

LA EVOLUCIÓN ESTRATÉGICA DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

LA LUCHA CONTRA LA POBREZA ES TAMBIÉN LA LUCHA CONTRA LA DESIGUALDAD

Eduardo Ibáñez Ruiz del Portal
Universidad Loyola Andalucía



OXFAM
Intermón

Caminan y van en grupo para cruzar la frontera, un hombre mayor ya no puede más y se sienta en una piedra, abandona y asume que su largo viaje acaba aquí, hay que subir una montaña más y bajar para llegar hasta la costa. Pero Madou, joven y fuerte, aunque agotado por el largo viaje, se detiene y mira a la cara a su compañero de viaje. Su rostro denota un gran cansancio y éste le dice que ya no puede continuar, que su viaje acaba allí, al comienzo de la última montaña. Madou le mira serio, y sin concesiones le dice: "si tú no vas, yo tampoco". Le alza en su espalda y comienzan a subir. Ya arriba, en la montaña, mirando hacia uno y otro lado, hacia el futuro y el pasado en su historia, pudieron divisar el abismo que les separaba de Europa. Juntos llegaron hasta Tarifa.

Historias de vida de la Casa Mambré

1

INTRODUCCIÓN: MARCO DEL TRABAJO EN EL PROYECTO DEL OBSERVATORIO DE DESIGUALDAD DE ANDALUCÍA

“El Observatorio de Desigualdad de Andalucía es una plataforma abierta y plural de colectivos, entidades, grupos de investigación, y personas interesadas en colaborar, desde Andalucía, en el análisis de las desigualdades, y contribuir a la difusión, divulgación, incidencia y construcción colectiva de propuestas para reducir las desigualdades desde un enfoque de derechos.”

En este trabajo se exponen diferentes elementos que tienen como conexión el análisis sobre la desigualdad y su relación con la política y estrategia de la cooperación internacional para el desarrollo. En la primera parte del trabajo, tras la introducción, se expone la fundamentación ética de la igualdad, especialmente en sus dimensiones política y económica. A continuación, en el mismo apartado, se sitúa el fenómeno de la desigualdad en su nivel global, europeo, español y andaluz, en el contexto actual. En el siguiente bloque, punto tercero, es la cooperación internacional el eje sobre el que se analiza la evolución del papel de la lucha contra la pobreza y la desigualdad en la política de cooperación internacional, destacando el papel que la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles están suponiendo en esta evolución. En el punto cuarto, se analiza la política de cooperación en el ámbito de la comunidad autónoma andaluza, haciendo referencia a sus actuales documentos de planificación en relación con la lucha contra la pobreza y la desigualdad. También en el apartado cuarto se expone y reclama la necesaria vinculación y coherencia de esta política autonómica con el resto de políticas tanto autonómicas como estatales, haciendo especial referencia a la lucha contra la desigualdad interna en Andalucía, y a la gestión y la situación de vulnerabilidad de los Derechos Humanos en la Frontera Sur de Europa.

2

PUNTO DE PARTIDA: LA VISIBILIZACIÓN SOCIAL DE LA DESIGUALDAD.

La desigualdad se ha convertido hoy en uno de los caballos de batalla de la sociedad civil. En el debate social, la lucha contra la desigualdad se reclama, además de como garantía de blindaje de los derechos humanos, como elemento necesario para el buen desarrollo de la democracia y la cohesión social. En un contexto de aceleración y globalización del fenómeno, ha empezado a establecerse como un objetivo institucional de organismos oficiales internacionales como Naciones Unidas u otros como el FMI que critican abiertamente el lastre que supone para el crecimiento económico la desigualdad y ha propuesto en su informe económico de 2016 la desigualdad como uno de los trabajos fundamentales para el 2017(FMI, 2016). Naciones Unidastrata de orientar la agenda política de nuestros gobiernos estatales a través de la Agenda 2030, en el marco de los ODS. Frenar y revertir la desigualdad extrema nos hace apelar no sólo a una igualdad formal, por ejemplo, ante la ley, sino también a una igualdad real de oportunidades, o igualdad material.La equidad recoge mejor esta concepción de la igualdad en términos de justicia social, que no trata de ofrecer o reclamar lo mismo a todas las personas, sino adaptar, tanto lo que se aporta como lo que se recibe de la sociedad, en función del punto de partida de cada persona.Para que esto no sea solo una declaración,es necesariauna actuación gubernamental que garantice el blindaje de los derechos para que todas las personas puedan vivir con dignidad, y para la articulación de un verdadero estado social y democrático de derecho (Díaz, 2011). En este sentido, contamos con algunos análisis de la gestión pública de la crisis que evidencias que no sólo la recesión sino además las medidas de austeridad en las políticas públicas han hecho aumentar la pobreza y la desigualdad. En el caso de España, encontramos incluso nuevas formas de pobreza, como las personas trabajadoras pobres, que son aquellas que a pesar de tener un empleo no salen de una situación de extrema vulnerabilidad (Intermon Oxfam; Unicef, 2015).

La igualdad, y su correlativa lucha contra la desigualdad, es un

En el debate social, la lucha contra la desigualdad se reclama, además de como garantía de blindaje de los derechos humanos, como elemento necesario para el buen desarrollo de la democracia y la cohesión social

En el caso de España, encontramos incluso nuevas formas de pobreza, como las personas trabajadoras pobres, que son aquellas que a pesar de tener un empleo no salen de una situación de extrema vulnerabilidad (Intermon Oxfam; Unicef, 2015)

valor antiguo y más complejo que su manifestación económica. La dignidad humana está naturalmente ligada al desarrollo de una vida digna. Este concepto de vida digna hoy lo expresamos en torno al concepto de derechos humanos, y ligado al concepto de desarrollo humano y sostenible. En este sentido, es importante destacar el papel de la persona como agente de su propia dignidad e igualdad, que no es concedida por ninguna autoridad, sino que se instituye y reclama por y desde la propia persona. Aunque no vamos a ofrecer una cronología histórica, la igualdad es un anhelo profundo que acompaña a la humanidad desde hace siglos. El valor de la igualdad es el valor clave de la democracia que ha estado presente desde muy antiguo en diferentes tradiciones culturales y políticas (Sen, 2009).

Pero la dificultad a la que se enfrenta hoy la igualdad no es el cuestionamiento de la legitimidad del concepto de la igualdad, que no parece en duda. En nuestro tiempo, uno de los autores que ha investigado y escrito con mayor profundidad sobre la igualdad ha sido el Nobel Amartyasen, que ya nos advertía cómo desde diferentes perspectivas se defiende la igualdad, pero que hay que tener cuidado con ello, pues según en la igualdad de qué pongamos el foco tomaremos un rumbo social y político u otro (Sen, 1980). Así, no es lo mismo hablar de igualdad desde una visión utilitarista o neoliberal que desde el enfoque de la capacidad del desarrollo humano, por lo que propone una igualdad de capacidades básicas que se debe traducir en una elección social y acción pública dirigida a la consecución real de las libertades (Sen, 1999). Como expone con claridad Dworkin en “Virtud soberana: la teoría y la práctica de la igualdad”, no es legítimo que un estado no trate con igual consideración a todos/as sus ciudadanos y ciudadanas. Este trato de igual consideración supone también generar una legislación que impida una distribución extremadamente desigual, puesto que esa acción legislativa forma parte de esa igualdad de consideración hacia todas las personas (Dworkin, 2003). Y si bien la desigualdad adopta manifestaciones en muy variados ámbitos, la preponderancia de un sistema económico dominante que reduce la visión de la racionalidad a la mera racionalidad económica del máximo interés (Sen, 2010) da muestras de la ordenación social actual, que pone en el centro la economía, por encima de la vida humana y su sostenibilidad social y medioambiental.

Si bien la desigualdad adopta manifestaciones en muy variados ámbitos, la preponderancia de un sistema económico dominante que reduce la visión de la racionalidad a la mera racionalidad económica del máximo interés (Sen, 2010) da muestras de la ordenación social actual, que pone en el centro la economía, por encima de la vida humana y su sostenibilidad social y medioambiental

La trampa que se ofrece en nuestro contexto actual consiste en que para luchar contra la pobreza tenemos que producir los ingresos y la riqueza suficiente para que pueda generarse un dinamismo económico que permita el crecimiento y la producción del empleo. Pero a su vez, el inaceptable peaje para que este sistema económico pueda reducir la pobreza está siendo la desigualdad, puesto que, bajo la más extrema ortodoxia, sólo se genera este dinamismo bajo condiciones que favorecen la acumulación de la riqueza. Esto supone hacer de la desigualdad un “mal menor” congénito y necesario a nuestro propio sistema, forzándonos a una elección macabra entre la condena a la pobreza o la condena a la desigualdad. Se trata, sin embargo, de un falso dilema que hay que superar para abrazar una nueva síntesis que nos permita salir de la trampa del modelo en el que estamos inmersos (Atkinson, 2015).

El primer aviso del crecimiento de la desigualdad como problema global se realizó por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con su famosa portada de “la copa de champán,” del Informe de Desarrollo Humano de 1992. Con esta icónica imagen denunciaba el PNUD la escandalosa distribución de los ingresos a nivel mundial, mostrando cómo la desigualdad en la distribución de los ingresos se había disparado desde la década de los 60 hasta finales de los 80 del pasado siglo XX, pasando la disparidad de ingresos entre los quintiles de mayor ingreso y los de menor de 30:1 a 59:1 (escala que seguiría creciendo hasta estancarse un poco más adelante).

Figura 1.

Portada del Informe sobre Desarrollo Humano de 1992



El 20% más rico de la población mundial disfrutaba en 1990 del 87% de estos ingresos mientras que el 20% más pobre se repartía únicamente el 0.8% de los mismos (Ortiz & Cummins, 2012). En 2007, la distribución por quintiles conseguía reducirse un poco, si bien mostraba una distribución aún extremadamente desigual: el primer quintil con más ingresos acumulaba el 82,8% y el quintil más pobre tan solo el 1 %. Como indicaban Ortiz y Cummins, “si bien es cierto que hay progreso, el ritmo de cambio es demasiado lento, se estima que se necesitarían aproximadamente 800 años para que los mil millones de personas más pobres del planeta alcanzaran el 10 % de los ingresos mundiales” (Ortiz & Cummins, 2012).

Desde entonces se ha profundizado en el estudio de la desigualdad, destacando las investigaciones de Atkinson (Inequality. What can be done?, 2015), Milanovic (Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization, 2016) y Piketty (El capital en el siglo XXI, 2014). Los estudios sobre la evolución de la distribución del ingreso en perspectiva histórica muestran un aumento sostenido de la desigualdad que nos hacen estar viviendo en el periodo con mayor desigualdad económica de la historia y donde destaca este aumento como una característica propia donde este fenómeno ha ido creciendo incluso en el interior de muchos países de alto ingreso (Milanovic, 2016). El estudio sobre las causas de la desigualdad apunta hacia el mayor crecimiento de la retribución del capital frente al crecimiento de la propia economía. De igual manera, Thomas Piketty explica la desigualdad de riqueza a través del análisis de la evolución de la retribución de las rentas del capital y del trabajo, concluyendo que la mayor retribución de las rentas del capital va aumentando la desigualdad en el mundo. Y afirma el autor de “El Capital en el siglo XXI” que las políticas anticrisis han beneficiado a las personas más ricas (mayoritariamente hombres) y agravado la desigualdad (Piketty, 2014).

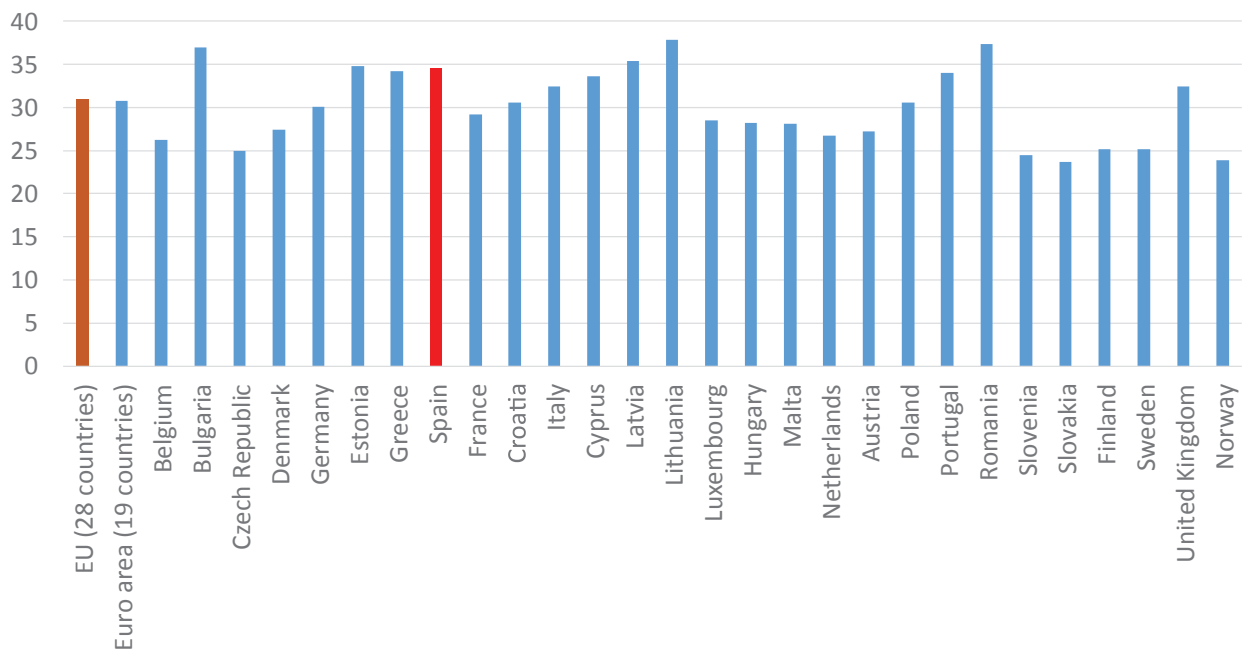
Por su parte, Tony Atkinson, relata en su último trabajo (Atkinson, 2015) cómo la que hemos denominado maldición de la desigualdad no es una fuerza natural, sino un fenómeno resultado de actuaciones políticas. Para luchar contra ella, tratando de salir de la trampa a la que ya hemos hecho referencia entre desigualdad y pobreza, se exige una actuación política que corrija a aquellas que han dado lugar a la misma. Por eso, Atkinson habla de la necesidad de una voluntad política clara que ponga los medios

Los estudios sobre la evolución de la distribución del ingreso en perspectiva histórica muestran un aumento sostenido de la desigualdad que nos hacen estar viviendo en el periodo con mayor desigualdad económica de la historia y donde destaca este aumento como una característica propia donde este fenómeno ha ido creciendo incluso en el interior de muchos países de alto ingreso (Milanovic, 2016)

suficientes para ello, y esto pasa necesariamente por salir de las recetas de la pura ortodoxia económica.

En Europa, que no es ajena a este incremento de la desigualdad, sus estados miembros han puesto en marcha diferentes políticas de redistribución de la renta y transferencias estatales (Ruiz-Huerta, 2014) entre las que están las prestaciones por desempleo, las pensiones y la provisión de servicios públicos como la sanidad o la educación, y en las que se observa una correlación directa con la evolución de la desigualdad (Hardoon, 2015).

Figura 2. Índice Gini 2.015 en Europa



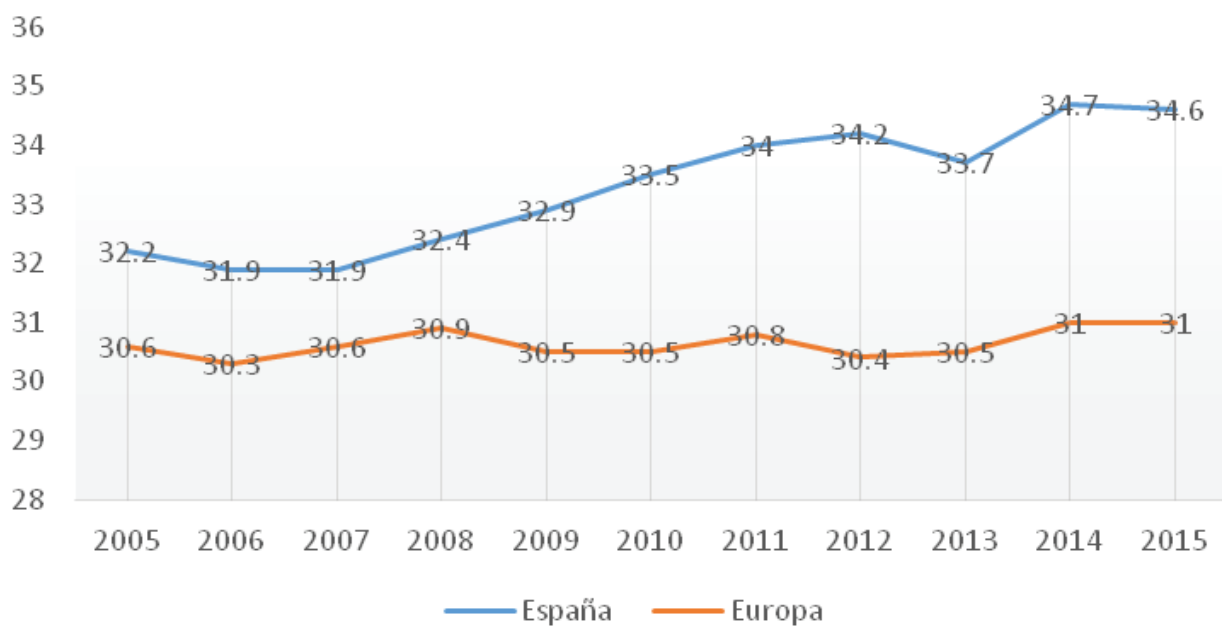
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

No obstante, como demuestra el gráfico, en términos generales el índice Gini, uno de los indicadores más usados para medir la desigualdad, ha subido en los últimos años en la UE-28 hasta situarse en 2015 en el 31,0 de media.

En España, el índice de desigualdad es tres puntos superior a la media, y su evolución durante la crisis económica ha sido negativa en comparación con los países de nuestro entorno,

que, en algunos casos, incluso han reducido esta brecha. El proceso de convergencia con Europa experimentado al inicio de los años 2000, no sólo se detuvo con la aparición de la crisis, sino que se ha producido una profundización en los índices de desigualdad.

Figura 3. Evolución del Índice Gini en Europa y España



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

El índice Gini en España ha crecido más del 5% en el período 2008-2014. Las rentas medias se han reducido, y se ha producido un hundimiento de las rentas más bajas, que son las que están soportando más duramente la gestión de la crisis, como la precarización laboral. Como decíamos al inicio, y como recoge Oxfam Intermón en su informe “Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica”, esto supone una dura la lacra para la cohesión social y la calidad democrática en España (Oxfam, 2014).

Y regionalmente, Andalucía, Asturias y Castilla-La Mancha son las comunidades autónomas donde el 20% más pobre ha caído más (Comité Técnico de la Fundación Foessa, 2016). En nuestro caso, no es hasta las décadas de los 50 y 60 del pasado siglo cuando en Andalucía comienza a generarse una

movilidad social que empieza a producir una emergente clase media. Ese proceso fue ampliándose hasta la década de los 90 en la que, por causas económicas, se estancó de nuevo su crecimiento hasta el comienzo de los 2000 (Solana, 2000). En la actualidad, el trabajo de la Fundación Foessa “Expulsión social y Recuperación económica” sitúa a la comunidad autónoma andaluza encabezando el ranking de desigualdad. Somos la comunidad autónoma con el índice Gini más alto de España (34,69), y han vuelto a distanciarse y aumentarse las diferencias interregionales que se habían ido suavizando en los últimos años (Comité Técnico de la Fundación Foessa, 2016).

3

DESIGUALDAD Y ODS: UN ENFOQUE NECESARIO PARA LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

La cooperación al desarrollo sitúa su origen tras la II Guerra Mundial, en la Guerra Fría, y con las políticas de ayuda posteriores a la descolonización. Estas ayudas incluían, en muchas ocasiones, cláusulas de condicionalidad que, en un primer momento, estuvieron ligadas a la financiación de servicios sociales básicos como saneamiento, salud, educación, y más tarde, con la dependencia generada por la deuda externa, se orientaron a la realización de reformas estructurales al interior de la organización de los estados bajo el diseño de los donantes (Pérez de Armiño, 2000).

En una etapa posterior, a partir de los años 90 del siglo XX, surge la necesidad de replantear la cooperación como respuesta a una serie de factores denunciados desde el contexto social: la revisión de la propia existencia de la cooperación, la denominada “fatiga de la cooperación”, la conversión en política pública, y la revisión del elemento de la condicionalidad hacia la concesionalidad. Una de las principales y más duras críticas que cosechó la política de cooperación fue la producción de una “tasa de retorno” -beneficio directo o indirecto- hacia los países donantes. De esta manera, la cooperación al desarrollo podía resultar un buen negocio para el país donante, y una buena estrategia de política exterior; tanto para las relaciones bilaterales, como para posicionarse en los organismos internacionales multilaterales.

Para combatir este riesgo, y aunque no exento de intentos por mantener el status quo que mantuviera a la cooperación en una cómoda “tradición histórica” muy favorable para los planes empresariales de los países donantes, el esfuerzo de las organizaciones de la sociedad civil fue acogido por los organismos internacionales de desarrollo, alcanzándose una política pública centrada en la erradicación de la pobreza, y focalizada en los países más pobres (Oxfam Intermón, 2016).

El enfoque de desarrollo en su lucha contra la pobreza ha incorporado una agenda centrada en sectores como los servicios sociales básicos (saneamiento, salud, educación), la atención a colectivos vulnerables, y el desarrollo y fortalecimiento de

proyectos económico-productivos sostenibles que puedan generar empleo e ingresos de manera sostenible y sostenida en el tiempo. La política pública de cooperación, que ahora ha reforzado el objetivo de lucha contra la desigualdad, entiende que la erradicación de la pobreza debe orientarse hacia las causas estructurales de la misma buscando una acción pública o política que garantice una mejor distribución de los recursos, tanto a través de políticas redistributivas como de garantías de medios de vida sostenibles (ingresos).

Actualmente, y como consecuencia del agravamiento generalizado de la desigualdad -desde 2015, el 1% más rico de la población mundial posee más riqueza que el resto del planeta y actualmente, ocho personas poseen la misma riqueza que 3.600 millones de personas(Hardoon, 2017)- se pone en riesgo la continuidad en la reducción de personas que viven en situación de pobreza, una planificación de la política de la cooperación sensible y orientada hacia la lucha contra la desigualdad se hace prioritaria, como se muestra en los últimos Planes Directores tanto de la cooperación estatal, donde se recoge en su *objetivo II.2. Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis* (AECID, 2013), como en la cooperación andaluza, como veremos en el siguiente apartado (Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2015).

En cualquier caso, la lucha contra la desigualdad no es ni puede ser una competencia exclusiva de las políticas de cooperación, así como tampoco podía serlo la lucha contra la pobreza, puesto que hay otras dimensiones del fenómeno de la desigualdad que están en conexión directa con las estructuras internacionales. En este sentido, aludimos nuevamente a la oportunidad que suponen los planes que cada país firmante de los compromisos ODS 2030 va a desarrollar como respuesta a los retos globales. Ya no se observan como una cuestión que solo está presente más allá de las fronteras de los países donantes, sino de política social y económica también presente en el territorio propio, y los planes de actuación deben ser integrales, con compromisos internacionales y nacionales para estos mismos desafíos. Y, dada la trayectoria de la política de cooperación internacional para el desarrollo como blindaje de los servicios sociales básicos, en acción directa y, sobre todo, “con y desde” el fortalecimiento de la sociedad civil, es importante contar con estos aprendizajes ante estos nuevos procesos de acción pública coordinada.

La política pública de cooperación, entiende que la erradicación de la pobreza debe orientarse hacia las causas estructurales de la misma buscando una acción pública o política que garantice una mejor distribución de los recursos, tanto a través de políticas redistributivas como de garantías de medios de vida sostenibles (ingresos)

Como consecuencia del agravamiento generalizado de la desigualdad se pone en riesgo la continuidad en la reducción de personas que viven en situación de pobreza

A la etapa de liderazgo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de la agenda del desarrollo en los años 90, siguió un periodo de articulación entre organismos y entidades, tanto multilaterales como de la sociedad civil que dio lugar a la elaboración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que ha marcado esta política pública entre los años 2000 y 2015. Y actualmente, en un proceso similar en su gestación, con intentos de participación directa, contamos con los ya mencionados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para canalizar los esfuerzos del periodo 2015-2030. Para los primeros 15 años los ODM han sido ambiciosos de cara a una reducción de la pobreza extrema y los informes finales confirman que, si bien no han cosechado el mismo éxito en sus ocho objetivos, sí han servido para recuperar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) -a pesar de los severos recortes que se han producido en España- y, sobre todo, para sacar de la pobreza extrema a una buena parte de la población mundial. Y la agenda post-2015 tiene un marcado calado político y social, que ha quedado articulado en 17 objetivos y 169 metas.

Básicamente los nuevos objetivos incorporan la preocupación de la sostenibilidad en diferentes dimensiones (sistema productivo, industrial, infraestructuras, arquitectura) y la preocupación por la equidad en un sentido más profundo que el desarrollado en los ODM (reducción de la desigualdad, pobreza energética, acceso al agua), tocando elementos que deben afectar de manera estructural a nuestro sistema internacional para su adecuada resolución. En especial, queremos destacar la incorporación como objetivo mismo del relativo a desigualdad. Se trata del Objetivo 10, que aparece enunciado como “Reducir la desigualdad en y entre los países” y que nos sitúa ante una agenda doble: por un lado, la atención de la desigualdad como elemento estructural en la agenda internacional, y por otro, al interior de cada país. De tal manera que España, así como todos los países firmantes, tiene sus propias metas y objetivos sobre desigualdad interna en un momento de preocupación, tanto por su aumento como por tendencia a solidificarse en nuestra estratificación social y económica. Así, ambas agendas, además de ser coherentes y compatibles, deben impulsar la “igualdad en y entre los países” contando con toda la extensión competencial de las diferentes administraciones del estado y con el papel de las organizaciones de la sociedad civil y del sector empresarial.

España, así como todos los países firmantes de los Objetivos de Desarrollo sostenibles para 2030, tiene sus propias metas y objetivos sobre desigualdad interna en un momento de preocupación, tanto por su aumento como por tendencia a solidificarse en nuestra estratificación social y económica

4

ANÁLISIS SOBRE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO ANDALUZA Y SU IMPACTO EN LA DESIGUALDAD Y EN EL AVANCE DE LOS LOGROS DEL OBJETIVO 10 DE LOS ODS. COHERENCIA DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN ANDALUZA: EL RETO DE LA FRONTERA SUR Y LA DESIGUALDAD INTERNA EN ANDALUCÍA

No podemos empezar a hablar de la cooperación descentralizada andaluza sin hacer referencia al último Pacto Andaluz por la Solidaridad y la Cooperación, firmado en junio de 2013, que puede observarse como la confirmación de la voluntad política para consolidar la política de cooperación al desarrollo en Andalucía como política pública después de los convulsos años vividos durante la crisis. Este Pacto tiene dos antecedentes: el Compromiso Andaluz por la Solidaridad de 2004, y el Pacto Andaluz por la Solidaridad de 1998. Estos documentos, impulsados por la Coordinadora Andaluza de ONGD (CAONGD) y la Junta de Andalucía, expresan este compromiso político, y han sido uno de los pilares donde se ha fundamentado todo el desarrollo legal e institucional en esta materia: Ley de Cooperación, Agencia Andaluza de Cooperación Internacional (AACID), y Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (PACODE).

El Pacto de 1998 ya se orienta hacia la eliminación de la pobreza y las desigualdades cuando declara que “el objetivo general de la política andaluza de cooperación al desarrollo lo constituye la promoción del desarrollo sostenible, humano, social y económico para contribuir a la eliminación de la pobreza y las desigualdades en los países en vías de desarrollo”.

Y la Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en cuya exposición de motivos se hace referencia al Pacto Andaluz por la Solidaridad de 1998, es la que da forma a la política pública andaluza de cooperación para el desarrollo. En la Ley se expresa como objetivo fundamental que “la política de la Junta de Andalucía en materia de cooperación internacional para el desarrollo se fundamenta en la necesidad de contribuir para que la vida de las personas de países menos

El Pacto Andaluz por la Solidaridad y la Cooperación, firmado en junio de 2013, puede observarse como la confirmación de la voluntad política para consolidar la política de cooperación al desarrollo en Andalucía como política pública

favorecidos se desenvuelva en condiciones dignas. Su objetivo último es ayudar a la erradicación de la pobreza humana mediante la promoción de un desarrollo socioeconómico y sociocultural sostenible”.

Por su parte, el primer Plan Andaluz de la Cooperación para el Desarrollo (PACODE) es un documento de mucha importancia que recogió y catalizó todo un proceso participativo que se había ido gestando en los años anteriores. El PACODE 2008-2011 se gesta en el contexto internacional de los ODM y, según declara, “persigue, como objetivo general, contribuir a la erradicación de la pobreza y a la promoción del desarrollo humano sostenible en el periodo 2008-2011, desde un modelo andaluz de cooperación internacional para el desarrollo integrado, coordinado y consensuado con el resto de actores y acorde con los recursos y capacidades con los que cuenta la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

Establece, además, cuatro principios operativos (apropiación, alineación, orientación a resultados y coordinación y complementariedad entre los distintos agentes) y cuatro prioridades horizontales (la equidad de género, la protección del medio ambiente y su gestión sostenible, el fomento de la diversidad cultural y el fortalecimiento institucional público y de las organizaciones). Y sus objetivos específicos son cinco: 1) Generar procesos de desarrollo en las áreas geográficas prioritarias de la cooperación andaluza, 2) Consolidar la Acción Humanitaria andaluza, 3). Fortalecer la Educación para el Desarrollo de la población andaluza, 4) Mejorar el ciclo de la cooperación andaluza y 5) Mejorar las capacidades de los agentes de la cooperación internacional y apoyar sus intervenciones. Además, cada uno de estos objetivos específicos contiene a su vez líneas estratégicas, entre las que se encuentra la línea prioritaria 3 del objetivo específico 8 que hace referencia “al respeto de los derechos humanos, la promoción de la igualdad de oportunidades, con especial atención a la integración social de la mujer y de los grupos de población más vulnerables (menores, indígenas y minorías)”, que recoge de manera expresa el objetivo de la promoción de la igualdad de oportunidades.

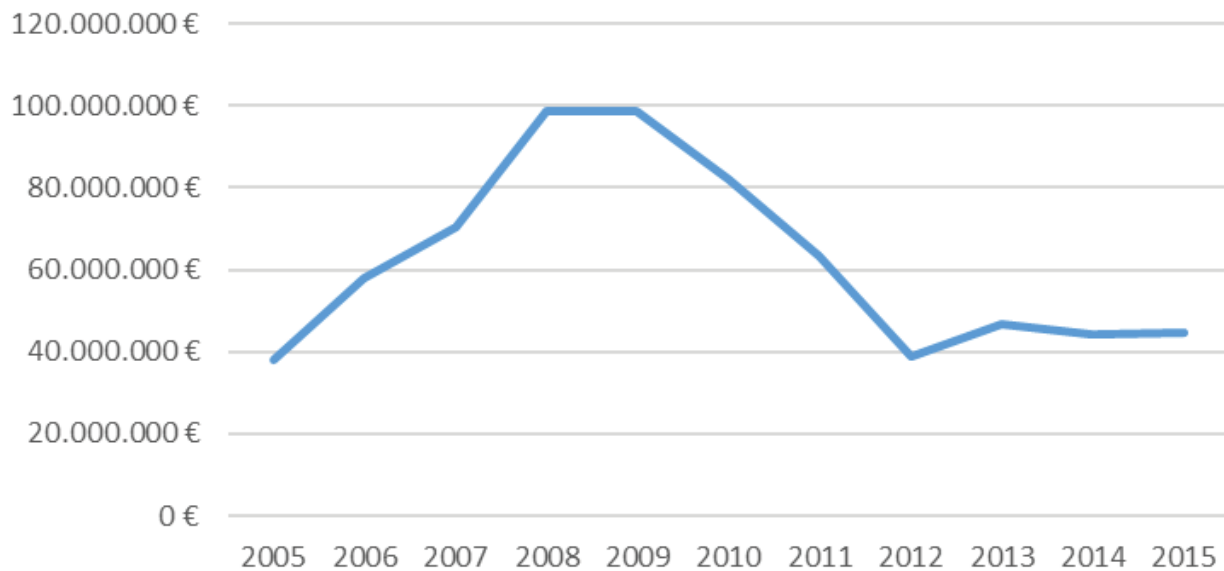
A nivel de prioridades, como su propia planificación indica, está más orientado al enfoque de la financiación de los servicios sociales básicos. El PACODE contaba con una previsión del 30%

del presupuesto a estos servicios sociales básicos, pero en su evaluación intermedia el porcentaje de presupuesto ejecutado para estos servicios ascendió hasta el 49,48% según sus propios datos (Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2011, pág. 28).

Por sectores, el presupuesto se distribuye de la siguiente manera: “En la distribución de los presupuestos ejecutados según Objetivos específicos del PACODE se observa que el 71,05% de los fondos se ha dirigido a generar procesos de desarrollo en las áreas geográficas prioritarias de la cooperación andaluza (Objetivo 1), el 10,7% se destina a consolidar la acción humanitaria andaluza (Objetivo 2), el 13,48% a fortalecer la educación para el desarrollo de la población andaluza (Objetivo 3) y, en torno al 1% se destina a mejorar el ciclo de la cooperación andaluza, y a aumentar las capacidades de los agentes de la cooperación internacional (Objetivos 4 y 5 del PACODE)” (Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2011).

Sin embargo, en la evaluación del periodo 2009-2011 para la CAONGD se rebela que “el contexto político en el que se ha realizado este estudio está fuertemente marcado por la crisis económica y financiera y sus efectos en la generalizada reducción de los presupuestos públicos como medida predilecta para combatir el déficit. El trienio 2009-2011 representa el arranque del periodo más negro para la cooperación al desarrollo en España, no sólo porque en este momento la cooperación española atraviese su etapa de menor altura de miras, sino porque quienes nos gobiernan no parecen entender la sociedad diversa y plural y las distintas realidades que componen el Estado Español y la realidad de la AOD Andaluza 2009-2011”(CAONGD, 2012).

El trienio 2009-2011 representa el arranque del periodo más negro para la cooperación al desarrollo en España, no sólo porque en este momento la cooperación española atraviese su etapa de menor altura de miras, sino porque quienes nos gobiernan no parecen entender la sociedad diversa y plural y las distintas realidades que componen el Estado Español y la realidad de la AOD Andaluza 2009-2011”(CAONGD, 2012)

Figura 4. Evolución de la AOD de la Junta de Andalucía 2.005-2.015

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales de la Cooperación Andaluza de la Junta de Andalucía (Junta de Andalucía, 2005-2015).

Tras esa etapa de reducción presupuestaria, y también con el bagaje de la experiencia acumulada, se ha elaborado el segundo PACODE, para el periodo 2015-2018, que hace referencia a la necesidad de planificar de acuerdo a la agenda posterior a los ODM, aunque no incorpora los ODS por ser anterior a estos: “El actual contexto de la cooperación también está marcado por un nuevo escenario de retos para la Agenda Internacional de Desarrollo, toda vez que se ha constatado la imposibilidad de alcanzar en 2015 algunas de las metas propuestas en los ODM. La definitiva configuración de esta Agenda Internacional hace que la flexibilidad sea uno de los elementos característicos de este Plan, configurándose como un documento vivo y abierto a los nuevos debates que en torno a la eficacia de la cooperación se desarrollen en estos años”. Así mismo, el PACODE expresa que “el principal pilar sobre el que se fundamenta el Plan es el de compartir las enseñanzas de nuestro modelo de cohesión social y territorial, desde la óptica de una cooperación de ida y vuelta que trabaje por un aprendizaje mutuo en un espacio de socios para el desarrollo y que fomente la igualdad de oportunidades

y el equilibrio territorial” (Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2015).

Este nuevo PACODE 2015-2018 plantea (pp.25-26) “como objetivo general, tomando como referencia la Ley Andaluza de Cooperación, contribuir a la erradicación de la pobreza, y a la consolidación de procesos encaminados a asegurar un desarrollo humano sostenible, incidiendo en la defensa de los derechos humanos y la promoción de la paz y los valores democráticos en América Latina, el Mediterráneo y el conjunto de África. Para su consecución se han propuesto seis objetivos específicos interrelacionados de actuación: Objetivo 1, Contribuir a la generación de procesos de desarrollo en las áreas geográficas prioritarias de la cooperación andaluza. Desde un enfoque basado en derechos humanos, este Objetivo se articula en 8 líneas estratégicas apostando por la concentración de recursos en los países menos adelantados, especialmente de África, y por el desarrollo de la cooperación técnica con los países de renta media. Objetivo 2, Salvar vidas, aliviar el sufrimiento y proteger los derechos de las víctimas de catástrofes naturales o conflictos bélicos, garantizando su dignidad. Objetivo 3, Contribuir a la defensa de los derechos humanos, la promoción de la paz y los valores democráticos. Objetivo 4, Fomentar el ejercicio de la ciudadanía global, solidaria, activa, crítica y responsable. Objetivo 5, Fortalecer las capacidades de los agentes andaluces y promover la innovación y transmisión de conocimiento. Objetivo 6, Promover la calidad de la cooperación, la rendición de cuenta y la gestión del conocimiento.

La política pública de cooperación en Andalucía es sensible a la nueva agenda de desarrollo que marcan los ODS y, en su marco básico de principios, desde el Estatuto de Autonomía, la Ley de Cooperación Andaluza y sus PACODE 2008-2011 y 2015-2018, está muy presente la igualdad como un objetivo primordial y relevante. No obstante, la política de cooperación no es suficiente a la hora de poder luchar contra un fenómeno de tanto calado como es la desigualdad de base económica, y sus múltiples manifestaciones. Así pues, es más necesaria que nunca la coherencia de políticas en la agenda de la administración pública. La coherencia de políticas para el desarrollo es un concepto que ha ido ganando relevancia teórica y práctica fruto del trabajo de investigación tanto del mundo académico (Alonso, Fitzgerald, & eds., 2003) como de entidades de la sociedad civil en el ámbito

La política pública de cooperación en Andalucía es sensible a la nueva agenda de desarrollo que marcan los ODS y, en su marco básico de principios, desde el Estatuto de Autonomía, la Ley de Cooperación Andaluza y sus PACODE 2008-2011 y 2015-2018, está muy presente la igualdad como un objetivo primordial y relevante. No obstante, la política de cooperación no es suficiente a la hora de poder luchar contra un fenómeno de tanto calado como es la desigualdad de base económica, y sus múltiples manifestaciones. Así pues, es más necesaria que nunca la coherencia de políticas en la agenda de la administración pública

de la cooperación para el desarrollo (Martínez Osés & coord., 2016).

Y en lo concerniente al contexto andaluz es imprescindible destacar el papel que juega nuestro territorio como frontera de la UE. Los sucesivos informes sobre esta frontera elaborados por la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (Asociación Pro Derechos Humanos Andalucía, 2016) y del Servicio Jesuita a Migrantes de España (Servicio Jesuita a Migrantes España, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, 2016) denuncian la reiterada vulneración de derechos humanos que se produce en la denominada frontera Sur. De acuerdo al nivel competencial, todas las administraciones con responsabilidad sobre este territorio comunitario deben ser excelentes en la coherencia máxima de políticas en lo que respecta a los derechos humanos, y así blindarlo en los foros de los que forman parte.

Hablar de Frontera Sur es hablar de la desigualdad existente a uno y otro lado de la misma. El PIB per cápita de España (34.906,36 \$) en términos de paridad de poder de adquisitivo es cinco veces mayor que la de Marruecos (7.841,48 \$), y casi 15 veces superior a la de Senegal (2.420,78 \$), país de procedencia de muchos de las personas que intentan saltar la valla en Ceuta y Melilla (Banco Mundial, 2017). Las diferencias se incrementan si se toman como referencia zonas más amplias. La renta per cápita de la Eurozona es 17 veces superior a la del África Subsahariana. Ni siquiera la brecha entre Estados Unidos y México es tan amplia, siendo la renta per cápita de Estados Unidos 3,5 veces superior a la mexicana” (Otero, 2014).

Uno de los elementos de mayor conflictividad, y de vulneración de derechos en la frontera Sur, son las llamadas “devoluciones en caliente” que el Gobierno intentó legalizar con el término “rechazo en frontera” y que se aplican “a pesar de contravenir normativa nacional, europea e internacional, y a pesar de que numerosas instituciones nacionales (Defensor del Pueblo) e internacionales (Consejo de Europa) han venido denunciándolas. El Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT) también ha recomendado a España el cese de estas prácticas, y la norma está recurrida ante el Tribunal Constitucional y ha sido también denunciada a la Comisión Europea (Servicio Jesuita a Migrantes España, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, 2016, págs. 27-28).

5

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

La emergencia hacia el primer plano del debate social del fenómeno de la desigualdad producida por nuestro modelo socioeconómico es una de las características fundamentales que han traído al ámbito de la cooperación al desarrollo esta cuestión. Hoy percibimos la desigualdad como uno de los grandes escollos a superar en la lucha contra la pobreza. La desigualdad lleva algún tiempo en el punto de mira del discurso y de las políticas de cooperación internacional, como se recoge incluso en la legislación sobre la cooperación internacional tanto española como andaluza, pero otra cuestión es su implementación y desarrollo. Actualmente la política de lucha contra la desigualdad está siendo reforzada por su reconocimiento en los planes estratégicos de cooperación internacional. Este esfuerzo debe también expresarse a través de la elaboración y uso de mejores indicadores sobre desigualdad económica, como el índice Palma que ha adoptado el Banco Mundial, o los nuevos indicadores que surgen a raíz de la Agenda 2030. Estos indicadores incorporan de manera expresa la desigualdad de base económica como un elemento necesario a tener en cuenta de manera directa y transversal en toda la política de cooperación, como se concreta más detalladamente en la agenda de los ODS.

El discurso de la igualdad tiene sentido final e instrumental. Por un lado, la igualdad tiene valor en sí misma puesto que, independientemente de los efectos pueda producir, reconoce la igual dignidad de todas las personas como derecho humano inalienable y es una de los pilares de la democracia. Por otro lado, la búsqueda de la igualdad es también un potente medio para el desarrollo de la sociedad, tanto por su necesidad para la cohesión social y pleno desarrollo de la ciudadanía, como para el buen funcionamiento de la economía, ya que la excesiva concentración de la riqueza y del ingreso daña a la sociedad y al propio sistema económico. Por ello, en los diferentes niveles

Hoy percibimos la desigualdad como uno de los grandes escollos a superar en la lucha contra la pobreza

de la administración, el estado debe impulsar la implementación de políticas económicas y sociales que impulsen la capacidad redistributiva los impuestos y las transferencias/prestaciones; así como una política laboral que revierta la preocupante tendencia hacia la precarización del empleo, que es uno de los elementos más determinantes para la pobreza y la desigualdad.

RECOMENDACIONES

La política pública de cooperación andaluza se presenta como una política orientada a la lucha contra la pobreza y sensible a la desigualdad desde sus inicios, por sus objetivos estratégicos operativos y su ejecución presupuestaria. Actualmente, se encuentra ante una buena oportunidad para integrar la agenda 2030 de los ODS, con un esfuerzo destacado en lo concerniente al ODS 10. Andalucía afronta tres retos por su contexto social y geopolítico, que se materializan en las tres recomendaciones siguientes:

La desigualdad en la agenda. En primer lugar, incorporar la agenda de lucha contra la desigualdad de manera más explícita en la política de cooperación. En cuanto a esta recomendación se deben formular objetivos específicos explícitos sobre desigualdad, e indicadores para los mismos. De igual manera, la desigualdad debe formar parte de los criterios de identificación de nuevos proyectos y programas operativos. Por tanto, la lucha por la igualdad debe seguir como objetivo general, pero también generar objetivos e indicadores específicos.

Coherencia de políticas. En segundo lugar, trabajar decididamente por una articulación de la coherencia de políticas (objetivo específico 6 del PACODE) exigida por la propia legislación, para que el objetivo de la igualdad no quede como una mera declaración de intenciones. Hay que recuperar el objetivo de alcanzar cuanto antes el volumen de la ayuda oficial al desarrollo del 0,7%. El objetivo de lucha contra la desigualdad debe unificar la dimensión exterior e interior de la acción de gobierno, dado que Andalucía es la comunidad autónoma con mayor desigualdad.

Derechos Humanos en la Frontera Sur. En tercer lugar, Andalucía debe tomar un papel determinante de manera directa

y como impulsora del resto de administraciones del Estado en el blindaje de los Derechos Humanos en la Frontera Sur. Andalucía puede y debe desarrollar un papel activo en la promoción de los Derechos Humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- AECID. (2013). Plan Director de la Cooperación española 2013-2016. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2011). Evaluación intermedia del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011. Sevilla: Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales.
- Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2015). Plan Andaluz de Cooperación al Desarrollo 2015-2018. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Alonso, J. A., Fitzgerald, V., & eds. (2003). Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes. ICEI.
- Asociación Pro Derechos Humanos Andalucía. (2016). Derechos Humanos en la Frontera Sur 2016. Sevilla: Asociación Pro Derechos Humanos Andalucía.
- Atkinson, A. (2015). Inequality. What can be done? London: Harvard University Press.
- Banco Mundial. (18 de Enero de 2017). Datos de libre acceso del Banco Mundial. Obtenido de <http://datos.bancomundial.org/>
- CAONGD. (2008). Las ONG de desarrollo andaluzas en el marco de la cooperación descentralizada: 15 años de CAONGD. Sevilla: CAONGD.
- CAONGD. (2012). INFORME SOBRE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO. Sevilla: CAONGD.
- Comité técnico de la Fundación Foessa. (2016). Expulsión social y recuperación económica. Madrid: Fundación Foessa, Caritas española.
- CONGDE. (2017). Campaña Pobreza Cero. Obtenido de <https://pobrezacero.wordpress.com/>
- Díaz, E. (2011). Estado de derecho y sociedad Democrática. Taurus.
- Dworkin, R. (2003). Virtud soberana: la teoría y la práctica de la igualdad. Barcelona: Paidós.
- FMI. (2016). Informe Anual 2016 del FMI. Juntos buscando soluciones. Washington D.C.: Fndo Monetario Internacional.
- Giner, S. (2013). Historia del Pensamiento Social. Barcelona: aRIEL.
- Hardoon, D. (2015). Informe de investigación de Oxfam: Datos de referencia de “Europa para la mayoría, no para las élites”. Barcelona: OXFAM.
- Hardoon, D. (2017). Una economía para el 99%. Oxfam Internacional.
- Intermon Oxfam; Unicef. (2015). España frente a los retos de la Agenda de Desarrollo Sostenible.
- Junta de Andalucía. (2005-2015). Informe anual de la Cooperación Andaluza de la Junta de Andalucía. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Martínez Osés, P., & coord. (2016). Informe ICPD 2016. Crecer en otro sentido.
- Milanovic, B. (2016). Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Millán, N., Santander, G., Aguirre, P., & Garrido, A. (2012). La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en España. España: 2015 y más.
- Ortiz, I., & Cummins, M. (2012). Desigualdad global: la distribución del ingreso en 141 países. New York: UNICEF.

- Otero, J. (20 de 02 de 2014). Obtenido de <http://www.publico.es/actualidad/ceuta-y-melilla-frontera-ricos.html>
- Oxfam. (2014). *Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica*. Barcelona: Oxfam.
- Oxfam Intermon. (2016). *La Realidad de la Ayuda*. Obtenido de <http://www.realidadayuda.org/>
- Pérez de Armiño, K. (2000). *Diccionario de Acción Humanitaria y cooperación al Desarrollo*. Bilbao: Hegoa.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Ruiz-Huerta, J. (2014). *¿Afectan los impuestos a la distribución de la renta? VII Informe sobre exclusión social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Sen, A. (1977). Rational fools: A critique of the behavioral foundations of economic theory. *Philosophy & Public Affairs*, 317-344.
- Sen, A. (1980). *Equality of what?* n.a., Vol 1, pp 197-220.
- Sen, A. (1999). *Desarrollo como libertad*. Barcelona: Planeta.
- Sen, A. (2009). *El valor de la democracia*. España: El viejo topo.
- Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. Madrid: Taurus.
- Servicio Jesuita a Migrantes España, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones. (2016). *Sin protección en la frontera. Derechos Humanos en la frontera sur: entre Nador y Melilla*. Madrid: Servicio Jesuita a Migrantes España, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones.
- Solana, J. (2000). *Las clases sociales en Andalucía. Un recorrido sociohistórico*. *Gazeta de Antropología*, 17.
- Unceta, K., & Gutiérrez-Goiria, J. (2012). *Identidad y legitimidad de la cooperación al desarrollo: El debate sobre la relación de la AOD con la pobreza y la desigualdad internacional*. *ESTUDIOS DE ECONOMÍA APLICADA*, 773-800.

Cofinanciado por:



Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CONSEJERÍA DE IGUALDAD Y POLÍTICAS SOCIALES

Coordinado por:



OXFAM
Intermón