



**Oficina de Cooperación
e Voluntariado** Universidade
da Coruña

COORDS.

José Jesús Cendán Verdes

Lorena Rilo Pérez

Vanessa Míguez Martín

CURSO

**Especialización
de posgrado**

**Cooperación y
educación para
el desarrollo**

Curso de Especialización de Posgrado en Cooperación y Educación para el Desarrollo

Coordinadores:

Vanessa Míguez Martín

José Jesús Cendán Verdes

Lorena Rilo Pérez

A Coruña, 2018

Universidade da Coruña, Oficina de Cooperación e Voluntariado

ISBN: 978-84-9749-682-7 (electrónico)

DOI: <https://doi.org/10.17979/spudc.9788497496827>

Diseño portada:

Julia Núñez Calo

Maquetación:

Irene Rodríguez Rodríguez

Colaboran:



Esta obra se publica bajo una licencia internacional Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0.

Contenidos

Programa curso especialización de postgrado de
COOPERACIÓN y EDUCACIÓN al DESARROLLO

03 Claves del voluntariado
como construcción de
ciudadanía global

23 Educación para el
desarrollo

33 Migraciones y desarrollo
en la globalización: el caso
de España

43 Fuentes de financiación de
proyectos de cooperación
internacional

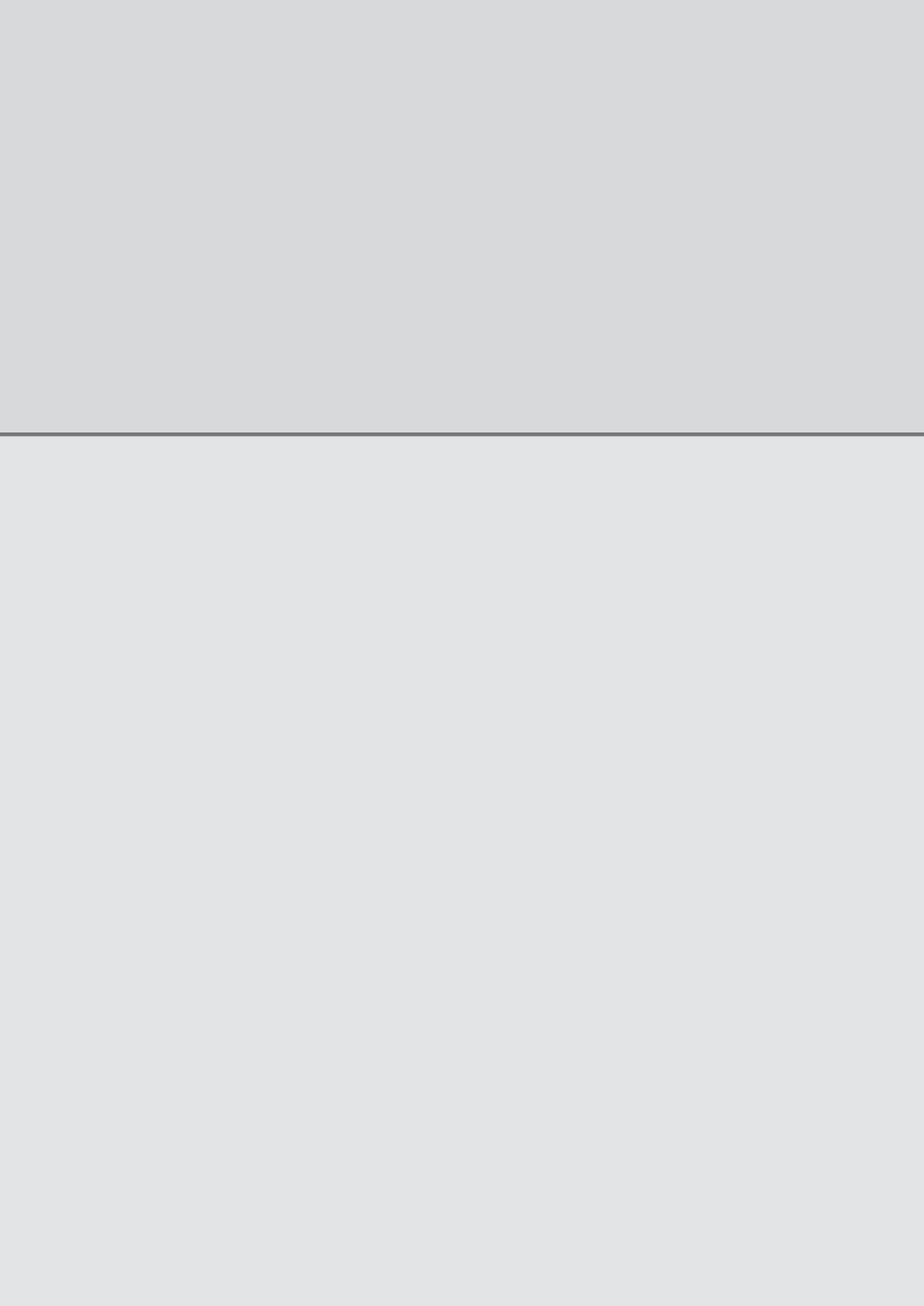
81 Enfoques transversales
de la cooperación
al desarrollo: medio
ambiente y sostenibilidad

87 Una aproximación a la
gestión de los proyectos
de cooperación al
desarrollo

101 Cooperación universitaria
al desarrollo. Propuestas y
desafíos

113 Enfoques transversales
de la cooperación al
desarrollo: género e
interculturalidad

121 Introducción a la acción
humanitaria y a la ayuda
de emergencia



CLAVES DEL VOLUNTARIADO COMO CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA GLOBAL

Arias García, Begoña*

Evaluadora e investigadora independiente
mariasga@hotmail.com

Boni Aristizábal, Alejandra

Es Doctora en Derecho por la U. de Valencia en el Programa de Derechos Humanos y Democracia

Profesora Titular del Departamento de Proyectos de Ingeniería de la U. Politécnica de Valencia.

Investigadora principal de diferentes proyectos de investigación (2005-2015) sobre educación para el desarrollo, cooperación internacional y desarrollo humano, innovación social de base y cambio climático, financiados por el MCIIN, AECID, la UPV y la Secretaría de Estado de Universidades.

aboni@ingenio.upv.es

Resumen

A partir del análisis de las actuaciones de promoción de voluntariado de varias ONGD de España, se ha desarrollado un modelo explicativo (teoría de cambio) que surge de las percepciones, creencias y experiencias de las personas voluntarias y que toma como referente teórico la educación para la ciudadanía global. En este modelo se examinan las relaciones e interacciones entre diversos elementos: contextuales, organizacionales y personales. Todos ellos son relevantes para explicar qué procesos -psicológicos, sociales y relacionales- favorecen cambios en las personas voluntarias; cambios que contribuyen a la construcción de ciudadanía global activa cuya finalidad sería la transformación de la realidad.

Finalmente, se reflexiona sobre los aspectos más destacables que favorecen y/o que dificultan la generación de un voluntariado con enfoque transformador en las ONGD.

Abstract

From the analysis of actions to promote volunteerism in several Spanish NGOs, we developed an explanatory model (theory of change), which arises from perceptions, beliefs and experiences of volunteers. This model is based from a theoretical perspective in the Education for Global Citizenship proposal. Relationships and interactions between different elements of the model are discussed: contextual, organizational and personal. All of them are relevant in explaining which processes -psychological, social and relational- can foster changes in volunteers that contribute to the construction of an active global citizenship for a transformation of the our reality.

Finally, we reflect on the highlights that promote and / or hinder the generation of a transformative volunteering in NGOs.

Palabras clave: voluntariado; ONGD; ciudadanía global; procesos de transformación social.

Keywords: volunteering; NGOs; global citizenship; social transformation processes.

1.INTRODUCCIÓN

El estudio 3005 del barómetro del CIS de 2013 (Plataforma de Voluntariado de España 2014:11) señala que el voluntariado internacional de cooperación al desarrollo¹ representa el 5,2% del total de personas que realizan voluntariado en España. Un informe posterior de la coordinadora de ONGD de España (CONGDE 2014b) recoge la cifra de 20.549² personas las que participan de manera voluntaria en ONGD, el 99% de las cuales realiza su voluntariado en España, es decir, según este dato la mayor parte del voluntariado de las ONGD españolas tiene su actividad en nuestro país.

Buena parte de la bibliografía consultada sobre voluntariado en entidades de cooperación al desarrollo hace referencia al voluntariado internacional y, de igual manera, los escasos trabajos de investigación y evaluaciones en España acerca de cómo la experiencia de voluntariado incide para ser agente de cambio o transformador de la realidad, objetivo de muchas ONGD, se enmarcan dentro del voluntariado internacional (Lage 2013; Entreculturas 2014).

Esta revisión de estudios e investigaciones aporta elementos que serán tenidos en cuenta para comprender los procesos del voluntariado, como: la disponibilidad y el tiempo de las personas voluntarias (Sheraden, Lough y Moore 2008); las motivaciones para ser voluntario o voluntaria, como algo multidimensional (Clary et al 1996, citados por Studer y von Schnurbein 2013); la identificación con la organización y con su misión y valores, el modelo de gestión y la coordinación del voluntariado, los valores de la organización y su comunicación y las actitudes hacia el voluntariado (Studer y von Schnurbein 2013); el acompañamiento, como un elemento crítico en la experiencia transformadora del voluntariado (Aranguren 2002) y la transformación personal, cuestión clave para Watts (2002, citado por Studer y von Schnurbein, 2013), que remite a la idea de ‘concienciación’ de la EDCG.

Nuestro interés es conocer los procesos que fomentan un voluntariado activo socialmente y transformador de la realidad. Así, el objeto de la investigación realizada se centra en los programas de voluntariado de las ONGD que tienen como objetivo promover un voluntariado aquí, en el Norte, que contribuya a generar una ciudadanía global activa; de tal manera que el estudio pueda

1 La ley de voluntariado (2015) establece como ámbito de voluntariado internacional de cooperación al desarrollo aquel vinculado tanto a la educación para el desarrollo como parte del proceso educativo y de transformación, como a la promoción para el desarrollo en lo relativo a la acción humanitaria y la solidaridad internacional, ya se realice en nuestro país, en países o territorios receptores de cooperación al desarrollo o en cualquier país donde se declare una situación de necesidad humanitaria.

2 El Informe de la Coordinadora sobre el Sector de las ONGD (2014b) no aporta datos del número de las personas voluntarias que participan en Cáritas Española ni en ONGD locales.

ser útil para comprender aquellos aspectos y procesos que inciden en la promoción del voluntariado como un espacio de construcción de ciudadanía.

En esta línea, la coordinadora de ONGD-España señala el papel de las ONGD en la construcción de la ciudadanía global:

“Las ONGD deben fomentar y participar del compromiso de la ciudadanía, que sólo será posible mediante un alto grado de implicación para facilitar cambios sociopolíticos.

Para lograr esto, es imprescindible que las ONGD continúen trabajando activamente en el terreno de la educación para el desarrollo, entendida como un proceso constante encaminado, a través de conocimientos, actitudes y valores, a promover una ciudadanía global activa, comprometida y responsable [...] implicada en producir los cambios necesarios en el modelo de desarrollo vigente y en las políticas que obstaculizan el desarrollo para lograr un planeta equitativo y justo globalmente. Todo esto sin perder la mirada a lo local” (CONGDE 2014a:6).

Aunque la investigación es mucho más amplia³ y aborda, tanto la visión general del voluntariado por parte de las ONGD en España, como una aproximación a organizaciones que comparten una visión de voluntariado como proceso educativo y transformador, en este artículo nos vamos a centrar en el análisis de los programas de voluntariado de las ONGD -desde la visión y percepción de las personas voluntarias- con el objetivo de indagar si promueven el desarrollo de un voluntariado con características de ciudadanía global y en qué medida la participación o realización en las actividades propuestas por las organizaciones favorecen el desarrollo de dichas cualidades.

Para esto, en primer lugar, vamos a desarrollar el marco conceptual sobre el que se fundamenta la investigación y que se apoya en los principios y elementos de la Educación para el Desarrollo (ED) entendida como Educación para la Ciudadanía Global (EDCG)⁴, elemento esencial para promover la construcción de ciudadanía global, tal y como señalaba anteriormente la coordinadora de ONGD de España, y en las teorías del aprendizaje reflexivo y transformador que aportan claves sobre los procesos que conducen a cambios profundos en los valores y en la visión del mundo de las personas. Por su parte, la teoría de programa será el marco de análisis para comprender cómo funcionan los programas de voluntariado y si los procesos que se dan ellos contribuyen a promover una ciudadanía global activa.

3 La investigación completa puede consultarse en Arias et al (2015), http://www.ongawa.org/publicaciones_/ciudadania/.

4 En este artículo se utilizan las dos terminologías de forma indistinta.

A continuación, se planteará la metodología seguida en la investigación para, finalmente, exponer los hallazgos y las conclusiones del trabajo.

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1. La Educación para el Desarrollo

La visión de la Educación para el Desarrollo como promoción de una ciudadanía global activa y comprometida en la transformación de una sociedad más equitativa y justa es uno de los objetivos primordiales de las ONGD.

En este sentido son diversas las definiciones propuestas sobre la ED (Ortega 2007; AECID 2009; CONGDE 2013), pero en ellas se destaca de una forma u otra que es aquella que desarrolla conocimientos, actitudes y valores que aumentan la conciencia crítica sobre las desigualdades sociales, el compromiso ciudadano en el ejercicio de derechos y en la asunción de responsabilidades y la participación en acciones que influyan social, económica y políticamente en la superación de esas desigualdades.

Los elementos que componen la EDCG (Boni y León 2013) -visión de la ciudadanía global y local, gobernanza democrática y profundización en la democracia, equidad de género y dimensión intercultural, sostenibilidad e interdependencia y concienciación- se trabajan en un continuo de sensibilización, formación-educación, investigación y movilización social e incidencia política (Ortega 2007), entre los cuales ha de haber una correspondencia e interacción.

El resultado final de trabajar estos elementos sería la construcción de un ciudadano y ciudadana con atributos de la ciudadanía global, descritos por Boni, López y Barahona (2013), y que hacen referencia a aquellos conocimientos, habilidades y actitudes basadas en valores del ideal de ciudadano y ciudadana global. Estos atributos servirán para contrastar si los efectos logrados en las personas que participan en los programas de voluntariado de las ONGD son análogos o no a estos rasgos.

Por tanto, el análisis de los programas de voluntariado de las ONGD se realizará desde esta perspectiva de construcción de ciudadanía tal y como la entiende la EDCG.

5 Un marco de referencia es un conjunto de asunciones, no cuestionadas, a través de las cuales entendemos situaciones, ideas y experiencias (Mezirow 1997; Brookfield 2005; Darton y Kirk 2011).

2.2. Las teorías del aprendizaje reflexivo y transformador

Estas teorías explican cómo se producen los cambios profundos en los valores y en la visión del mundo de las personas, de tal manera que nos permiten comprender mejor qué mecanismos intervienen para generar un voluntariado comprometido y con conciencia crítica.

Argyris y Schön (1974, citados por Brockbank y McGill 2002:58), primeramente, utilizan el término de aprendizaje de doble bucle y, posteriormente, Brockbank y McGill (2002) hablan del aprendizaje reflexivo, aludiendo a un nivel profundo de aprendizaje que se produce cuando la persona, a través del diálogo reflexivo, se cuestiona las premisas y percepciones que sostiene sobre una realidad y modifica las teorías y los valores subyacentes, tomando conciencia de ello y adquiere una comprensión nueva de la realidad que puede ser puesta a prueba mediante la experiencia (aprendizaje de bucle sencillo).

Profundizando en esta idea, Mezirow señala que el aprendizaje es transformador cuando “transformamos nuestros marcos de referencia ⁵ a través de la reflexión crítica de las asunciones sobre las que se basan nuestras creencias, interpretaciones, estructuras mentales y puntos de vista” (Mezirow 1997:5). Mezirow (1991, citado por Howie y Bagnall 2015) señala dos tipos de transformación de esos marcos de referencia: la transformación epochal en la que el marco de referencia cambia rápidamente, como puede ser al tener una experiencia personal muy impactante y la transformación incremental, como resultado de pequeños cambios en las creencias o ideas sobre cómo funciona o cómo debería funcionar cualquier cosa a lo largo del tiempo.

Así, de las teorías del aprendizaje reflexivo y transformador se desprende que se produce un cambio en las creencias, actitudes y valores de las personas cuando nos involucramos en actividades que modifican nuestra propia visión del mundo, para lo cual es necesario un cuestionamiento consciente de esas creencias y valores mediante el diálogo y la reflexión críticos que conduzcan a una nueva y más amplia comprensión de la realidad.

Por tanto, podríamos argumentar que para que las actuaciones de los programas de voluntariado de las ONGD contribuyan a la construcción de una ciudadanía global, activa y comprometida han de favorecer estos cambios profundos en creencias, valores y actitudes en la línea de las características de la ED.

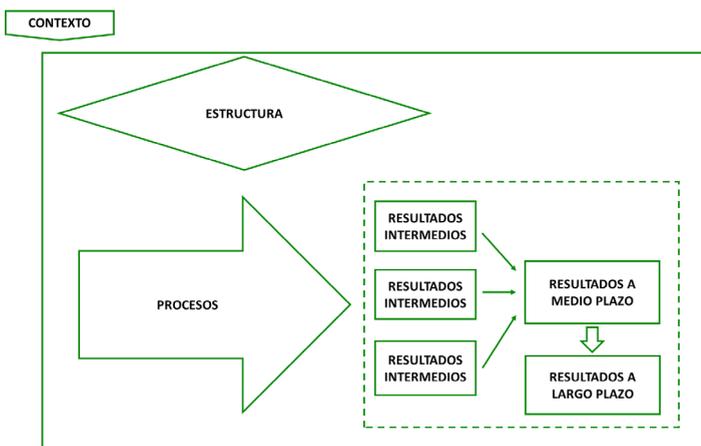
2.3. La teoría de programa

La teoría de programa o teoría de cambio (Weiss 1998) nos ofrece el marco para el análisis y la comprensión de cómo funcionan los programas de voluntariado, en este caso desde la visión de las personas voluntarias, con la finalidad de determinar si dichas intervenciones promueven una ciudadanía activa y transformadora e identificar cuáles son los mecanismos causales que han conducido a ello.

Desarrollar una teoría de programa o teoría de cambio supone identificar o reconstruir un modelo teórico que establezca las asunciones causales que relacionan los diferentes elementos del programa para lograr unos resultados, teniendo en cuenta además, desde una visión sistémica, la influencia de cada uno de los elementos en los demás (Ligero 2011). No se trata pues sólo de analizar si los programas de voluntariado contribuyen o no a generar un voluntariado con características de ciudadanía global activa sino “también cómo y por qué lo hacen” (Chen 2012:17).

Las dimensiones de todo programa o intervención son estructura, procesos y resultados y el contexto.

Por estructura se entiende “la organización relativamente estable de distintos tipos de recursos para alcanzar los fines del proyecto” (Cohen y Franco 1992:95). Es decir, los requisitos previos que ha de haber para que esa intervención específica pueda tener lugar. Un proceso es lo que hace el programa, la secuencia



de actividades o acciones (como talleres, cursos, atención, coordinación, reuniones, encuentros, campañas, etc.) cuya combinación llevará al logro de los resultados esperados. Los resultados se refieren a los cambios los cambios en la realidad, en la población o poblaciones, atribuibles o a los que contribuye el programa, tanto los planificados como los no previstos. Finalmente, se incluyen los factores contextuales, que serían aquellos que están más allá del control directo de gestores y del equipo del programa, pero que tienen un impacto significativo sobre los resultados” (Funnell y Rogers 2011:219).

3. APROXIMACIÓN METODOLÓGICA

La metodología seguida para la realización de la investigación responde a dos propósitos fundamentales: por un lado, analizar si los programas de voluntariado de las ONGD promueven agentes de cambio entre las propias personas voluntarias y, por tanto si es un voluntariado que contribuye a la construcción de ciudadanía global activa; por otro, comprender mejor cómo dichos programas favorecen la generación de este tipo de voluntariado para, a continuación, tener las claves para mejorarlos y/o modificarlos.

Para ello, se ha utilizado una enfoque interpretativista-constructivista (Guba y Lincoln 1994) que trata de analizar, interpretar y comparar las construcciones que los diferentes actores (en este caso las personas voluntarias) tienen sobre cómo funcionan los programas de voluntariado de las ONGD y si estos logran (o no) generar un determinado tipo de voluntariado en la organización, es decir, sus propias teorías acerca del programa de voluntariado de la organización.

Para la identificación de las teorías de cambio de las personas voluntarias sobre los programas de voluntariado hemos llevado a cabo los siguientes pasos:

1. Revisión documental y bibliográfica.
2. Recogida de información a través de entrevistas en profundidad a treinta personas voluntarias de tres ONGD y de una encuesta a todo el voluntariado de dichas organizaciones sobre motivaciones
3. Análisis de la información obtenida:
 - Elaboración de unas categorías de análisis (Tabla 1), con el propósito de clasificar toda la información obtenida en unos constructos que aglutinen características comunes. Estas categorías, a su vez, se enmarcan en cada una de las dimensiones del programa.

Contexto	Estructura	Procesos	Resultados
Crisis socio-económica: Aumento de la desigualdad social Disminución financiación pública a ONGD	La visión del voluntariado Motivaciones del voluntariado Tipo de organización Relaciones entre personal contratado y voluntariado Recursos: personales y económicos	Formación Sensibilización Comunicación y difusión Movilización social e incidencia política Atención e intervención directas Espacios de participación Gestión del voluntariado Trabajo en red Experiencia de voluntariado internacional	Aprendizajes, conocimiento y sensibilización Habilidades de relación con otras personas Actitudes basadas en valores Percepción de la organización

- De cada entrevista se extrajeron literalmente palabras, frases y/o conceptos relevantes a cada una de las categorías o elementos de las dimensiones.
 - Posteriormente, se llevó a cabo un análisis comparativo y triangulación de la información de todas las entrevistas extrayendo para cada dimensión las palabras, frases y conceptos o ideas que se repetían buscando su saturación.
4. A partir de la información resultante, se desarrolló un modelo lógico explicativo (teoría de programa) del voluntariado sobre los programas de voluntariado que establece los elementos relevantes y las interacciones entre ellos que contribuyen (o que dificultan) la construcción de un voluntariado con características de ciudadanía global activa.

4. PRINCIPALES HALLAZGOS

Describimos a continuación los principales hallazgos de la investigación organizando la información por cada una de las dimensiones del programa: estructura, procesos y resultados y contexto, que nos permitirán desarrollar la teoría de cambio de las personas voluntarias sobre los programas de voluntariado.

4.1. Contexto

El factor contextual más relevante es la crisis económica de la que se derivan dos consecuencias claras. Por un lado, una fuerte disminución en la financiación pública de los proyectos de cooperación al desarrollo de las ONGD que ha supuesto una reducción de los proyectos en los que participan las organizaciones y, a su vez, una reestructuración de las organizaciones con la disminución del personal contratado. Y, por otro, el deterioro de las condiciones sociales que se traduce en un aumento de las situaciones de desigualdad y exclusión social y en decisiones políticas y legislativas que limitan el acceso universal a determinados derechos.

4.2. Estructura

Se apuntan diversos elementos estructurales relevantes en los programas de voluntariado y que influyen positiva o negativamente para que se den las condiciones adecuadas para generar espacios de construcción de ciudadanía.

1. En primer lugar, las visiones de las personas voluntarias acerca del voluntariado. Éstas son diferentes, incluso dentro de una misma organización, desde las más cercanas a una idea de ayudar a las personas más desfavorecidas o de mejorar las condiciones de los demás a las más próximas a la noción de que el voluntariado es un espacio de construcción de ciudadanía para crear una sociedad más justa y solidaria. Entre estas visiones se intercalan las de una manera de aportar conocimiento y la experiencia profesional en beneficio de los demás de forma altruista, un estilo de vida que compromete todos los ámbitos de la persona o una forma de ver el mundo con perspectiva global respecto a los problemas, sus causas y las posibles soluciones.
2. Otro elemento serían las motivaciones del voluntariado que no son únicas, tal y como señalan Clary et al (1996, citados por Studer y von Schnurbein 2013), sino más bien multidimensionales y que, asimismo, están estrechamente relacionadas con la idea del voluntariado. Entre las motivaciones más señaladas tendríamos las de ayudar a los demás, la curiosidad por hacer voluntariado internacional, el sentimiento

de deuda con la sociedad y el deseo de sentirse útil a la sociedad, contribuir y participar activamente en la sociedad para transformar la realidad y lograr una sociedad más justa, la responsabilidad para con los colectivos desfavorecidos, el altruismo, la sensibilidad ante las injusticias sociales, el logro de derechos. Asimismo, está muy presente el compromiso con los valores y la misión de la organización en la que participan.

3. En cuanto al tipo de organización se valora positivamente que sea democrática y flexible, con una comunicación y participación real y en la que el voluntariado tenga responsabilidad en la toma de decisiones y un papel protagonista en propuestas e iniciativas, permitiéndole autonomía en su funcionamiento; una organización que además tenga una visión con enfoque de derechos y de género. Cuando estos elementos o alguno de ellos no están presentes en las organizaciones analizadas se percibe como algo negativo por parte del voluntariado: toma de decisiones jerárquicas, rigidez en cuanto a la realización de determinadas actividades, desconocimiento de la estructura que ralentiza el funcionamiento cotidiano, diferencias e incoherencia entre el discurso de la organización (visión) y la práctica real o las prácticas que fomenta.
4. Un elemento clave en las dinámicas de la organización son las relaciones entre voluntariado y personal contratado. Cuando éstas son horizontales, de igualdad y colaboración propician fluidez en las actuaciones, en la proposición de actividades, etc. Sin embargo, las diferencias de tiempos y de disponibilidad y de ritmos de trabajo producen desajustes y descoordinación. En este elemento relacional es especialmente relevante la figura de la persona responsable o referente del voluntariado para apoyar, informar, motivar, facilitar procesos de diálogo y de reflexión, etc.
5. Aparte de la disminución de recursos (personales y económicos) ya mencionada en el contexto, se valora negativamente la escasa disponibilidad de tiempo de muchas personas voluntarias como un elemento que limita su participación en las acciones de la organización y en el grupo en el que se insertan.

4.3. Procesos (prácticas del voluntariado)

Las acciones que realiza y en las que participa el voluntariado en las organizaciones son diversas y múltiples dependiendo del área o grupo de trabajo en la que esté la persona voluntaria y de la actividad propia de cada organización y de la realidad en la que desarrollan su acción.

1. La formación es muy valorada por las personas voluntarias, tanto la que aborda temáticas específicas de la actividad a desarrollar como la facilitada en temas relacionados con la EDCG y, que ésta sea continuada que permite generar nuevos aprendizajes sobre las actuaciones y sus resultados y conocer lo que hace la organización en otras regiones o ámbitos.
2. Las actividades y campañas de sensibilización sobre problemáticas concretas relacionadas con ED, tanto las dirigidas al propio voluntariado como a otros públicos (centros educativos, colectivos sociales específicos, población en general, etc.): jornadas de concienciación, comunicaciones y acciones divulgativas, talleres temáticos, actividades en centros cívicos, ferias.
3. Otra práctica importante son las acciones de comunicación y difusión, tanto las destinadas al público para dar a conocer la organización y sus programas y aumentar la base social -a través de redes sociales, publicaciones, talleres de sensibilización en centros educativos, mensajes en los medios de comunicación-, como las internas dirigidas a dinamizar al voluntariado y dar a conocer y compartir experiencias de los diferentes grupos y/o regiones de la ONGD.
4. Las acciones de movilización social, dirigidas tanto al voluntariado como a la ciudadanía, y de incidencia y política como denuncia de situaciones injustas, actos reivindicativos, actividades de calle, etc. se señalan, al menos por una parte de las personas voluntarias, como elementos importantes para el cambio social.
5. Una parte de las personas voluntarias también participan en acciones de atención e intervención directas con colectivos desfavorecidos o en situación de vulnerabilidad, siendo en muchos casos una atención profesionalizada.
6. Los espacios de participación dentro de la organización son un elemento fundamental para favorecer la identificación con la organización, la cohesión y el vínculo del grupo y entre personas voluntarias de distintas áreas y zonas, el intercambio de experiencias, aprendizajes e información. Desde los encuentros de voluntariado -anuales, autonómicos, informales, etc.-, a las reuniones periódicas del

grupo o área de trabajo en las que se propician espacios de diálogo y reflexión conjunta sobre las líneas de acción, los objetivos y la visión de la organización, pasando por la participación del voluntariado en los órganos de gobierno y en la toma de decisiones de la organización, aspecto importante que refuerza la visión democrática de los procesos y el protagonismo del voluntariado.

7. La gestión del voluntariado, por una persona de referencia para el grupo, es otro elemento clave, no sólo en lo relativo a la acogida, integración y seguimiento del voluntariado, sino también como acompañamiento relativo a la generación de vínculos entre las personas voluntarias, cuidado de la parte afectiva, atención a las necesidades e intereses del voluntariado, formación e información, motivación y promoción de la reflexión crítica del voluntariado.
8. El trabajo en red, tanto entre los distintos grupos de voluntariado dentro de la organización como en cuanto a la participación en plataformas cívicas facilita la planificación, gestión y realización de actividades conjuntas, relacionadas sobre todo con movilización e incidencia y sensibilización y con la construcción conjunta de aprendizajes e intercambio de experiencias.
9. En cuanto a la experiencia de voluntariado internacional, que ofrecen algunas ONGD, una parte de las personas voluntarias entrevistadas señalan que para que sea positiva, dada su intensidad de acercamiento a una realidad diferente, ha de estar precedida de un proceso de formación y sensibilización en temas de ED, de un compromiso con los principios y valores de la organización y de un acompañamiento antes, durante la vivencia y al regreso.

4.4. Resultados

Finalmente, y como producto de las interacciones entre los elementos anteriormente descritos del -contexto, estructura y procesos-, tenemos los hallazgos relativos a la dimensión de resultados, entendidos en este caso como los cambios -cognitivos, actitudinales, comportamentales, en habilidades, etc.- en las personas voluntarias a los que ha contribuido, o no, el programa de voluntariado de la ONGD. Para determinar si estos logros están en la línea de construir ciudadanía global activa se comparan con los atributos de la ciudadanía global (Boni, López y Barahona 2013):

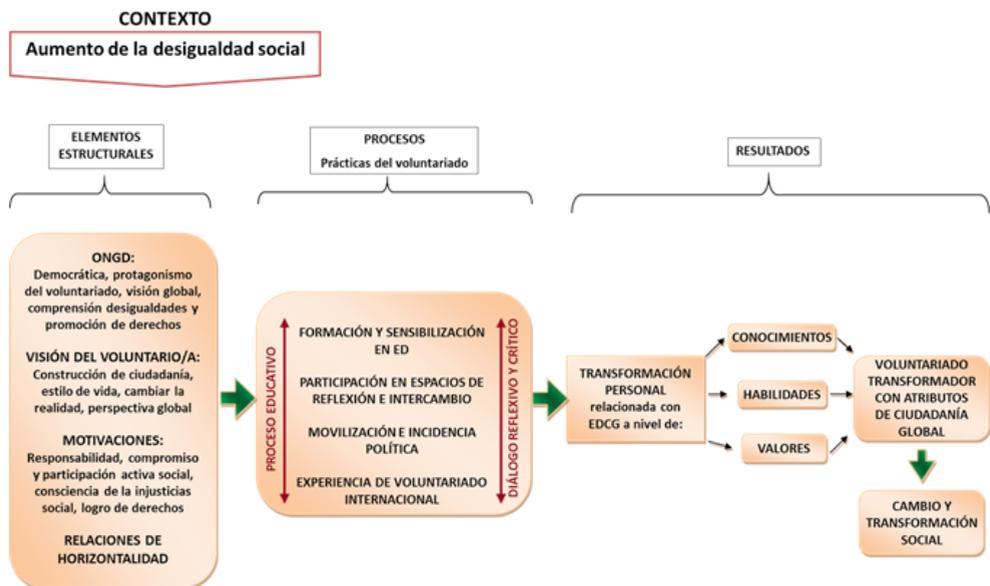
1. En consonancia con los atributos de conocimiento y sensibilización se observan con más claridad los relacionados con aprendizajes en cuanto a enfoque de género y de derechos humanos, apertura y comprensión más amplia de la realidad y un conocimiento de otras realidades, una mayor consciencia de las situaciones de desigualdad social y pobreza y una conciencia global de los problemas y de sus causas y de cómo el cambio global se lleva a cabo desde lo local, una responsabilidad como ciudadanos globales de concienciar, sensibilizar e incidir en el Norte para mejorar la realidad, una mayor comprensión y respeto de las diferencias y de la diversidad y de cómo pueden contribuir a enriquecer nuestras vidas y a la construcción de ciudadanía.
2. Las habilidades de la ciudadanía activa se aprecian en la adquisición y/o mejora de las habilidades puestas en marcha en el trabajo en equipo y en los procesos reflexivos: capacidad de diálogo y habilidades de escucha, cooperación y coordinación para hacer propuestas y para la construcción conjunta de acciones, de aprendizajes, de movilizaciones, etc. orientadas al bien de un colectivo. Otro aspecto importante para todas las personas voluntarias es la satisfacción personal que les produce su labor como voluntarias y el sentirse útiles a la sociedad -saber que su aportación es valiosa
3. En cuanto a las actitudes basadas en valores se señalan: una mirada y conciencia crítica de la realidad que les hace sentirse más comprometidas para cambiar la realidad injusta y desigual y luchar por los derechos de las personas más desfavorecidas, una actitud de sensibilizar y concienciar a la ciudadanía para transformar la realidad, una sensibilidad hacia las necesidades y los derechos de otras personas (con las que no se tiene un vínculo directo), una visión más solidaria y comprometida con el mundo y una creencia y confianza de que se está contribuyendo a mejorar la realidad y de que a través del trabajo conjunto se consigue más.

Otro aspecto que se resalta de forma general, si bien no es un atributo específico de ciudadanía global, pero sí se relaciona y refuerza la idea de compromiso, es la identificación y la vinculación con la misión, los valores y la forma de hacer de la organización, así como con quienes la integran en cuanto a compartir inquietudes similares y el compromiso con los colectivos hacia quienes se dirigen las acciones. Esta identificación es esencial a la hora de permanecer en la organización.

Para otras personas un resultado relevante de su voluntariado es un cambio personal, en el que se señala que el voluntariado se convierte en una forma

Figura 2. Teoría de cambio del voluntariado como construcción de ciudadanía global. Elaboración propia.

y estilo de vida que impregna todos los ámbitos de su vida –familiar, social, laboral, etc



5.CONCLUSIONES

Con todo lo expuesto se pueden establecer y representar (Figura 2) los procesos -psicológicos, sociales, relacionales- que dan lugar a cambios en el voluntariado (teoría de cambio), que contribuyen a la construcción de ciudadanía y cuáles son los principales elementos intervinientes.

En relación con el contexto, es destacable que el aumento de las situaciones de desigualdad y exclusión social se ha vivido por el voluntariado como un revulsivo, de tal forma que se siente más implicado, concienciado y con mayor motivación para cambiar la realidad y cobra un papel más importante la denuncia de las situaciones injustas, la reivindicación de derechos o la movilización social.

Las condiciones estructurales representadas son aquellas que favorecen que se generen procesos de construcción de ciudadanía global activa.

Hay que señalar que, si bien no hay homogeneidad en la visión del voluntariado y en sus motivaciones, en la medida que desde las ONGD se trabajan aspectos relacionados con la EDCG, aquéllas evolucionan desde una vertiente más instrumental hacia aspectos más relacionados con la transformación de la realidad y la construcción de ciudadanía global.

Por otro lado, habría otros elementos estructurales (no representados en la teoría del cambio) que supondrían obstáculos para la generación de procesos de ciudadanía global activa como: toma de decisiones jerárquicas en las organizaciones, discrepancias o incoherencias entre la visión del voluntariado de la organización (el discurso institucional) y las prácticas que se impulsan, la escasez de recursos (personales y económicos) y elementos como los desajustes entre los diferentes ritmos de trabajo del personal contratado y el voluntariado y la falta de tiempo del voluntariado que restan fluidez y coordinación en el trabajo de las organizaciones.

En cuanto a las prácticas representadas como las más relevantes, la clave no es solamente el tipo de actividad en sí, sino que dichas actividades han de estar atravesadas por un proceso educativo del voluntariado continuo -en torno a los elementos de la ED-, en el que el diálogo reflexivo juega un papel fundamental para propiciar los aprendizajes transformadores. Es a través de esta reflexión y diálogo críticos sobre las actuaciones, su posición en el mundo, sus saberes, donde la persona puede llegar a cuestionarse sus ideas, sus creencias y sus valores para adquirir una nueva y más amplia comprensión de la realidad, que puede ser contrastada con la experiencia. Se genera así un proceso de cambio personal en el cual el papel de acompañamiento es clave en el sentido de facilitar estos espacios de diálogo y reflexión críticos.

Las prácticas donde ese proceso educativo sea más evidente o donde las acciones (movilización, incidencia, campañas, experiencias en terreno, etc.) estén precedidas y/o seguidas por estos momentos de reflexión son las que se evidencian como más transformadoras.

Asimismo, es necesario reseñar que hay determinadas prácticas del voluntariado que más que contribuir a generar un voluntariado transformador lo que harían sería dificultar ese proceso transformativo, como pueden ser actuaciones que no son compartidas por el voluntariado y que generan cierto malestar: tomar decisiones que les afectan sin contar con el voluntariado, impulso insuficiente de acciones relacionadas con la movilización social e incidencia política y dar más relevancia a las acciones de intervención directa que a las acciones de sensibilización y movilización.

En cuanto a los resultados, buena parte del voluntariado analizado tiene características consistentes con muchos de los rasgos de ciudadanía global, aunque no todas las personas alcanzan estos atributos.

La adquisición de aprendizajes, conocimientos y enriquecimiento personal es uno de los resultados principales señalados por la práctica totalidad de las personas que han participado en la investigación, si bien no todos ellos se caracterizan estrictamente como ciudadanía global.

Así, se observa que una parte de quienes tienen inicialmente una visión más orientada a la realización de una tarea específica, logran principalmente aprendizajes relativos a la experiencia profesional y satisfacción personal por beneficiar/ayudar a otras personas, manteniendo esa visión a lo largo del voluntariado. Mientras que otras personas, aunque partan de esa visión más de ayuda o de realizar una tarea, si participan en acciones de formación y sensibilización en temas de ED y/o de movilización social e incidencia política van evolucionando hacia un enfoque más transformador de la realidad, más crítico, más participativo socialmente y de denuncia de las situaciones de desigualdad, en definitiva más próximo a la ciudadanía global.

Finalmente, queremos hacer hincapié en que los resultados y las conclusiones obtenidos del análisis no son generalizables a todo el voluntariado de las organizaciones analizadas ni a todas las ONGD, ya que la selección de las personas voluntarias entrevistadas no se ha basado en una muestra representativa, estadísticamente hablando. Esta ha sido una decisión del equipo de trabajo ya que el objetivo de la investigación no era obtener resultados universales, sino más bien indagar sobre si desde los programas de voluntariado de las ONGD se genera un voluntariado con características de ciudadanía global y, sobre todo, qué actuaciones y procesos son relevantes para producir los cambios en esa línea.

6. Referencias

1. AECID (2009). Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. MAEC. http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/libro1_PlanDirector_LR.pdf, acceso 20 de enero de 2016.
2. Aranguren L (2002). Itinerarios educativos del voluntariado. Colección A fuego lento, 1. Plataforma para la promoción del voluntariado, Madrid.
3. Arias B, Boni A, Ortega M L, Rosado I (2015). El voluntariado transforma si sabemos cómo. Ongawa Ingeniería para el Desarrollo Humano, Madrid. http://www.ongawa.org/publicaciones_/ciudadania/, acceso 20 de enero de 2016.
4. BOE (2015). Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado. <https://www.boe.es/boe/dias/2015/10/15/pdfs/BOE-A-2015-11072.pdf>, acceso 20 de enero de 2016.
5. Boni A, León R (2013). Educación para una ciudadanía global: una estrategia imprescindible para la justicia social. In: Oxfam-Intermon (eds).

La realidad de la ayuda 2012, pp 214-239. <http://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/laRealidadDeLaAyuda2012cap5.pdf>, acceso 23 de enero de 2016.

6. Boni A, López E, Barahona R (2013). Approaching of global education practices through action research: A non-governmental development organization–university collaborative experience. *International Journal of Development Education and Global Learning* 5 (2):31-46.
7. Brockbank A, McGill I (2002). *Aprendizaje reflexivo en la educación superior*. Ediciones Morata, Madrid. (Título original: (1999). *Facilitating reflective learning in higher education*. Open University Press, Buckingham).
8. Brookfield S (2005). *The power of critical theory for adult learning and teaching*. Open University Press, New York.
9. Chen H (2012). Theory-driven evaluation: Conceptual framework, application and advancement. In: Strobl R, Lobermeier O, Heitmeyer W (eds). *Evaluation von Programmen und Projekten für eine demokratische Kultur*. Springer, Berlín, pp 17-40.
10. Cohen E, Franco R (1992). *Evaluación de proyectos sociales*. 1ª Edición. Siglo XXI Editores, México.
11. CONGDE (2013). *Educación para el Desarrollo: una estrategia de Cooperación imprescindible*. Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España, Madrid.
12. CONGDE (2014a). Posicionamiento sobre la importancia de la educación para el desarrollo y el rol de las ONGD en la construcción de la ciudadanía global. http://www.congde.org/system/posts/attacheds/000/001/230/original/EpD_Posicionamiento_Ciudadan%C3%ADa_Global_aprobado_20140207.pdf?1406877762, acceso 10 de enero de 2016.
13. CONGDE (2014b). Informe del Sector de las ONGD <http://informe2014.coordinadoraongd.org/descargas/datos>, acceso 28 de febrero de 2016.
14. Darnton A, Kirk M (2011). *Finding Frames: New ways to engage the UK public in global poverty*. UK Aid/Oxfam, London.
15. Entreculturas (2014). *Actitud Volpa. Evaluación y sistematización del programa VOLPA 2000-2013*. Cuadernos de evaluación Entreculturas, Madrid.
16. Funnell S C, Rogers P (2011). *Purposeful Program Theory. Effective use of theories of change and logic models*. Jossey-Bass, San Francisco.
17. Guba E, Lincoln Y (1994). Competing paradigms in qualitative research. In: Denzin N, Lincoln Y (eds). *Handbook of qualitative research*. Sage, California, pp 105-117.
18. Howie P, Bagnall R (2015). *A critical comparison of transformation and*

- Deep approach theories of learning. *International Journal of Lifelong Education* 34 (3): 348-365. http://www.morencollegium.com.au/files/Mezirow,%20Transformative%20learning%20and%20a%20decent%20critique_0.pdf, acceso 29 de febrero de 2016.
19. Lage P (2013). Taller 4. La evaluación en el voluntariado internacional. Universidad de Alcalá. <http://www.voluntariado4d.org/wp/wp-content/uploads/2013/06/T4.pdf>, acceso 15 de febrero de 2016.
 20. Ligeró J A (2011). Dos métodos de evaluación: criterios y teoría del programa. Serie CECOD de Documentos de Trabajo del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo. 15/2011. CEU Ediciones, Madrid.
 21. Mezirow J (1997). Transformation learning: theory to practice. *New directions for adult and continuing education* 74: 5-12.
 22. Ortega M L (2007). Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española. MAEC, Madrid.
 23. Plataforma del Voluntariado de España (2014). Hechos y Cifras del Voluntariado. http://www.afundacion.org/docs/socialia/informe_hechos_cifras_2014.pdf, acceso 28 de febrero de 2016.
 24. Rogers P, Hacsı T, Petrosino A, Huebner T (2000). Program Theory Evaluation: Practice, Promise, and Problems. *New directions in Evaluation, Special Issue: Program Theory in Evaluation: Challenges and Opportunities* 89: 5-13.
 25. Sheraden M, Lough B, Moore A (2008). Effects of International Volunteering and Service: Individual and Institutional Predictors. *Voluntas* 19: 395-421.
 26. Studer S, von Schnurbein G (2013). Organizational Factors Affecting volunteer: a literature review on volunteer coordination. *Voluntas* 24: 403-440.
 27. Weiss C (1998). *Evaluation*. Prentice–Hall, New Jersey.

EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO

Boni Aristizábal, Alejandra

Es Doctora en Derecho por la U. de Valencia en el Programa de Derechos Humanos y Democracia

Profesora Titular del Departamento de Proyectos de Ingeniería de la U. Politécnica de Valencia.

Coordinadora del Programa de Doctorado en Desarrollo Local y Cooperación Internacional en la UPV.

Investigadora principal de diferentes proyectos de investigación (2005-2015) sobre educación para el desarrollo, cooperación internacional y desarrollo humano, innovación social de base y cambio climático, financiados por el MCIIN, AECID, la UPV y la Secretaría de Estado de Universidades.

Participa en cuatro proyectos europeos: EDUWE (2010-2014), SOCIETY (2013-2015), Global Engineering (2013-2015) y Global Identity through Human Development (2014).

aboni@ingenio.upv.es

1. LA EVOLUCIÓN DE LAS PRÁCTICAS DE EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO

En el ámbito de la cooperación al desarrollo, hace ya más de una década que se habla de la evolución de la Educación para el Desarrollo (ED) refiriéndose a un modelo de cinco generaciones (Mesa, 2000) que corre parejo a las generaciones de ONGD del Norte enunciadas por distintos autores (Korten, 1990; Ortega, 1994; Senillosa, 1998). Esta caracterización de la ED propone un camino desde los años '50 hasta nuestros días donde las actividades de ED realizadas por las ONGD se van transformando: desde un planteamiento asistencial, donde los que tienen la capacidad para producir los cambios son los donantes individuales del Norte (1ª generación) o las ONGD (2ª generación), hasta la idea de la sociedad civil global (5ª generación), todo ello pasando por visibilizar las interdependencias y la necesidad de cambios estructurales (3ª generación) y el cuestionamiento del modelo de desarrollo occidental a partir de la propuesta del desarrollo humano y sostenible (4ª generación).

El tipo de acciones que se proponen a la ciudadanía del Norte también van cambiando; desde recaudación de fondos para la financiación de acciones de ayuda de emergencia ante situaciones críticas (1ª generación) que interpelan a la caridad y a la generosidad individual, la financiación de proyectos de desarrollo y su uso como herramienta de sensibilización (2ª generación), a incorporar actividades educativas basadas en la Educación Popular y los planteamientos de renovación pedagógica (3ª generación), la presión política y el uso de medios de comunicación de masas (4ª generación). Asimismo, en la década de los noventa, la ED confluye con otras propuestas educativas, recogiendo e integrando en su discurso los enfoques y contenidos de otros aprendizajes sobre problemáticas globales como la educación ambiental, la educación para los derechos humanos, la educación multicultural y la educación para la paz o la coeducación (Mesa, 2000).

También a partir de los noventa y hasta la actualidad, la ED se ve influida por el acelerado y complejo fenómeno de la globalización que produce continuos cambios en la esfera económica, política y cultural y nos somete a nuevos riesgos de dimensiones globales. La ED de quinta generación o Educación para la Ciudadanía Global (EDCG) introduce la dimensión de la participación y el compromiso en el sistema mundial dentro de su práctica. Se popularizan términos como educación global, dimensión global, educación para la ciudadanía mundial, perspectiva global o cosmopolita que coexisten con el de ED (Boni, 2006).

1. Véase: <http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/PUBLICATION_CONSENSUS_ES-067-00-00.pdf>. (Fecha de acceso 7 de julio de 2014)

Uno de los documentos ampliamente difundidos y que refleja la visión de la EDGC es el Consenso Europeo sobre Desarrollo: la contribución de la Educación para el Desarrollo y la Sensibilización aprobado en 2007. En dicho documento, la EDCG se define de la siguiente manera: “El objetivo de la educación y la sensibilización en materia de desarrollo es hacer posible que todos los europeos tengan a lo largo de su vida acceso a la posibilidad de sensibilizarse y de percibir los aspectos del desarrollo mundial y su importancia local y personal, y de ejercer sus derechos y responsabilidades como habitantes de un mundo interdependiente y cambiante, contribuyendo a hacerlo más justo y sostenible.” ¹

Según Bourn (2011), el Consenso recoge la importancia del trabajo en partenariado entre múltiples actores, donantes y receptores, educadores y aprendices, entre el Sur Global y el Norte Global; también destaca la importancia de las relaciones entre globalización y desarrollo, la interdependencias entre las vidas y necesidades de las personas y el interés en que las personas participen en aportar experiencias y respuestas creativas para resaltar la importancia del desarrollo global en lo local.

En otros documentos europeos que hablan de la EDCG se apunta a la importancia de los procesos en que participan muchos actores (administraciones, ONGD, universidades, medios de comunicación, empresas, socios del Sur) para fortalecer el compromiso y el apoyo a la ED. También se menciona la importancia del ámbito formal y de cómo la EDCG ha de converger con los objetivos de otras propuestas educativas como los derechos humanos, la paz, el medio ambiente y la interculturalidad (Krause, 2010). Finalmente el Consenso se refiere a lo que no es EDCG: la caridad, la publicidad a favor de organizaciones o las actividades de relaciones públicas.

No queremos finalizar esta primera sección introductoria sin referirnos a que la EDCG no sólo es una propuesta para el Norte, sino que también hay otras tradiciones que la recogen, con otra denominación, pero que resaltan elementos clave de la misma. Por ejemplo, la tradición latinoamericana basada en Freire y la Educación Popular ha tenido una gran influencia en todo el mundo, particularmente en la educación de adultos y ha remarcado la importancia de la concientización de las personas, la transformación social y la búsqueda de estrategias para una educación alternativa (Martínez-Peyrats, 2006). Por otro lado, en Sudáfrica también se ha considerado la ED como un campo pedagógico que tiene el desarrollo humano como objetivo y que rescata el conocimiento local (Hoppers, 2008), mientras que en la India se ha destacado el potencial de la ED como aprendizaje para la emancipación y el diálogo basado en una pedagogía humanista (Kumar, 2008).

2. ELEMENTOS CLAVE DE LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA GLOBAL

Sea cual sea el nombre que reciba la EDCG, a nuestro entender, sí que se trata de una propuesta novedosa y válida que, como apuntábamos al comienzo del artículo, la hacen especialmente pertinente en el contexto actual. En la figura 1 enunciamos las seis características de esta propuesta que describimos a lo largo de esta sección.

<i>Ciudadanía local y global</i>	<i>Ciudadanía en el centro; activa en lo local y lo global</i>
<i>Género e interculturalidad</i>	<i>Perspectiva de género y dimensión intercultural</i>
<i>Gobernanza democrática y profundización de la democracia</i>	<i>Construcción de sociedad civil, participación en las decisiones políticas, generación de espacios democráticos, enfoque de derechos</i>
<i>Sostenibilidad e interdependencia</i>	<i>Importancia relación medio físico y humano; diversidad de modelos de desarrollo; interdependencia económica, social, cultural, política, etc.</i>
<i>Concienciación</i>	<i>Perspectiva crítica; proceso de socialización crítica que permite tomar conciencia de la realidad y de las capacidades individuales y colectivas para actuar sobre la misma.</i>

Figura 1: Elementos clave de la Educación para la Ciudadanía Global. Fuente: elaboración propia.

En primer lugar coloca a la ciudadanía en el centro y lo hace de una manera que trasciende la visión liberal clásica de la ciudadanía donde los y las ciudadanas son sujetos de derechos frente al Estado. Esta visión se limita a la ciudadanía como estatus jurídico y a lo nacional como escala. Sin embargo, la ciudadanía global amplía el ámbito a lo global a la par que se realiza en el ámbito local. Además, la ciudadanía no se limita a lo legal, sino que se incorpora la visión de la ciudadanía como práctica. De esta manera, como recoge Lister (1997:41): “Ser un ciudadano o ciudadana en el sentido legal y sociológico implica poder disfrutar de los derechos de ciudadanía necesarios para la agencia y la participación social y política”. El acento, por tanto, está en la persona como agente individual y colectivo.

Relacionada con la idea de ciudadanía como participación está la visión de la gobernanza democrática y la profundización de la democracia a través de la

construcción de la sociedad civil, la gobernanza participativa y la democracia deliberativa (Gaventa, 2005). Lo primero nos remite a la importancia de una sociedad civil fuerte, independiente y autónoma para movilizar reclamos y exigencias a gobiernos, controlar su acción y evitar abusos, particularmente en lo relativo a los derechos (Carothers, 1999). Lo segundo nos lleva a la importancia de la co-gobernanza y el trabajo con el propio Estado, participando en sus actividades (Ackerman, 2003). Se trata de generar nuevos espacios democráticos y promover los roles y la capacidad directa de decisión de las y los ciudadanos sobre los asuntos públicos (Cohen y Fung, 2004), al tiempo que se repiensen permanentemente la naturaleza y significado de la democracia y los derechos y las estrategias para su construcción (Carothers, 1999).

Finalmente, la aproximación de la democracia deliberativa nos hace pensar en la naturaleza y calidad de la deliberación a través de la cual los ciudadanos dialogan sobre las ideas de la democracia y los derechos en las distintas esferas (pública y privada; local, nacional y global). Se trata de evitar la captura de la agenda y el debate por parte de determinados intereses, así como buscar la inclusión de todos los individuos y grupos sociales.

Esta última referencia a la inclusión y exclusión de la ciudadanía nos remite a otros dos elementos centrales de la EDCG: la equidad de género y la dimensión intercultural. En cuanto a la primera, como apunta Celorio (2007:128): “la perspectiva de género en la ED se revela como una de las perspectivas ineludibles, no sólo como propuesta de empoderamiento para las niñas y las mujeres, sino como apuesta para la reconstrucción de identidades desde la equidad, la corresponsabilidad, como medio para la superación del orden patriarcal y como estrategia de impugnación de los sistemas de conocimiento androcéntricos”. En relación con la segunda, y siguiendo a la misma autora: “la ED pone el acento en la dimensión intercultural, de manera que el conjunto de los sistemas educativos en sus vertientes formales y no formales acojan a todas las personas -y en especial a aquellas que están en riesgo de exclusión, que forman parte de colectivos vulnerables, de minorías-, poniendo en marcha estrategias de empoderamiento a través del fortalecimiento de la autonomía, del diálogo y de la atención a la diversidad, sea esta cultural, de género, de etnia o cualquiera otra” (Celorio, 2007:124).

Otros dos elementos relevantes en la EDCG son la sostenibilidad y la interdependencia. La primera enfatiza la importancia de las relaciones entre el medio físico y el medio humano, con el objeto de rescatar y conservar la diversidad de modelos de desarrollo y de que este análisis crítico se incorpore junto con otros elementos para establecer los parámetros de futuros desarrollos deseables (Celorio, 2007). La interdependencia nos alerta de que cualquier análisis y propuesta no puede dejar de lado las relaciones económicas, sociales,

culturales, políticas y también ambientales entre los países y las personas.

Con todos estos elementos, la visión de la educación que propone la EDCG trasciende lo meramente formal y se entiende como un proceso de socialización crítica, “concientizadora” en el sentido de Paulo Freire (1970) que induce a la reflexión sobre desarrollo, ciudadanía, democracia, cultura, etc. desde otras miradas y que permite tomar conciencia de la realidad y de las capacidades individuales y colectivas para actuar sobre la misma. Por eso es necesario rescatar el papel que lo educativo ha tenido y puede seguir teniendo en el proyecto modernizador, pero no solo ligado a lo formal, sino como elemento “moldeador” (en el buen sentido) y, por lo tanto, con capacidad para contribuir a la construcción de modelos de justicia social y equidad globales (De Paz, 2007).

En consonancia con todo lo expuesto anteriormente, la manera de poner en práctica la EDCG no se reduce sólo al ámbito educativo sino que abarca el denominado continuo de sensibilización, educación, movilización social/incidencia e investigación, tal y como se expone gráficamente en la figura 2.

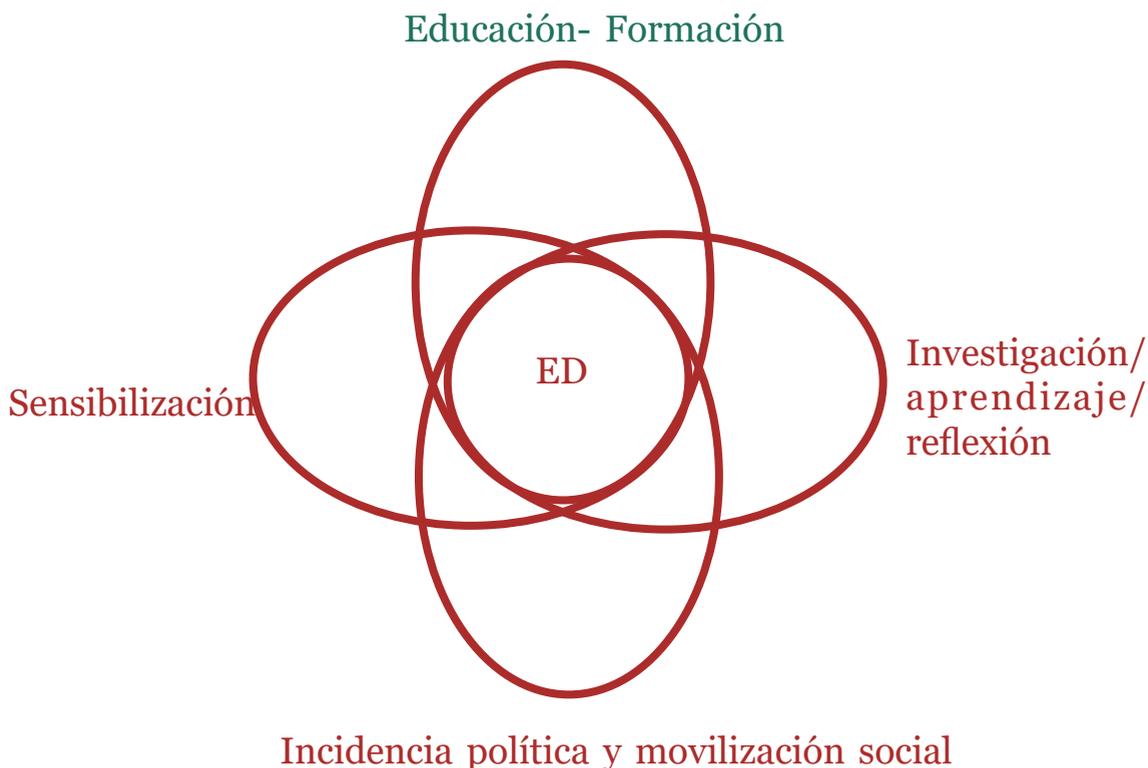


Figura 2: Instrumentos de la EDCG. Fuente: Ortega, 2007

Esta manera de entender la EDCG implica que, más allá del instrumento escogido, debe existir una relación y correspondencia entre ellos; por ejemplo, una propuesta de sensibilización tendría que contener un elemento formativo y estar orientada hacia la incidencia política y/o movilización social. La investigación apoyaría estos procesos, produciendo un conocimiento encaminado, asimismo, hacia la transformación y “empoderador” en la manera de ser construido.

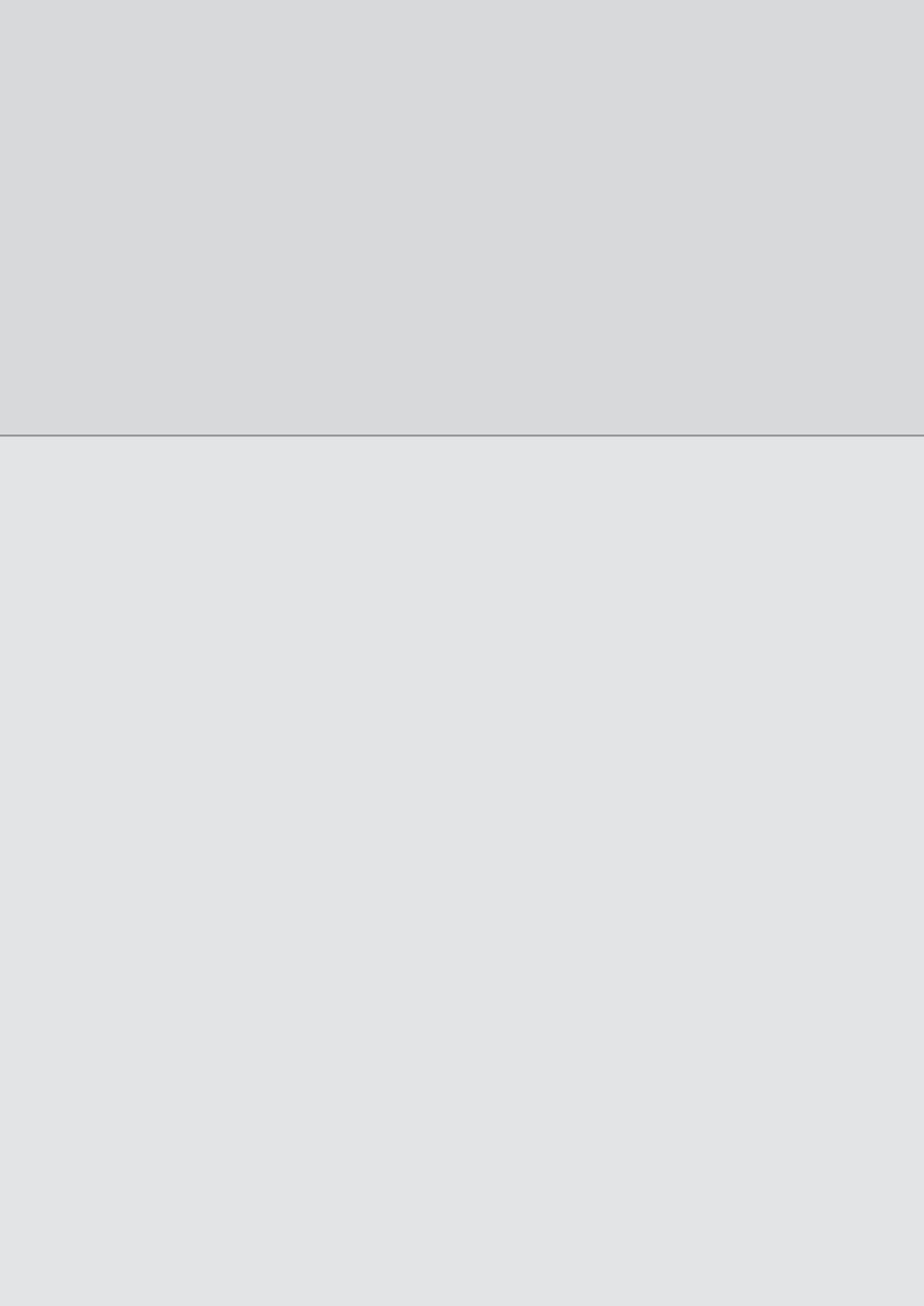
Tal y como proponen Boni y León (2013), a modo de ejemplo y sin ánimo reduccionista, esta propuesta de educación para la ciudadanía global apostaría por:

- Sensibilizar y transmitir conocimientos relacionados con: la justicia social y la equidad; la comprensión de las interrelaciones económicas, políticas, sociales, culturales y medioambientales entre el Norte y el Sur Global y al interno de las sociedades; la comprensión de la propia identidad y de las diversidades que existen dentro de las sociedades; el ejercicio de la ciudadanía global desde un punto de vista ético y político; el conocimiento de los mecanismos de poder y la participación ciudadana; conocer las desigualdades de género y los mecanismos para revertirla y la naturaleza de los conflictos y cómo manejarlos.
- Potenciar habilidades como la capacidad de negociar y llegar a compromisos, la capacidad de influir en otras personas y ejercer el liderazgo; de comunicar y colaborar con otras personas; de deliberar, tener voz y escuchar y de imaginar así como de realizar proyectos orientados al bien común.
- Desarrollar actitudes como el respeto y la responsabilidad; la empatía; la autoestima, la voluntad de vivir con las diferencias y de resolver los conflictos de manera no violenta, la conciencia crítica, la actitud investigadora y no conformista; el compromiso con la justicia social y la equidad y el optimismo hacia la transformación social.

3. BIBLIOGRAFÍA

1. Boni, A. (2006). La educación para el desarrollo orientada al desarrollo humano. En, A. Boni y A. Perez-Foguet (Eds.), Construir la ciudadanía global desde la universidad (pp. 41-51). Barcelona: Ingeniería Sin Fronteras/Intermon-Oxfam.
2. Boni, A. y León, R. (2013). Educación para la ciudadanía global. Una

- estrategia imprescindible para la justicia social. En, Intermon-Oxfam (Ed.), *La Realidad de la Ayuda 2012* (pp. 214-237). Barcelona: Intermon Oxfam.
3. Bourn, D. (2011). Discourses on development education. Comunicación presentada en la Conferencia Rethinking Development in an Age of Scarcity and Uncertainty. University of York: EADI-DSA, 19-22 de septiembre de 2011.
 4. Carothers, T. (1999). *Aiding democracy abroad: the learning curve*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.
 5. Celorio, G. (2007). Educación para el Desarrollo. En G. Celorio y A. López de Munain (Eds.), *Diccionario de Educación para el Desarrollo* (pp. 124-130) Bilbao/Vitoria: Hegoa.
 6. Cohen, J. y Fung, A. (2004). Radical Democracy. *Swiss Political Science Review*, 10 (4), 23-34.
 7. Freire, P. (1970). *Pedagogía del Oprimido*. Madrid: Siglo XXI.
 8. Gaventa, J. (2005). Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the 'Deepening Democracy' Debate. *IDS Working Paper*, 264.
 9. Lister, R. (1997). Citizenship: feminist perspective, pág. 41. Basingstoke: Macmillan.
 10. Martínez Peyrats, P. (2006). La Educación para el Desarrollo orientada al Desarrollo Humano. En, A. Boni y A. Pérez-Foguet (Eds.), *Construir la ciudadanía global desde la universidad* (pp. 75-88). Barcelona: Ingeniería Sin Fronteras/Intermon-Oxfam.
 11. Mesa, M. (2000). La educación para el desarrollo: entre la caridad y la ciudadanía global. *Papeles de Cuestiones Internacionales*, 70, 11-26.
 12. Korten, D. (1990). *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. West Hartford: Kumarian Press.
 13. Ortega, M. L. (1994). *Las ONGD y la crisis de desarrollo*. Madrid: IEPALA.
 14. Ortega, M.L. (2007). *Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
 15. Senillosa, I. (1998). A new age of social movements: a fifth generation of non-governmental development organizations in the making. *Development in Practice*, 8 (1), 40-53.



MIGRACIONES Y DESARROLLO EN LA GLOBALIZACIÓN

EL CASO DE ESPAÑA

CARLOS GÓMEZ GIL

Doctor en Sociología.

Profesor en el Departamento de Análisis Económico Aplicado de la Universidad de Alicante, donde imparte clases en el Máster Interuniversitario en Cooperación al

Desarrollo. Preside la Red de Investigadores y Observatorio de la Solidaridad (RIOS), codirigiendo la revista “Esbozos. Filosofía

de la ayuda al desarrollo”. Investigador asociado de la Universidad Internacional Tierra Ciudadana (UITC) de París, adscrita en España a la Cátedra Tierra Ciudadana de la UPC.

www.carlosgomezgil.com

1. INTRODUCCIÓN

Los movimientos migratorios contemporáneos son un fenómeno mundial que alimenta un mercado de trabajo a escala internacional, al tiempo que canaliza y nutre dinámicas de desarrollo e intercambios múltiples que operan en la globalización. Así las cosas, desde hace décadas se ha venido generando un debate no resuelto sobre las relaciones entre las migraciones y el desarrollo, siendo escasa la literatura científica generada, hasta el punto que en este momento se puede afirmar que los procesos de desarrollo son mucho más complejos de lo que habitualmente se afirma, al tiempo que sus relaciones con las migraciones son poco conocidas y están escasamente estudiadas.

Sin embargo, se han ido depositando sobre el imaginario colectivo un conjunto de afirmaciones aparentemente irrefutables que han impregnado los fundamentos sobre los cuales se ha tratado de justificar el codesarrollo, muchos de los cuales carecen de evidencias empíricas o incluso han sido desmentidos por diferentes estudios e investigaciones. Sirva como ejemplo la creencia extendida de que las migraciones son una respuesta a la falta de desarrollo, una válvula de escape a las carencias económicas y de crecimiento de los países pobres, algo refutado por algunos estudios como los del profesor Tapinos, quien ha señalado de forma reiterada cómo no son las divergencias entre niveles de vida las que ocasionan la aparición de una corriente migratoria, ni los más desfavorecidos los que parten. Muy al contrario, los inicios de procesos de desarrollo incipiente originan rupturas en los equilibrios demográficos, económicos y sociales que alimentan nuevas migraciones, como sucede actualmente en algunos países de nuestra periferia.

Atendiendo a las prácticas históricas de la cooperación al desarrollo, existe la certeza de que la ayuda, en sus dinámicas actuales, se muestra incapaz de revertir la situación de pobreza y dependencia de los países receptores, que tampoco encuentran en sus poblaciones la confianza necesaria para esperar de ella un impacto real en sobre sus situaciones de pobreza y abandono. Por el contrario, entre la población de muchos de esos países se generaliza la percepción de que la emigración es la solución más adecuada para mejorar sus condiciones de vida en la medida en que las migraciones plantean respuestas a muy corto plazo, mientras que los procesos de desarrollo exigen de cambios y transformaciones que necesitan de muchos años, incluso de décadas. Por ello, junto al derecho a emigrar, aplicación directa del derecho a la libre circulación de las personas reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, debe plantearse el derecho al desarrollo como elemento básico para entender que las migraciones no son la única solución a los problemas de estas naciones empobrecidas.

España ha tratado de incorporar las políticas de codesarrollo en los años recientes coincidiendo con la simultaneidad de dos procesos relevantes. Por un lado, la emergencia de unas migraciones muy importantes que han acudido con fuerza a nuestro país, especialmente desde finales de los años 90, habiendo generado transformaciones en planos muy amplios de una extraordinaria profundidad. Pero al mismo tiempo, se producía una cierta madurez en las políticas de cooperación al desarrollo junto a una necesidad de reactualizar prácticas y estrategias que permitieran renovar lenguajes, suscitando también una mayor rentabilidad política y social en las actuaciones financiadas. Todo ello facilitó que el codesarrollo se fuera abriendo paso en los años 2004 y 2005 en España, sin que existieran prácticas ni experiencias contrastadas o sin que tampoco se hubiera producido un debate previo sobre el mismo, al tiempo que existía una notable escasez de trabajos analíticos y reflexivos que lleva a que, incluso en estos momentos, el concepto sea utilizado para definir un abanico de prácticas tan amplias como contradictorias, y en algunos casos incluso cuestionables. De esta forma, el codesarrollo ha venido alimentando prácticas e iniciativas contrapuestas, entre las que podemos encontrar los deseos de frenar las migraciones justificando que su aplicación produciría desarrollo y por tanto fijaría a las poblaciones en sus comunidades de residencia, como un nuevo instrumento para controlar y reordenar las migraciones, como elemento para reactualizar el lenguaje de las acciones de cooperación al desarrollo, y especialmente entendido como una herramienta que sirviera también para orientar inversiones derivadas de las rentas producidas por los propios inmigrantes en sus zonas de origen, sin olvidar un tema recurrente como es el retorno. Sin embargo, no podemos ignorar que el codesarrollo se propone en España en momentos de un crecimiento económico virtuoso, en un marco económico y social expansivo, cuando las migraciones crecían y se pensaba que iban a seguir haciéndolo en el futuro, algo muy distinto a la situación actual.

2. LA DIFICULTAD DE UNA DEFINICIÓN PRECISA DEL TÉRMINO

Posiblemente, la demostración más evidente de que estamos ante un concepto impreciso, vago y voluble como pocos vengan de la mano de la dificultad para llegar a una definición precisa, unívoca y ampliamente reconocida sobre el codesarrollo. De esta forma, las definiciones que hasta la fecha se han elaborado oscilan, entre la visión Naïf y blanda sobre la materia, hasta la perspectiva interesada y aprovechada que algunos tratan de hacer para situar esta herramienta de trabajo, una vez más, y todo el potencial que pueda tener

como emergente instrumento de desarrollo, al servicio de sus intereses. Así, podemos encontrar un abanico tan amplio de definiciones como extensas son las posiciones que se adoptan ante el codesarrollo, derivadas en no pocas ocasiones de un conocimiento un tanto laxo sobre la materia. También es llamativa la disparidad de criterios que se observan desde la propia academia, desde ámbitos universitarios e investigadores, subrayando la extraordinaria dificultad para delimitar este concepto tan resbaladizo como es el codesarrollo y todo lo que encierra, situándose así como un término tan difícil de precisar como plástico en su empleo.

Como algunos autores han señalado, el concepto se ha ido abriendo paso sin realizarse el más mínimo esfuerzo por definirlo y acotarlo, incluyendo en el mismo numerosas intervenciones e iniciativas, en ocasiones contrapuestas y contradictorias. En no pocas ocasiones, se ha desplegado una literatura propia de las novelas fantásticas, situando en términos equidistantes a países, gobiernos, estados, inmigrantes, asociaciones y organizaciones internacionales, habiéndose sumado con particular entusiasmo a este dudoso retrato a numerosos agentes interesados, tanto en los países donde salen de forma penosa los inmigrantes, como de los países donde viven en no pocas ocasiones en condiciones de marginalidad y exclusión, para obtener beneficios de los dineros y las iniciativas que tratan de justificarse alrededor del codesarrollo, llegando a sostener ideas tan peregrinas como la de “la cooperación entre iguales”, o la “teoría del beneficio mutuo”. Con todo ello, la utilización interesada del término se mezcla con el voluntarismo, los intentos de conceptualización con su utilización instrumental, y la nada sencilla labor de teorización de algo tan extremadamente complejo como es el codesarrollo se confunde con el pensamiento blando y políticamente correcto, cuando no con su instrumentalización pura y dura. A pesar de lo cual intentaremos establecer las coordenadas básicas del codesarrollo, que a mi juicio debe situarse alrededor de los siguientes ejes, entendidos como mínimo común denominador.

A la luz de mis investigaciones y estudios, considero que el codesarrollo serían las las “acciones que se llevan a cabo en el espacio transnacional, en las que intervienen de forma directa los propios inmigrantes en la identificación, materialización y/o ejecución de estas actuaciones, junto con otras entidades o instituciones, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida y el desarrollo económico y social de las poblaciones destinatarias, estableciéndose una relación horizontal entre comunidades del país emisor y receptor como un complemento de la acción.”

Hablamos por tanto de unas prácticas de codesarrollo determinadas por la necesidad de una dimensión transnacional en las actuaciones, en las que deben estar directamente comprometidos los inmigrantes y sus asociaciones, ya sea

en la identificación de necesidades, en su diseño o en la propia ejecución de las actuaciones, que deben tener un propósito inequívoco de mejora de las condiciones de desarrollo económico y social de las poblaciones destinatarias y de sus condiciones de vida, a través de unas relaciones distintas entre las comunidades que intervienen en las iniciativas, tanto en países emisores como receptores, por medio de una horizontalidad, respeto y corresponsabilidad en las actuaciones. Este es el mínimo común denominador que debe presentar el codesarrollo para que podamos identificarlo como tal.

3. LAS DIFICULTADES PARA COMPRENDER LAS RELACIONES ENTRE LAS MIGRACIONES Y EL DESARROLLO

Lo cierto es que no se acaba de comprender bien las relaciones entre las migraciones y el desarrollo, lo que explica muchos de los fracasos a los que asistimos en el campo del codesarrollo. El desarrollo es esencialmente una construcción intelectual de carácter histórica, económica, social y política que durante décadas ha tratado de dar respuesta a las necesidades e intereses de los países occidentales. Ello explica por qué, durante mucho tiempo, estas políticas han servido bien poco para mejorar las condiciones de vida y la convivencia en los países pobres, mientras que por el contrario, han sido utilizadas de forma predominante como privilegiados vehículos para favorecer intereses comerciales, estratégicos, empresariales o defensivos: así, mientras crecían los indicadores económicos, aumentaban hasta dimensiones gigantescas la miseria, la pobreza, el hambre y la malnutrición en numerosas poblaciones.

Los procesos de desarrollo son, mucho más complejos de lo que habitualmente nos explican, y sus relaciones con las migraciones son todavía poco conocidas. Para muchos, las migraciones son la respuesta inmediata a la falta de desarrollo, una válvula de escape ante las carencias económicas y de crecimiento de los países. Sin embargo, no son las divergencias entre los niveles de vida las que ocasionan la aparición de una corriente migratoria, ni son los más desfavorecidos los que parten, como con frecuencia se escucha. Por el contrario, los inicios de un desarrollo incipiente pueden llevar consigo la ruptura de los equilibrios demográficos, económicos y sociales, facilitando con ello las migraciones, sin olvidar el efecto de atracción que ejercen las demandas de mano de obra en las economías industrializadas de los países avanzados. En nuestra economía capitalista es el mercado el que determina,

a través de la oferta y la demanda de mano de obra, los procesos migratorios entre los países de origen y de destino, como un mecanismo regulador más de un mercado laboral cada vez más precario. También son el mercado y sus dinámicas sistémicas quienes determinan los procesos de empobrecimiento o enriquecimiento acelerados que se viven en muchas naciones. Sostener que el desarrollo de un país es una suma de microproyectos generadores de autoempleo capaces de suministrar ingresos para el mantenimiento de las familias y fijar así a los habitantes en sus lugares de residencia, como a menudo se hace desde el codesarrollo, implica un desconocimiento profundo de los mecanismos que mueven la economía mundial, las inversiones, las finanzas y los sistemas productivos en una sociedad globalizada como la nuestra.

Por ello, resulta esencial comprender que las migraciones actuales se enmarcan en unos procesos tan complejos como devastadores, en un periodo de incremento asimétrico de intercambios comerciales, con una movilidad creciente de los movimientos de capital y una internacionalización de los procesos de producción y de propiedad del dinero, todo lo cual, lejos de detener los procesos migratorios, los ha mantenido e incluso estimulado en determinadas zonas. Desde todos los puntos de vista, lo que buscan en la migración quienes salen de sus países no lo encuentran en las alternativas de desarrollo y cooperación que proponen los países occidentales. Así las cosas, es necesario pensar en términos de desarrollo mucho más amplios, que aseguren condiciones de vida a los inmigrantes, derechos, participación pública, respeto, dignidad, protección, acceso a un mínimo bienestar para ellos y sus familias, todo lo cual va más allá de lo coyuntural y se sitúa en plazos temporales dilatados. No es únicamente la ausencia de trabajo lo que genera migraciones, sino otros elementos menos tangibles pero tanto o más relevantes, vinculados a esa ausencia de perspectivas vitales, como la existencia y el reconocimiento de derechos, o el disfrute de libertades y de un trato igualitario basado en leyes universales; y en todo ello, las dinámicas familiares son mucho más importantes de lo que hasta ahora se ha considerado. Se entiende con ello que el trabajo o la obtención de mayores ingresos, no puede separarse del reconocimiento de derechos sociales, derechos laborales, acceso a la sanidad, protección legal, igualdad de trato, libertad en el sentido amplio de la palabra, junto con una cierta capacidad para decidir sobre su vida y la de su familia.

Tenemos así que empezar a comprender que emigrar es una decisión personal tomada generalmente con el respaldo y el apoyo familiar, mientras que quedarse implica confiar en los dirigentes políticos, en los gobiernos y en la economía de un país con la esperanza de que puedan garantizar la vida y el

sustento de uno mismo y de sus allegados. Nadie emigra pensando que va a empeorar su situación, sino que lo hace con la perspectiva, si bien incierta, de mejorar su bienestar y el de los suyos en otro lugar, y mientras esa percepción no cambie de forma sustancial mediante hechos constatables, poco se podrá hacer para detener las migraciones. Y el codesarrollo debe actuar respetuosamente, considerando todos estos elementos, dejando de creer que si ofrecemos una ocupación provisional capaz de generar unos ingresos mínimos suficientes tan sólo para asegurar una frágil subsistencia, podemos dar por cumplido nuestro objetivo de desarrollo.

Por todo ello, para encauzar adecuadamente las acciones de codesarrollo que emprendamos no se pueden entender las migraciones de acuerdo con patrones exclusivamente económicos, ni según nuestro esquema de una economía funcional y desarrollista. Y ésta es la razón por la que muchas de las propuestas que se están haciendo sobre el codesarrollo están abocadas al fracaso: porque consideran únicamente la dimensión instrumental del trabajo que tratan de proporcionar al inmigrante o retornado, sin caer en la cuenta de que es un medio en un conjunto de otros elementos imprescindibles para un buen desarrollo. Y muchos de ellos trascienden al propio inmigrante, e incluso hoy en día a los Estados mismos. Necesitamos reformular los ejes alrededor de los cuales debemos trabajar este codesarrollo, con humildad, respeto y un conocimiento de las dinámicas sociales, económicas y políticas en las que están inmersas las naciones en la globalización actual. Y éste tiene que ser el punto de partida para evitar que buena parte de las propuestas de codesarrollo que se hagan sigan trasladando visiones y planteamientos etnocéntricos. Por supuesto, sin olvidar que el desarrollo y la cooperación deben llevarse a cabo en los países pobres, como un imperativo moral y un compromiso humano, con independencia de que existan migraciones, acuerdos migratorios o procesos de retorno de los inmigrantes, sin condicionarlos a nuestros intereses o a nuestras políticas internas.

4. LECCIONES PARA LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN DERIVADAS DE EXPERIENCIAS DE CODESARROLLO QUE SE ESTÁN EJECUTANDO

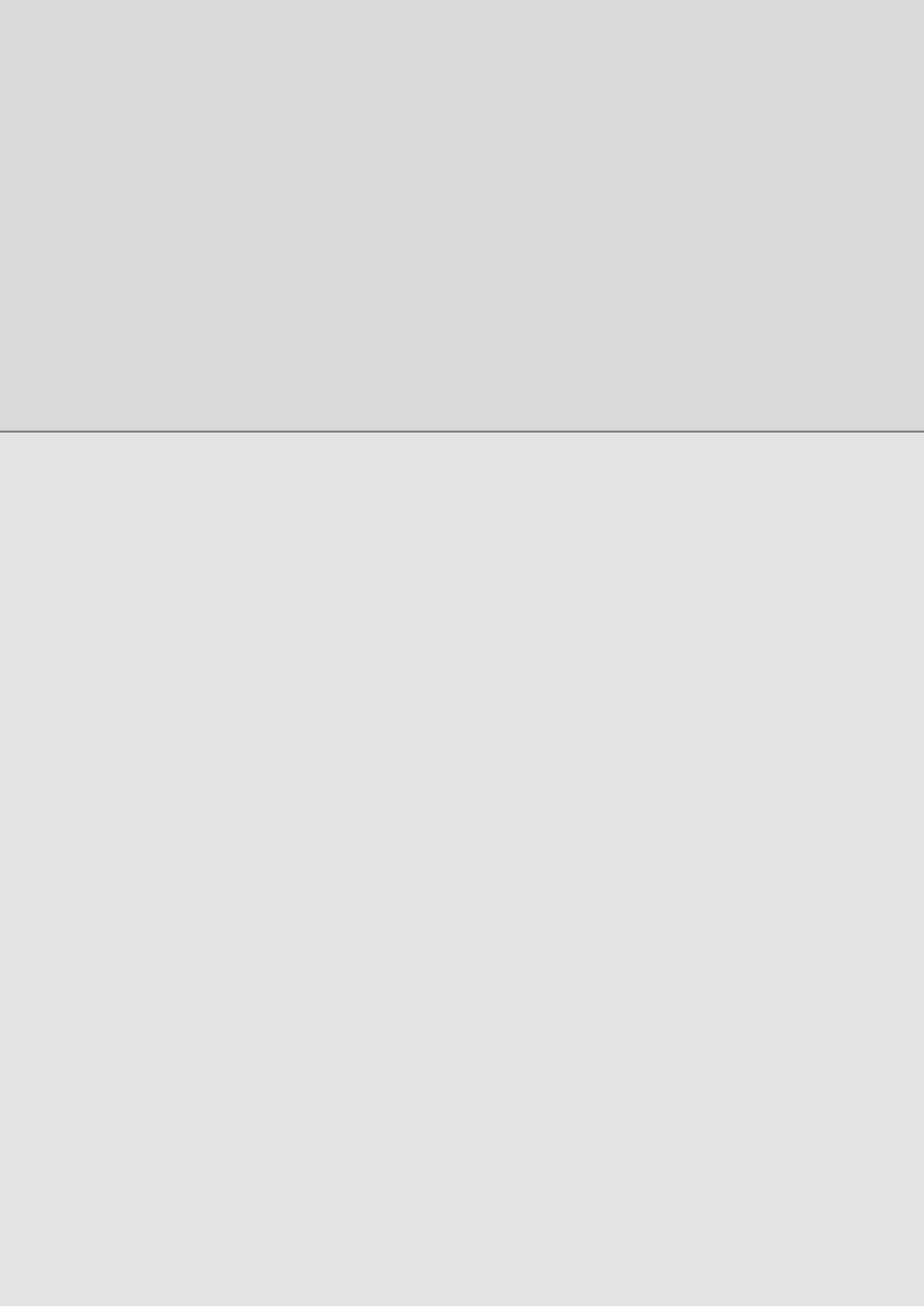
A la luz del panorama por el que se van adentrando las políticas de codesarrollo en nuestro país, bueno es que formulemos algunas propuestas, emanadas de las experiencias, en algún caso contradictorias, que van abriéndose paso, entre las que podríamos destacar:

- Los proyectos que lleven la denominación de codesarrollo deben contener imperativamente un conjunto de componentes básicos que traten de vincular en su diseño, ejecución y formalización las migraciones y el desarrollo. Y ello debe obedecer a estudios previos que posteriormente se integren en la intervención, donde los inmigrantes participen de forma activa.
- Los proyectos de codesarrollo deberán centrarse en regiones bien identificadas, donde sea posible hacer eficaz la relación y el compromiso de los inmigrantes con sus zonas de origen. A su vez deberán tener bien definidos sus objetivos concretos, evitando metas ajenas o no compatibles con los objetivos de lucha contra la pobreza que debe estar presente en las actuaciones, en consonancia con otros objetivos contenidos en los ODM.
- Las acciones que se lleven a cabo en los países de origen de los inmigrantes deberán insertarse en programas de desarrollo local. Para ello es necesario contar con contrapartes serias y fiables, con experiencia en el campo del desarrollo local, con las que puedan colaborar las organizaciones de inmigrantes o de sus familias.
- Para garantizar la participación activa de los inmigrantes en proyectos de codesarrollo es necesario facilitar la capacitación y el fortalecimiento de las organizaciones de inmigrantes que así lo deseen en las ciudades donde están asentados, posibilitando el establecimiento de relaciones horizontales de carácter transnacional con sus comunidades de origen.
- Aunque en una primera fase la responsabilidad del proyecto recaiga sobre la ONG financiada, la presencia de las organizaciones de inmigrantes en los proyectos debe contemplarse como una forma de sensibilización y de aprendizaje, pero no como población beneficiaria pasiva, sino como ejecutores directos, si bien inicialmente en un segundo nivel de responsabilidad. Al mismo tiempo, la presencia y el seguimiento del donante en las acciones de cooperación en general, pero con mayor

motivo en intervenciones piloto de la importancia económica y social en las intervenciones debe ser periódico y exhaustivo.

- A corto y medio plazo no es aconsejable la financiación de proyectos de codesarrollo en base a la inversión productiva de las remesas dada la complejidad de las intervenciones. Todo ello puede acompañarse por medio de la aprehensión de experiencias y buenas prácticas en la materia.
- Posiblemente la devaluación que algunos de los proyectos financiados en los últimos años estén generando sobre la arquitectura del codesarrollo merezca una reflexión serena y desapasionada para sacar las conclusiones oportunas en el ámbito de la cooperación española, y particularmente en la cooperación descentralizada.

Esperemos que en España se comprenda esta exigencia de trascender los numerosos oportunismos que están acechando las incipientes prácticas que se han venido realizando en migraciones y desarrollo, comprendiéndose también las enormes potencialidades que se abren en muchos campos. El marco económico recesivo que estamos atravesando y sus repercusiones sociales negativas sobre la población inmigrante en particular deberá llevar a extremar las precauciones sobre la coherencia y el rigor de las iniciativas que se financien desde la cooperación en el campo de las migraciones y el desarrollo, en la medida en que los costes y riesgos de apoyar iniciativas malogradas puede ser muy importante.



FUENTES DE FINANCIACIÓN DE PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

JAVIER VALLEJO POZA

Abogado y economista (ICADE E-3) MBA Internacional por la Escuela de la Cámara de Comercio de París y por la Escuela Superior de Gestión Comercial y Marketing (ESIC). Participación en la preparación de licitaciones y en la ejecución de proyectos para organismos públicos nacionales e internacionales (UE, Banco Mundial, BID)

Ha sido director para Latinoamérica, África y Asia de Altair Asesores.

Director de proyectos de Eptisa Internacional para Europa del Este y de proyectos de Consultrans.

Asesor de internacionalización de Fecoval y Socio-Director de DevStat S.L.

vallejopoza@gmail.com

1. INTRODUCCIÓN

Una de las etapas decisivas del ciclo de un proyecto de cooperación al desarrollo es la financiación del mismo. Sin esa financiación no será posible acometer la ejecución del proyecto, de modo que la obtención de fondos constituye siempre un elemento esencial al que ha de atender todo aquel que desee contribuir al desarrollo a través de un proyecto.

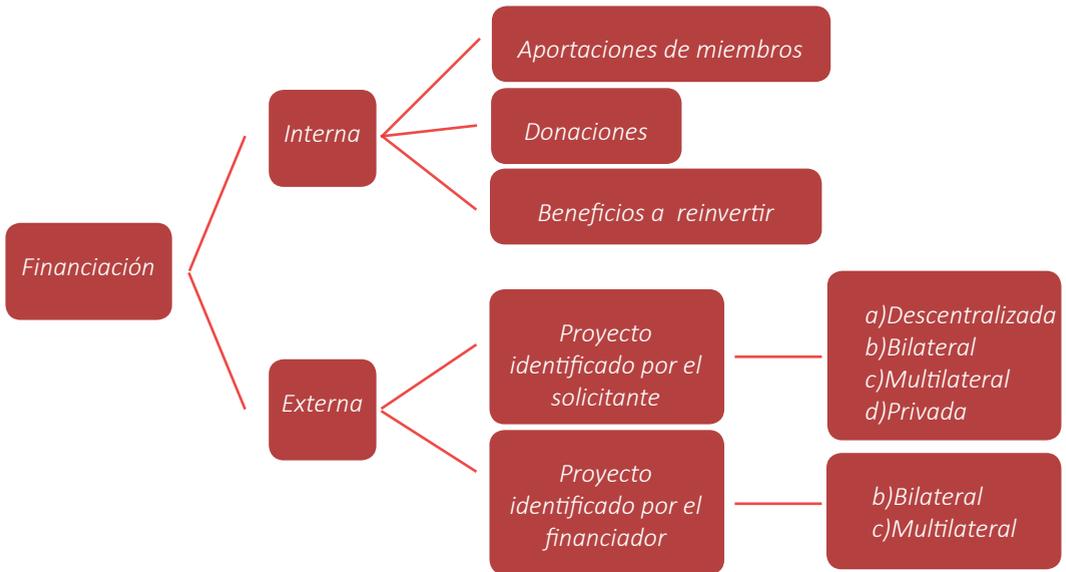
Si queremos llevar a cabo proyectos o acciones de cooperación al desarrollo. ¿De dónde podemos obtener la financiación necesaria? ¿A quién podemos recurrir?



La financiación, en una primera diferenciación, puede ser interna o externa, dependiendo de si el origen de los fondos es la propia organización o entidad ejecutora –financiación interna- o por el contrario los fondos son aportados por otra organización o entidad que hace las veces de financiador, coordinando o supervisando la ejecución, pero no acometiendo ésta por sí misma.

Los recursos de la financiación interna pueden venir de aportaciones de socios, donaciones o de beneficios de otras actividades realizadas, y actuaciones como campañas de sensibilización, campañas para la incorporación de nuevos socios o actividades que habiliten un margen susceptible de reinversión contribuyen a incrementar la financiación por esta vía.

En la financiación externa, por su parte, cabe tratar separadamente dos grandes bloques: proyectos identificados por el solicitante y proyectos identificados por el financiador. En el primer caso el potencial ejecutor tiene una idea de proyecto y desea obtener financiación para la misma. En el segundo caso, el potencial ejecutor aspira a implementar el proyecto diseñado por quien aporta el dinero.



2. FINANCIACIÓN DE PROYECTOS IDENTIFICADOS POR EL SOLICITANTE

Como se ha comentado, se trata de aquellos casos en que una organización o entidad ha identificado un proyecto y busca financiación específica para ese proyecto. ¿A qué vías puede recurrir? Dependiendo de la caracterización del financiador cabe establecer una diferenciación de cuatro ámbitos, y de ese modo hablar de financiación descentralizada, bilateral, multilateral o privada.

2.1. Descentralizada

La Financiación Descentralizada es aquella que se aporta por parte de instituciones de ámbito inferior al nivel estatal. Así, en el caso de España comprende la financiación proveniente de organismos dependientes de las Comunidades Autónomas, de las Diputaciones provinciales o de los Ayuntamientos.

El acceso a este tipo de financiación se ha estudiar en profundidad para cada zona geográfica en concreto. Desde el punto de vista geográfico, la mayor parte de los fondos se concentra en América Latina. Y en cuanto a criterios sectoriales, existe una preferencia clara en la cooperación descentralizada por los servicios y las infraestructuras sociales, especialmente los destinados a educación y salud.

Los plazos de ejecución medios de los proyectos se sitúan entre los 12 y los 24 meses, y los importes de estas ayudas varían en un amplísimo margen desde los 20.000 euros hasta los 350.000 euros.

Ejemplo: En Valencia, España, el origen de los fondos de cooperación proviene, aproximadamente en un 50%, de los presupuestos de la Generalitat. Las Diputaciones y Ayuntamientos un 30 %, junto a una aportación de la AECID y organizaciones no gubernamentales locales. Universidades, entidades religiosas y empresas.

Otro caso de cooperación regional es el llevado a cabo por los propios ayuntamientos. En el caso del Ayuntamiento de Barcelona, existen dos departamentos municipales encargados de tal misión: “Dirección de Servicios de Relaciones Internacionales y la Dirección de Justicia Global y Cooperación Internacional”. Son los organismos responsables de los asuntos de cooperación en Barcelona y realiza numerosos proyectos de cooperación.

Siguiendo con el caso concreto de España, a continuación se incluye una relación de los financiadores descentralizados más relevantes, organizados según la Comunidad Autónoma a la que pertenecen:

COMUNIDAD AUTÓNOMA	ORGANISMO	LINK
Andalucía	Agencia Andaluza de Cooperación	http://www.juntadeandalucia.es/aacid/
Asturias	Conserjería seguridad, emigración y Cooperación al desarrollo	http://www.juntadeandalucia.es/aacid/
Canarias	Cooperación Canaria	http://cabildo.grancanaria.com/tramites-y-subsvenciones
Cataluña	Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD)	http://cooperaciocatalana.gencat.cat/ca/
Extremadura	Fondo Extremeño Cooperación Desarrollo	http://www.felcode.org/
País Vasco	Dirección de Cooperación para el Desarrollo	http://www.elankidetza.euskadi.eus/x63-homev7/es/

Valencia	Dirección General de Cooperación al desarrollo y solidaridad	http://www.transparencia.gva.es/web/cooperacion
La Rioja	Cooperación al Desarrollo de La Rioja	http://www.larioja.org/accion-exterior/es/cooperacion-desarrollo-992de
Aragón	Dirección General De Participación Ciudadana, Transparencia, Cooperación Y Voluntariado	http://www.aragon.es/DepartamentosOrganismosPublicos/Departamentos/CiudadaniaDerechosSociales/AreasTematicas/BSF_CooperacionDesarrollo
Castilla León	Cooperación al Desarrollo de Castilla León	http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100/1201083811384/_/_/_
Cantabria	Fondo Cantabria Cooperadora	http://www.fondocantabriacoopera.org/

2.2. Bilateral

La cooperación bilateral como aquella en la que los gobiernos donantes canalizan sus fondos de cooperación al desarrollo directamente hacia los receptores, sean éstos los gobiernos de los países receptores u otras organizaciones.

Las aportaciones financieras de ámbito bilateral suelen estar dirigidos a Organizaciones Nacionales del propio país del financiador. No obstante, en muchas ocasiones cabe la colaboración con ONGD de otros países, por lo que resulta conveniente conocer este tipo de financiación sin constreñirse al ámbito nacional propio. Esta colaboración es especialmente relevante cuando se trata de organizaciones locales, del país donde se va a ejecutar el proyecto

Ejemplo: Cabría la colaboración de una ONGD latinoamericana con una ONGD Sueca mediante la subvención otorgada por la Agencia Sueca de Cooperación al desarrollo a la ONGD del mismo país.

A) Agencia Española de Cooperación internacional para el desarrollo, AECID:

La Agencia Española de Cooperación internacional para el Desarrollo (www.aecid.es) es el órgano ejecutor de la política española de cooperación y se

encuentra adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

Es responsable del diseño, la ejecución y la gestión de los proyectos y programas de cooperación, ya sea directamente, con sus propios recursos, o bien mediante la colaboración (convenios, acuerdos) con otras entidades nacionales, internacionales y organizaciones no gubernamentales. Se encarga de la gestión de la ayuda no reembolsable y también participa en la gestión del Fondo para la concesión de microcréditos.

La financiación de iniciativas por parte de la AECID tiene como principal referencia el Plan Director de la Cooperación Española, la lucha contra la pobreza y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

El IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 presenta las siguientes prioridades:

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

Además de estas prioridades el Plan Director dedica capítulos específicos a la acción humanitaria y a la construcción de la paz. Por último, se acotaban asimismo prioridades de ámbito geográfico distribuidas entre 23 países:

- América Latina y Caribe: Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana
- Norte de África y Oriente Próximo: Mauritania, Marruecos, Población Saharaui y Territorios Palestinos
- África Subsahariana: Mali, Níger, Senegal, Etiopía, Guinea Ecuatorial y Mozambique
- Asia: Filipinas

El sistema de reparto de fondos se basa en la concurrencia competitiva, es decir en la presentación de solicitudes a las convocatorias que estén abiertas, habiendo tres tipos:

ACCIONES	<p>Solicitantes: ONGD españolas, organizaciones de países socios y otras entidades</p> <p>Tipología Proyecto: todo tipo de iniciativas de cooperación internacional y de educación para el desarrollo.</p> <p>En 2014 y 2015 tuvo como objetivo acciones de innovación lideradas por diversos actores (no solo ONGD, sino empresas, fundaciones empresariales o universidades)</p>
PROYECTOS	<p>Solicitantes: ONGD españolas con al menos 5 años de experiencia, o bien en un único país de desarrollo, o de redes o de investigación, o de educación para el desarrollo en España.</p> <p>Tipología proyecto: Intervenciones de como máximo 2 años. .</p> <p>Hasta 900.000 Euros</p> <p>Cada año se abre una convocatoria que establece los países elegibles y los sectores y líneas de actuación en cada país.</p>
CONVENIO	<p>Solicitantes: solo ONGD españolas calificadas</p> <p>Tipología proyecto: intervenciones estratégicas que la Agencia negocia en detalle con las ONGD, de hasta 4 años y de grandes presupuestos (de más de un millón de euros en educación para el desarrollo y de unos 3 millones de euros en promedio para iniciativas de desarrollo y acción humanitaria).</p>

B) Otros ejemplos de cooperaciones bilaterales

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT AGENCY, SIDA:

La cooperación del gobierno sueco se canaliza a través de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA) desde 1965. En financiación de proyectos, Suecia se basa en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Dichas bases regulan que países receptores definen esferas para la asistencia técnica e instituciones nacionales de contraparte, que pueden ser ONGD. La cooperación se regula a través de acuerdos entre Suecia y los gobiernos, canalizadas mediante las embajadas suizas. En los programas de capacitación los solicitantes pueden ser compañías públicas y privadas, universidades y agencias gubernamentales.

La regla principal es que una ONGD deberá aportar al menos el diez por ciento de la suma total de un proyecto.

LINK: www.sida.se/English/

UNITED STATES AID DEVELOPMENT AGENCY, USAID:

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) es la agencia federal independiente responsable de planificar y administrar la asistencia económica y humanitaria exterior de los Estados Unidos. Destina cerca de 850 millones de dólares a América Latina. Las oportunidades de contrato y las solicitudes de subvenciones se dan a conocer en *FedBizOpps* (www.fbo.gov), y en <http://www.grants.gov/>

Invierte en ideas que mejoren la vida de hombres, mujeres y niños por:

- Mejora de la productividad agrícola
- Lucha contra las enfermedades de mortalidad materna e infantil así como el VIH, la tuberculosis y la malaria
- Proporcionar asistencia en desastres
- Democracia, derechos humanos y buen gobierno
- Fomento del sector privado.

www.usaid.gov

2.3 Multilateral

Según el Glosario del Comité de Ayuda al Desarrollo, las Instituciones Multilaterales son aquellas “formadas por gobiernos de países que dirigen sus actividades de forma total o significativa a favor del desarrollo y de la ayuda a los países receptores. Se considera que una contribución de un país miembro del CAD es multilateral cuando esa contribución se une a la de otros países y su desembolso se efectúa a criterio de la agencia internacional”.

Los Organismos Multilaterales, en colaboración con los gobiernos de los países en vías de desarrollo, identifican los problemas más significativos en el país. Los programas plurianuales de actuación son el fruto de dicha identificación y quedan recogidos en documentos cuyo nombre genérico es “Estrategia País”. A su vez, dentro de cada Programa se definen ámbitos de actuación más específicas que dan lugar a líneas de financiación y/o Proyectos.

La siguiente figura muestra los principales Organismos Multilaterales que otorgan donaciones:

PRINCIPALES ORGANISMOS MULTILATERALES

EUROPEAID

NACIONES UNIDAS

BANCO MUNDIAL

BANCO INTERAMERICANO

2.3.1 Comisión Europea

La Unión Europea, a través de la Comisión Europea, es uno de los principales financiadores de proyectos, suministrando más del 50% de toda la ayuda al desarrollo mundial. La Comisión está presente en más de 150 países y es el segundo mayor donante mundial de ayuda humanitaria.

La ayuda exterior de la Comisión Europea se canaliza a través de Dirección General (DG) de Desarrollo y Cooperación EuropeAid, que unificó las anteriores Direcciones Generales de Desarrollo. EuropeAid es por lo tanto responsable de la ayuda exterior, siendo su objetivo alcanzar la máxima incidencia de la financiación de la ayuda. EuropeAid aplica los instrumentos de ayuda exterior de la Comisión, tanto los financiados con cargo al presupuesto de la UE como los del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), y sus competencias incluyen la entrega de la ayuda y la vigilancia de la calidad y eficacia de la ayuda prestada.

Tanto las convocatorias en concepto de subvenciones como las definidas a través del proyecto como herramienta son donaciones que se articulan dentro de instrumentos de diferente tipología:

- Instrumentos temáticos:
 1. Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH): El Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) tiene como objetivo ayudar a establecer la democracia, el Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos y las libertades básicas.

2. Instrumento de Estabilidad (IE): El Instrumento de Estabilidad tiene por objeto reforzar la seguridad en los países socios donde hay un (a largo plazo de componentes) en curso o emergente crisis (componente a corto plazo), y garantizar la seguridad en los países estables.
 3. Instrumento de Cooperación en Seguridad Nuclear (ICSN): El Instrumento de Cooperación en Seguridad Nuclear (ICSN) promueve una seguridad nuclear de alto nivel, la protección radiológica y la aplicación de unas salvaguardias eficientes y efectivas de materiales nucleares en los países no pertenecientes a la UE en todo el mundo.
- Instrumentos geográficos
 1. Fondo Europeo de Desarrollo (FED) destinado a África, Caribe y Pacífico
 2. Instrumento de Preadhesión (IPA) destinado a candidatos y potenciales candidatos de adhesión a la Unión Europea
 3. Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), destinado a países de América Latina, Asia, Oriente Medio y Sudáfrica
 4. Europeo de Vecindad y Asociación (ENPI): El ENPI es el instrumento de financiación de la Política Europea de Vecindad (PEV), que incluye la cooperación con los países del sur del Mediterráneo (Argelia, Egipto, Líbano, Libia, Jordania, Israel, Marruecos, Siria, Túnez, el territorio palestino ocupado y los países vecinos del este (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia, Ucrania) Rusia ha concertado un marco de cooperación con la UE fuera de la PEV).

2.3.2 Banco Mundial (BM)

El Banco Mundial (BM) fue creado junto con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1944, en Bretton Woods (EEUU) con el objetivo de apoyar la reconstrucción de Europa. El Banco otorga donaciones para el desarrollo de instrumentos; de proyectos (PHRD); de políticas; de información (Development Gateway, <http://www.developmentgateway.org/>, portal de desarrollo con información relevante de cada país); y de aprendizaje, a través de videoconferencias (GDLN).

2.3.3 Naciones Unidas: NNUU

Naciones Unidas es la organización intergubernamental más representativa a nivel mundial. Fue fundada en 1945 en torno a la Carta de las Naciones Unidas. El sistema de organizaciones de las Naciones Unidas comprende una amplia variedad de organismos (centros, agencias, organizaciones, comisiones, programas...) de diferentes estructuras institucionales y funcionales. Los órganos principales y los organismos auxiliares de la secretaría se incluyen en el presupuesto ordinario, mientras que otros organismos cuentan con sus propios presupuestos, o incluso se financian exclusivamente mediante contribuciones voluntarias. Estas dos últimas categorías poseen cierto grado de autonomía.

Con el objetivo de simplificar el complejo tejido de organismos multilaterales del sistema de Naciones Unidas, se ofrece la siguiente clasificación, atendiendo a un criterio funcional:

- Instituciones financieras: Otorga financiación a través de créditos y lo integra el Grupo Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los Bancos Regionales de Desarrollo.
- Organismos operacionales: Su finalidad es la asistencia técnica y financiera, siempre con carácter concesional. Se distingue:

2.3.4. PNUD:

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), constituido en Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Noviembre de 1965, es la más destacada organización multilateral del sistema de Naciones Unidas en materia de cooperación para el desarrollo. Desempeña el papel de organismo central de planificación, financiación y coordinación de la cooperación técnica de todo el sistema de Naciones Unidas. PNUD persigue los Objetivos del Milenio apoyando y facilitando los procesos de diálogo político. Proporciona servicios de asesoramiento a países en desarrollo, orientados a formular e implementar políticas específicamente en cuatro áreas: Gobernabilidad Democrática, Desarrollo Social, Ambiente y desarrollo Sostenible y Desarrollo Productivo.

Al margen de los proyectos realizados con los gobiernos el PNUD cuenta con el Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) – Small Grants Program (SGP), desde 1992 destinado a financiar pequeños proyectos de las organizaciones comunitarias, grupos de base y organizaciones no gubernamentales de 72 países de África, Asia, Europa, Latinoamérica y el Caribe. Los recursos provienen del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés).

2.3.5. Banco Interamericano de Desarrollo: BID

El objetivo principal de esta institución financiera multilateral es reducir la pobreza en Latinoamérica y el Caribe, promoviendo su desarrollo económico-social, y otorgando préstamos, donaciones, garantías, inversiones, y asistencia técnica para proyectos de reforma económica. Cuenta con 47 países miembros, 26 de los cuales son países de Latinoamérica y el Caribe (miembros prestatarios) y 21 países miembros son no prestatarios. Sólo entidades de los países miembros pueden ofrecer bienes y servicios a los proyectos financiados por el BID. Además, el banco sólo contrata a ciudadanos de sus países miembros. Esta institución destina la mayor parte de sus recursos en préstamos y solo una limitada porción se dirige a donaciones. El área responsable es Fondo Multilateral de inversiones (FOMIN). Los fondos se destinan principalmente a microempresas, pero también ONGD, asociaciones sectoriales, cámaras de comercio e instituciones públicas.

A grandes rasgos la tendencia es el apoyo a pequeñas intervenciones en iniciativas piloto que catalicen mayores reformas.

2.4. Donaciones privadas

Centrada en financiación a través de recursos propios de particulares, fundaciones, cajas de ahorros, empresas y/o asociaciones etc. Se le conoce también como cooperación no gubernamental. Así, por ejemplo, los bancos o cajas de ahorro en ocasiones tienen una fundación que se dedica a la vertiente más social. Para acceder a este tipo de financiación se ha de llevar a cabo un estudio de las entidades más apropiadas y entablar contacto con los responsables.

Las empresas, a través de la responsabilidad social corporativa, también pueden constituir una fuente de financiación externa y privada de los proyectos de Cooperación al desarrollo. Según la Comisión Europea, se entiende por Responsabilidad Social Corporativa “La integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y ambientales en sus operaciones comerciales y en sus relaciones con sus interlocutores”. Este fenómeno conlleva el destino de un porcentaje de recursos de una empresa a fines solidarios. En efecto puede ir más allá de la filantropía o la acción social, llegando a la cooperación para el desarrollo.

Así pues, la RSC se funda en la obligación voluntariamente asumida por empresas en la satisfacción de necesidades de una sociedad en un momento determinado, fruto de la creciente demanda de un comportamiento empresarial ético. Se recomienda visitar la página: <http://www.csreurope.org>

3. FINANCIACIÓN DE PROYECTOS IDENTIFICADOS POR EL FINANCIADOR

A diferencia del primer supuesto, en este caso la organización solicitante necesariamente ha de aplicar esa financiación al proyecto seleccionado por el financiador; su papel es, por tanto, el de ejecutor, teniendo no obstante la posibilidad de incidir en aspectos concretos del diseño de las acciones cuya implementación se llevará cabo..

3.1. Bilateral:

La cooperación bilateral se da entre dos países que suscriben convenios de colaboración estableciendo el marco que regula las condiciones, alcances, otorgamiento y recepción de la cooperación, así como las áreas que serán atendidas. Para ello se trabaja en dos campos de acción: Cooperación Científico-Tecnológica y Cooperación Técnica.

Algunas de las agencias de mayor interés en cuanto a volumen de recursos y cooperación bilateral con América Latina son AECID, GTZ, USAID y SIDA.

3.1.1 Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo, AECID:

AECID centraliza la publicación de convocatorias a través de su propia web, en el apartado “convocatorias”, así pues en ese subportal aparecen tanto ofertas referentes a Becas, como los proyectos en sí.

A diferencia de la presentación de documentación para una subvención, cuando se opta a un concurso de AECID, no es preciso estar inscrito en su registro, puesto que el carácter de la convocatoria es de libre concurrencia.

Generalmente, los requisitos en cuanto a formatos no son tan estrictos como ante un Organismo Multilateral, pero la evaluación de las ofertas sí cuenta con cierto paralelismo. En ese sentido, es fundamental el peso de aquellas personas expertas que en la propuesta redactada acrediten los conocimientos y la experiencia necesaria, tal y como se puede apreciar en el ejemplo verídico que sigue:

Ejemplo: Valoración de una propuesta:

- Las competencias personales (70%):
 - Formación general y específica (15%)
 - Experiencia general (10%)

- Experiencia específica (40%)
- Formación y experiencia en cooperación internacional (5%)
- La Oferta técnica (20%)
- La Oferta económica (10%)

Link: <http://www.aecid.es/web/es/convocatorias.html>

La siguiente tabla ofrece una recopilación de los organismos de cooperación bilateral:

PAÍS	INSTITUCIÓN		WEB SITE
Alemania	Sociedad Alemana Para La Cooperación Técnica (Gtz)	Deutsche Gesellschaft Für Technische Zusammenarbeit	http://www.gtz.de/en/
Austria	Agencia De Desarrollo De Austria	Austrian Development Agency	http://www.entwicklung.at/en.html
Bélgica	Cooperación Técnica Belga (Ctb)	Belgian Technical Cooperation (Btc)	http://www.btctb.org
Canadá	Agencia Canadiense De Desarrollo Internacional	Canadian International Development Agency (Acdi/Cida)	http://www.acdi-cida.gc.ca/index.htm
Canadá	Centro De Investigaciones De Desarrollo Internacional (Idrc - Ciid)	International Development Research Center (Idrc - Ciid)	http://www.idrc.ca
Dinamarca	Ministerio De Relaciones Exteriores De Dinamarca	Minstry Of Foreign Affairs Of Denmark	http://www.um.dk/en
Finlandia	Fundación Nórdica Para El Desarrollo (Ndf)	The Nordic Development Fund (Ndf)	http://www.ndf.fi
Francia	Agencia Francesa De Desarrollo	French Development Agency	http://www.afd.fr
Holanda	Servicio Holandés De Cooperación Al Desarrollo	Netherlands Development Organisation (Snv)	http://www.snv.org

Irlanda	Departamento De Relaciones Exteriores De Irlanda	Irish Department Of Foreign Affairs	http://www.dfa.ie
Israel	Ministerio De Relaciones Exteriores. Mashav Centro De Cooperación Internacional	Ministry Of Foreign Affairs Of Israel. Mashav Center Of International Cooperacion	http://mashav.mfa.gov.il
Italia	Ministerio De Relaciones Exteriores De Italia	Ministry For Foreign Affairs Of Italy	http://www.esteri.it/MAE/EN
Japón	Agencia De Cooperación Internacional De Japón (Jica)	Japan International Cooperation Agency (Jica)	http://www.jica.go.jp/english/
Corea	Agencia Coreana De Cooperación Internacional (Koica)	Korea International Cooperation Agency (Koica)	http://www.koica.go.kr/english/main.html
Luxemburgo	Agencia Para La Cooperacion Al Desarrollo De Luxemburgo	Agence Luxembourgeoise Pour La Coopération Au Développement	http://www.lux-development.lu
Noruega	Agencia Noruega Para La Cooperación Al Desarrollo (Norad)	The Norwegian Agency For Development Cooperation (Norad)	http://www.norad.no
Nueva Zelanda	Agencia De Desarrollo Y Ayuda Internacional De Nueva Zelanda	New Zealand's International Aid & Development Agency	https://www.aid.govt.nz
Reino Unido	Departamento Para El Desarrollo Internacional (Dfid)	Department For International Development (Dfid)	http://www.dfid.gov.uk
Suecia	Agencia De Cooperación Internacional Y Desarrollo De Suecia (Sida)	Swedish International Development Cooperation Agency (Sida)	http://www.sida.se
Suiza	Agencia Suiza Para El Desarrollo Y La Cooperación (Cosude)	Swiss Agency For Development And Cooperation (Sdc)	

3.2. Multilateral

Se conoce como Licitación Pública Multilateral el procedimiento que utilizan los Organismos Multilaterales en la adquisición de un bien, construcción de una obra o ejecución de un servicio para llevar a término un proyecto identificado por el mismo.

Parte de los Organismos Multilaterales funcionan como entidades bancarias que otorgan préstamos en condiciones favorables, motivo por el cual, la

responsabilidad del proceso licitatorio puede ser del Organismo Multilateral o de la Agencia Ejecutora del propio país. En este marco, el Organismo multilateral o la Agencia Ejecutora crea los Términos de Referencia, publicita los proyectos, recibe las ofertas, las evalúa utilizando criterios públicos y objetivos y adjudica el contrato a la propuesta más ventajosa (en relación calidad-coste).

Los procedimientos de licitación son similares entre los diferentes organismos internacionales y se caracterizan por la responsabilidad del país destinatario del préstamo frente al Organismo Internacional, que debe velar por el respeto escrupuloso de las reglas del procedimiento. Existen varios procedimientos de contratación, dependiendo del valor estimado inicialmente para la licitación, que van desde la adjudicación directa (si la adquisición y/o es de un montante bajo) hasta un procedimiento licitatorio como tal (a partir de un montante que varía en función de cada Organismo).

En el caso de una Licitación Multilateral genérica los pasos a seguir son:



La búsqueda de oportunidades constituye un aspecto decisivo y fundamental y es el punto de partida para la entrada en este ámbito. Nada se conseguirá si no se dispone de información sobre los proyectos que se van a convocar o se están convocando y si no existe una atención continua hacia las posibilidades de potencial interés y adecuación que ofrecen las Instituciones Financiadoras. Para ello hay que conocer todas las herramientas para la detección de oportunidades. Esto implica profundizar de manera práctica en determinados contenidos básicos:

- Búsqueda de información sobre las líneas estratégicas y sectores y ámbitos geográficos preferentes de los principales organismos financiadores
- Búsqueda e identificación de convocatorias de Unión Europea (EuropeAid), Banco Mundial, Bancos Regionales, BERD, BEI, NNUU.... a través del conocimiento y manejo de las bases de datos de tales organismos
- Detección de oportunidades a través de otras fuentes alternativas (páginas web, visitas de campo, acción “comercial”...)

En definitiva, se trata de buscar aquellos proyectos que nos puedan interesar y que se ajusten a la experiencia, conocimientos y capacidades de nuestra organización. La información, en este ámbito que nos ocupa, es transparente y pública. Pero será importante también disponer de toda la información cuanto antes, a efectos de poder planificar con tiempo suficiente nuestra estrategia y articular un consorcio, y disponer por añadidura de una información lo más completa y exhaustiva posible. La anticipación en la detección de oportunidades nos puede permitir una mejor preparación en aras a acometer con más garantías el proceso que comprende el Ciclo de la convocatoria. Y para ello debemos asimilar la importancia de conocer no solamente las convocatorias en el momento en que se abren, momento en el cual los plazos son invariablemente muy ajustados, sino las convocatorias en previsión.

¿Cómo puedo advertir con antelación si en un determinado país se convocarán oportunidades en el campo de actividad que a mi organización le interesa?

No olvidemos que por encima de los proyectos tenemos los programas – agrupación de proyectos con un objetivo general común- y que estos emanan de los planteamientos estratégicos y planes de acción definidos conjuntamente por los países y las Instituciones financiadoras. De modo que ya en los documentos de estrategia se recogen aquellos ejes de actuación que son tenidos por prioritarios y, en definitiva, aquellos ámbitos de actuación que se desarrollarán y apoyarán a través de distintas herramientas, singularmente programas y específicamente proyectos. Como quiera que estos documentos de

estrategia son plurianuales podemos anticipar, a partir de los mismos, en qué ámbitos temáticos se concentrará la atención de la Institución financiadora en el país que nos ocupe, y en consecuencia, en qué ámbitos temáticos se identificarán, formularán y finalmente licitarán proyectos de desarrollo.

Todas las Instituciones financiadoras publican estos documentos que recopilan su estrategia y sus previsiones de programas, proyectos y acciones en cada país. En función de la Institución el documento puede denominarse de una u otra manera.

Una vez subrayada la importancia de la anticipación, corresponde delimitar cuáles son las principales fuentes a través de las cuales podemos obtener información sobre oportunidades potenciales. Y la principal son los buscadores de las propias páginas webs de las Instituciones Financiadoras.

INSTITUCIÓN FINANCIERA	ENLACE GENERAL
EuropeAid	https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?ADSSChck=1278404829951&do=publish.welcome&userlanguage=es
Banco mundial	http://www.bancomundial.org/projects/advancedsearch?lang=es
Naciones Unidas	http://www.bancomundial.org/projects/advancedsearch?lang=es
Banco Interamericano	http://www.iadb.org/es/proyectos/busqueda-avanzada,1301.html?adv=true
Banco Africano	http://www.afdb.org/en/projects-and-operations/project-portfolio/
Banco Asiático	http://www.adb.org/projects
Corporación andina de Fomento	http://www.caf.com/es/proyectos
Banco Centroamericano de integración económica	http://proveedores.bcie.org/opencms/opencms/proveedores-publica/inicio/index.html
Banco Europeo de reconstrucción	http://www.ebrd.com/work-with-us/project-finance/project-summary-documents.html

A los participantes del Curso se les ha regalado una extensa Guía de más de 200 páginas sobre la detección de oportunidades, guía en la que para cada Institución Financiadora se articula la información a partir de los siguientes puntos comunes:

- **Descripción:** Breve reseña de la institución Financiera, recogiendo información sobre su organización, principales sectores en los que concentra sus acciones y otras particularidades relevantes a la hora de acometer el intento de contratar y trabajar con dicho organismo
- **Metodología de adquisición:** En este apartado se comentan a grandes rasgos las metodologías de adquisición de cada Institución Financiera. Dada la enorme variabilidad de posibles licitaciones y métodos de contratación, se exponen las principales características y se indican los lugares en los que cabe profundizar a la búsqueda de información más específica
- **Documentación de interés:** Se recopilan las ubicaciones para identificar la documentación referente y relevante de las convocatorias de cada Institución Financiadora. Esta documentación gira en torno a varios aspectos:
 - o Guías prácticas de procedimientos de convocatorias y documentos relacionados
 - o Documentos que sintetizan las estrategias de acceso al país
 - o Documentación-formatos de obligado cumplimiento para participar en licitaciones de esa institución Financiera
- **Navegación eficiente:** Cómo identificar ágilmente convocatorias de la Institución correspondiente. En el caso de que el organismo requiera proceso previo de registro, se incluye un apartado con la información pertinente para acometer este proceso. Se añade también un apartado donde se detallan los procedimientos de las licitaciones para compras de la propia Institución Financiera (lo que se conoce como “corporate procurement”)
- **Alertas:** Subscripciones a la página del organismo para poder recibir informaciones de nuevas convocatorias
- **Resumen:** Recopilación de los links más relevantes de interés dentro de la página de cada institución: motor de búsqueda de convocatorias, alertas, proceso de registro...

La detección de oportunidades culmina con la identificación de las convocatorias concretas que atraen nuestro interés y respecto de las cuales se considera que nuestra organización tiene suficiente potencial y experiencia como para acometerlas. ¿Cómo se procede entonces, una vez que hemos

identificado una convocatoria específica? Si decidiéramos presentarnos en solitario, la secuencia nos llevaría directamente al Ciclo de la convocatoria y a la presentación de los documentos e información oportuna. Pero como en este ámbito que nos ocupa desempeña un papel decisivo el consorcio, en tanto agrupación de organizaciones que concurren conjuntamente a un mismo proceso, antes de adentrarnos en el Ciclo de la convocatoria se procede precisamente a constituir el consorcio, definiendo y detectando los socios más apropiados y contactándolos para llegar a un acuerdo.

¿Por qué hay que presentarse en consorcio?

- Es difícil que una sola organización pueda cumplir todos los requisitos exigidos en el anuncio de convocatoria.
- Es difícil que una sola organización pueda acometer por sí sola la ejecución de todas las acciones previstas.
- Los organismos multilaterales valoran la aportación de un know how variado, que transmita una experiencia multinacional.
- Los socios locales facilitan la adaptación y favorecen la contención de costes.

A estas consideraciones en pro de la constitución de consorcios se suma la circunstancia de que lo que se valora en un proceso de convocatoria –y especialmente en la preselección, puesto que en la propuesta el peso se concentra en los expertos y la metodología- es el consorcio en su conjunto, una circunstancia que es clave a la hora de derribar ciertas barreras de entrada. Puede que mi organización no tenga experiencia internacional, o no tenga experiencia con la institución financiadora, o no cumpla todos los requisitos solicitados. Pero en el momento en que se constituye un consorcio, si este en su conjunto sí tiene experiencia internacional, sí tiene experiencia con la institución financiadora y sí cumple los requisitos solicitados.... no importa la anterior carencia o limitación individual (únicamente en algunas subvenciones se exigen requisitos específicos individualizados).

Antes de entrar en las consideraciones relativas a la constitución del consorcio es necesario conocer los diferentes roles que se pueden adoptar dentro del mismo. En el caso de los contratos, nos encontramos únicamente dos posibles roles: el líder del consorcio (que ejerce la representación a todos los efectos en nombre del grupo y que suele desempeñar un papel más relevante, sobre todo en lo que a gestión se refiere) y los socios (que son los demás). La organización que asume el liderazgo del consorcio se encarga de centralizar las comunicaciones y la interlocución y asume un papel protagonista tanto en la preparación y presentación de la precalificación y la propuesta como posteriormente en la ejecución del contrato.

Hay que hacer notar en este punto la diferencia entre miembros (socio) del

consorcio y subcontratado. La mayoría de las licitaciones también permiten la subcontratación, en la que determinadas actividades se contratan a una organización que no pertenece al consorcio (frecuentemente existe un límite para dicha subcontratación, evitando de este modo que a partir de su abuso se desnaturalice y diluya el protagonismo en la ejecución del contrato). La responsabilidad del socio no líder del consorcio es infinitamente mayor a la de un mero subcontratado, pues este último solamente responde del cometido específico que se le ha encomendado en tanto que la responsabilidad del primero alcanza, solidariamente, a la ejecución de todo el proyecto. También existen notables diferencias en lo que a visibilidad, implicación y capacidad de decisión se refiere. Y los subcontratados no suelen aparecer en la documentación de la expresión de interés y sus ratios y referencias no contribuyen a la valoración de requisitos con relación al consorcio.

En el caso de subvenciones, el líder del consorcio es denominado solicitante, y los socios pueden representar a su vez roles distintos. En la siguiente tabla se exponen las posibles denominaciones y lo que implican:

La secuencia para la constitución de un consorcio como etapa previa a dar respuesta a una convocatoria concreta comienza por una decisión trascendental: si pretendemos liderar un consorcio o simplemente deseamos ser socios. Esta decisión es trascendental por lo que comporta a efectos de definir una estrategia de identificación y contacto con potenciales socios.

¿Qué consideraciones pueden influir en la decisión de liderar o no un consorcio? En primer lugar, existe una delimitación que viene marcada por las propias capacidades y experiencia de la organización, no solo en el nivel metodológico sino también de gestión. El líder del consorcio ha de estar capacitado para desempeñar ese papel, y la decisión de quién lidera un consorcio determinado debe guiarse por estas referencias sin que puedan plantearse fisuras sobre la idoneidad. En segundo lugar, concurren planteamientos de tipo estratégico – el líder tiene más visibilidad, también más voz en la gestión del proyecto, más participación las más de las veces, más influencia... pero al mismo tiempo más implicación, más necesidad de dotación de recursos para la gestión desde la sede, más atención, más responsabilidad- y de tipo económico –asume más riesgos inherentes a imprevistos de la gestión si las cosas van mal, maneja por lo general los fondos del proyecto, precisa de una aportación más intensa en cuanto a avales... Por último, confluyen elementos menos tangibles, como la imagen que se pueda tener a ojos de financiadores y beneficiarios o las mayores o menores posibilidades de urdir un consorcio en que los restantes miembros acepten ese papel –de líder o por el contrario de socio-.

Una vez tomada esa decisión preliminar, que condicionará los pasos siguientes, la secuencia que se desarrolla en la práctica viene a ser esta:

- Definición del consorcio más apropiado, en un sentido “ideal”, esto es, sin poner todavía nombres.
- Identificación y búsqueda de socios que respondan a ese perfil que se ha definido.
- Aproximación y contacto con los socios identificados.
- Negociación con los socios identificados que hayan proporcionado una respuesta inicial favorable.
- Preparación del recorrido a través del Ciclo de la licitación –si la convocatoria está abierta o en el momento en que lo esté.

¿Cuál es en consecuencia el consorcio más apropiado? Con vistas a tener éxito en el proceso de licitación, primeramente se debe cumplir con los requisitos formales y los requisitos temáticos que se demandan, pues solo desde el cumplimiento de los mismos se puede acceder a la lista corta o a que nuestra propuesta sea evaluada. Y de cara precisamente a dicha evaluación, habrá que acreditar una buena capacidad de ejecución –lo que equivale a presentar también una buena oferta técnica demostrando que lo que se propone es pertinente y seremos capaces después de llevarlo a efecto con eficacia y eficiencia- y una buena capacidad financiera –necesaria también para acometer todo proyecto-. Por último, existen ciertos elementos de valor añadido cuya influencia a lo largo del proceso de valoración es quizá más etérea e inmarcesible pero no por ello menos importante.

Pero de nada sirve este proceso si no va acompañado del éxito en el paso subsiguiente: convencer a tales organizaciones de que sean nuestros socios en dicha licitación, de que presentarnos conjuntamente es buena idea, de que así se incrementan las posibilidades y fortalezas de cara al proceso de adjudicación, de que seamos sus socios en dicha licitación.

Es esta la parte más difícil, lógicamente, de la conformación de consorcios, y en ella confluyen numerosos elementos de cuyo manejo armónico, coherente, convincente y ágil depende que el consorcio preferente y deseado sea una realidad. Es el momento de la aproximación a aquellas organizaciones con quienes deseamos acudir a la licitación, es el momento del contacto, convencimiento y negociación. Es un momento en que se ponen en juego razonamientos, habilidades, estrategias, en una mezcla de contenido, forma, estructuración y desarrollo que no está exenta de una notable complejidad, mezcla en la que el menor detalle puede adquirir trascendencia.

Existen dos tipos principales de aproximación: la aproximación general,

entendida como aquella que no está relacionada con ninguna convocatoria en concreto, esto es, con ningún proyecto específico, y la aproximación relativa a una convocatoria concreta, entendida como aquella que sí se referencia a un proyecto específico, a una convocatoria respecto de la cual planteamos esta aproximación con la finalidad de constituir un consorcio –o una relación de subcontratación en su caso-. Cuanto antes cerremos la composición del consorcio más a salvo estaremos de precipitación –si la respuesta a la primera o primeras aproximaciones son negativas y hay que seguir con otros candidatos- o de rechazo por causa de que el socio potencial ya se haya comprometido previamente. No hay que esperar a la apertura de la convocatoria.

Conviene conocer los elementos principales que intervienen en el proceso de aproximación y que habrán de considerarse a la hora de la definición de una estrategia y de la articulación de un plan, más o menos formal o detallado, de aproximación y contacto: objetivos propios, objetivos de la otra parte, variables sobre las que tratar y contexto en que se desarrollará la aproximación. Siendo conscientes de lo complicado que resulta sistematizar recomendaciones, al tratarse de un proceso en el que concurren infinidad de elementos y de variables y en el que la casuística puede ser tremendamente extensa, se puede clasificar las sugerencias según se relacionen con la estructura, con el contexto de predisposición que podríamos denominar psicológica, o con la manera de atender los elementos formales y conceptuales

La estructura de aproximación recomendada comienza por un entendimiento de la situación y los problemas o necesidades que concurren, apunta la solución y finalmente expone por qué somos los más apropiados para aplicarla. Es importante no solo percibir la aproximación desde nuestro punto de vista sino también desde el punto de vista –conocido o intuitivo- y la predisposición psicológica –también conocida o intuitiva- de nuestro interlocutor, anticipando posibles reacciones y buscando la manera de mitigarlas o propiciarlas o estimularlas según entendamos que estas pueden llegar a ser.

Por último, a la hora de aproximarnos a un socio potencial con intención de constituir un consorcio, no hay que perder de vista específicamente los factores clave de éxito. En ese sentido, será más fácil una respuesta positiva si podemos aportar referencias (experiencia previa), ratios económicos o de personal, expertos, metodología, contactos y capacidad de lobby...etc. Con esfuerzo, dedicación, habilidad y estrategia nunca deja de ser posible encontrar un enfoque acertado.

4. PRESENTACIÓN DE PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL FINANCIADOS POR LA UNIÓN EUROPEA

El Ciclo de la convocatoria comienza las más de las veces con la etapa de precalificación o de manifestación de interés. Esto es, la secuencia que transcurre a partir de que se publica el anuncio de convocatoria solicitando que aquellos interesados en ser invitados a presentar una propuesta presenten –con los procedimientos y formatos que se hayan establecido- su candidatura. Se trata, pues, de una primera criba: si no se supera, no tendremos la posibilidad de presentar una oferta. El objetivo de toda precalificación desde la perspectiva de quien está interesado en la convocatoria es, por tanto, entrar en la lista corta y ser consecuentemente invitado a participar en la fase de preparación de propuestas.

4.1. La expresión de interés para EuropeAid/ Unión Europea

La información que aparece en los anuncios de convocatorias en cuanto a contenido y descripción del proyecto es bastante escasa como para poder preparar una buena expresión de interés. Este es uno de los principales hándicaps a que se enfrentan los candidatos a todo proceso de licitación, el hecho de que apenas se tiene información sobre las líneas básicas del proyecto. En ese sentido, puede ser una ventaja importante el ser capaces de obtener información más detallada sobre los contenidos y detalles del proyecto, algo que no siempre es sencillo (especialmente en el caso de EuropeAid, cuyos responsables no se caracterizan por una interlocución tan accesible como la de otras Instituciones en las que están más acostumbrados a recibir solicitudes directas de información).

A efectos de presentar la manifestación de interés para cualquier contrato de EuropeAid se solicita completar un formulario estándar, que siempre es el mismo para cualquier convocatoria en que se incluya esta etapa de precalificación. Así, lo único que deben hacer los candidatos –individuales o consorcio- es completar tal formulario, sin que sea posible presentar ninguna otra información adicional ni haya que adjuntar documentación alguna justificativa de los datos que se incluyen en el formulario (esta información adicional podría llegar a solicitarse –aunque en la práctica no sucede casi nunca- y en tal caso la penalización por haber remitido datos falsos implica una exclusión bastante severa).

Esta modalidad presenta bastantes ventajas: la homogeneidad –solamente cambia el idioma, en función del idioma de la licitación y el proyecto- facilita sinergias a la hora de completar los campos que se solicitan; el tiempo requerido

es realmente escaso; no requiere recopilación de certificados u otros documentos administrativos; la claridad sobre los criterios de valoración –que obviamente son siempre muy similares puesto que versan necesariamente sobre los campos del formulario—es realmente nítida; la concisión permite concentrarse en lo esencial. No obstante, también puede implicar cierta desventaja en lo que se refiere a su rigidez, que no permite incorporar elementos adicionales o contenidos explicativos que puedan ser de interés.

El formulario estándar de EuropeAid, bastante asequible, es el siguiente (puede descargarse en cualquier anuncio de convocatoria de precalificación de EuropeAid, donde un enlace remite siempre al formulario). Está dividido en cinco grandes bloques:

- Declaraciones
- Datos financieros (capacidad económica y financiera)
- Datos de personal (recursos humanos)
- Sectores de especialización
- Experiencia (referencias, hasta un máximo de 15 con el mismo formato de ficha que allí se indica)

En lo que respecta a las subvenciones de EuropeAid, la manifestación de interés se denomina “nota conceptual”. Los apartados que deben cumplimentarse en la nota conceptual vienen dados por los formularios estándar que la Comisión utiliza. Dichos formularios presentan una estructura que permite poca flexibilidad en la introducción de mejoras en la presentación, dado que son bastante rígidos en cuanto a extensión (volumen de caracteres a utilizar), tipología de letra y tamaño a utilizar etc...

Cabe destacar que los aspectos formales (edición, envío, documentación administrativa...) son realmente estrictos, y cualquier fallo en su presentación puede suponer una penalización en la evaluación que redunde en no pasar este primer filtro. De este modo hemos de poner especial atención y cuidado en estos aspectos.

Si bien es cierto que los ‘concept note’ son documentos estandarizados, en función de la convocatoria a la que refieran pueden presentar ciertas variaciones. Por ejemplo, en el caso de que la convocatoria obligue a la participación de varios países o se deba atender a algún aspecto concreto sobre el que la comisión pretenda actuar.

Para enviar la solicitud se ha de seguir las instrucciones de la Guía para los solicitantes de subvenciones y remitir la candidatura dentro del plazo definido. En la Guía para los solicitantes de subvenciones se especificará si se ha de enviar la solicitud por correo o de manera electrónica (vía PROSPECT). Y es que para mejorar el servicio que EuropeAid presta a los solicitantes se ha desarrollado una herramienta nueva de envío de propuestas online (PROSPECT), que permite a los solicitantes:

- Presentar una solicitud sin papel, en línea en cuatro sencillos pasos
- Realizar el seguimiento de la evaluación
- Recibir automáticamente los resultados de la evaluación en línea.

El uso de PROSPECT comenzó gradualmente a finales de 2014 para las convocatorias que dependen de la Sede de EuropeAid, mientras que las convocatorias que dependen de las delegaciones empezarán a usarlo a finales de 2015. En caso de que tenga que ser presentado en línea a través PROSPECT quedará claramente establecido en las Directrices.

Resumen de la acción:

Para completar este apartado se ha de rellenar la tabla que aparece en el formulario.

Los datos solicitados en dicha tabla son:

<i>Título</i>	ENLACE GENERAL
<i>Lote</i>	
<i>Localización (especificando países y regiones)</i>	
<i>Duración total (meses)</i>	
<i>Financiación solicitada a la Comisión (euros)</i>	
<i>Financiación solicitada a la Comisión (indicada como % sobre el total del proyecto)</i>	%
<i>Objetivos</i>	Objetivo general y específico
<i>Grupos objetivo</i>	
<i>Beneficiarios finales</i>	
<i>Resultados estimados</i>	
<i>Actividades principales</i>	

Descripción de las acciones (1 página)

En la página solicitada ha de incluirse la siguiente información:

- Acciones de 'backoffice' que se seguirán durante el proyecto. Entendiendo como tal acciones de gestión del proyecto.
- Explicar los objetivos de la acción indicados en la tabla anterior
- Explicar los principales actores presentes en la convocatoria

Relevancia de la acción (3 páginas)

Relevancia de los objetivos, sectores, temas, prioridades específicas de la convocatoria

- Describir la pertinencia de la acción con el objetivo (s) y la prioridad (es) de la convocatoria de propuestas.
- Describir la pertinencia de la acción respecto a los subtemas / sectores / áreas y cualesquiera otros requisitos específicos establecidos en las Directrices de la convocatoria.
- Describir los resultados que se abordarán y su relación con la convocatoria.

Relevancia ante las necesidades particulares de los países destinatarios, regiones, actores relevantes etc.. incluyendo sinergias con otras iniciativas de la Comisión Europea y señalando cómo se evitan las duplicidades.

- Indicar claramente la situación previa al proyecto específico en el país de destino / de los países de la región (s) y / o sectores (incluyendo el análisis de datos cuantificados cuando sea posible).
- Proporcionar un análisis detallado de los problemas que se dirige la acción y cómo se relacionan entre sí a todos los niveles.
- Consultando las programaciones a nivel nacional, regional y / o local describa cómo la acción interactúa con dichos planes.
- Cuando la acción sea la continuación de una acción anterior, explique claramente qué se pretende construir sobre las actividades / resultados de la acción anterior.
- Cuando la acción es parte de un programa más amplio, explique claramente cómo se integra o se coordina con dicho programa o con cualquier otro proyecto planificado. Especificar las posibles sinergias con otras iniciativas, en particular por la Comisión Europea.

Descripción y definición de los grupos objetivo y beneficiarios finales, sus necesidades y como la acción apunta a solucionarlas:

- Dé una descripción de cada uno de los grupos destinatarios y los beneficiarios finales (cuantificados cuando sea posible), incluidos los criterios de selección.
- Identificar las necesidades y limitaciones de cada uno de los grupos destinatarios y los beneficiarios finales.

- Demuestre la pertinencia de la propuesta sobre las necesidades y limitaciones de los grupos destinatarios y los beneficiarios finales.
- Explique cualquier proceso participativo para asegurar la participación de los grupos destinatarios y los beneficiarios finales.

Elementos de valor añadido:

- Indique los elementos específicos de valor añadido, por ejemplo, la promoción o consolidación de las asociaciones público-privadas, la práctica de la innovación y el mejor, u otras cuestiones intersectoriales como los problemas medioambientales, la promoción de la igualdad de género e igualdad de oportunidades, las necesidades de las personas con discapacidad, los derechos de las minorías y los derechos de los pueblos indígenas

Checklist de los elementos aportados.

Se trata de un listado recopilatorio de los campos que tienen que estar completados y adjuntados para la remisión de la nota conceptual.

Cabe destacar que este apartado ha de ser completado solamente por el aplicante, no por los coaplicantes ni las entidades afiliadas. La siguiente imagen muestra el formato utilizado y los campos.

Declaración de honor del postulante

Una vez superada la fase de precalificación llegamos, en caso de haber sido invitados para ello (haber entrado en lista corta) a la etapa de preparación de la propuesta . En la secuencia en la que se ha solicitado a los candidatos una expresión de interés, se procede a seleccionar, de entre aquellos que la han presentado, un número limitado de ellos que conforman la denominada lista corta y a los que se remite la invitación a presentar una propuesta. En aquellas licitaciones en que no existe el paso de la precalificación, el anuncio de convocatoria directamente apela a esa invitación, de manera que quien lo desee puede presentar su propuesta. Y en el caso de las subvenciones, también se elabora una lista corta de candidatos que son invitados a desarrollar más su propuesta.

4.2. La presentación de propuestas

El punto de partida de la fase de preparación de propuestas está constituido por la invitación a licitar. Y el anuncio formal de invitación viene siempre acompañado por un dossier de documentación (que se denomina genéricamente

tender dossier) que se erigirá en guía imprescindible de orientación para la preparación de la propuesta. De manera que en este inicio nos encontramos con una invitación a presentar una propuesta, una documentación de referencia y un largo camino –en las ofertas de servicios, el plazo suele ser de 45 días - que nos conducirá a la entrega de nuestra oferta.

El Tender dossier es por tanto la documentación que la agencia ejecutora proporciona a las personas naturales y/o jurídicas o consorcios que se encuentren en lista corta donde se recoge toda la información necesaria para preparar y presentar la propuesta.

¿Cuál es su contenido mínimo habitual? Cabe distinguir al menos los siguientes documentos principales:

- Instrucciones a los licitantes, que contiene información sobre las características generales del procedimiento de licitación y sobre los requerimientos y disposiciones que éstos deben cumplir
- Términos de referencia, documento fundamental para la preparación de la propuesta puesto que contiene en marco de referencia en que deberá desarrollarse el proyecto y consecuentemente la propuesta. Los términos de referencia son el documento resultante de la etapa de identificación del proyecto acometida por la Institución financiadora o por un experto/s independiente/s contratado por esta, y su contenido se estructura siempre en torno a la metodología del enfoque del marco lógico, que delimita el objetivo general, objetivo específico y resultados esperados mínimos de partida.
- Organización y metodología de la oferta, que refiere los diversos apartados que obligatoriamente deben incluirse en la propuesta, junto con pautas ocasionales sobre su cumplimentación y formatos que deben necesariamente cumplirse
- Guía para la evaluación, que enumera los criterios de valoración que se seguirán a la hora de calificar las propuestas y la ponderación de cada uno de estos criterios
- Modelo de contrato, que remite al documento que firmará el candidato que resulte adjudicatario, documento para el que cada Institución adopta una plantilla estándar no susceptible de modificación –es un contrato de adhesión verdaderamente- a la que se incorporan como anexo los términos de referencia y la propia propuesta del candidato elegido
- Otros documentos de interés, específicos de cada licitación concreta

La pregunta que suele surgir en ese momento es: ¿por dónde comenzamos? en un primer análisis del Tender dossier podemos recomendar que se desarrollen los siguientes pasos o fases:

FASES

1º LECTURA DETENIDA DEL TENDER DOSSIER

2º EXTRAER LOS DATOS GENERALES DEL PROCESO DE LICITACIÓN

3º IDENTIFICAR EL MODELO DE PRESENTACIÓN DE LA OFERTA

4º CONOCER EL PERFIL DE LOS EXPERTOS CLAVE- KEY EXPERTS

5º ANALIZAR LA GUIA DE EVALUACIÓN

6º REPASAR LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA

Una vez explicado el contenido del Tender dossier y sus elementos más relevantes, después de la primera lectura procede profundizar sobre los siguientes aspectos básicos, relevantes a efectos de comenzar a planificar la preparación de la propuesta:

Lista corta

1. Fecha límite –deadline-
2. Procedimiento de resolución de dudas y reunión de clarificación
3. Subcontratación
4. Contenido de las Ofertas
5. Modelos y formatos obligatorios
6. Documentación administrativa
7. Documentación técnica
8. Expertos clave
9. Presupuesto máximo
10. Requerimientos financieros
11. Otros aspectos de interés

A partir de ahí, ya se debe estar en disposición de definir un primer enfoque y orientación de la oferta, para lo que se ha de definir un responsable de la gestión

de la preparación de la oferta (coordinador de la propuesta) y un responsable de la elaboración de la metodología (que puede ser el propio coordinador si la propuesta versa sobre un tema de su especialidad) contando, además, con personal de apoyo. Cabe destacar la necesidad de trabajar conjuntamente, al unísono, con el objetivo de que todas y cada una de las partes de la oferta se encuentren en consonancia entre sí y el producto resultante sea armónico y homogéneo.

También procede elaborar en este punto una primera estimación del presupuesto, efectuando una primera aproximación a sus componentes y gastos.

Previa la puesta en marcha de la redacción de la propuesta, se han de clarificar puntos tales como la gestión de la propia preparación de la oferta, la responsabilidad sobre las distintas tareas, los plazos, la propuesta de reparto de expertos y áreas que se va a plantear en la reunión de consorcio a los socios, la conveniencia de efectuar una visita para trabajo de campo en el país, la necesidad de incorporar socios locales y subcontratar trabajos específicos, etc, en una labor que se concretará especialmente a partir de la reunión de consorcio.

La convocatoria de una reunión de consorcio resulta esencial antes de adentrarse más en la preparación de la propuesta y de empezar a incurrir en un esfuerzo en términos de inversión y de tiempo, no solamente para fijar el marco de colaboración entre los socios –tanto en la preparación de la propuesta cuanto con vistas a la ejecución posterior- sino para evitar desacuerdos que última instancia pueden llevar a la imposibilidad de concurrir a la licitación.

En la reunión de consorcio hay que atender aspectos relacionados con la preparación de la oferta y aspectos relacionados con la implementación posterior del proyecto. Éstos últimos culminan en la redacción de un Acuerdo de Consorcio (consortium agreement) que hará las veces de libro-guía regulador de la relación entre las partes y de la organización y estructura interna de los ejecutores.

El siguiente punto fundamental es la búsqueda y contratación del equipo de expertos. Los expertos constituyen el eje fundamental de la valoración de la oferta técnica: no es posible ganar una licitación de cooperación internacional para un contrato de servicios sin un buen equipo de expertos.

En una primera aproximación, cabe distinguir entre expertos clave –que

cubren los puestos básicos del proyecto- y expertos para misiones de corto plazo –que generalmente se presentan en forma de pull o grupo de expertos potenciales-. Los expertos claves están acotados por los propios términos de referencia y por las instrucciones de la licitación, que definen además los requerimientos de los perfiles, y se valoran específicamente en la evaluación. Además, no se pueden cambiar con vistas al inicio y primeros pasos de la ejecución, so pena de perder el contrato. Suele tratarse de expertos residentes o de largo plazo que configuran el equipo básico del proyecto. Los expertos que complementan el equipo para las misiones de corta duración se especifican con mayor o menor detalle en el diseño de actividades de la propuesta, y se valoran dentro de la evaluación global de la metodología, pero no se solicita la definición exacta de perfiles y candidatos en tanto que no resulta posible solicitar declaraciones de colaboración ante una eventual misión corta aún pendiente de confirmar o detallar y, por añadidura, pendiente de confirmación de fecha siquiera aproximada.

Los requisitos que los expertos clave deben cumplir son generalmente muy rigurosos, y normalmente se relacionan con:

- Experiencia en el área geográfica donde se ejecutará el proyecto.
- Experiencia en el campo específico de actividad relevante para el desarrollo del cometido del puesto.
- Idiomas (siempre se exige el dominio fluido del idioma del proyecto – que no del país, recordemos-)
- Familiaridad con los procedimientos del organismo financiador (imprescindible en los jefes de equipo y en los jefes de área).
- Número mínimo de años de experiencia global.
- Número mínimo de años de experiencia en un campo específico de actividad o con relación a temas o actividades concretas.
- Formación (titulación) relevante para el desempeño de los trabajos.
- Habilidades y competencias prácticas relativas a tareas representativas del puesto que se va a desempeñar.

La presentación de los curriculum vitae de los expertos ha de realizarse en los formatos estándar establecidos. EuropeAid establece un formato cuya extensión máxima no ha de superar las tres páginas. Este formato es, en

numerosas ocasiones, aceptado por otras instituciones financiadoras.

Los curriculum han de ir acompañados al menos de dos declaraciones: la Declaración de Exclusividad, dónde cada experto clave asume la responsabilidad de trabajar en exclusiva en dicha propuesta, y la Declaración de Disponibilidad, en la que el experto se compromete a estar disponible para el desempeño de sus tareas.

Los trabajos de preparación se completan con la recopilación de información e idealmente con un trabajo de campo, pues nada sustituye a las percepciones e informaciones obtenidas de primera mano sobre el terreno, a partir del contacto con el contexto de intervención y con los propios beneficiarios. En las licitaciones cuyo presupuesto tiene cierta entidad esta visita es imprescindible; en otros casos, las limitaciones presupuestarias condicionan ciertamente su realización. También es cierto que a veces se recurre al socio local para efectuar este trabajo o se recurre a la presencia que ya se pueda tener en la zona, pero conviene insistir en que el coordinador de la propuesta y/o el responsable de la metodología técnica deben, en la medida de lo posible, adquirir ese conocimiento sobre el terreno.

Una vez concluida la labor de recopilación de información, se cierra esta fase de preparación de la propuesta para desembocar en la redacción de la misma, incorporando todas las informaciones, enfoques y estrategias adoptados en esta preparación. Es entonces cuando se acomete la elaboración de lo que es en sí el contenido de la propuesta. Y dentro de este contenido podemos distinguir tres apartados diferenciados:

- Documentación administrativa, esto es, documentos formales o acreditativos exigidos como acreditación de determinados requisitos o aceptaciones. Habilidades y competencias prácticas relativas a tareas representativas del puesto que se va a desempeñar.
- Apartados que cabe denominar “generales”, puesto que contextualizan, sin que sea requerida para su redacción una especialización técnica, los elementos más relevantes de la propuesta con relación a aspectos como los antecedentes, el consorcio, los puntos clave, los expertos, el enfoque de la propuesta o el avance de la coordinación o gestión posterior en caso de resultar adjudicatario
- Apartados técnicos, es decir, aquellos directamente relacionados con la matriz de planificación del proyecto y el detalle de las actividades

propuestas, apartados para cuya redacción sí es indispensable un dominio técnico de los temas a que hace alusión la propuesta

A la hora de elaborar el índice de la propuesta deben considerarse, en primer lugar, los contenidos mínimos obligatorios exigidos en la documentación del Tender dossier. El índice que proponemos a continuación ya incluye los contenidos mínimos exigidos más habituales, e incorpora otros apartados básicos que entendemos no debería faltar. Sobre este índice pueden añadirse detalles y nuevas ideas, pero se trata de una estructura central contrastada que funciona y que comprende aquello que se pide en este tipo de ofertas. Este índice comprende tanto los apartados que antes calificamos como generales cuanto los apartados técnicos. A ellos hay que añadir, con las declaraciones al inicio y el resto de la documentación como anexo, los documentos administrativos, que sí son más particulares de cada propuesta concreta.

El índice propuesto sería el que sigue:

1. Antecedentes: contexto y necesidad del proyecto
2. Comentarios a los Términos de Referencia
3. Enfoque general de la propuesta
4. Descripción del Consorcio
5. Aspectos clave del proyecto (key issues)
6. Hipótesis y riesgos
7. Aspectos fundamentales de la propuesta
8. Metodología técnica (plan de trabajo)
9. Marco lógico/ Matriz de Planificación del proyecto
10. Actividades e informes (cuadro)
11. Calendario de expertos y asignaciones
12. Coordinación del proyecto: backstopping
13. Distribución de tareas entre los miembros del Consorcio
14. Logística (en su caso)
15. Descripción del equipo de expertos

Por último, se llega a la elaboración de la oferta financiera, elaboración que presenta más dificultades prácticas que conceptuales. La mayoría de las licitaciones determinan un formato específico al cual debe ajustarse la presentación del presupuesto y de las eventuales restantes informaciones financieras que se solicitan. Desde un punto de vista metodológico, completar estos formatos no es nada difícil: la dificultad realmente estriba en determinar la cuantificación específica para los diferentes recursos. Estos formatos

varían en función de las diferentes instituciones financiadoras y suelen ser homogéneos y estándar.

El punto de partida para la elaboración del presupuesto es siempre el diseño de actividades. A partir de estas actividades se determinarán los recursos humanos y materiales que son necesarios para llevarlas a cabo. Y a ellos habrá que añadir los recursos generales del proyecto, no asociados a ninguna actividad específica.

Una vez se dispone de esta primera cuantificación, que constituye lo que podríamos denominar el presupuesto interno del proyecto, habrá por una parte que incorporar los márgenes que se desean aplicar sobre ciertos conceptos – diferencia entre lo que realmente costarán y la cuantificación que se incluirá en la oferta a modo de precio de venta y de referencia para la facturación posterior- y por otra que clasificar los distintos gastos en función de las categorías generales que se soliciten en el formato, pues los presupuestos se ordenan por tipología de costes y no solo por actividades en una imprescindible apuesta por la homogeneización que permita la comparación entre diferentes candidatos que proponen actividades diferentes.

Por último, en muchas licitaciones se solicita también una previsión de flujos de caja, que implica relacionar el presupuesto con el cronograma de ejecución –ya que este último determina el ritmo de aplicación de los recursos y en consecuencia de la propia aplicación de fondos-. El objetivo de este documento de previsión de flujos de caja es concienciar a los candidatos de las eventuales necesidades de financiación que tendrán que afrontar en función de las necesidades de tesorería, ya que la facturación nunca es continua –de hecho lo más habitual es que se facture cada tres meses-, lo que implica que determinados desembolsos (billetes de avión, anticipo de dietas, alquileres....etc) que tienen lugar en un momento determinado no van a ser reintegrados hasta que no transcurra el período correspondiente para la facturación. Precisamente por tal circunstancia, y para evitar lo que sería un anticipo de tesorería bastante gravoso al momento de comenzar el proyecto, que es cuando se efectúan los desembolsos para poner en marcha equipos o infraestructura, se suele contemplar la concesión de un anticipo, contra aval, que permite mitigar esta dificultad de financiación ab initio.

ENFOQUES TRANSVERSALES DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

MEDIO AMBIENTE Y SOSTENIBILIDAD

JORGE ANTONIO QUINDIMIL LÓPEZ

Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de A Coruña.

Master en Estudios de la Unión Europea y Diploma de Estudios Avanzados por la Universidad de A Coruña (2000).

Miembro del Grupo de Trabajo sobre Derechos

Humanos “El margen de apreciación en el Sistema Interamericano de derechos humanos” de la Sociedad Latinoamericana de Derecho Internacional, miembro de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, miembro de la Asociación Española de Derecho Europeo y miembro de la Association Internationale de Droit de la Mer.

jorge@udc.es

El desarrollo sostenible (DS) se ha convertido en el pilar central del desarrollo a nivel mundial. El último Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2015) lo ha calificado como “un elemento central del paradigma del desarrollo humano”, destacando el factor intergeneracional que le caracteriza: “el desarrollo afecta a toda la población mundial, tanto en el momento presente como en el futuro”.

Sin embargo, el concepto de desarrollo sostenible, elemento central del desarrollo a escala universal, es relativamente reciente. Se hará un recorrido a través de la evolución de la integración del factor medioambiental en el concepto de desarrollo a través de la acción clave de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para luego ir descendiendo a la situación actual de la cuestión a nivel regional, con la Unión Europea (UE), y a nivel nacional, a través del papel de la cooperación española.

Los principales avances en la relación entre las políticas de cooperación al desarrollo y la protección del medioambiente se producen en plena sociedad internacional contemporánea, esto es, después de la segunda guerra mundial y tras la creación de la ONU. Hasta entonces, había una despreocupación general por las cuestiones medioambientales, debido a múltiples factores: crecimiento demográfico moderado, escaso impacto de la actividad humana sobre el medio, explotación limitada de los recursos, etc. En otras palabras, no había superpoblación, ni crecimiento exponencial de la actividad industrial, ni desarrollo tecnológico suficientes como para poner en riesgo los recursos naturales ni las especies. Con todo, pueden encontrarse algunas medidas puntuales de protección del medio ambiente ya desde el siglo XIX, gracias a ciertos tratados internacionales para la protección de ciertas especies (peces, pájaros o focas) o de ríos internacionales, y a las primeras sentencias de tribunales arbitrales internacionales.

Habrá que esperar a la creación de la ONU para que se inicie, primero, la acción universal para la protección del medioambiente y, luego, para su integración en las políticas de desarrollo dando lugar al nacimiento del “desarrollo sostenible”.

Si bien la propia Carta de las Naciones Unidas (1945) no contenía ninguna previsión específica para la protección del medioambiente, sus propósitos, sus principios y su sistema institucional se pusieron al servicio de ese objetivo. La primera gran acción tuvo lugar en 1949 con la celebración en Nueva York de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la conservación y utilización de los recursos, que permitió la suscripción progresiva de tratados internacionales en la materia. Sin embargo, más importante todavía sería la Conferencia de la UNESCO sobre la Biosfera, celebrada en París en

1968, pues se trata de la primera vez que se concibe una visión global de la protección del medioambiente a escala universal. Esta conferencia dio pie a que la ONU convocase la histórica Conferencia sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, cuya Declaración es considerada un hito en la protección universal del medio ambiente al ser la primera vez que se vincula el medio ambiente con el desarrollo: “La protección y mejoramiento del medio humano [...] es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero [...] En países en desarrollo, la mayoría de problemas ambientales son causados por subdesarrollo”. Fue también la primera vez que se puso de manifiesto el enfrentamiento entre las dos posturas diametralmente opuestas: la de los países desarrollados, preocupados por el medioambiente; y la de los países en desarrollo, preocupados por el desarrollo a cualquier precio, considerando que el deterioro del medio ambiente no es culpa suya y defendiendo su derecho a desarrollarse. Entre sus principales resultados de la Conferencia se encuentra la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que durante la década siguiente fue impulsando avances como el Simposio sobre Modelos de Utilización de Recursos, Medio Ambiente y Estrategia de Desarrollo (Cocoyoc, 1974), la Conferencia sobre Asentamientos Humanos (Vancouver, 1976), un Proyecto de principios de conducta en materia de medio ambiente (PNUMA, 1978), la Carta Mundial de la Naturaleza (AGNU, 1982) o el importante Programa de Montevideo para el Desarrollo y la Revisión Periódica del Derecho Ambiental Internacional (PNUMA, 1982) que está en la base de las negociaciones del Tratado de Viena sobre la Capa de Ozono (1985) y del correspondiente Protocolo de Montreal sobre la Protección de la Capa de Ozono (1987).

Cumplida la primera década tras la Conferencia de 1982, la ONU lleva a cabo un importante impulso institucional con la creación de la Comisión sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CMAD) (1983), que será determinante para dos de los mayores hitos del desarrollo sostenible: el Informe Brundtland (1987) y la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992).

El Informe Brundtland, presentado por la CMAD en 1987, bajo el título “Nuestro Futuro Común”, es un documento de importancia capital, pues crea el concepto de “desarrollo sostenible” convirtiendo en inseparables el medio ambiente y el desarrollo, y establece la necesidad de una acción global en favor de la sostenibilidad, que implique a países desarrollados y en desarrollo, y a actores públicos y privados, locales, regionales, nacionales e internacionales. El Informe define el “desarrollo sostenible” como “aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.

El Informe presenta los principales problemas ambientales (crecimiento demográfico, deuda externa, sobreexplotación de recursos, deforestación, extinción de especies), así como las principales soluciones (distribución más equitativa de recursos, modificación de pautas de producción y consumo, eliminación de pobreza, ayudas económicas, transferencia de tecnología).

Precisamente por todo ello, el Informe se convierte en el eje central de la histórica Cumbre de la Tierra o Cumbre de Río de 1992, en la que se aprueba la Declaración de Río (27 principios) y el Programa de Acción (“Programa 21”). Ese mismo año, se adoptan la Convención Marco sobre Cambio Climático y el Convenio sobre Diversidad Biológica, y se sientan las bases para las negociaciones de la Convención de lucha contra la desertificación (1994). La Declaración de Río recoge el desarrollo sostenible en su tercer principio (“El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”) y a continuación señala que “[a] fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medioambiente debe formar parte integrante del proceso de desarrollo y no puede considerarse de forma aislada” (Principio 4). Si bien la Cumbre de Río constituyó un revulsivo a nivel internacional, su impacto estuvo por debajo de lo esperado. Se considera que el Programa 21 fue un buen plan que tuvo una débil implementación (Informe SGNU 2002).

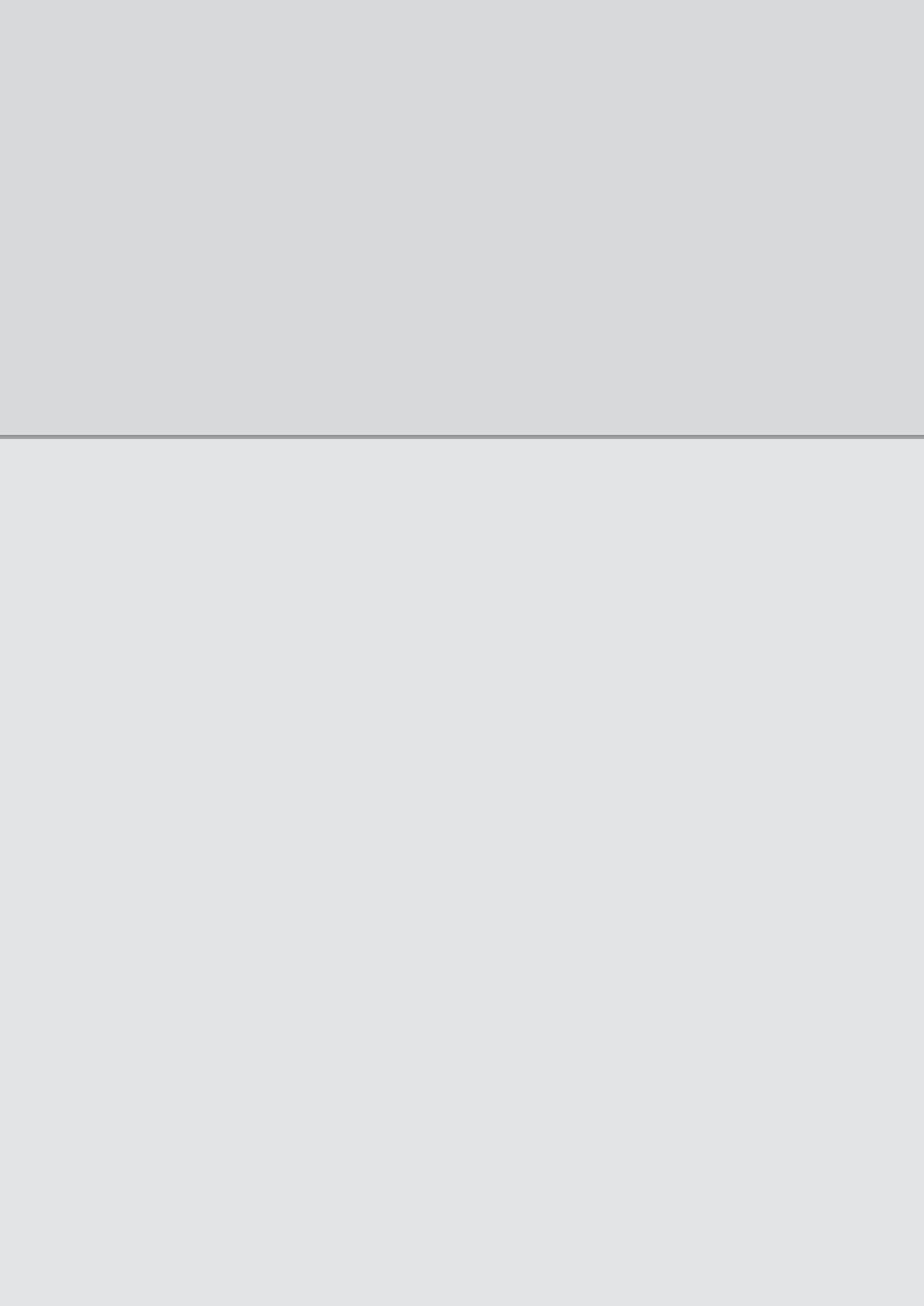
El último hito en materia de desarrollo sostenible a escala universal se concretó en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que vinieron a sustituir a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La necesidad de mirar más allá de los ODM se planteó en la Cumbre Río + 20 (2012), llegando al acuerdo de formular una agenda post 2015, que era la fecha de vigencia de los ODM. Los resultados del Grupo de Trabajo Abierto creado al efecto se plasmaron en la llamada Agenda 2030, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas bajo el nombre “Transformando nuestro mundo: La Agenda de Desarrollo Sostenible de 2030” (septiembre 2015). Los ODS son 17 y a través de ellos se pretenden alcanzar 169 metas. Se trata de más objetivos que los ODM (8), más ambiciosos (se persigue erradicar la pobreza, en lugar de reducirla), con un mayor peso ambiental y de alcance universal, pues se dirigen a todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo.

En la actualidad, tanto la UE como la cooperación española están trabajando para adaptarse a los nuevos objetivos de reciente adopción, del mismo modo que siempre se han venido adaptando a los sucesivos avances producidos a escala universal. En el caso de la UE, se vinieron adoptando desde 2013 diversos documentos COM y Conclusiones del Consejo preparando el escenario de la agenda post 2015. La Comisión ha incluido la cuestión en su programa de trabajo para 2016 y se está trabajando para adoptar un nuevo enfoque que permite adecuar la acción de la UE a los ODS, replanteando todas sus

estrategias, acciones y programas.

Finalmente, por lo que se refiere a la cooperación española, la situación es, en parte, similar a la de la UE, pues la adopción de los ODS exige un nuevo enfoque. Sin embargo, en el caso de España hay que contar con el factor añadido de la carencia de gobierno durante casi un año, lo que ha causado importantes desajustes. En particular, está pendiente la adopción de un nuevo Plan Director de la Cooperación Española que suceda al actualmente vigente (IV, 2013-2016). De acuerdo con el actual, “[l]a integración de la variable ambiental de manera transversal – incluida la gestión sostenible del capital natural y la lucha contra el cambio climático – en todas las intervenciones y ámbitos, haciendo de ella un requisito imprescindible para la financiación de los proyectos”.

Asimismo, la importancia de los ODS así como la nueva situación política española requerirían la generación de nuevos consensos en torno a la propia Ley de Cooperación Internacional para el desarrollo, al Plan Estratégico de la AECID (2014-2017) y a la Estrategia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Cooperación Española. Por último, debe destacarse la reciente aprobación de la Guía de transversalización del medio ambiente y del cambio climático (2015) como herramienta imprescindible para los actores de la cooperación.



UNA APROXIMACIÓN A LA GESTIÓN DE LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

MANUEL GÓMEZ GALÁN

Doctor en Derecho, especializado en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Diplomado por la Universidad de Lovaina y Postgraduado en Sociología del Desarrollo.

Coordinador de proyectos en diversos países de América Latina y África.

Director de cursos de postgrado sobre cooperación para el desarrollo y profesor de cooperación internacional en diversas universidades europeas y americanas.

Ha sido asesor de la Comisión Europea durante diez años y Vocal Experto en el Consejo de Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores de España.

Director general de la Fundación CIDEAL.

mgalan@cideal.org

Antes de entrar en el contenido de los programas y proyectos, conviene recordar la premisa que hace posible su puesta en práctica. Para que pueda existir cooperación internacional al desarrollo es necesaria una convergencia previa entre los planteamientos de desarrollo de los socios receptores, es decir, de los países llamados del Sur, y los planteamientos de cooperación internacional de los socios donantes. Si no se da cierto grado de convergencia entre unos y otros criterios, tanto entre actores públicos como entre actores privados, no existirá la base necesaria para que puedan llevarse a cabo las actuaciones de cooperación.

De ahí, que lo que primero que haya que confirmar es si existe esa coincidencia, que es la que va a permitir que se haga realidad el concepto de “partenariado”, esa puesta en común entre socios para llevar a cabo una tarea que acuerden realizar conjuntamente.

Cooperar supone hacer algo juntos. Cooperar para el desarrollo es recorrer a la par un camino estando de acuerdo en el objetivo de desarrollo al que se quiere llegar y en el itinerario que se quiere seguir conjuntamente para lograrlo. Esta convergencia inicial es lo que va a permitir la aplicación de los diferentes instrumentos de cooperación al desarrollo, entre los cuales se encuentran los programas y proyectos.

Vamos a referirnos a uno de esos instrumentos: los proyectos y programas. Para eso comenzaremos por establecer una definición de proyecto que nos ayude a conocer mejor las características de este instrumento. Aunque a lo largo de este texto nos refiramos unas veces a programas y proyectos y otras únicamente a proyectos, utilizamos ambas denominaciones de forma indistinta como unidades de intervención con unos rasgos comunes que son los que caracterizan este instrumento. La diferencia entre programas y proyectos es, como veremos, básicamente de amplitud, ya que sus características como acciones planificadas de cooperación conforme a una metodología común son las mismas.

La definición que vamos a utilizar es la definición de proyecto de la Cooperación Técnica Alemana (GIZ). Es una definición clásica que resulta de utilidad para destacar las notas que caracterizan a un proyecto de cooperación al desarrollo y que lo distinguen de otras actuaciones de cooperación que no pueden ser calificadas de proyectos.

Se entiende por proyecto de cooperación al desarrollo, una tarea innovadora, que tiene un objetivo definido, debe ser efectuada en un período, en una zona

geográfica delimitada y para un grupo de beneficiarios, solucionando de esta manera problemas específicos, o mejorando una situación mediante relaciones de cooperación entre personas y actores sociales del entorno local y externos al mismo. La tarea principal es capacitar a las personas e instituciones participantes en el proyecto, para que ellas puedan continuar las labores en forma independiente y resolver por sí mismas los problemas que surjan después de concluir la fase de apoyo externo. (Fuente: GIZ)

Si glosamos los principales rasgos que contiene la anterior definición podemos decir que un proyecto de cooperación al desarrollo, y ésta sería su primera característica, ha de ser una tarea innovadora, es decir, tiene que transformar la realidad, si no transforma la realidad no podríamos calificarlo como un proyecto de ayuda al desarrollo. La segunda nota es que ha de tener un objetivo definido, no pretende transformar la realidad sin más, sino que pretende transformarla para alcanzar un objetivo que debe estar determinado con anterioridad a la ejecución del proyecto. La tercera nota es que debe ser puesto en práctica durante un período determinado, es decir, tiene unos límites temporales. La cuarta, que debe ser ejecutado en una zona geográfica determinada, tiene también por tanto límites espaciales, límites geográficos que delimitan su área de intervención. Y tiene que ir destinado, y aquí tendríamos la quinta nota, a un colectivo de personas a las que llamamos beneficiarios, destinatarios, grupo meta o grupo objetivo, que son aquellos para los que se realiza el proyecto, aquellos para quienes se intenta alcanzar el objetivo que da lugar a que se ponga en marcha el proyecto. Si se pretende transformar la realidad para alcanzar dicho objetivo es porque a través de éste se podrán solucionar problemas específicos o mejorar la situación de ese colectivo de personas, los beneficiarios, que, como decimos, constituyen la razón de ser del proyecto.

A estas características habría que incorporar otra más, y en este sentido la GIZ añade: “la tarea principal es capacitar a las personas e instituciones participantes en el proyecto para que ellas puedan continuar las labores en forma independiente y resolver por sí mismas los problemas que surjan después de concluir la fase de apoyo externo”. Se está refiriendo con ello a un concepto fundamental en cooperación al desarrollo y concretamente en programas y proyectos: el concepto de sostenibilidad. Un proyecto además debe ser sostenible, ha de perdurar en el tiempo, debe tener la capacidad de que sus efectos positivos se mantengan una vez haya finalizado el apoyo de la cooperación internacional, es decir, una vez haya concluido su periodo de ejecución.

Vista esta definición, conviene ir familiarizándose con el proyecto del modo como se nos presenta en la práctica, es decir, de forma dinámica, en movimiento. Para concebir tanto conceptualmente como visualmente un programa o proyecto de una manera adecuada, tenemos que concebirlo como un ciclo. Un proyecto es una actuación que implica un itinerario a través del cual se recorren determinadas etapas. La figura 1 que aparece a continuación nos ayudará a representarnos de forma gráfica el ciclo del proyecto.



Figura1: El ciclo del proyecto
Fuente: Gomez Galán y Sainz Ollero

Los programas y proyectos, como podemos ver en la Figura 1, cuentan con cuatro etapas centrales y dos etapas circundantes. Las cuatro etapas o fases centrales son la de identificación, la de diseño, la de ejecución y seguimiento y la de evaluación. Y las dos etapas circundantes son la etapa de planificación, previa al inicio del ciclo del proyecto, y la etapa de financiación, en la cual se han de gestionar y asegurar los recursos necesarios para ejecutar la acción. De ahí que la fase de planificación estratégica se encuentre con anterioridad a la identificación, y la fase de financiación se sitúe una vez que se dispone del documento del proyecto y previamente al comienzo de la ejecución, donde conocidas ya las características del

programa o proyecto que se va a realizar, debemos gestionar la financiación del mismo, asegurando los recursos que se van a necesitar para ejecutarlo.

La Gestión del Ciclo del Proyecto (GCP) es una metodología que va dirigida a planificar las intervenciones y está constituida por un conjunto de técnicas con una unidad de propósito que es dotar a los programas y proyectos del

fundamento técnico y solidez suficientes para que consigan sus objetivos, es decir, para que tengan éxito obteniendo lo que se proponen y para que, en lo posible, resulten además sostenibles.

La GCP se ha ido configurando a lo largo de un proceso temporal. Originalmente no nace en el sector de la cooperación al desarrollo, sino que proviene del mundo empresarial y ha ido enriqueciéndose progresivamente con sucesivas aportaciones provenientes de diferentes ámbitos. El primer elemento de la GCP fue la Matriz de Planificación. Algo después, recibió los aportes de los círculos de calidad japoneses que la enriquecieron con los diagramas del árbol de problemas y del árbol de objetivos. Más adelante, en los años ochenta, la GTZ alemana la adaptó y completó en lo que denominó el método ZOPP (Planificación de Proyectos Orientada por Objetivos). Unos años más tarde fue la Comisión Europea la que, con la denominación de Enfoque Integrado, asumió esta metodología en los proyectos de cooperación al desarrollo que ejecutaba o que financiaba. Y más recientemente se han ido también incorporando al método algunos planteamientos de la llamada Gestión Basada en Resultados. El conjunto de estos aportes ha ido permitiendo adaptar y enriquecer el método, el cual, y éste es uno de los rasgos que lo caracterizan, continúa abierto a mejoras e innovaciones que le permitan llevar a cabo con mayor precisión sus propósitos.

Lo que básicamente pretende la GCP es que las intervenciones que se lleven a cabo sean intervenciones que consigan lo que pretenden. En definitiva, aspira a reducir la incertidumbre. Lo que pretende la GCP es reducir al máximo las posibilidades de error y maximizar las probabilidades de acierto en las diferentes decisiones que conlleva siempre un programa o un proyecto, tanto en su identificación, diseño o ejecución, como en la decisión de financiarlo o en cualquier otra que afecte a la intervención. De ahí que lo que busca el método es asegurar en lo posible que lo que se va a hacer es lo más adecuado en cada caso y, a la par, que se pueda explicar por qué se va a hacer de esa manera y por qué se han tomado unas decisiones y no otras a quienes estén interesados en saberlo, sean éstos quienes financian o apoyan la intervención o sean cualesquiera otros interesados en conocer la razón de ser y los previsibles efectos que la acción traerá consigo.

Dicho esto, vamos ahora a ver, de una forma general, cuál es el contenido de las diferentes etapas que componen el ciclo del programa o proyecto y el significado de las mismas. Como decíamos, hay cuatro etapas o fases centrales y dos etapas circundantes; las fases circundantes son externas al ciclo del proyecto como tal, pero son también necesarias para que éste pueda llevarse a cabo.

La primera etapa, de carácter circundante, es la que llamamos “planificación”, y es una etapa externa en el ciclo, como podemos ver en la Figura 1.

La planificación es el marco previo en el que se sitúan los programas o proyectos. Dicho marco se estructura a través de los diferentes niveles de planificación (políticas, planes programas y proyectos). Se parte de una planificación amplia, de carácter estratégico, correspondiente a las políticas de cooperación, para ir concretándola progresivamente de mayor a menor hasta llegar a las intervenciones más sencillas que son los proyectos. Las políticas se desagregan en planes, los planes a su vez en programas y los programas en proyectos. O dicho a la inversa, varios proyectos constituyen un programa, varios programas constituyen un plan y varios planes configuran una política.

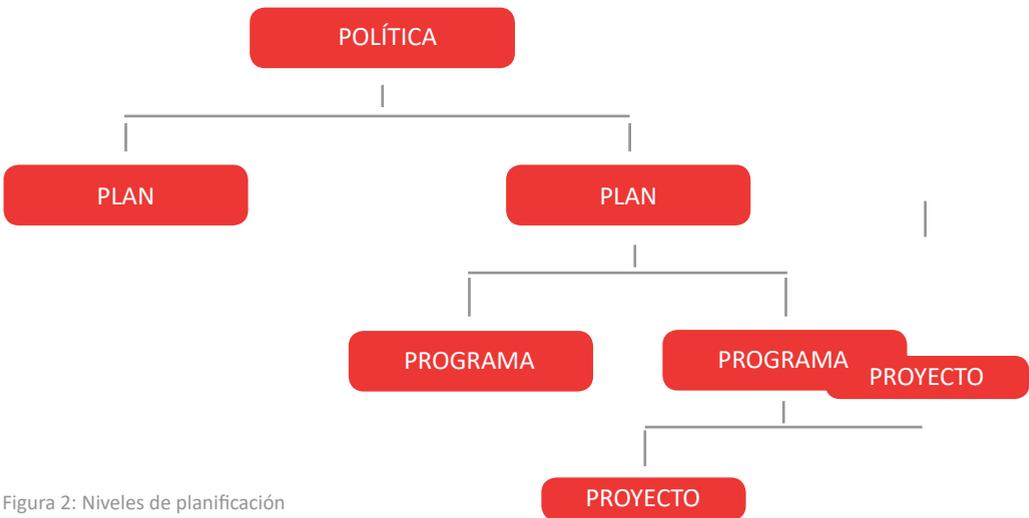


Figura 2: Niveles de planificación
Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, para ejecutar un proyecto, es decir, para comenzar a identificarlo y diseñarlo, no solamente hace falta que el proyecto sea la consecuencia de esta lógica de planificación, de los niveles que vemos en la Figura 2. Además de responder a una lógica estratégica, es decir, de responder a los contenidos de políticas, planes y programas, los proyectos también deben ser, de abajo hacia arriba, la expresión de una necesidad concreta. Un proyecto no es únicamente la plasmación de una estrategia; además de esto, debe ser la forma de hacer frente a una necesidad concreta sentida por los futuros destinatarios de la intervención. Precisamente para que el proyecto pueda ser suficientemente sólido, superar las dificultades que se presenten en su ejecución, conseguir el objetivo propuesto y continuar manteniendo efectos en el tiempo,

es necesario que sus beneficiarios se apropien de él desde el principio. Y para ello no hay otro camino que la participación de los beneficiarios en su identificación desde el primer momento, para que lo consideren su propio proyecto. Es necesario por eso que la apropiación se dé desde el comienzo de la fase de identificación con los propios beneficiarios de la intervención.



Figura 3. Escenario para el inicio de un proyecto de cooperación internacional.

Fuente: Elaboración propia

Situado ya el proyecto en ese escenario de partida, podemos ahora exponer cuáles son los contenidos de las cuatro etapas centrales que lo componen y de la otra etapa externa aún no descrita, la etapa de financiación. Comencemos por la primera de estas fases, la de identificación.

El nacimiento del proyecto como tal se sitúa al inicio de la etapa de identificación. En esta etapa básicamente se ha de responder a las siguientes preguntas: ¿qué pasa?, ¿por qué pasa?, ¿a quién le pasa? y ¿cómo se puede solucionar? Es decir, deberemos contestar a estas cuatro preguntas a través de los diferentes pasos previstos en la fase de identificación que son el análisis de participación, el análisis de problemas, el análisis de objetivos y el análisis de alternativas.

Una vez que conozcamos la respuesta a estas preguntas aplicando las técnicas de la GCP correspondientes a los cuatro análisis mencionados, tendremos ya identificada la futura intervención. Hará falta ahora diseñarla, es decir, darle forma, configurarla, estructurarla, pero ya contaríamos para ello con el diagnóstico que nos va a permitir pasar a la etapa siguiente: la fase de diseño.

En la fase de diseño contestaremos a otras preguntas. En este caso se responderá a: ¿qué pretendemos con el proyecto?, ¿para qué queremos llevarlo a cabo?, ¿cómo vamos a llevarlo a efecto? y ¿con qué vamos a ejecutarlo?, es decir, responderemos a las preguntas ¿para qué?, ¿qué?, ¿cómo? y ¿con qué?, y la respuesta a cada una de ellas dará lugar a los elementos constitutivos de ese programa o proyecto.

La respuesta a la pregunta “¿para qué?” será lo que llamaremos el Objetivo General del proyecto; la pregunta “¿qué?” nos dará como respuesta el Objetivo Específico, la pregunta “¿cómo?” dará lugar a los Resultados y a las Actividades del proyecto, y la pregunta “¿con qué?” a los Recursos necesarios para llevar a cabo la intervención.

Estas respuestas constituyen los elementos básicos de un programa o proyecto los cuales, relacionados entre sí, configurarán la columna vertebral del mismo. Mediante los pasos correspondientes a la aplicación del método dichos elementos quedarán estructurados de una forma lógica. Esa forma quedará desplegada del modo siguiente: para contribuir al Objetivo General se habrá de alcanzar el Objetivo Específico, para ello se deberán conseguir los resultados, y para obtenerlos se deberán llevar a cabo determinadas Actividades, para lo cual será necesario emplear ciertos Recursos. O dicho a la inversa, de abajo hacia arriba, empleando determinados Recursos podremos ejecutar unas Actividades, a través de las cuales lograremos unos Resultados, mediante los que alcanzaremos el Objetivo Específico que a su vez contribuirá al Objetivo General u objetivo de desarrollo más amplio por encima de esa intervención.

De estos elementos que acabamos de expresar el más significativo, el que más caracteriza a la intervención es el Objetivo Específico. Podemos decir que el carácter, la personalidad de un programa o proyecto, viene dada por su Objetivo Específico. Según sea el Objetivo Específico será la intervención. Por ello, durante la ejecución de un proyecto puede producirse a veces la necesidad de introducir ajustes o modificaciones en las actividades, a veces en el presupuesto, y en algún caso puede ser también necesario modificar algún resultado a alcanzar. Ahora bien, no podríamos de igual modo modificar el Objetivo Específico, porque en ese caso nos encontraríamos ante un proyecto diferente, se convertiría por tanto en otra intervención.

Hay que tener presente que los elementos que constituyen la columna vertebral del proyecto son funcionales en relación con el Objetivo Específico, es decir, son medios para alcanzar y asegurar la obtención del propósito del proyecto, que es precisamente el Objetivo Específico de la intervención.

En esta etapa de diseño además de estructurar los elementos básicos del proyecto, se realizará la “programación de actividades”, es decir, el cronograma del proyecto que es la plasmación en el tiempo de las actividades previstas durante la ejecución. Se realizará la “programación de recursos” que es la expresión numérica del coste que tienen los recursos necesarios para llevar a cabo las actividades previstas. A lo que seguirá un penúltimo paso, el análisis de sostenibilidad” o “análisis de viabilidad futura”, que es el análisis de los factores que aseguran que el proyecto va a ser sostenible. Finalmente, el último paso de la etapa de diseño será la elaboración del “documento de proyecto”, donde se recogen y sintetizan mediante la formulación correspondiente los contenidos en los que se han ido concretando todos los pasos anteriores de la identificación y del diseño.

El diseño de un proyecto desemboca por tanto en el documento de proyecto. Este documento es la consecuencia directa de todo el trabajo que se ha venido haciendo a través del diseño y, previamente, de la identificación. Por tanto, el documento de proyecto es algo que, por así decirlo, cae por su propio peso, ya que llegados a este momento sólo habrá que recoger y ordenar los productos generados en los diferentes pasos que se han dado anteriormente.

Una vez que se disponga del documento de proyecto, se tratará de llevarlo a la práctica en la etapa siguiente: la fase de “ejecución y seguimiento”. Pero no sólo servirá como guía para la acción, para la materialización de la intervención, también servirá como documento descriptivo y justificativo de lo que se quiere hacer, de por qué se desea transformar esa realidad, de qué es lo que se aspira a conseguir con ello, y cómo y con qué pretendemos hacerlo. Es decir, servirá como medio de conocimiento para facilitar las gestiones necesarias que permitirán, o formalizarán en su caso, la financiación del proyecto.

Por tanto, la etapa que ahora sigue, antes de pasar a la fase de ejecución, es una etapa circundante o externa que llamamos “financiación”. A través de ella habrá que asegurar de las fuentes de cooperación internacional la financiación externa que se pretende obtener para el proyecto, o bien habrá que complementar los recursos de los promotores del proyecto con aquellos de los que todavía no se dispone para poder así llevar a cabo todas las actividades que requiere la ejecución. Es decir, habrá que obtener la financiación necesaria. Una vez asegurada ésta, y con ella consecuentemente los recursos, éstos se emplearán en llevar a la práctica el documento del proyecto, es decir, en ejecutar la intervención. Con esto entraremos en la etapa siguiente del ciclo que es la de “ejecución y seguimiento”.

La fase de ejecución y seguimiento se compone de varios pasos como podemos ver en la Figura 1. El primero de ellos es el que llamamos Plan de Ejecución o Plan Operativo, que consiste básicamente en concretar con detalle cada uno de los periodos anuales en los que se divide la intervención. Si estuviéramos ante un proyecto de una duración prevista de tres años, por ejemplo, se necesitará un plan operativo previo para cada uno de los tres períodos anuales.

El Plan Operativo, por tanto, al ser casi siempre de carácter anual, implica ajustar los contenidos del conjunto del documento del proyecto a cada uno de los años en los que está prevista la ejecución, detallándolos en relación con cada período anual y adaptando cuando sea necesario el documento inicial del proyecto a los cambios o transformaciones que ha experimentado la realidad sobre la cual se va a actuar.

Es decir, cada Plan Operativo permite adecuar el documento inicial de proyecto a los nuevos elementos que no pudieron ser tenidos en cuenta cuando se realizaron la identificación y el diseño porque entonces aún no existían, pero que han aparecido con posterioridad. Sabemos que la realidad es dinámica por naturaleza, y del mismo modo que intervenimos sobre la realidad mediante el proyecto para transformarla, esa misma realidad, es decir, el contexto donde se ejecuta el proyecto, también incide e interactúa con la intervención, trayendo consigo efectos que debemos tener en cuenta a la hora de conseguir lo que pretendemos, que no es otra cosa que alcanzar el Objetivo Específico. Una vez elaborados los correspondientes Planes Operativos con anterioridad a cada periodo anual, se llevará a cabo la ejecución material de las operaciones, que supone llevar a la práctica el contenido del documento de proyecto y de cada uno de los planes operativos en los que éste se ha detallado y concretado.

De manera simultánea a la ejecución del proyecto, es decir, a la realización de las operaciones materiales, se llevan a cabo las tareas correspondientes al seguimiento, de ahí que esta fase se denomine “ejecución y seguimiento”. El seguimiento de un proyecto es básicamente la comprobación de que lo que se está haciendo se corresponde con lo que está previsto en el documento de proyecto y en los planes operativos. Es decir, se trata de acompañar al proyecto, de monitorear las actuaciones para asegurar que lo que se está haciendo es adecuado, en la medida en que tiene que responder tanto al texto del proyecto como al gasto previsto en el presupuesto aprobado.

De ahí que el seguimiento tenga una doble dimensión: seguimiento de carácter técnico, referido al acompañamiento de actividades y resultados de la intervención, y seguimiento de carácter financiero-contable, que es el monitoreo del gasto, la comprobación de que el gasto que se está llevando a cabo coincide con el gasto previsto en el presupuesto del proyecto y que los documentos justificativos derivados de éste son documentos formalmente correctos según las normas exigibles en materia de contabilidad. Pues bien, estas dos dimensiones -la técnica y la financiero-contable- se van recogiendo en los denominados informes de seguimiento, que son documentos elaborados para reflejar el estado en el que el proyecto se encuentra a lo largo de su ejecución. Por eso los informes de seguimiento son una herramienta de conocimiento del estado del proyecto durante la etapa de ejecución, y finalmente cuando el proyecto ha finalizado esta etapa, el último informe de seguimiento es una herramienta que da cuenta de lo que el proyecto en su conjunto ha realizado.

Concluida la etapa de ejecución y seguimiento, la etapa siguiente es la etapa de “evaluación”. Ahora bien, cuando hablamos de evaluación no la circunscribimos únicamente a una etapa -la cuarta etapa del ciclo del proyecto-, sino que en

realidad la evaluación acompaña todo el ciclo de la intervención. Al basarse la GCP en el principio acción-reflexión-acción, se están permanentemente contrastando con la realidad los pasos que se van dando y las decisiones que se toman. Esto permite seguir avanzando por el camino emprendido cuando la realidad confirma la validez de las decisiones iniciales y, cuando esto último no sucede, adaptar esas decisiones a lo que la realidad vaya indicando. De ahí que se estén contrastando

empíricamente, es decir, evaluando en cierto sentido, los diferentes pasos que se dan para asegurarse de que el proyecto durante su recorrido avanza de forma conveniente.

La evaluación recibe distintas denominaciones según el momento en que se lleve a cabo. Si se realiza al final de la etapa de diseño, es decir, antes de comenzar la ejecución del proyecto, recibe el nombre de “evaluación ex-ante” o también de “apreciación”. Si se realiza durante la etapa de ejecución y seguimiento suele llamarse “evaluación simultánea” o “evaluación intermedia”. Si se lleva a cabo en el momento en el que concluye la etapa de ejecución se llama “evaluación final”. Si, finalizada la ejecución, se deja transcurrir cierto tiempo para poder apreciar mejor los efectos que el proyecto ha obtenido, recibirá el nombre de “evaluación posterior” o “evaluación ex-post”. En cualquier caso, la evaluación debe tener en

cuenta, al menos, cinco criterios fundamentales que se aplican en todas las evaluaciones. Dichos criterios, que no son los únicos pero que resultan básicos en cualquier evaluación, son

los que aparecen en la Figura 1 y son los siguientes: análisis de la pertinencia, de la eficiencia,

de la eficacia, del impacto y de la viabilidad futura del proyecto.

El criterio de pertinencia se refiere básicamente a la adecuación del proyecto a las políticas de desarrollo del socio receptor y a las políticas de cooperación del donante, es decir, que se adecue tanto a lo que el país del Sur necesita para poder llevar a cabo sus objetivos de desarrollo como a los criterios que el donante considera adecuados para llevar a efecto la ayuda al desarrollo. Pero, además, la pertinencia se refiere también, y no puede olvidarse esta otra dimensión de la misma, a la adecuación del proyecto con las necesidades sentidas por los destinatarios de la intervención, dado que en definitiva un proyecto de cooperación es una respuesta que se da a unas necesidades o a unos problemas de un grupo humano o institución de un país en desarrollo que a través del proyecto dispondrá de la capacidad transformadora para poder mejorar su situación.

El siguiente de los criterios que se aplica en las evaluaciones es la eficacia, término que hace referencia, en definitiva, al grado en que se obtiene lo que

se pretende, es decir, en que se alcanza el propósito del proyecto, el Objetivo Específico del mismo. Decimos que una intervención es eficaz cuando ha alcanzado el objetivo pretendido, independientemente de los medios o recursos que haya utilizado para ello. Esto último la distingue del tercero de los criterios de una evaluación que es la eficiencia, que se diferencia de la eficacia en que no sólo atiende a haber alcanzado el objetivo, sino que tiene en cuenta también los medios que ha empleado para ello, poniéndolos en relación con el objetivo alcanzado. Por tanto, cuantos más recursos necesite o utilice un proyecto para alcanzar un mismo objetivo, diremos que es menos eficiente. Si dos proyectos alcanzan el objetivo pretendido, ambos son igualmente eficaces, pero si en igualdad de condiciones uno requiere o utiliza más recursos que el otro para alcanzarlo, el que más recursos emplea es el menos eficiente de ambos. Se trata por tanto de no utilizar en los proyectos más recursos de los necesarios para obtener el propósito pretendido.

El cuarto de los criterios hace referencia a los impactos. El impacto está constituido por el conjunto de efectos tanto previstos como no previstos, tanto positivos como negativos, que un proyecto ha traído consigo. Los efectos positivos previstos coincidirán con el Objetivo Específico del proyecto y los positivos no previstos reforzarán otros aspectos del proceso de desarrollo. Los efectos negativos serán aquellos que haya podido traer consigo la intervención y que deberemos conocer porque ha de saberse hasta qué punto y en qué sentido ha transformado la realidad. Y ésta no solamente se transforma en la medida en que deseamos y hayamos previsto, sino que en ocasiones también lo hace de manera no prevista, a veces con consecuencias no necesariamente positivas para el proceso de desarrollo al que el proyecto pretende contribuir, lo que es necesario detectar y, en su caso, intentar contrarrestar.

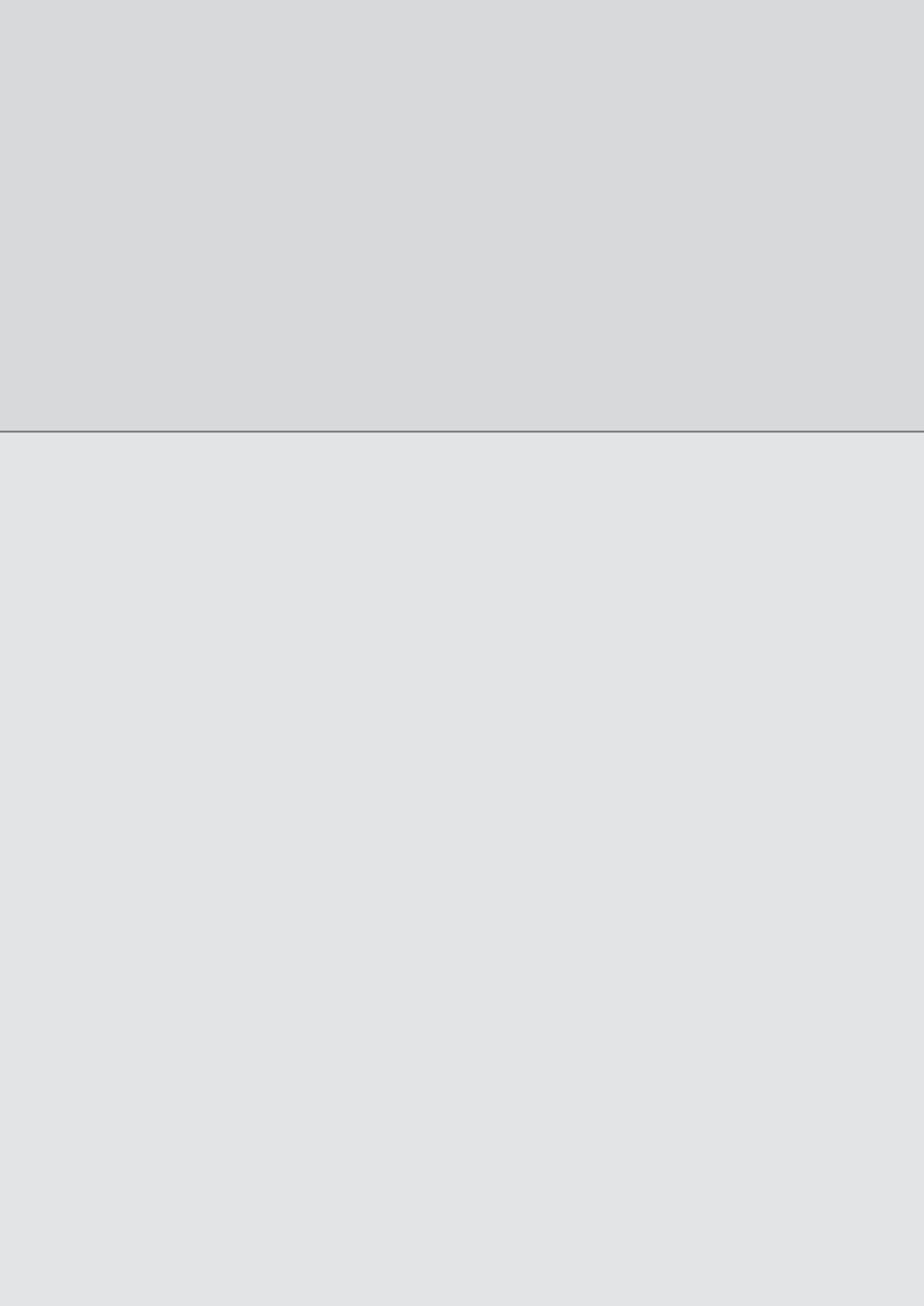
Finalmente, el quinto de los criterios de evaluación es la viabilidad futura o sostenibilidad, que es sinónimo de perdurabilidad. Se trata de asegurar que el proyecto, una vez concluida su fase de ejecución y alcanzado su Objetivo Específico, continúe manteniendo dichos efectos positivos en el tiempo. Es decir, que el proyecto, una vez que se retira la cooperación internacional y con ella la ayuda externa, siga siendo capaz de impulsar un proceso de desarrollo que continúe por sí mismo. La sostenibilidad es fundamental también de cara a emplear con la máxima eficiencia los recursos de la cooperación. Un proyecto, como es obvio, no constituye un fin en sí mismo, el proyecto es un instrumento al servicio de un proceso de desarrollo que debe continuar. Por tanto, una intervención de cooperación al desarrollo, ya sea un proyecto o un programa, ha de ser siempre concebida como un impulso capaz de poner en marcha o reforzar una dinámica de desarrollo que debe mantenerse.

Estos cinco criterios, acompañados de otros como cobertura o replicabilidad, constituyen los elementos a través de los cuales se lleva a cabo la evaluación de un programa o proyecto. Las intervenciones, una finalizada su ejecución, han de intentar llevar a cabo, siempre que sea posible, la correspondiente evaluación, que va a permitir esencialmente dos cosas: en primer lugar, saber qué se ha logrado con el proyecto, conocer en definitiva para qué ha servido, y en segundo lugar, recoger enseñanzas, aprender, fortalecer el proceso de aprendizaje. A través de una evaluación conoceremos mejor qué ha salido bien y por qué y qué

no ha salido bien y por qué ha sido así. Eso permitirá tener en cuenta esta experiencia en los futuros programas o proyectos que se lleven a cabo y así elevar progresivamente el nivel de calidad y eficacia de las intervenciones.

BIBLIOGRAFÍA DE CONSULTA:

GÓMEZ GALÁN, Manuel y SAINZ OLLERO, Héctor (2013): EL CICLO DEL PROYECTO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO. El marco lógico en programas y proyectos: de la identificación a la evaluación (9ª ed.). Editorial CIDEAL.



COOPERACIÓN UNIVERSITARIA AL DESARROLLO.

PROPUESTAS Y DESAFÍOS

PLÁCIDO LIZANCOS

Arquitecto (Universidad de A Coruña, 1988). Doctor arquitecto con Premio Extraordinario por una tesis sobre la conformación de la casa labrega en la Galicia contemporánea (2000). Especialista Universitario en Arquitectura para la Cooperación al Desarrollo por la Universidad Politécnica de Madrid (2008).

Es Profesor Titular de Universidad, con docencia en Análisis Arquitectónica en la Escuela de Arquitectura de A Coruña, donde imparte clase desde 1993.

En esta institución acometió proyectos sobre el hábitat humano, abarcando desde los campos de Galicia y Asturias a los barrios informales de la ciudad de Maputo (Mozambique) desarrollando en ellos con la Universidad Eduardo Mondlane una vasta acción de Aprendizaje-Servicio, a finalizar en 2018.

placido.lizancos@udc.gal

1. DEFINIENDO LA COOPERACIÓN UNIVERSITARIA AL DESARROLLO

La Cooperación Universitaria al Desarrollo ha sido definida por las propias universidades¹ como

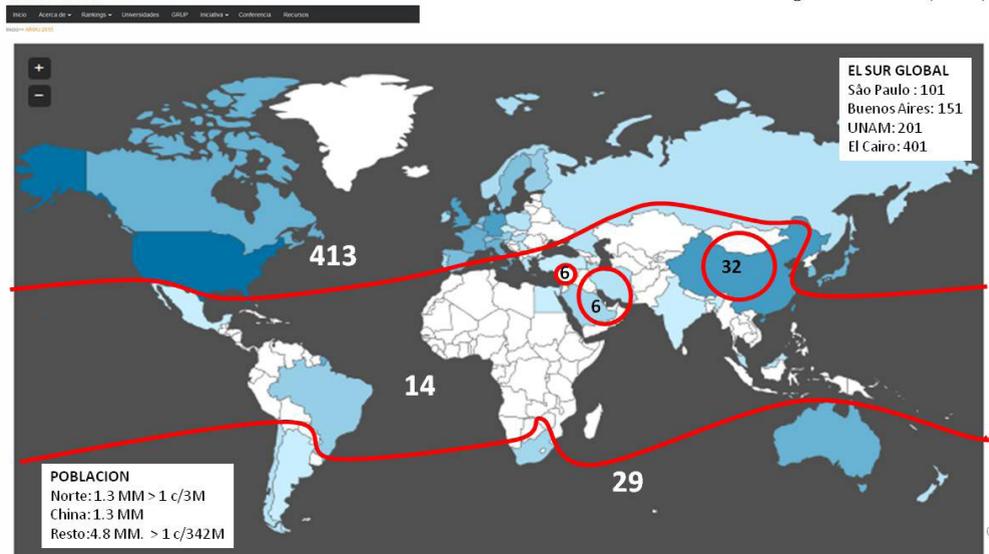
“El conjunto de actividades llevadas a cabo por la comunidad universitaria orientadas a la transformación social en los países más desfavorecidos, en pro de la paz, la equidad, el desarrollo humano y la sostenibilidad medioambiental en el mundo, transformación en la que el fortalecimiento institucional y académico tienen un importante papel”

Esta definición acusa una neutralidad que precisa un análisis para ser esclarecida. Como primera cuestión nos interesan las razones que orientan la Cooperación Universitaria al Desarrollo hacia el fortalecimiento institucional.

Identificar donde se ubican las universidades mejor posicionadas en los ránquines oficiales nos va a ayudar a entender esto. El mapa, elaborado por nosotros, indica donde se ubican las “500 leading universities”, de acuerdo con el ranquin de Shanghái² (2016)



Distribución de las 500 “leading universities” (2015)



Se visibiliza que la abrumadora mayoría de las universidades de ese listado se localizan en países enriquecidos³, siendo prácticamente nulo el número de

¹ Artículo 9 del “Código de Conducta de las Universidades españolas en materia de cooperación al desarrollo”. Este código ha sido creado y aprobado en el seno de la Comisión de Internacionalización y Cooperación de la Conferencia de Rectores de la Universidades Españolas en 2015 y ha sido ratificado internamente por 53 de las 76 universidades españolas.

las que están asentadas en África, el Caribe, los Andes, centro Asia o el sudeste asiático. Regiones que en su conjunto suman la mayor parte de la población⁴ del globo.

Esta visión analítica de la distribución de la “energía universitaria” en el mundo nos lleva a identificar las componentes del conflicto que la Cooperación Universitaria al Desarrollo debe afrontar:

La distribución de las “leading universities” es la expresión de un orden poscolonial pues comprobamos que casi de una manera sistemática se ubican en países del norte global. Países que en su mayoría no han sido colonizados al menos en los dos últimos siglos o muy al contrario, han ejercido o aún ejercen ese tipo de poder sobre terceras naciones o bien lo practican sobre una parte de sus nacionales.

- La energía de las más relevantes universidades recae mayoritariamente sobre un determinado grupo étnico.
- Las “leading universities” se localizan en aquellas naciones de mayor huella ecológica.
- Las “leading universities” se ubican en países de renta muy alta, evidenciando que las universidades relevantes se localizan donde se acumula la riqueza.
- Existe también una clara relación espacial entre la localización de las “leading universities” y los países que poseen los recursos tecnológicos más avanzados y sofisticados.

A mayores de los juicios que acabamos de enunciar -que se deducen directamente del mapa presentado- hemos comprobado que el poder de las universidades no está en manos femeninas y que también resta aún mucho para alcanzar una real equidad en la accesibilidad a los estudios superiores en todos los lugares del mundo.

Las conclusiones de lo que llevamos dicho nos permiten afinar la definición de la cooperación universitaria al desarrollo con la que abríamos este texto. Así pues, para nosotros la Cooperación Universitaria al Desarrollo es aquel

² Disponible en: www.shanghairanking.com/ARWU2016.html; accedido en 01.11.2016

³ Siendo el reparto mundial de la riqueza muy desigual pues en los países enriquecidos existen bolsones de pobreza, se verifica que acceder al sistema universitario en ellos resulta extremadamente difícil, por una u otra razón, para las capas de población de menor poder adquisitivo.

⁴ Según nuestros cálculos, realizados a partir de los censos de población actuales, en los países comprendidos en el ámbito del Norte Global habitan 1,3 miles de millones de personas, a los que corresponde una universidad del Ranquin de Shanghái por cada 3 millones de habitantes, aproximadamente. A los países de la franja central del planeta -que vamos simplifadamente a llamar “Sur global” y que excluyen a China, con sus 4,8 miles de millones de habitantes, corresponde una universidad del ranquin por cada 342 millones de habitantes aproximadamente.

conjunto de acciones que han de realizarse para cambiar el estado de cosas que se deducen del análisis del Ranking e Shanghái. En síntesis, se pretendería:

- Empoderar las universidades pobres.
- Equilibrar el mapa mundial del saber.

2. CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN UNIVERSITARIA AL DESARROLLO

La Cooperación Internacional al Desarrollo es la parte de la cooperación internacional, que en este caso se establece entre países con distinto nivel de desarrollo y tiene por objetivo eliminar esa diferencia.

Se considera que dicha relación persigue un beneficio mutuo, por lo que al no tratarse de una prestación asistencial requiere un esfuerzo a la contraparte. Y esto es de aplicación también a la cooperación universitaria.

La cooperación universitaria tiene unos objetivos específicos definidos por la conferencia de rectores en 2006, que son:

- El logro de la paz, la democracia y el respeto a los derechos humanos.
- El desarrollo humano sostenible.
- El fortalecimiento de los sistemas universitarios y el fomento del acceso a los estudios universitarios.
- La equidad de género y el fortalecimiento de las capacidades y autonomía de las mujeres.
- La sostenibilidad medioambiental y los derechos de las futuras generaciones como parte indispensable de todo proceso de desarrollo.

En lo referido al abordaje del desarrollo la universidad como actor se orienta a combatir las bases subyacentes del subdesarrollo y no a sus manifestaciones visibles. Es por ello que las operaciones universitarias por basarse en la investigación, la educación o la movilización suelen tener un plazo largo plazo. Sin embargo, producen cambios estructurales⁵ que pueden transformar las sociedades y desencadenar procesos de desarrollo.

De entre los operadores de Cooperación al Desarrollo la institución universitaria

⁵ Los estudios universitarios son un auténtico ascensor social, permitiendo a las personas ascender en su nivel de vida y diseminar este empoderamiento en su entorno. Las transformaciones sociales son el camino para la modificación de las estructuras injustas, ineficientes e irracionales, que en muchas ocasiones lastran a los pueblos en el subdesarrollo.

⁶ Las primeras estrategias de cooperación, de índole asistencialista darán paso a las de apoyo y acompañamiento en procesos de “codesarrollo”. El propio concepto de desarrollo evolucionará desde un ideal de meramente económico a un concepto de “desarrollo humano” y más recientemente al de “desarrollo sostenible”.

es verdaderamente fuerte en su vínculo social ya que su estudiantado, exestudiantes, profesorado y personal representan -en algunos lugares esto aún está por conseguir- a toda la sociedad.

Otra de sus fortalezas es que al carecer de motivaciones económicas o ideológicas puede actuar como aglutinante entre diferentes operadores, ejerciendo como árbitro en situaciones complejas o de cuando se dan conflictos de intereses profundos.

3. ORIGEN DE LA COOPERACIÓN UNIVERSITARIA AL DESARROLLO

El compromiso social de la universidad ha venido estando presente desde largo tiempo en el Estado Español. Recordamos su implicación desde los años sesenta del siglo pasado en la lucha contra la dictadura franquista y su compromiso en aquel difícil momento con causas sociales de todo tipo, especialmente de las desatendidas desde otras instancias.

Andando el tiempo las universidades, primero a título individual de sus miembros, se incorporan a las acciones de la Organizaciones no gubernamentales en sus reivindicaciones de un nuevo orden mundial. Esa actitud acabará impregnando a toda la comunidad universitaria en la medida en que las propias estrategias de desarrollo y el concepto de este van acercándose a sus modos de operar⁶.

Este cambio de actitud es consecuencia también de la manifestación de transformación en los restantes operadores en la cooperación al desarrollo. Y es que andando el tiempo el mundo de la cooperación requiere el trabajo en concurrencia de diversos agentes, la profesionalización de los actores, la incorporación de rigor científico en la toma de decisiones y durante la ejecución de los trabajos e incluso en la necesidad de revisar los propios modelos de actuación, que en un momento dado dan muestra de fatiga.

El proceso de incorporación formal de la Cooperación al Desarrollo al Sistema Universitario Español ha sido rápido, teniendo en cuenta que en 1992 España deja de recibir ayuda oficial al desarrollo.

En 1998 en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo se indica (artº 31) que “El Estado fomentará las actividades de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y sus asociaciones para este fin, UNIVERSIDADES, empresas, organizaciones empresariales, sindicatos y otros agentes sociales que actúen en este ámbito (...)”.

Apenas dos años más tarde la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE) crea la Comisión Española Universitaria de Relaciones Internacionales (CEURI) que cuenta con una Comisión de Cooperación Universitaria al Desarrollo (CUD). Ese mismo año produce la Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo.

El II Plan Director de la Cooperación Española al Desarrollo 2005-2008 incluye por vez primera a la Universidad⁷ como uno de los actores más relevantes de la política española de cooperación internacional para el desarrollo reconociéndola ámbito privilegiado desde dos perspectivas fundamentales:

- Por sus recursos técnicos y humanos altamente cualificados, que abarcan todos los campos del conocimiento.
- Por ser un espacio de enorme interés para la sensibilización y educación de un segmento significativo de la población llamado a jugar un relevante papel social en el futuro.

El proceso culmina -por lo de ahora- en 2007 con la creación del Observatorio de la Cooperación Universitaria al Desarrollo a iniciativa de la Conferencia de Rectores.

4. OBJETIVOS DE LA COOPERACIÓN UNIVERSITARIA AL DESARROLLO

La complejidad y variedad de los asuntos de la Cooperación encuentran respaldo en alguna de las acciones que son propias de la Academia.

A seguir se enumeran las que a día de la fecha están siendo atendidas de una u otra manera desde el sistema universitario español en un listado que podría verse enriquecido en el tiempo con nuevas tipologías de acciones

⁷ Este II Plan considera como ámbitos de la cooperación universitaria al desarrollo:

- Investigación para el desarrollo.
- Investigación aplicada y transferencia de tecnología adaptada a las condiciones locales.
- Fortalecimiento institucional de las universidades de países en vías de desarrollo.
- Educación para el desarrollo y la sensibilización.
- Asesoría técnica en las distintas fases del ciclo de los proyectos.
- Formación de los profesionales en los ámbitos de la cooperación y el desarrollo.
- Fomento del voluntariado y formación inicial de los estudiantes.

⁸ En todo caso la componente de “acción para el desarrollo” debe quedar clara, para que la colaboración pueda considerarse como de “cooperación al desarrollo”.

4.1. Formación y educación.

La formación inicial constituye un importante factor de desarrollo a medio y largo plazo al igual que la educación para el desarrollo y la formación continua cuando se orientan a potenciar estrategias de desarrollo concretas mediante la mejora de las capacidades de los recursos humanos.

4.2. Compartir experiencias⁸ y recursos.

Creación de comunidades científicas, académicas y profesionales internacionales.

Movilidad (tanto de estudiantes como de profesores y gestores).

Colaboración entre estructuras diferentes (tanto en investigación como en organización), para mejorar los resultados de los procesos correspondientes.

4.3. Sensibilización.

La Universidad está capacitada y bien considerada para concienciar sobre la situación de desequilibrio y crisis mundial. En ese mismo orden de cosas puede y debe incidir también sobre los principales agentes de la cooperación gubernamental y no gubernamental aportando su punto de vista y su conocimiento científico tanto a los debates teóricos sobre objetivos y métodos de la cooperación como a la formación de los cuadros de estas instituciones y entidades.

4.4. Investigación para el desarrollo.

Un campo en el que la academia puede realizar una gran aportación es en la investigación sobre el desarrollo. Esto puede resultar de gran impacto y producir resultados directos y concretos en la definición de modelos de desarrollo, el ajuste de métodos de la cooperación. Así mismo la investigación puede orientarse a los objetivos y los procesos de desarrollo.

4.5. Transferencia de tecnología.

Las universidades tienen una buena posición para apoyar a quien necesite desarrollar sus propias capacidades de investigación, de innovación o de adaptación de la tecnología universal a sus condiciones locales superando los apoyos interesados o ineficaces que han podido prestar otros agentes, procurando la adaptación de la tecnología transferible a las condiciones locales.

5. METAS Y OBJETIVOS DE LA COOPERACIÓN UNIVERSITARIA AL DESARROLLO

La cooperación universitaria al desarrollo se organiza en torno a cuatro METAS y cinco OBJETIVOS para su acción, que han sido definidos en su ESTRATEGIA:

1. Mejora de las condiciones de vida y trabajo de los países menos desarrollados.
 - 1.1. Fortalecimiento de los sistemas universitarios de los países menos desarrollados y promoción de la formación de los recursos humanos.
 - 1.2. Participación en la Investigación para el desarrollo.
2. Desarrollo del sentimiento de solidaridad y los hábitos de consumo, comercio y producción justos y responsables, desde una perspectiva sostenible del desarrollo.
 - 2.1. Programa Propio de Sensibilización de las Universidades españolas para difundir la realidad del subdesarrollo y sus efectos.
3. Coordinación de actuaciones entre agentes de la cooperación al desarrollo.
 - 3.1. Fomento de actuaciones conjuntas intra e inter universidades y con otros agentes.
4. Programa Propio de Cooperación al Desarrollo de las Universidades españolas.
 - 4.1. Obtención de bases estables de financiación y administración que permitan la puesta en marcha del Programa y su continuidad.

⁹ Tipologías de las actividades de cooperación universitaria identificadas por Koldo Uncenta, (2004). Análisis del papel de las universidades en la estrategia general de la cooperación al desarrollo. Informe solicitado por la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, de cara a la elaboración del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, citado por Silvia Arias . Careaga en: La cooperación universitaria al desarrollo un desafío permanente, TABANQUE. Revista Pedagógica, 20 (2006-2007), pp. 11-26.

6. ACTUACIONES DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS EN COOPERACION UNIVERSITARIA AL DESARROLLO

Las universidades españolas actúan o bien como AGENTES de la cooperación -promoviéndola y fomentándola- o como ACTORES, ejecutando acciones en el campo de la cooperación al desarrollo. Esas dos tipologías de actuación se dibujan según Uncenta⁹ en un mapa que comprende:

1. Actividades de investigación
 - Proyectos de investigación financiados como tales.
 - Tesis doctorales.
 - Proyectos de cooperación con componente de investigación.
2. Programas docentes
 - Maestrías, cursos de posgrado y doctorado orientados a la especialización en cooperación al desarrollo.
 - Asignaturas de libre elección y cursos de verano, cursillos... en las licenciaturas o diplomaturas.
 - Formación de formadores.
 - Formación de personas de países en desarrollo in situ/en la sede.
3. Programas de prácticas en proyectos de cooperación al desarrollo.
4. Actividades orientadas al apoyo y fortalecimiento de otras universidades.
5. Programas de cooperación y asistencia técnica EN países en desarrollo
 - Identificación, formulación, seguimiento y evaluación de programas y proyectos.
 - Ejecución de programas y proyectos de desarrollo.
 - Financiación de estas actividades.
6. Actividades de sensibilización y promoción del voluntariado internacional.

7. RETOS DE LA COOPERACIÓN UNIVERSITARIA AL DESARROLLO

La cooperación universitaria ha alcanzado ya grandes objetivos, en un plazo muy corto. Aún así debe encarar grandes objetivos, que en el actual contexto de hostilidad financiera hacia la cooperación se convierten en retos. En ese sentido hemos identificado retos referidos al desarrollo como disciplina, los referidos a los objetivos que tiene que alcanzar la cooperación universitaria al desarrollo y los que tienen que alcanzar las estructuras del sistema universitario gallego para resultar eficaces.

7.1. Retos académicos

1. Crear un área de conocimiento de “desarrollo” que reconozca el carácter científico y multidisciplinar de los que trabajan en desarrollo a los efectos de su reconocimiento en los procesos de evaluación del profesorado y en su carrera investigadora y permita consolidar centros de investigación en desarrollo y un itinerario formativo reglado con salidas profesionales específicas para profesionales especializados en desarrollo.
2. Inclusión del “desarrollo internacional” como prioridad temática en los planes de I+D+I

7.2. Retos socio-económico

1. Compaginar los esfuerzos en desarrollo internacional con los dirigidos al desarrollo local, lo que requiere producir un corpus académico apropiado y ajustar los dispositivos de motivación social
2. Idear sistemas que garanticen la sostenibilidad financiera de la cooperación universitaria al desarrollo, asegurando su perdurabilidad e independencia.

7.3. Reto del sistema universitario gallego

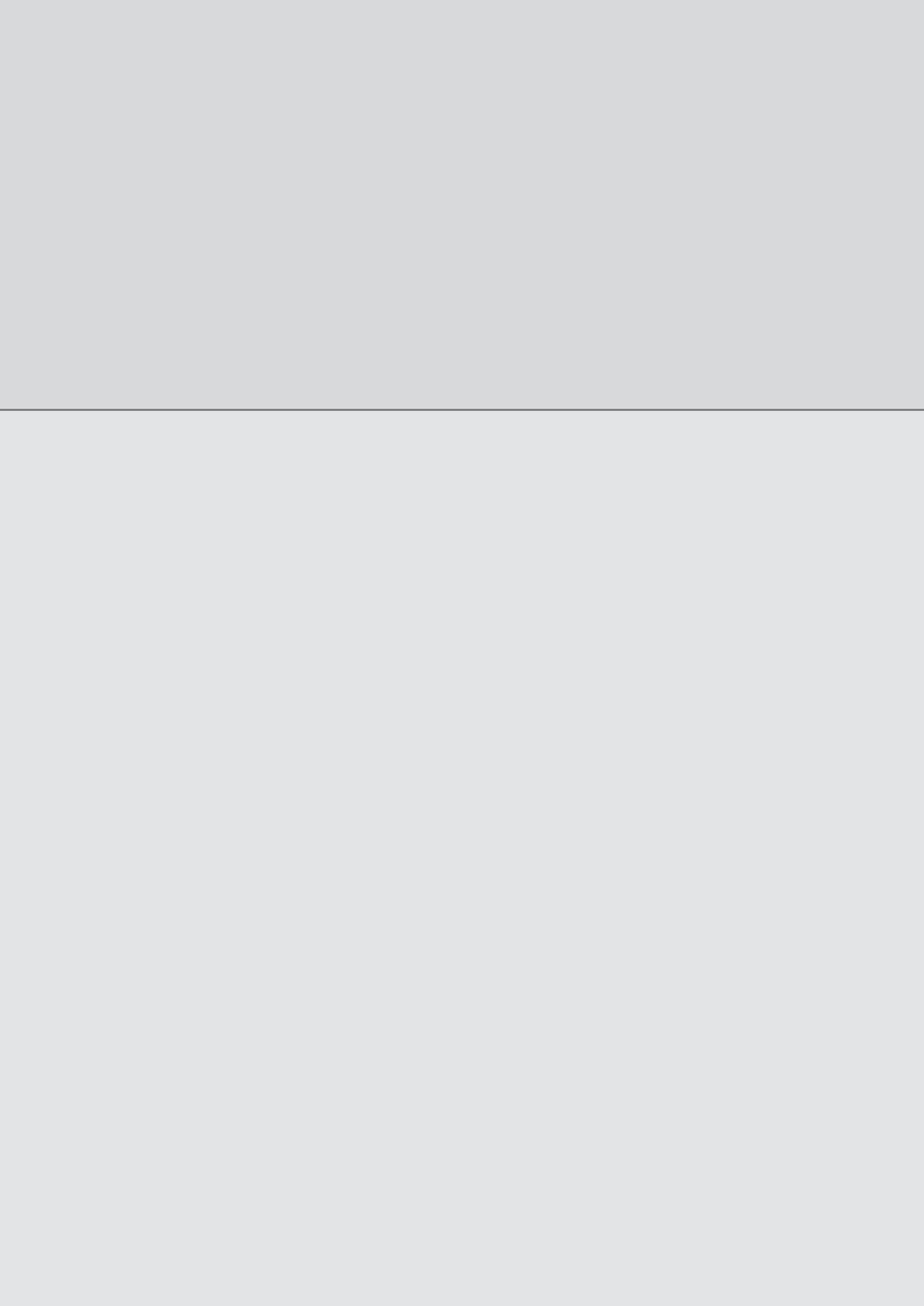
Empoderar las oficinas de cooperación y voluntariado de las universidades. Lo que implica la puesta en valor de su misión, el incremento de personal y de recursos.

7.4. Reto universal

Verificar lo prescrito en el Objetivo 4 de los Objetivos del Desarrollo Sustentable de París: Garantizar una educación equitativa y de calidad y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos (y todas) como compromiso internacional.

7.5. Reto-reto

Hacer innecesaria la cooperación universitaria al desarrollo (y cualquier otra).



ENFOQUES TRANSVERSALES DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

GÉNERO E INTERCULTURALIDAD

VANESSA MÍGUEZ MARTÍN

Técnica especialista en la oficina de Cooperación y Voluntariado de la UDC

Licenciada en Sociología por la UDC

Master en Migraciones Internacionales, Investigación, Políticas Migratorias y Mediación Intercultural y Diploma de Estudio Avanzados en Antropología Social por la UDC.

Posee varios títulos de postgrado y especialización universitaria en los ámbitos de la cooperación al desarrollo, el género y el desarrollo local.

Amplia experiencia como formadora en el ámbito de la cooperación y educación para el desarrollo y el voluntariado.

ocvfer@udc.gal

1. INTRODUCCIÓN

Los enfoques transversales de género e interculturalidad en cooperación y educación al desarrollo, están recogidos en los planes directores y estrategias de las cooperaciones estatal y gallega. En el caso del III Plan Galego de la Cooperación (2014-2017)¹, ambas dimensiones aparecen como prioridades transversales, apareciendo además el empoderamiento y los derechos de las mujeres como una prioridad sectorial. Se formula que la promoción de la igualdad ha de ser formal y real, que es necesario su empoderamiento, así como la integración de la equidad de género de forma transversal.

En el caso de la interculturalidad, dentro de las orientaciones estratégicas de dicho Plan, el objetivo específico 6 contempla la necesidad de mejorar en la conservación de los llamados Bienes Públicos Globales, entre los que se engloban cuestiones tales como la sostenibilidad, pero también la diversidad de las expresiones culturales y la interculturalidad. La UNESCO las reconoce en su Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005)¹¹, y se reconoce también como una prioridad transversal y sectorial dentro del sector sobre inversión en el ser humano, además de ser la diversidad cultural un elemento relevante del Derecho Humano Sostenible que aboga por el apoyo a los pueblos indígenas o afrodescendientes, así como el fomento de iniciativas de codesarrollo y de proyectos de Educación para el Desarrollo que combatan el racismo, la xenofobia y los prejuicios culturales.

2. EVOLUCIÓN DEL TRATAMIENTO DEL GÉNERO EN COOPERACIÓN AL DESARROLLO

La perspectiva de género supone un proceso teórico y práctico que permite analizar cuáles son los diferentes roles entre hombres y mujeres, sus responsabilidades y conocimiento, el acceso, uso y control de los recursos, cuáles son sus problemas y necesidades, así como las prioridades y oportunidades de las que disponen, y todo este análisis ha de servir para diseñar un desarrollo humano que sea eficiente, y sobre todo equitativo con esa mitad de la población mundial que ve socavados derechos y oportunidades a lo largo de todo el planeta. No hace falta recordar el manido dato con el que nos manejamos, que estima que el 70% de las personas pobres en el mundo son mujeres, lo que

i https://cooperacion.xunta.gal/sites/default/files/planificacion/iii_plan.p

ii <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919s.pdf>

resalta una y otra vez que la pobreza está feminizada (en el Norte y en el Sur) Cuando hablamos de Desarrollo Humano Sostenible, debemos pensar en que lo que necesitamos con urgencia son sociedades en las que exista, en palabras de Marcela Lagarde, una democracia de género ⁱⁱⁱ. Es decir, que ante la necesidad de ampliar las opciones de las personas mediante el fortalecimiento de sus capacidades, éstas sean las protagonistas y no sólo las beneficiarias, y en este proceso, hombres y mujeres participan en la toma de decisiones (democratización), además de ser personas con pleno derecho en la sociedad (unos y otras), es decir, se convierten en ciudadanía.

En cooperación al desarrollo se ha producido una evolución en la forma de trabajar las cuestiones de género desde el enfoque MED (Mujeres en Desarrollo), hasta el enfoque GED (Género en Desarrollo), aunque es bien cierto que el primer modelo que se remonta a los años 70, aún pervive en las prácticas de diferentes agentes de la cooperación al desarrollo, por lo que cabe preguntarse si el discurso de género en cooperación ha dejado de ser mera retórica ^{iv} para convertirse en un verdadero instrumento para la transformación social y el empoderamiento de las mujeres.

Los datos no son nada alentadores, si tenemos en cuenta que a cuestiones como por ejemplo la paridad de género en la representación parlamentaria, no se la espera hasta cerca del año 2050 ^v. Sí es cierto que las cifras han mejorado en los últimos años, pero los avances se antojan excesivamente lentos. En junio de 2016 solo dos países tenían un 50 por ciento o más de mujeres en el Parlamento, ya fuese en sus cámaras alta o baja (Ruanda con el 63,8 por ciento y Bolivia con el 53,1 por ciento). No obstante, un número más elevado de países habían alcanzado el 30 por ciento o más de representación femenina, 46 cámaras individuales o bajas estaban compuestas en más del 30 por ciento por mujeres, incluyendo 14 de África Subsahariana y 11 de Latinoamérica.

Otra cuestión que debería generar mayor alarma son los escalofriantes datos en relación a los diferentes tipos de violencia ejercida contra las mujeres en cualquier parte del mundo, pero como es bien sabido en muchos países empobrecidos en donde los avances en relación a los derechos de las mujeres son escasos o especialmente dificultosos de alcanzar. Guerras, conflictos,

iii Lagarde, Marcela (1996): Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia. Madrid. Editorial Horas y horas.

iv Clara Murguialday (2007) habla de la evaporación de las buenas intenciones en cooperación al desarrollo en relación a la equidad de género.

v Según un informe de UNIFEM “El progreso de las mujeres en el mundo 2008-2009, la zona de paridad en cuanto a la presencia de las mujeres en los parlamentos, no se daría hasta el año 2047.

desplazamientos forzosos, son sólo algunos de los escenarios en donde especialmente las mujeres y niñas sufren los mayores ataques contra su integridad física y psicológica en forma de violencia (violaciones como arma de guerra, mutilación genital, feminicidios, tráfico de mujeres, explotación sexual y laboral, matrimonios forzados, etc.) Pero no es necesario salir de nuestras fronteras para darnos cuenta de que la igualdad real no existe, e incluso en los países “desarrollados” nos quedan muchas conquistas por luchar (desigualdad salarial, asesinatos machistas...)

3. GÉNERO, DIVERSIDAD CULTURAL E INTERCULTURALIDAD

Si partimos de la premisa de que la diversidad cultural implica aceptación y compromiso, de respeto de las diferentes personas y grupos humanos que garanticen la convivencia, es preciso señalar que el enfoque de género fue en su definición etnocéntrica, y esto generó las denuncias de las mujeres desde el Sur por la homogeneización que implica este planteamiento ^{VI}. Género e interculturalidad se sustentan en teorías que denuncian la asimetría cultural y social, lo que implica luchar contra las relaciones de desigualdad entre sexos y entre culturas.

Cuando incluimos la perspectiva intercultural en la cuestión de género, vemos que existen vacíos, porque se centran en la situación de las mujeres occidentales (blancas y de clase media), lo que hace que se deje en el olvido la heterogeneidad existente a lo largo del mundo, en el que las condiciones de vida, y los objetivos y estrategias vitales varían dependiendo del contexto.

4. NUEVA AGENDA 2030

En el año 2015 fueron aprobados los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que vienen a sustituir los muy comentados y no especialmente exitosos Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

En relación a cuestión de género, los segundos permanecieron miopes al género, y gran parte de los logros que tenían que ver con la mejora de las condiciones de vida de las mujeres fueron escasos, si bien es cierto que en el

vi “La interseccionalidad es una herramienta analítica para estudiar, entender y dar respuesta a las formas en las que el género se cruza con otras identidades y cómo estos cruces producen otras experiencias únicas, tanto de opresión como de privilegio”.

caso de la mortalidad materna, por ejemplo, ha habido grandes progresos. No cabe duda, echando un vistazo a nuestro alrededor, que los avances siguen siendo insuficientes, porque las desigualdades han aumentado, así como la violencia y los conflictos, por no hablar del incumplimiento sistemático de los Derechos Humanos. Y como podremos deducir, todas estas cuestiones afectan especialmente al segundo sexo ^{vii} .

Algunas de las cuestiones que se han criticado han sido que no existe correlación entre los indicadores económicos y los indicadores de bienestar, o que los recortes en gastos de salud, educación y otros servicios esenciales se traducen en una mayor carga de trabajo no remunerado para las mujeres. Además, en los ODM había una serie de omisiones que son necesarias corregir: no se trata la violencia de género, el derecho al aborto, la salud y derechos sexuales que incluyan identidad de género y orientación sexual.

Ninguna dimensión del desarrollo es neutral al género, y la cooperación al desarrollo ha demostrado su impacto limitado para promover la equidad de género y los derechos de las mujeres. Así, la transversalización de género está incompleta o no ha sido implementada en la mayoría de los casos. Es por tanto ingente, el trabajo a desarrollar en esta nueva Agenda. La supresión de la voz de la mujer en muchas áreas, ya sea en forma deliberada o a consecuencia de normas sociales y culturales discriminatorias, contribuye a que persista la desigualdad de los géneros y a la limitación del desarrollo humano.

Hoy se reconoce ampliamente que aumentar el poder de decisión de la mujer en el hogar contribuye a mejorar la nutrición, el nivel de supervivencia y el grado de alfabetización de los niños y niñas, pero planteándonos esto en un continuum público-privado, es importante señalar que aplicar estas mismas medidas en la esfera de lo público (representación parlamentaria, en puestos de dirección, etc.), repercutirá, en definitiva, en el nivel de bienestar comunitario y de la sociedad en general.

Parece más que evidente que son necesarios cambios en los modelos de producción, consumo y organización social, y que hay que trabajar en el modelo basado en DDHH. Es pues necesario que cada comunidad pueda reivindicar sus propios indicadores de bienestar y sostenibilidad y hay que incidir en buscar la coherencia entre las políticas de cooperación al desarrollo y las políticas de comercio, deuda, inversión extranjera y tributaria.

Sólo poniéndole fin a la discriminación por motivos de género, avanzaremos en la lucha contra la pobreza y la inequidad.

vii Simone de Beauvoir escribió “El segundo sexo” (Le Deuxième Sexe) en 1949. En dicho ensayo, describió a la mujer como no-hombre (Otro)

5. BIBLIOGRAFIA

1. Lagarde, Marcela (1996): Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia. Madrid. Editorial Horas y horas.
2. Antolín Villolta, Luisa (2003): La mitad invisible. Género en educación para el desarrollo. Madrid. ACSUR-Las Segovias.
3. Tamayo, Giulia; Delso, Ana; López, Irene; Navarro, Natalia y Fdez-Layos, Ana Lydia (2003): Género en la cooperación al desarrollo: una mirada a la desigualdad. Madrid. ACSUR - Las Segovias.
4. Le Monde selon les femmes (2006): Cuestiones esenciales sobre género. Cuestiones básicas. Madrid. ACSUR-Las Segovias.
5. Le Monde selon les femmes (2006): Cuestiones esenciales sobre género. Herramientas de la perspectiva de género. Madrid. ACSUR-Las Segovias.
6. Murguialday, Clara (2007): La evaporación de las buenas intenciones de las ONGD en cuanto a la equidad de género. En La Magalla
7. López Méndez, Irene (2005): Género en la agenda internacional del desarrollo. Un enfoque de derechos humanos. En Revista Académica de Relaciones Internacionales, Núm. 2, Junio. Madrid. UAM-AEDRI.
8. López Méndez, Irene (2005): Género negado, vivido y la política de desarrollo. El concepto de género y sus implicaciones para el desarrollo. En Working papers/Munduan. nº 8. Bilbao.
9. Malgesini, Gaciela y Giménez, Carlos (2000): Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad. Madrid. Editorial Catarata.
10. Género en la educación para el desarrollo. Abriendo la mirada a la interculturalidad, pueblos indígenas, soberanía alimentaria, educación para la paz. HEGOA. ACSUR-Las Segovias. 2010
11. H. Puleo, Alicia: "Multiculturalismo, educación intercultural y género" (págs. 79-92). En TABANQUE. Revista pedagógica Nº 15. Año 2000.
12. hooks, bell (2017): El feminismo es para todo el mundo. Madrid. Traficantes de sueños.
13. Bénédicte Manier (2007): Cuando las mujeres hayan desaparecido. Madrid. Ediciones Cátedra.

INTRODUCCIÓN A LA ACCIÓN HUMANITARIA Y A LA AYUDA DE EMERGENCIA

Esta entrevista fue publicada originalmente en [Laduda.net](https://laduda.net), que amablemente nos ha permitido su reproducción.

OFELIA GARCÍA

Master en Ciencias Sociales.

Amplia experiencia en acción humanitaria, tanto como consultora independiente (identificación, evaluaciones, planificación estratégica, formaciones para organizaciones internacionales y administración pública española)

Amplia experiencia en gestión de programas y puestos de coordinación y dirección estratégica (terreno y sede), en distintas Instituciones/Organizaciones internacionales: UNICEF, Acción contra el Hambre (Francia y España) y Médicos sin Fronteras (Bélgica y España).

Formadora de diferentes cursos organizados desde la UDC, Xunta de Galicia, etc.

ofelia@iye.es

“Los refugiados sirios en Líbano están al límite, sin esperanza y sin horizonte de mejora”

ENTREVISTA A OFELIA (PUBLICADA ORIGINALMENTE EN LADUDA.NET)

NACHO PÉREZ DE LOS HEROS / Su actividad profesional la ha llevado a trabajar en cerca de una treintena de países y conocer situaciones de emergencia humanitaria en muchos de ellos. Como consultora independiente, ha trabajado para organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales que requieren de su experiencia y su visión analítica para realizar el seguimiento o evaluación de los proyectos humanitarios y de cooperación que desarrollan. Recientemente ha regresado de Líbano, donde ha podido comprobar el acusado deterioro de la situación en la que se encuentran los refugiados sirios en ese país. Se llama Ofelia García y cuenta para Laduda.net otra cara de la crisis humanitaria de la población siria.

—¿Cuál es, a grandes rasgos, la situación de los refugiados en Líbano?

—Desde el inicio de la crisis Líbano abrió fronteras y en tiempo record acogió un millón de refugiados. Pero el gobierno libanés tenía entonces, y mantiene ahora, un rechazo a una política de establecimiento de campos, por lo que no ha autorizado la implantación ni la organización de ningún campo como tal. Por eso, se podría decir que el problema número uno es dónde están los refugiados y bajo qué condiciones están. Porque el deterioro de la situación en los dos últimos años ha sido tremenda.

— Si no están en campos organizados, ¿dónde están?

—La llamada no-camp policy del gobierno ha llevado a una atomización de los refugiados. Las últimas cifras que se manejan apuntan que aproximadamente el 18% del 1,2 millones de refugiados sirios en Líbano viven en lo que se llaman asentamientos informales, digamos como pequeños ‘campos’ que en un 99% están en suelo privado. Para entendernos, es como si aquí alguien alquila una leira para que una persona o una familia instale una tienda de campaña. Insisto, el cien por cien de la población siria en Líbano está fuera de campos y de ellos entre el 17 y 18% están pagando a dueños privados para poner una tienda o estructura similar, que llaman semipermanente porque el gobierno no deja que se construya ni se queden en nada permanente.

—¿Y eso qué les supone?

— Supone que tienen que pagar un alquiler por cualquier sitio –la mayoría muy precarios, por decirlo suavemente-, con precios de entre 100 y 200 euros

al mes. Eso sin contar con costes de electricidad, agua, etcétera. Esto ha abierto un campo brutal a la explotación; hay mucha gente que se está haciendo de oro con los refugiados. Además, la negativa a establecer campos ha abierto otros problemas, ya que ha hecho enormemente difícil la asistencia humanitaria. Hablamos de población que no está en campos que sean fácilmente ubicables, ni son grandes. Están entre los ‘campitos’, con a lo mejor 4 tiendas, y los más grandes que pueden llegar a ciento y pico. De hecho, los refugiados sirios contabilizados están en unas 1.700 localidades y, a partir de ahí, hay más de tres mil de estos pseudo-campos, o asentamientos informales, en todo lo que es el Norte y Bekaa.

— ¿Y qué hay del resto, de los que no están en ese 18%?

—El resto es población urbana, mezclada con la población libanesa. Y eso supone otro reto, el de atender una operación masiva urbana, con muchas complicaciones. Porque no hablamos de barrios enteros sirios, sino que están mezclados. Es muy difícil identificarles, dadas las restricciones, y es muy difícil hacer algo. Es prácticamente imposible, aunque se están haciendo cosas. Pero no es suficiente, ni por la capacidad de presupuestos, ni por las dificultades del ámbito legal y del contexto, que hacen que el operativo sea más complicado de lo que sería normal.

—¿Decía antes que el deterioro de la situación en los dos últimos años ha sido importante?

—Brutal. En todos los sentidos. Llevo muchos años dedicándome a esto y lo que más me impacta es la falta de esperanza en que la situación mejore. En otras crisis, aunque la situación sea muy complicada, hay una cierta esperanza de que la situación cambie. Aquí ya no. La complejidad de esta crisis deriva de algo para lo que nadie estaba preparado, y era que durase tanto. Estamos entrando en el sexto año. Mucha gente que entró en Líbano, tenía sus ahorros y una forma de ganarse la vida. Pero desde 2015 es imposible. Ahora están en una situación en la que han llegado al límite, del endeudamiento, de lo tolerable... Y aún así, intentan seguir adelante. Pero ya muchos dicen abiertamente que para ellos ya no hay esperanza, y que lo único que les gustaría es que la hubiera para sus hijos y nietos.

“Hay gente que se está haciendo de oro con los refugiados sirios en Líbano”

—¿Por qué se ha dado ese deterioro?

—Primero por las restricciones y dificultades para obtener o renovar la residencia (en vigor desde enero de 2015) y el cierre de fronteras, motivado por el intento del gobierno libanés de reducir el número de refugiados en el país. Oficialmente, desde Siria no se puede pasar la frontera a no ser que se

alegue y se pueda probar que entras en una serie de supuestos como turismo o negocios; pero el supuesto básico que es el de huir de una guerra o temer por tu vida no está contemplado como tal excepto en circunstancias excepcionales. En segundo lugar, lo que se ha visto es que desde 2015, incluso antes, el gobierno ha puesto pegas a que los refugiados puedan trabajar. Se ha creado una legislación que exige una serie de requisitos para obtener un permiso o renovación de residencia que en la teoría son difíciles, pero en la práctica son imposibles. Esto hace que los sirios no puedan renovar residencia o no tengan documentos legales para estar en el país y, así, no pueden trabajar. En 2014 y 2015, además, hubo una reducción drástica de la ayuda humanitaria, donantes, etcétera, que ahora está volviendo a subir, como efecto directo de lo que está ocurriendo en Europa: como no se quiere que lleguen a Europa, se intenta que se establezcan en estos países y vuelve a haber fondos disponibles en 2016. Pero en 2014 y 2015 el recorte fue muy importante.

— ¿El cierre oficial de fronteras impide que lleguen a Líbano nuevos refugiados?

— Lo que ha ocurrido es que ha habido una presión enorme del Gobierno libanés y la agencia que se encarga y tienen el mandato internacional de asistir y proteger a refugiados, que es Acnur, ha aceptado no registrar ningún refugiado nuevo de los que entren de forma informal en el país. Desde mayo de 2015 no registra nuevos refugiados y a petición del Gobierno libanés, incluso ha des-registrado en Mayo 2015 aquéllos que no habían entrado en el país bajo los nuevos supuestos, lo que es, desde un punto de vista humanitario y del mandato internacional de Acnur, completamente inaceptable. Así, los datos oficiales reflejan que la cifra ha bajado en unas cien mil personas respecto a finales de 2014.

“Con los niños sirios se está dando un fenómeno de acoso y violencia en las escuelas que es aterrador”

—Con ese contexto, el día a día será difícilísimo...

—Es un escenario tremendo para la gente, porque se están quedando sin ahorros, o ya no tienen, y sus mecanismos de supervivencia están limitados al no poder trabajar. Si vives de la asistencia humanitaria, pues comes de lo que te dan el Programa Mundial de Alimentos, pero esto ha bajado drásticamente, al pasar el año pasado de 19 dólares por persona y un máximo de 5 por familia... Y hablamos de Líbano que es un país enormemente caro en el que la canasta básica está cinco o seis veces por encima. Hay que pagar por vivir aunque sea en una tienda en un lugar deleznable; y los actores humanitarios, aunque quieran mejorar la situación en esas tiendas, en esos campos donde puede haber 200.000 personas, no pueden hacer ninguna intervención que tenga ningún atisbo de semi-permanencia, con lo cual están viviendo en condiciones pésimas. Se ha mejorado en aguas o letrinas y otras cosas, pero hay muchas

que no se pueden hacer. Es complejísimo ubicar y asistir a población que está sumamente dispersa. Muchos de ellos, al no tener los permisos de residencias legales, están a expensas del propietario y se dan abusos de todo tipo, que incluso les puede ofrecer trabajar en régimen de casi esclavitud en agricultura, etcétera. Todos los abusos que se puedan imaginar, se están dando.

—¿Y la situación de los niños, cuál es?

—Aunque el año pasado se publicitó que había una solución para que los niños pudieran escolarizarse, esto no está teniendo sus frutos. La mayoría de los niños sirios no han ido a la escuela durante cinco años. Los colegios en Líbano tienen un currículum escolar distinto al sirio, con la escolarización en árabe y francés en la primaria y secundaria. En Siria no hay escolarización en francés, es árabe. Ahora se ha conseguido, después de muchas negociaciones, que la comunidad internacional pague todo el sistema educativo primario, y que se abra un segundo turno para refugiados sirios en las escuelas, Pero el gobierno libanés no ha admitido que sea el currículum sirio, y además los profesores son libaneses, y muchos con un sentimiento antisirio claro. También se está produciendo un fenómeno de violencia escolar en las escuelas, que es aterrador. Porque en el cambio de turno de los libaneses a los sirios, hay chavales libaneses que esperan a los sirios para insultarles y pegarles. Hablamos de niños entre 8 y 12 años. Y hay todo un problema de acoso, y de temor de los sirios para llegar, para desplazarse, porque los colegios pueden estar a una distancia. De hecho, se están haciendo iniciativas de ONG para apoyarles con el transporte.

—¿La llegada de refugiados a Europa deriva de esta situación en Líbano? ¿Se van de allí?

—Es una muy buena pregunta. Nadie tiene esta información exactamente. Habría que saber, de los que estaban en Líbano, cuántos se han venido a Europa. Aparentemente, la información que hay es que serían pocos. Porque el número total se mantiene prácticamente igual. A lo mejor son 100.000 menos. El temor, o lo que parece ocurrir, es que los que están en Líbano no son los que tienen recursos para pagar a traficantes para poder venir. Lo mismo ocurre en zonas de Siria sitiadas, donde los que se quedan atrás son los que no han podido salir antes. En cuanto a la reacción de Europa, lo que está claro es que se están incumpliendo todos los deberes y compromisos internacionales humanos básicos y la convención de refugiados de la que todos los países europeos son firmantes. Europea está poniendo el grito en el cielo por un millón de refugiados, cuando un país como Líbano tiene el mayor número per cápita de refugiados. Líbano tenía algo más de 4 millones de habitantes y ha recibido 1,2 millones aproximadamente. En Turquía, 2,5 millones; en Jordania otros 800.000, en Irak, otro número importante....

Es un éxodo masivo, tiene unas proporciones tremendas, pero los que han conseguido salir son los afortunados

—¿En esos otros países se reproduce la situación del Líbano o es diferente?

—En Jordania no he estado, pero el planteamiento es distinto. Hay campos más grandes y la mayoría de la población vive mezclada con locales. Hasta donde yo sé, hay algo de lo que se da en Líbano pero a menor nivel o con menos usura. Y existen algunos campos como tales. En Turquía es distinto. Han sido más generosos —por los motivos que sean, que nada aquí es gratuito— y los sirios, aunque hay restricciones, no estaban tan mal vistos y no se les ha marcado tanto; de hecho, hay algunos que se han asentado, aunque teóricamente la frontera se cerró en marzo del año pasado, pero aún era permeable. El sistema era más llevadero. En Irak no sé pero, en cualquier caso, parece que es en Líbano donde la situación para los refugiados es más complicada. Es desesperada.

“Para mejorar su situación, lo primero que habría que hacer es permitirles trabajar”

—¿Cómo se puede reconducir la situación que describe? ¿Cuál sería la prioridad?

—Los actores humanitarios, las ONG, tratan de minimizar las consecuencias negativas de la situación como pueden, pero hasta ahora no se ha podido pensar en términos de planificación, como se haría en otro país. Aquí, las incógnitas externas son demasiadas. Los factores que impiden hacer algo son políticos. Una prioridad básica sería presionar al gobierno libanés. Eso, evidentemente, sin entrar en el propio conflicto sirio, que es otra historia. Pero a nivel de refugiados en Líbano, habría que presionar al gobierno a la vez que apoyarle. Es comprensible que el Gobierno pida que se le apoye en temas como el sistema educativo, o las infraestructuras. Porque la presión que ha habido en determinadas zonas con la entrada de refugiados ha sido muy importante, por ejemplo sobre infraestructuras de abastecimiento, de alcantarillado, de saneamiento, de agua, de residuos. Es necesario apoyarles, pero también exigir un nivel mínimo de respeto de derechos básicos y de dignidad humana. Las condiciones de renovación de residencia las han hecho imposibles y habría que abolirlas. Y hay una serie de medidas que podrían colaborar notablemente en la reducción de la presión actual sobre los refugiados y la primera de ellas es, sin duda, permitirles trabajar.

—¿Cuántas ONG pueden estar trabajando en el país?

—Bastantes, aunque están trabajando con restricciones porque el gobierno ha restringido la presencia internacional. Esto pasa en muchos países. Te hacen

la vida imposible a nivel administrativo, te complica la obtención de visados, etcétera. Lo que intenta el gobierno libanés –que puede ser comprensible en algún modo, solo que viendo la situación humanitaria, no tendría que ser así– es que la ayuda se canalice en la medida de lo posible a través del propio gobierno. Pero eso, desde la perspectiva de una ONG, es inasumible en la situación actual.

—¿Existe una posibilidad de cierta coordinación entre las organizaciones que trabajan allí?

– Sí, sí. Y de hecho el sistema de coordinación existe por sectores. Otra cosa es que sea muy eficaz. Lo que se ha intentado es la coordinación básica para identificar donde están las mayores necesidades, donde están o no cubiertas, para evitar duplicar acciones y para intentar maximizar la asistencia y el apoyo para aquellas áreas más desatendidas.

– Ya para terminar, ¿qué es lo que sientes, lo que más te marca, cuando vuelves de allí?

– Hay una cosa que impresiona mucho y es que cuando hablas con ellos te identificas mucho. Sientes que podrías ser tú -tu familia, tus amigos, tu entorno- la que está en su situación. Te hablan de su vida pasada, y lo que hacían en Siria de cinco años para atrás, y ves vidas absolutamente normales que nos son muy familiares. Es tan sumamente complejo todo, y tan falto de... porque cuando hablas con ellos no se quieren quedar en Líbano. Te dicen que quieren regresar a Siria o ir a un país donde puedan iniciar una nueva vida, pero la esperanza de que eso ocurra es, en este momento, muy reducida. También te dicen que en el mejor escenario –que exista un alto el fuego en Siria- la situación impedirá que haya un regreso en el plazo de por lo menos uno o dos años porque el país está totalmente destruido. Es todo como una bola de nieve tremebunda. Pero si Líbano abre la mano para que los refugiados puedan trabajar, o mejorar sus condiciones de estancia (legales, etcétera), la situación podría mejorar algo al menos por un tiempo. Lo peor es la desesperanza y la falta de horizonte. No se ve.

By Nacho Pérez de los Heros | 29/03/2016 | Categories: Entrevistas, PERSONAJES | Tags: Derechos, Internacional, Política, Solidaridad | 1 Comment

OCHA en Mensaje: Principios humanitarios



OCHA

¿Qué son principios humanitarios?

Los principios humanitarios constituyen la base fundamental para la acción humanitaria.

Los principios humanitarios son fundamentales para establecer y mantener el acceso a poblaciones afectadas ya sea en el contexto de un desastre natural, un conflicto armado o de una emergencia compleja. Promover el cumplimiento de los principios humanitarios en la respuesta humanitaria es un elemento esencial para la coordinación humanitaria efectiva. También es fundamental para la función de OCHA.

Principios Humanitarios

Humanidad	Neutralidad	Imparcialidad	Independencia operativa
El sufrimiento humano debe ser atendido dondequiera que se encuentre. El objetivo de la acción humanitaria es proteger la vida y la salud y garantizar el respeto de los seres humanos.	Los actores humanitarios no deben tomar partido en las hostilidades y en las controversias de orden político, racial, religioso o ideológico.	La acción humanitaria debe llevarse a cabo en función de la necesidad, dando prioridad a los casos más urgentes y sin hacer distinciones sobre la base de la nacionalidad, raza, sexo, creencias religiosas, clase u opinión política.	La acción humanitaria debe ser autónoma de los objetivos políticos, económicos, militares o de otro tipo que cualquier agente humanitario pueda tener respecto a las zonas donde se estén ejecutando medidas humanitarias.

El papel central de estos principios en la labor humanitaria de las Naciones Unidas se consagra formalmente en dos resoluciones de la Asamblea General. Los tres primeros principios están aprobados por la Asamblea General a través de la Resolución 46/182 aprobada en 1991. Esta es también la resolución que estableció el papel del Coordinador de Respuesta a Emergencias (ERC, por sus siglas en inglés). El cuarto principio se añadió en 2004 en virtud de la Resolución 58/114.

El compromiso con los principios humanitarios se expresa también a nivel institucional por la gran mayoría de las organizaciones humanitarias. Además, 481 organizaciones a nivel mundial son signatarios del Código de Conducta de la Cruz Roja y ONG para las operaciones en casos de desastres, que incluye un compromiso de adherirse a estos principios humanitarios¹.

Los principios humanitarios tienen una relevancia práctica operativa. Mucha de la acción humanitaria tiene lugar en contextos de conflicto o de gran inestabilidad. La adhesión a los principios es lo que permite que la acción humanitaria se distinga de las

“La autoridad moral de las Naciones Unidas depende de su capacidad para ayudar a las personas más necesitadas y esto debe hacerlo con los más altos estándares éticos y de profesionalismo.”

Secretario General

Ban Ki-moon,

Consejo de

Relaciones Exteriores,
Nueva York, mayo 2006

¹ www.ifrc.org – Lista de firmantes. El Código de Conducta de la Cruz Roja/ONG incluye principios que van más allá de los cuatro principios fundamentales aprobados por la Asamblea General. Además, las organizaciones humanitarias pueden encontrar que algunos de estos principios adicionales tienen un significado especial en determinados contextos (por ejemplo, “participación” es a menudo citado como un principio humanitario importante). Sin embargo, para las agencias humanitarias de la ONU, estos principios son considerados como los más esenciales. Conceptualmente, muchos otros principios pueden hacer referencia a los cuatro aprobados por la Asamblea General.

OCHA en Mensaje es un producto de referencia para capacitar al personal en comunicar la posición de OCHA sobre cuestiones fundamentales. Para más información contacte a la Unidad de Reportes en ochareporting@un.org

actividades y objetivos de otros actores, y por lo tanto, no se considera una intromisión indebida en los asuntos internos de los Estados.

Comunicar con claridad los principios humanitarios y asegurarse de que actuamos de acuerdo con ellos, es clave para lograr la aceptación por todas las partes interesadas en el terreno para que se lleve a cabo la acción humanitaria. Por lo tanto, ayuda a garantizar el acceso a las poblaciones afectadas y a la seguridad del personal humanitario y los beneficiarios. El acceso sostenido, a su vez, refuerza los principios humanitarios en la práctica, por ejemplo, permite llevar a cabo directamente y supervisar la distribución de bienes a las poblaciones que sufren, garantizando así que la ayuda sea distribuida de manera imparcial y llegando a los más necesitados.

¿Cuál es el papel de OCHA?

Para cumplir con las responsabilidades del ERC, según se establece en la Resolución 46/182 de la Asamblea General, los principios humanitarios son inherentes al mandato de OCHA y pertinentes en cada una de sus funciones básicas. Como se indica en la declaración de la misión de OCHA ("movilizar y coordinar la acción humanitaria basada en los principios humanitarios") esta trabaja para promover el cumplimiento de toda la comunidad humanitaria con los principios humanitarios como base en cada respuesta humanitaria. Lo hace mediante la promoción de medidas prácticas de cumplimiento a través del Equipo Humanitario del país, a través de su compromiso con los actores gubernamentales y no gubernamentales en todos los niveles y a través de la participación en la elaboración de políticas en la Secretaría de las Naciones Unidas.

¿Cuál es la opinión de OCHA?

- Los principios humanitarios rigen nuestra propia conducta como actores humanitarios.
- Nuestro cumplimiento de los principios humanitarios afecta nuestra credibilidad y por lo tanto, nuestra capacidad de entablar negociaciones con los actores pertinentes y establecer un acceso seguro a las poblaciones afectadas. Sin embargo, no es suficiente recitar repetidamente los principios humanitarios. La retórica debe ir acompañada por el liderazgo y la práctica. En otras palabras, los actores humanitarios deben "predicar con el ejemplo".
- Hay múltiples presiones sobre los actores humanitarios provenientes de distintas fuentes, que ponen comprometen los principios humanitarios. Por ejemplo, proporcionar ayuda humanitaria como parte de esfuerzos para lograr fines políticos. Mantener los principios de acción humanitaria de cara a estas presiones es una tarea esencial, pero no fácil. Transar es perjudicial para la acción humanitaria eficaz.
- Negociaciones humanitarias con todas las partes en conflicto, con fines meramente humanitarios, son esenciales. Esto incluye la asociación y la negociación con grupos no gubernamentales armados. Los principios humanitarios refuerzan e informan esas negociaciones y ayudan a hacer realidad la aplicación de los principios humanitarios en la práctica.

República Democrática del Congo (RDC): en diciembre de 1999, el conflicto entre los grupos étnicos Lendu y Hema en RDC desplazó a más de 140.000 personas. OCHA y un grupo de ONG se movilizaron para responder. Ambos grupos étnicos acusaron inmediatamente a la comunidad humanitaria de elegir bandos y favorecer al otro grupo étnico. En particular, la comunidad Hema acusó a Médicos Sin Fronteras (MSF) de brindar tratamiento solo a la comunidad Lendu, lo que conllevó a un ataque de un equipo de MSF. Para convencer a la gente de la neutralidad de la comunidad humanitaria, un negociador de OCHA se reunió con líderes de ambas comunidades y recorrió las zonas afectadas por la violencia. "Hemos demostrado que había igual necesidad e igualdad de trato", dijo el principal asesor humanitario de OCHA en ese momento. "Les dimos razones para volver a sus comunidades y explicar a su gente por qué estábamos ayudando a ambas partes". Seguidamente, OCHA organizó comisiones humanitarias de enlace integradas por líderes de Hema y de Lendu. Estos facultados líderes locales, restauraron sus posiciones en sus comunidades y proporcionaron orientación genuina para los trabajadores humanitarios.²

² Manual de las Naciones Unidas para Operaciones de Paz Multidimensionales, DPKO 2003, pp165

Para saber más

- Resolución de las Naciones Unidas 46/182, disponible en este enlace: <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm>
- Para el Código de Conducta de la Cruz Roja véase: www.ifrc.org
- Informe Anual de OCHA 2008: <http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/SHIG-7S6E3Y?OpenDocument>

Contacto

Jenny McAvoy:
mcavoy@un.org
Sección de Protección
de Civiles (PDSB,
por sus siglas
en inglés)



**Oficina de Cooperación
e Voluntariado** Universidade
da Coruña



Vicerreitoría de Internacionalización
e Cooperación

UNIVERSIDADE DA CORUÑA

www.udc.gal/ocv