se ha trabajado en un mejor sistema de control de calidad y se ha iniciado el despliegue de contadores individuales que permitirán la contabilización de los consumos privados de agua. Pero además de las mejoras en infraestructura y equipos, se ha abordado una estrategia más ambiciosa y que trata de realizar un acompañamiento hacia la mejora de la gestión integral del agua. Para ello se han desarrollado intercambios de capacitación técnica sobre gestión

sostenible del agua y se han llevado a cabo numerosas acciones de concienciación ciudadana para estimular el consumo responsable del agua en asambleas ciudadanas, mediante campañas divulgativas en los medios de comunicación locales y mediante diferentes actividades desarrolladas en los centros escolares del municipio de Gibara. Hay que decir que el programa cuenta actualmente con una valoración muy positiva por parte de los responsables locales y la población beneficiada.

Una vez terminadas las primeras cuatro fases del programa de cooperación, y estando a la espera de que el parón impuesto por el COVID-19 permita el despliegue de las dos fases que aún están pendientes de ejecución, este trabajo sirve para reflexionar sobre los hallazgos realizados hasta ahora e identificar líneas de acción que permitan cambios cualitativos y transformadores. Para ello se realizan las siguientes propuestas:

Promover la nueva cultura del agua.

Es hora de primar la mejora de la gestión sobre las actuaciones en infraestructura, contribuyendo a adaptar la gestión al contexto del cambio climático. Se aboga por una gestión no mercantilista, basada en la visión del agua como derecho humano y como un bien público eco-social que requiere de un manejo ecosistémico que permita la sostenibilidad social, económica y ambiental y que tenga como principios la equidad, la eco-eficiencia, el ahorro y la conservación. Para ello es muy importante que en las nuevas fases del programa se complete la instalación del parque de contadores para la medición de los consumos privados como germen de un futuro sistema de facturación que contribuya a la planificación y al ahorro en línea con la política hidráulica general que está desplegando el gobierno cubano.

Promover la participación de las empresas públicas municipales.

Tratándose éste de un programa de cooperación municipalista, es muy relevante el papel que pueden realizar las empresas municipales de aguas de los ayuntamientos implicados, pues constituyen una herramienta técnica de bajo coste y alta eficiencia para el desarrollo de proyectos de cooperación directa, todo ello alineando sus actuaciones con los planes locales de cooperación y las estrategias marcadas por el FAMSÍ.

Profundizar en la perspectiva feminista.

El programa debe diseñar acciones directas para abordar el nexo existente entre un abastecimiento de agua públi-

co y de calidad y el rol preponderante como cuidadoras de las usuarias del servicio, ya que existe un nexo muy relevante entre agua y ciudadanos. Además son esenciales las medidas para contribuir a atajar el problema de la masculinización del sector del agua. La baja presencia de mujeres, trabajadoras del agua, en las empresas y administraciones que gestionan este recurso choca con su rol predominante como responsables de su manejo en el entorno familiar.

Alinear el programa con la Agenda 2030, supone incluir íntegramente el contenido del ODS 6 que trata de “Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todas” y esto nos lleva a promover una gestión integral del agua, que no solamente aborde los problemas de abastecimiento, que han sido el objetivo fundamental de este programa de cooperación hasta el momento, sino que debemos de integrar todo el ciclo urbano del agua, especialmente los sistemas de saneamiento y depuración de aguas residuales urbanas. Habría que diseñar actuaciones que abran el camino para trabajar en el puesta en marcha de los alcantarillados y la futura estación depuradora de aguas residuales que necesita el municipio de Gibara.

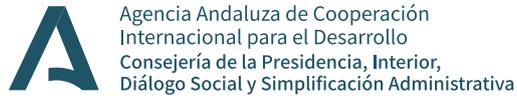
Como se ha visto, este programa de cooperación constituye un ejemplo consolidado de la capacidad de los municipios andaluces, organizados en redes como el FAMSÍ, de colaborar entre sí para afrontar importantes retos en materia de cooperación. En este caso, los municipios han aportando al común, no tanto los mermados fondos de que hoy disponen nuestros Ayuntamientos, sino su extensa experiencia en algo tan importante como es la gestión del ciclo integral del agua, utilizando como herramientas de cooperación directa a las empresas públicas municipales.

Ahora, la cooperación municipalista tiene un importante reto, el de recuperar el pulso del avance de la Agenda 2030 en la etapa post-COVID. Todo ello en un momento en que la pandemia nos ha demostrado la importancia de los servicios públicos, especialmente la sanidad, pero también el resto de servicios públicos, que como el abastecimiento de aguas en condiciones sanitarias, han resultado cruciales. Y la necesidad de cooperar para la búsqueda de soluciones globales y ligadas al territorio. Sin el trabajo conjunto de lo local no podremos conseguirlo. Es la hora de los municipios.

ORGANIZAN



FINANCIAN



COLABORAN

