



MARCO DE REFERENCIA PARA
LA COHERENCIA DE POLÍTICAS
PARA EL DESARROLLO EN
EL PAÍS VASCO



GARAPENERAKO
LANKIDETZAREN
EUSKAL AGENTZIA

AGENCIA VASCA DE
COOPERACIÓN PARA
EL DESARROLLO



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO





La humanidad, y la propia continuidad de la vida en el planeta, tal como la conocemos, se encuentran en una encrucijada.

Como señala la Declaración de las Naciones Unidas, suscrita en septiembre de 2015 con motivo de la aprobación de los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) y la Agenda 2030:

“El desarrollo sostenible afronta inmensos desafíos. Miles de millones de nuestros ciudadanos siguen viviendo en la pobreza y privados de una vida digna. Van en aumento las desigualdades, tanto dentro de los países como entre ellos. Existen enormes disparidades en cuanto a las oportunidades, la riqueza y el poder. La desigualdad entre los géneros sigue siendo un reto fundamental. Es sumamente preocupante el desempleo, en particular entre los jóvenes. Los riesgos mundiales para la salud, el aumento de la frecuencia y la intensidad de los desastres naturales, la escalada de los conflictos, el extremismo violento, el terrorismo y las consiguientes crisis humanitarias y desplazamientos forzados de la población amenazan con anular muchos de los avances en materia de desarrollo logrados durante los últimos decenios. El agotamiento de los recursos naturales y los efectos negativos de la degradación del medio ambiente, incluidas la desertificación, la sequía, la degradación del suelo, la escasez de agua dulce y la pérdida de biodiversidad, aumentan y exacerban las dificultades a que se enfrenta la humanidad. El cambio climático es uno de los mayores retos de nuestra época y sus efectos adversos menoscaban la capacidad de todos los países para alcanzar el desarrollo sostenible (...) Peligra la supervivencia de muchas sociedades y de los sistemas de sostén biológico del planeta”.

La persistencia de viejos problemas, y la emergencia de otros nuevos, dibujan un contexto de incertidumbre e inseguridad y de riesgos en todos los niveles –desde el local hasta el global– que obliga a todos los gobiernos del mundo a replantear algunos aspectos de la acción política para poder hacer frente a los mismos. Pero el alcance y la importancia de los problemas y amenazas en presencia contrastan con el aumento de las crecientes dificultades para hacerles frente, que se derivan de dos fenómenos sumamente complejos que se complementan y alimentan mutuamente.

Por un lado, nos encontramos en una economía globalizada en la que se generan crecientes interdependencias en todos los ámbitos, lo que limita día a día la capacidad de las administraciones locales, regionales o estatales para abordar y gestionar por separado buena parte de los retos que debemos afrontar.

Y, por otra parte, existe una dificultad cada vez más acusada para establecer referencias compartidas que faciliten acuerdos globales sobre dichos desafíos,



acrecentándose por el contrario los choques culturales y religiosos, los conflictos por los recursos naturales, y las violaciones de los derechos humanos.

Nos enfrentamos a un desafío que es sobre todo político y cultural, mucho más que tecnológico. La humanidad dispone hoy en día de los conocimientos y recursos técnicos y científicos suficientes como para posibilitar una vida digna a todas las personas. Sin embargo, carecemos de la capacidad política y del consenso civilizatorio suficientes para poder organizar la vida humana de una manera más eficiente en el plano social y ecológico, y más respetuosa con los derechos de las personas.

En este marco, la Coherencia de Políticas para el Desarrollo, entendida como la integración de la perspectiva del desarrollo humano y la sostenibilidad en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas públicas en los distintos niveles, así como la coordinación y complementariedad entre las mismas, constituye un reto fundamental para la acción política. En nuestro caso, la Coherencia de Políticas para el Desarrollo toma cuerpo y se expresa en un contexto como el europeo, en el que los retos de la gobernanza multinivel precisan de una acción coherente y concertada para hacer frente a cuestiones comunes que afectan a todos los ámbitos y que son responsabilidad de todas las instituciones, incluidas las de carácter subestatal.

En estas circunstancias, el Gobierno Vasco asume que la Coherencia de Políticas para el Desarrollo ha de ser una referencia básica para la acción de gobierno, tanto en lo que afecta a las estrategias de desarrollo internas como en lo que se refiere a la acción exterior o a la relación entre ambos asuntos. Por ello, suscribimos y damos a conocer el siguiente marco de referencia sobre la Coherencia de Políticas para el Desarrollo, para que el mismo sea tenido en cuenta en la reflexión sobre las políticas públicas y la elaboración de las mismas.



IMPORTANCIA, SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

La noción de Coherencia de Políticas para el Desarrollo surgió en el seno de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) a mediados de la década de 1990, al calor del creciente debate sobre el impacto de la cooperación internacional y su relación con otras políticas con incidencia en los procesos de desarrollo.

Desde entonces hasta hoy, la Coherencia de Políticas para el Desarrollo ha ido evolucionando en su concepción, a la vez que iba aumentando su relevancia como consecuencia de los nuevos retos en presencia. En la actualidad, las amenazas que se ciernen sobre el futuro, expresadas en forma de violencia y violación de derechos, crisis ecológica y cambio climático, inseguridad y precariedad económica, desigualdad y pérdida de cohesión social, persistencia de la inequidad de género, tensiones culturales y religiosas, etc., dibujan un panorama en el que la calidad y la eficacia de la acción pública adquieren una especial relevancia.

Los retos en presencia son de tal magnitud que ningún territorio puede sentirse ajeno a los mismos. Tampoco puede hacerlo ninguna administración pública, en cualquier nivel que quiera considerarse. Ahora bien, la interconexión e interdependencia de los distintos fenómenos que es preciso enfrentar hacen que la especialización sectorial de la política deba ser en parte reconsiderada desde la perspectiva de la coherencia.

En el momento presente no caben lógicas contrapuestas para afrontar los problemas propios de cada territorio y los problemas globales que nos son comunes a todas las sociedades. En un contexto caracterizado por la interdependencia, la tradicional división entre políticas internas y políticas externas o internacionales tiene cada vez menos sentido. Las políticas hasta ahora consideradas internas tienen una creciente proyección hacia el exterior, y viceversa.

A su vez, en el ámbito internacional, las tradicionales divisiones entre el Norte y el Sur van poco a poco diluyéndose como consecuencia del protagonismo cada vez mayor de nuevas potencias emergentes en distintos continentes, así como del creciente deterioro de las condiciones de vida en países y territorios hasta ahora considerados como desarrollados. Además, y aunque sus manifestaciones se sigan dando en el ámbito territorial, los problemas del desarrollo se generan muchas veces en el marco de lógicas transnacionales, todo lo cual obliga a actuar desde una lógica de gobernanza global y desde una visión más integral que remite a la coherencia de políticas.



En este contexto, si bien la preocupación por la Coherencia de Políticas para el Desarrollo surgió inicialmente como un reto asociado a las políticas de cooperación, la misma constituye una referencia insoslayable para afrontar el conjunto de las políticas públicas. Somos conscientes de que la pluralidad de la sociedad, y la variedad de intereses y conflictos existentes, hace sumamente compleja la plena coherencia de la política. Sin embargo, desde el reconocimiento y el respeto a dicha pluralidad, queremos subrayar la necesidad de avanzar hacia una mayor Coherencia de Políticas de Desarrollo como vía para lograr una sociedad más justa, equitativa y sostenible.



ALCANCE DE LOS RETOS ACTUALES DEL DESARROLLO HUMANO Y LA SOSTENIBILIDAD

Los desafíos señalados tienen distintas expresiones en los ámbitos económico, político, social, ecológico, y cultural, que están relacionadas entre sí, y que afectan a la seguridad humana y a la propia sostenibilidad de la vida.

En el plano económico se advierte la contradicción cada vez mayor entre el modelo de crecimiento y la capacidad del mismo para proporcionar medios de vida al conjunto de las personas, y garantizarles un nivel de vida digno. A la creciente inseguridad financiera, o la precariedad laboral, se une la dificultad de las instituciones para regular y ordenar la vida económica y el funcionamiento de los mercados en un mundo cada vez más abierto y globalizado.

En el plano social nos enfrentamos a un mundo crecientemente desigual y polarizado, en el que la cohesión se debilita y los conflictos tienden a aumentar. Un mundo en el que, además, la protección social y los derechos laborales pierden terreno frente a visiones estrechas o unilaterales de la competitividad, es preciso llamar la atención asimismo sobre la persistente desigualdad y discriminación de género, y sobre los problemas de conciliación laboral y familiar, que amenazan la propia sostenibilidad de la vida.

En el plano ecológico se observa un deterioro creciente de la base de recursos de la que depende la continuidad de la vida, lo que se traduce en importantes amenazas a corto, medio y largo plazo. Los problemas de salud asociados a la contaminación del aire, la tierra y el agua; la deforestación y el avance de la desertización; la pérdida de biodiversidad; la escasez de algunos recursos y los conflictos por los mismos; o el cambio climático, representan serias advertencias y ponen en riesgo el propio futuro de la vida humana.

En el plano cultural, asistimos a un cambio sin precedentes en la historia de la humanidad, en el que las identidades culturales se desdibujan y se reafirman en un mismo y contradictorio proceso. Un proceso cargado de incertidumbre, en el que los choques culturales y hasta religiosos adquieren una relevancia creciente, lo que además de generar violencia e inseguridad, dificulta la generación de los consensos necesarios –basados en valores compartidos– para enfrentar algunos de los retos actuales.

Finalmente, en el plano político, es palpable la dificultad de canalizar la opinión de la gente en un contexto en el que los marcos de decisión no siempre se corresponden con el ámbito de incidencia de los problemas. El hecho de que diferentes fenómenos superen la capacidad de los gobiernos –locales, regionales, o estatales– para poder ser abordados con eficacia y rigor, lesiona los sistemas de representación y cuestiona aspectos básicos de la acción política tal como venía funcionando.



LA RELEVANCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El contexto de riesgos y amenazas someramente descrito en el apartado anterior, contrasta con el hecho de que nunca como ahora ha existido un mayor conocimiento de los problemas a los que debemos dar respuesta, ni una mayor capacidad tecnológica para hacer frente a los mismos.

A lo largo de las últimas décadas se han generado detallados estudios y análisis sobre las diversas cuestiones que afectan a la vida humana y al futuro del desarrollo. En la actualidad se cuenta con sistemas estadísticos e instrumentos de medición cada vez más sofisticados que permiten conocer el alcance y la evolución de distintas variables en muy diversos campos. Fruto de todo ello, se han elaborado diagnósticos y planes de actuación suscritos por gran número de países en diferentes reuniones y cumbres internacionales, y también análisis y propuestas en distintos ámbitos estatales o locales. Sin embargo, gran parte de dichos textos no han logrado traducirse en estrategias efectivas, como consecuencia de las dificultades y las contradicciones existentes en el plano político.

Algunas políticas públicas tienden a plantear sus objetivos y diseñar sus instrumentos desde una perspectiva sectorial, a partir de consideraciones basadas en diagnósticos crecientemente especializados. Sin embargo, la realidad muestra que la puesta en marcha de los planes elaborados, y el impacto real de los mismos, choca muchas veces con dificultades exógenas, derivadas de distintos condicionantes –sociales, culturales, ecológicos– que no habían sido incorporados al análisis. Ello obliga a tener en cuenta la transversalidad de algunas cuestiones especialmente relevantes y la necesidad de incorporar las mismas a los procesos de elaboración de las distintas políticas.

Somos plenamente conscientes de que las contradicciones y conflictos entre distintos objetivos siempre van a estar presentes en la acción pública, máxime en un contexto como el actual de creciente complejidad e interdependencia de los procesos económicos y sociales, todo lo cual condiciona y limita el trabajo en el ámbito de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo.

Sin embargo, y desde el reconocimiento de las dificultades y obstáculos que tiene esta tarea, es preciso avanzar hacia una mayor coherencia de las políticas públicas a la hora de promover un desarrollo que permita dar satisfacción a las necesidades de la sociedad vasca y que sea compatible con la satisfacción de las necesidades humanas en otros países y en otros territorios.

Como señala la declaración de las Naciones Unidas a favor de los ODS, lo anterior exigirá –con toda seguridad– promover cambios en las pautas y modelos actuales de producción y de consumo lo cual, a su vez, afecta a muy diversas facetas de la vida económica y social y requiere de una acción política concertada, en la cual la Coherencia de Políticas para el Desarrollo está llamada a jugar un papel relevante.



LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN Y LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

Como se ha apuntado, la Coherencia de Políticas para el Desarrollo tiene entre sus fundamentos y objetivos la necesidad de hacer compatibles los procesos de desarrollo y la satisfacción de las necesidades humanas en unos y otros países. Desde el respeto hacia las formas de organización económica y social de cada uno, se trata de que las decisiones que se tomen en un territorio no lesionen las posibilidades de otros de avanzar hacia mayores cotas de bienestar.

La relevancia de este asunto tiene directamente que ver con los debates surgidos en las últimas décadas sobre la efectividad de la AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo) y la cooperación en general. En estos debates, ha podido constatarse que el impacto de las políticas de cooperación al desarrollo se ha visto muchas veces limitado por la acción de los propios países donantes de ayuda, cuyas decisiones en distintos ámbitos (comercial, financiero, medioambiental, político, etc.) han dañado los procesos de desarrollo de países con los que se decía estar cooperando. De ahí que, desde principios de los años 90, la OCDE venga reclamando la necesidad de una mayor coherencia, evitando que la potencial contribución de la AOD sea echada a perder desde otras políticas.

Estas consideraciones deben ser tomadas en cuenta en las políticas de cooperación al desarrollo de todos los países, y Euskadi no puede ser ajeno a las mismas. De ahí que las estrategias de las instituciones vascas en materia de cooperación -y los planes derivados de las mismas- deban incorporar cada vez más la perspectiva de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo como una referencia básica. Y, al mismo tiempo, es preciso que el conjunto de la acción de gobierno, y no sólo las estrategias propias de la AVCD, deban tener presente el potencial impacto de las diversas políticas sobre los procesos de desarrollo en otros lugares y, en este caso, en aquellos países y territorios con los que se coopera.

Por otra parte, conviene señalar que las exigencias planteadas para las políticas de cooperación al desarrollo -su contribución a la equidad de género, a la sostenibilidad, al respeto a los derechos de las personas, etc.- deben asimismo informar las políticas públicas orientadas a nuestro propio desarrollo como sociedad. No podemos construir nuestro futuro dañando -aunque sea de manera no deseada- el de otras sociedades o territorios, ni podemos plantear tampoco nuestra cooperación o nuestra ayuda desde la defensa de unas referencias que luego no nos exigimos internamente como sociedad.

Además, hasta muy recientemente se había asumido que las cuestiones relativas al desarrollo afectaban tan solo a determinado tipo de países -a los que había que ayudar- puesto que otros se encontraban ya desarrollados. Sin embargo, en la actualidad existe un amplio consenso, académico, social y político



sobre la reversibilidad de los procesos de desarrollo, y sobre la existencia de importantes problemas –medioambientales, sociales, de género, y de otra índole– en países que hasta ahora eran considerados como desarrollados. Ello obliga a considerar la cooperación al desarrollo en una dimensión mucho más amplia, que trasciende de las tradicionales políticas de ayuda, y en la que la Coherencia de Políticas para el Desarrollo debe ocupar un lugar central, propugnando la generación de sinergias entre las distintas estrategias impulsadas o promovidas desde el gobierno.



LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO Y LA ACCIÓN EXTERIOR DEL GOBIERNO VASCO

Por lo que se refiere a la acción exterior del gobierno, el conjunto de la misma –y no solo la estrategia o los planes de cooperación al desarrollo– debe tener presente la perspectiva de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. Ello está en línea con las preocupaciones emanadas desde la propia Unión Europea, como se recogía ya en el Tratado de Maastricht firmado en 1992 donde se señalaba que *“La Unión debe asegurar la coherencia del conjunto de su actividad exterior en el marco de sus políticas de asuntos exteriores, de seguridad, económicas y de desarrollo”*.

La importancia de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en el conjunto de la acción exterior se encuentra vinculada además a los problemas derivados de un proceso de globalización que se ha ido conformando al margen de las políticas públicas, cuando no en contra de las mismas. Ello ha generado una creciente fragilidad de los mecanismos de cooperación internacional en muy diferentes ámbitos, un paulatino debilitamiento de las distintas organizaciones del sistema de NNUU, y una mayor dificultad para acordar soluciones a los diferentes problemas en presencia.

El retroceso experimentado por las políticas públicas y los espacios de cooperación ha servido además para apuntalar algunas tendencias que operan negativamente en el plano internacional, como es la defensa de la competitividad como un valor absoluto, sin concretar ni matizar el contenido de dicha noción, ni explicar su relación con otros valores como la colaboración o la solidaridad. Desde esta perspectiva, consideramos necesario promover una noción de competitividad basada en la defensa de la eficiencia social y ecológica como señas de identidad del modelo que se desea promocionar, más que como una disputa de mercados sustentada en ocasiones en la merma de derechos, la precariedad e inseguridad de las personas, o la destrucción de recursos naturales.

Desde esta perspectiva, la Estrategia Basque Country, y el conjunto de la acción exterior del Gobierno Vasco, deben promover al mismo tiempo una adecuada inserción de Euskadi en la economía global y la defensa de un marco de convivencia basado en los derechos de las personas y la conservación de los recursos para las futuras generaciones. Y todo ello requiere, una vez más, poner la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en el centro de las preocupaciones a la hora de elaborar las políticas.

En ese marco, las instituciones públicas deben promover también el diálogo con el sector privado para que las estrategias de internacionalización de las empresas vascas asuman los requerimientos del desarrollo humano y la sostenibilidad, planteando dichos principios como referencias necesarias a la hora de dar apoyo a las mismas.



LA FORMACIÓN EN VALORES, LA POLÍTICA EDUCATIVA Y LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

El Gobierno Vasco considera que la promoción, tanto en el plano interno como internacional, del desarrollo humano y la sostenibilidad, debe proyectarse también al ámbito educativo y a la formación de las nuevas generaciones en los valores de la solidaridad y la justicia social –sincrónica y diacrónica, es decir en el momento presente y también con quienes aún no han nacido-, y el respeto a los derechos humanos.

Las instituciones tienen una importante responsabilidad a la hora de promover políticas orientadas al logro de los fines mencionados, pero en una sociedad sin valores la política puede acabar estrellándose ante la ausencia de un sólido compromiso el cual, necesariamente, debe ir cimentándose desde las primeras etapas de la formación de las personas.

Inicialmente, la Educación para el Desarrollo fue concebida como herramienta para sensibilizar a la sociedad –en este caso la sociedad vasca- sobre los problemas de otras sociedades aquejadas de problemas relacionados con la pobreza generalizada, la violencia, o la falta de oportunidades para las personas. Se trataba de lograr la adhesión de nuestra sociedad hacia la política de cooperación al desarrollo, desde un mejor conocimiento y comprensión de los problemas de otras/os.

Hoy sin embargo, se trata de avanzar hacia una mejor comprensión por parte de la ciudadanía de los problemas de todas/os, incluida nuestra propia sociedad, cuyas vicisitudes no son ajenas en absoluto a dinámicas y fenómenos de carácter global. Y en este nuevo marco, el papel del sistema educativo adquiere una gran trascendencia a la hora de conformar una ciudadanía más consciente de los problemas del desarrollo, y que por tanto pueda comportarse de manera responsable con los problemas globales demandando o respaldando aquellos cambios que sean necesarios en las políticas públicas. En las actuales circunstancias, no puede avanzarse hacia la Coherencia de Políticas para el Desarrollo sin contemplar las políticas educativas, máxime en una situación como la de Euskadi, con importantes responsabilidades y competencias en la materia.

Por todo ello, consideramos de la mayor importancia promover la difusión en todos los niveles del sistema educativo los principios que inspiran un modelo de desarrollo humano, sostenible y equitativo, de modo que el curriculum vasco favorezca una formación cosmopolita de las nuevas generaciones, de cara a interpretar mejor los problemas del mundo actual, y afrontar de forma responsable y solidaria los retos planteados para el bienestar y la dignidad de las personas, tanto en Euskadi como en el resto del mundo.



LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO, LA ACCIÓN DE GOBIERNO Y LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

El Gobierno Vasco entiende que el avance hacia una mayor Coherencia de Políticas de Desarrollo debe apoyarse no sólo en la definición de los objetivos que se persiguen y los instrumentos desplegados a tal efecto, sino también en las sinergias y relaciones de complementariedad que puedan generarse entre todos ellos. Ahora bien, la Coherencia de Políticas para el Desarrollo depende asimismo de la forma de gobernar, lo que afecta a las estructuras, a la cultura de gobierno, a la formación del funcionariado, y a otras cuestiones del ámbito administrativo y político.

Vivimos en la paradoja de un mundo cada vez más complejo, que requiere de un conocimiento muy especializado sobre gran variedad de cuestiones, y de políticas orientadas a solucionar problemas crecientemente diversos, pero que a la vez es un mundo más interdependiente, en el que las propuestas y las alternativas no pueden plantearse sin considerar sus efectos en otros ámbitos. Ello genera una dificultad añadida para la acción de gobierno, en la que el conocimiento especializado de las distintas problemáticas en presencia debe compaginarse, necesariamente, con el tratamiento transversal de las mismas.

Somos plenamente conscientes de las dificultades que entraña la integración de algunas cuestiones transversales en el conjunto de la acción de gobierno. Sin embargo, es preciso superar las tendencias hacia la compartimentación de las políticas. Para ello, creemos que es preciso avanzar en la operatividad de las comisiones interdepartamentales existentes, lo que sin duda contribuirá a una mayor coherencia entre unas y otras políticas sectoriales, y del conjunto de las mismas con los principios que inspiran el avance hacia el desarrollo humano y la sostenibilidad.

Además del diálogo interdepartamental e intersectorial, la peculiar estructura institucional de Euskadi requiere de un esfuerzo añadido en el ámbito de la coordinación entre administraciones. En este sentido, la Coherencia de Políticas para el Desarrollo debe contemplar también esta dimensión, favoreciéndose el diálogo y la colaboración a la hora de enfrentar objetivos comunes o de elaborar marcos políticos generales sobre algunas cuestiones. Para ello, las administraciones de la CAPV deberemos avanzar en aspectos específicos como compartir diagnósticos, armonizar sistemas de información, o favorecer ámbitos de coordinación más eficaces.

Asimismo, una cultura de gobierno favorable a la Coherencia de Políticas para el Desarrollo exige contar con personas conscientes de esta problemática y formadas en algunas cuestiones especialmente relevantes que afectan a la gobernanza global y a los retos del desarrollo. Para ello, el Gobierno Vasco adoptará, de acuerdo con el IVAP (Instituto Vasco de Administración Pública), medidas que favorezcan la formación continua del funcionariado vasco en algunas materias relacionadas con los retos del desarrollo humano y la sostenibilidad.



CONCLUSIÓN

La coherencia de políticas para avanzar hacia un desarrollo más humano y sostenible constituye un reto para todos los gobiernos y administraciones, al que no puede sustraerse el Gobierno Vasco. Somos plenamente conscientes de las dificultades que entraña adoptar esta perspectiva de trabajo, pero creemos que la misma es imprescindible para una mejor comprensión de los problemas que nos afectan, y para un ejercicio más cabal de nuestras responsabilidades.

Por ello, el Gobierno Vasco se compromete ante la sociedad a promover una acción de gobierno que tome como marco de referencia las consideraciones aquí planteadas, proponiendo los cambios necesarios para que la Coherencia de Políticas para el Desarrollo pueda ser, no sólo un principio inspirador de las políticas públicas, sino también una fórmula operativa para enfrentar en mejores condiciones los retos actuales, tanto en el ámbito interno como en el internacional.

