



INFORME DE
INVESTIGACIÓN

“La cooperación vasca en el nuevo contexto internacional del desarrollo: análisis y propuestas en relación al marco de instrumentos, los agentes y los espacios de participación y diálogo”



Realizado por
Ignacio Martínez Martínez

Dirección académica de
Koldo Unceta Satrústegui

Participación de
Jorge Gutiérrez Goiria e Iratxe Amiano Bonaetxea

En el marco del contrato suscrito por la
Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo y la
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea.

Índice

INTRODUCCIÓN.....	7
PRIMERA PARTE	
Los cambios en el contexto internacional y los debates en el marco de la cooperación vasca: implicaciones de cara al futuro.....	13
Capítulo I	
Un contexto global en transformación: implicaciones para la agenda de desarrollo y las políticas de cooperación.....	14
1.1. Un contexto global de cambios profundos y “nuevos” problemas del desarrollo.....	14
1.2. La Agenda 2030, ¿una respuesta adecuada a los cambios del contexto internacional?.....	19
1.2.1. Posibles lecturas de una agenda compleja.....	20
1.2.2. Algunas implicaciones de la Agenda 2030 para las políticas de cooperación.....	25
Capítulo II	
Los debates sobre el modelo de la cooperación vasca.....	30
2.1. El debate sobre los agentes de la cooperación vasca.....	31
2.1.1. Antecedentes, contexto y estado de la cuestión.....	31
2.1.2. La necesidad de decantar el debate sobre los agentes.....	34
2.2. El debate sobre la planificación.....	36
2.2.1. El valor de la planificación en el desarrollo de la política de cooperación en Euskadi.....	36
2.2.2. Algunas limitaciones de los marcos de planificación.....	41
2.3. El debate sobre la participación.....	44
2.4. El debate sobre los instrumentos de financiación.....	51
2.5. El debate sobre la educación para la transformación social.....	54
2.6. El debate sobre la coherencia de políticas para el desarrollo.....	59
2.6.1. Factores explicativos del impulso de la CPD en Euskadi.....	59
2.6.2. El reconocimiento discursivo de la CPD en el marco de la política de cooperación.....	62
2.6.3. Limitaciones y dificultades para avanzar en hacia una acción política y social más coherente.....	65
2.7. Sobre la importancia de los debates abiertos para el futuro de la cooperación vasca.....	69

SEGUNDA PARTE

Tomando perspectiva en el proceso de revisión de la cooperación vasca	71
--	-----------

Capítulo III

Hacia una política de cooperación con mayor capacidad de transformación de una realidad compleja	72
--	----

3.1. Los cambios en el contexto global y el diagnóstico colectivo: hacia una revisión del modelo de la cooperación vasca	72
3.2. Las lógicas que amplían el campo de acción y desafían al modelo de la cooperación vasca	74
3.3. Elementos que limitan el campo de acción y desafían el modelo de cooperación vasca	87
3.4. El aumento de la capacidad de transformación de la realidad: piedra angular del proceso de revisión de la cooperación vasca	91

Capítulo IV

Una mirada estratégica para el análisis de la cooperación vasca	94
---	----

4.1. Hacia una mirada de conjunto a los posibles elementos de cambio	94
4.2. Entonces, ¿desde dónde mirar...?	96
4.3. Una aproximación a los Ámbitos Estratégicos	99
4.4. La estructura de trabajo en los Ámbitos Estratégicos	108
4.5. Una estructura de trabajo para repensar los elementos de la cooperación vasca de manera interdependiente	115
4.6. ¿Cómo se puede abordar este proceso estratégico?	119
4.7. Un proceso en transición	121

TERCERA PARTE

Una propuesta de revisión de la cooperación vasca basada en Ámbitos Estratégicos	124
---	------------

Capítulo V

Hacia una revisión del papel de la planificación de la cooperación vasca	125
--	-----

5.1. La necesaria superación de algunas lógicas de la planificación tradicional	126
5.2. Procesos de planificación centrados en Ámbitos Estratégicos	131
5.2.1. La planificación en la estructura de trabajo de los Ámbitos Estratégico	134

Capítulo VI

Hacia una revisión del marco de participación de la cooperación vasca	138
---	-----

6.1. Algunas ideas sobre el marco general de participación	139
--	-----

6.2. El marco de participación en los Ámbitos Estratégicos.....	143
6.2.1. Decisiones sobre el marco de participación en la estructura de trabajo de los Ámbitos Estratégicos	144
6.2.2. Fortalecimiento de las capacidades y el papel de los agentes en los Ámbitos Estratégicos.....	149

Capítulo VII

Hacia una revisión del marco de instrumentos de financiación de la cooperación vasca	153
--	-----

7.1. Sobre el funcionamiento de los instrumentos de financiación	153
7.2. Consideraciones sobre la naturaleza de los instrumentos de financiación	161
7.3. Repensar los instrumentos de financiación en el marco de los Ámbitos Estratégicos.....	163
7.3.1. Las decisiones sobre los instrumentos de financiación en la estructura de trabajo de los Ámbitos Estratégicos	165

Capítulo VIII

Hacia una revisión del marco de colaboración interinstitucional en la cooperación vasca	178
---	-----

8.1. Una coordinación interinstitucional intermitente y de carácter puntual.....	178
8.2. La colaboración interinstitucional en el marco de los Ámbitos Estratégicos.....	182

CUARTA PARTE

Principales conclusiones del trabajo	188
---	------------

Capítulo IX

Principales conclusiones del trabajo.....	189
---	-----

9.1. Un contexto de cambio global que llama a ampliar el papel de la cooperación vasca	189
9.2. El necesario impulso de una Agenda Vasca 2030 para el Desarrollo Humano y Sostenible	190
9.3. El fortalecimiento de la cooperación vasca asentada en la solidaridad internacional, el valor diferencial y la acción colectiva global	191
9.4. El fortalecimiento de la cooperación vasca a partir de un modelo de cooperación más estratégico	191
9.5. El fortalecimiento de la cooperación vasca a partir de una revisión integrada de algunos de sus elementos fundamentales	193
9.6. La ampliación del potencial estratégico de la cooperación vasca a partir de una propuesta basada en Ámbitos Estratégicos	195
9.7. El fortalecimiento de la cooperación vasca a partir de un diálogo permanente, estratégico, abierto y transparente	196

9.8. El fortalecimiento de la cooperación vasca a partir de un proceso de transición y con el necesario impulso para abordar los cambios.....	197
9.9. El impulso del papel del conocimiento para una cooperación más estratégica y transformadora	199
9.10. La necesidad de ampliar la política de cooperación: hacia la relevancia social y política	200

EPÍLOGO

Los límites de una propuesta para una acción colectiva a favor del desarrollo humano y sostenible en un mundo convulso	202
--	-----

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	206
---	-----

ANEXO I

Relación de personas entrevistadas	217
--	-----

ANEXO II

Talleres de contraste realizados	220
--	-----

Introducción

La cooperación internacional para el desarrollo ha sido ampliamente analizada a lo largo de las últimas décadas. En el caso de Euskadi diferentes estudios han tratado de caracterizar la cooperación para el desarrollo impulsada tanto desde la sociedad vasca como desde sus diferentes gobiernos e instituciones.

Todo este trabajo de análisis e investigación, especialmente profuso en los últimos años, ha servido para elaboración de diagnósticos sobre el estado de la cooperación vasca, para un mejor conocimiento de su desempeño, de sus objetivos, de sus agentes y sus instrumentos, y ha contribuido a identificar varias de sus potencialidades, de sus fortalezas, de sus límites, y también de sus debilidades.

Se trata, pues, de un ejercicio pertinente y necesario por varias razones. Por un lado, los diferentes trabajos de investigación sobre la concepción y la praxis de la cooperación vasca —realizados tanto desde el ámbito académico como desde espacios de la sociedad civil— han tratado, con mayor o menor acierto, de alimentar y fortalecer la cooperación para el desarrollo en la medida que han buscado ofrecer claves para el aprendizaje en el diseño y puesta en marcha de las políticas y acciones de cooperación.

Por otro lado, la difusión de los análisis realizados ha contribuido a un mayor conocimiento y socialización de la política vasca de cooperación y, con ello, ha podido favorecer un mayor acercamiento de la ciudadanía a la mirada de la cooperación internacional y un mayor compromiso de la sociedad con la búsqueda de la equidad, la sostenibilidad, los derechos humanos... y aquellos principios defendidos por la cooperación para el desarrollo en Euskadi.

Cabe pensar que, a pesar de la existencia de limitaciones en los procesos de análisis e investigación así como en la difusión de sus resultados a la ciudadanía y los agentes de cooperación, este bagaje analítico ha influido en la configuración y fortalecimiento de la política de cooperación, y que lo ha hecho tanto a través de su aportación al debate público y social como a los procesos de definición de las políticas de cooperación en Euskadi.

Estas contribuciones ponen de manifiesto la necesidad de continuar profundizando en este esfuerzo de análisis e investigación para tratar de mejorar tanto en la capacidad de incidir en la sociedad y en el relato público sobre el desarrollo y la cooperación, como en la orientación de las decisiones en los ámbitos político e institucional, así como entre las organizaciones de la sociedad civil en el marco de las políticas de cooperación y de desarrollo.

1. Algunos de estos trabajos dedicados al análisis de la cooperación en Euskadi provenientes del ámbito académico han sido elaborados por Unceta (2002) Alberdi (2010), Unceta et al. (2012; 2013), Gutiérrez et al., (2012), Fernández (2015), M.J. Martínez et al., (2014), Celorio et al., (2015). Otros trabajos, provenientes de la sociedad civil, son los trabajos de González et al. (2007) y la Coordinadora de ONGD de Euskadi (2011, 2015).

El presente estudio pretende sumarse a ese esfuerzo analítico y propositivo. Por una parte, no podría ser de otra manera, bebe de todo ese diagnóstico colectivo volcado en la literatura y en numerosos foros y espacios de debate. Por otra, trata de ser un aporte que contribuya, y aquí radica la principal dificultad y aspiración de este trabajo, a enriquecer el bagaje analítico a través de la ampliación del marco de análisis para aprehender un mundo cada vez más complejo al tiempo que propone elementos de utilidad práctica. Es decir, sin renunciar a asumir un marco de análisis amplio y complejo, busca ofrecer elementos prácticos para el debate de los agentes de la cooperación vasca en su constante búsqueda de mejores respuestas a los desafíos que presenta una realidad compleja y en proceso de cambio profundo.

En este sentido, este trabajo se desarrolla vinculado al compromiso expresado en el III Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de elaborar estudios —entre otros insumos y procesos— que contribuyan al debate en torno a la revisión y actualización del modelo vasco de cooperación con el objetivo de nutrir el marco conceptual del siguiente ciclo de planificación de la cooperación vasca (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, pp. 11, 70-71, 77).

Este compromiso, definido como una de las líneas estratégicas del Plan Director 2014-2017 —Repensar y actualizar el modelo de cooperación vasca— es resultado del proceso de diálogo en el marco de elaboración de dicho plan. Así lo expresa el Gobierno Vasco cuando afirma hacer suyo “el consenso existente entre los principales agentes sobre la necesidad de repensar la cooperación en nuestro país” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 7).

Este amplio acuerdo acerca de la necesidad de revisar algunos de los elementos fundamentales de la cooperación vasca es, a su vez, la expresión del mencionado diagnóstico colectivo construido a través de la interacción entre la reflexión, el análisis y la investigación, y la praxis de la cooperación y la educación para el desarrollo tanto de las organizaciones de la sociedad civil como desde las instituciones, sumado al diálogo en torno a las políticas de cooperación. Todo ello ha sido una valiosa fuente de aprendizaje y evolución que ha ido enriqueciendo y complejizando el conocimiento en torno a la cooperación para el desarrollo en Euskadi y al mundo en el que esta se inserta. Lo cierto, no obstante, es que buena parte de los debates y lo análisis en torno a la cooperación vasca han estado muy centrados en las dinámicas internas, en el análisis de su propio funcionamiento, en la definición de un modelo de cooperación propio... lo que al tiempo que generaba un sólido autodiagnóstico producía una inercia hacia la desconexión respecto a algunos de los procesos y dinámicas de cambio global (Alberdi, 2010; Unceta et al., 2012).

Es precisamente la complejidad de ese mundo, su dinamismo y su carácter cambiante, la que desafía a la manera de concebir, definir y materializar la práctica política. No es casualidad que el momento en el que se produce este acuerdo amplio sobre la necesidad de cambios en la política de cooperación en Euskadi—y en el que se realiza este estudio—esté caracterizado por profundos y complejos procesos de transformación global. Asistimos, así pues, a un proceso de reconfiguración de algunos de los elementos y las dinámicas

que conforman el orden internacional que interpelan de manera directa al conjunto de las políticas y de manera muy directa a la política de cooperación. Se trata de un proceso de cambio que viene a dar mayor sentido si cabe a la profundización del diagnóstico colectivo existente en la medida que los profundos cambios actualmente en marcha alteran notablemente y determinan el propio diagnóstico.

No parece pertinente pues abordar un análisis de la cooperación vasca, ya sea de manera general o de alguno de sus ámbitos específicos, sin atender a los elementos que determinan el proceso de cambio global. Así pues, con la realización de este trabajo se pretende ofrecer claves de interpretación y de acción para contribuir a un debate orientado no solo a mejorar la práctica de la cooperación, es decir, para hacerla más eficiente y eficaz, sino para ampliarla, para fortalecer su capacidad de transformación en un mundo que exige cada vez respuestas más estratégicas, integrales y coherentes. Un mundo caracterizado por una creciente complejidad en el que los procesos de interdependencia y transnacionalización de la realidad provocan un agravamiento de la crisis social y ambiental de carácter global y acentúan las desigualdades y las asimetrías (Tortosa, 2011; Millán, 2013). Es este un mundo en el que, como resultado de esta deriva del proceso globalizador, las políticas de cooperación tradicionalmente entendidas se muestran cada vez menos capaces de ofrecer respuestas y contribuir a las transformaciones —globales y locales— necesarias (Millán et al., 2012; Unceta et al., 2015). Un mundo sin embargo que, paradójicamente, dado su carácter complejo e interdependiente, demanda cada vez más de la acción cooperativa y colectiva para dar respuesta a los problemas que amenazan la sostenibilidad de la vida y del planeta (Beck, 2002; Millán et al., 2012; Gill, 2015).

Este es por lo tanto el principal desafío de este trabajo: vincular la revisión del modelo a través del que se articula la cooperación en Euskadi con una lectura profunda de las transformaciones en el actual orden internacional y los desafíos que en clave de sostenibilidad, equidad, derechos humanos presenta un mundo cada vez más interdependiente, transnacionalizado y asimétrico.

Así pues, fruto de esa combinación de elementos del modelo de la cooperación en Euskadi que necesitan ser revisados y de la existencia de elementos del contexto internacional que se encuentran en profundo proceso de cambio, la presente investigación aborda un análisis de la cooperación vasca en clave propositiva que trata de dar respuesta a los siguientes objetivos plantados en la demanda específica que da origen a este estudio: “Identificar y caracterizar los cambios en el contexto internacional y el en escenario del desarrollo que interpelan al sistema de ayuda y las políticas de cooperación para el desarrollo”, “Revisar el diagnóstico acumulado sobre la cooperación vasca y enfrentarlo a los desafíos generados por los cambios en el contexto internacional”, “Identificar los elementos que limitan o dificultan la transformación de la política vasca de cooperación hacia un modelo más integral y con mayor capacidad de transformación”, “Identificar los elementos potenciales para la transformación de la política vasca de cooperación hacia un modelo más integral y con mayor capacidad de transformación” e “Identificar líneas estratégicas y propuestas para el fortalecimiento de la política vasca de cooperación”.

Para ofrecer dicha respuesta, este informe se estructura en cuatro partes. En su primera parte el trabajo se dedica a identificar y caracterizar el contexto global de profundos cambios que trastocan la realidad del desarrollo e interpelan de manera directa a las políticas de cooperación y desarrollo en general y a la cooperación vasca en particular. Esta parte se completa con un análisis de los debates que a lo largo de años han configurado la realidad de la cooperación vasca. Se trata de debates —como el de los agentes de la cooperación vasca, el de la planificación, el de la participación, el de los instrumentos de financiación, el de la educación para la transformación social y el de la coherencia de políticas para el desarrollo— cuya futura evolución y decantación será fundamental para la respuesta que desde la cooperación vasca —y desde el conjunto de la sociedad y la comunidad política vasca— puedan darse a una realidad crecientemente compleja.

La segunda parte del trabajo está dedicada a una necesaria toma de distancia para conectar el análisis anterior con la parte propositiva abordada en la tercera parte. Este distanciamiento persigue la búsqueda de perspectiva analítica y propositiva para lograr una mirada integral y de proceso que contribuya a una mejor comprensión de algunas de las limitaciones de la cooperación vasca, de algunas de sus aspiraciones, de algunos de sus rasgos específicos, y también de los potenciales. Para ello se recurre a la exposición de una serie de lógicas que operan y potencialmente podrían operar en la cooperación vasca. Y este distanciamiento persigue también encontrar una perspectiva desde la que fortalecer el carácter estratégico de la cooperación vasca, para lo que se dedica un capítulo a proponer la figura de los Ámbitos Estratégicos para la cooperación vasca. La propuesta de Ámbitos Estratégicos es central en este trabajo, ya que sobre ellos descansa toda la tercera parte del trabajo que aborda una serie de propuestas de revisión de diferentes elementos de la política vasca de cooperación.

La tercera parte del trabajo recoge, así pues, el esfuerzo propositivo resultado de esta investigación. Los tres capítulos que la componen están dedicados a un análisis y propuesta integrada de algunos de los elementos fundamentales de la cooperación vasca: el ejercicio y los instrumentos de planificación, el marco de participación y sus diferentes instrumentos y mecanismos, el marco de instrumentos de financiación y el marco de colaboración interinstitucional. Se trata pues, de una mirada integral a los diferentes elementos que configuran la cooperación vasca dadas las evidentes conexiones e interdependencia existente entre los diferentes tipos de instrumentos. El punto de partida para esta revisión no hace más que reconocer el consenso existente acerca de las limitaciones del actual marco de la cooperación vasca para dar respuesta a los complejos y estructurales problemas del desarrollo y la consiguiente necesidad de revisar su marco instrumental. Algunos de los elementos que con más fuerza parecen llamar a la revisión de la cooperación en Euskadi —la necesaria superación de la clásica lógica Norte-Sur, una mirada integral y multidimensional del desarrollo, la coherencia de políticas, el fortalecimiento de las organizaciones sociales, la implicación y responsabilización de otros agentes de la sociedad vasca, la mayor vinculación con la ciudadanía...— son los mismos que justifican la búsqueda de renovados marcos e instrumentos de trabajo que permitan dar respuesta a los problemas del desarrollo en un momento de profunda complejidad. Es el propio Plan Director de la cooperación vasca el que, al plantear las líneas estratégicas para el periodo 2014-2017, vincula

el objetivo de “Repensar y actualizar el modelo de cooperación vasca” a la revisión del marco de instrumentos a través del que esta se articula (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, pp. 70-71). A partir de una estructura de trabajo en los Ámbitos Estratégicos se plantean algunas implicaciones y propuestas para cada elemento —planificación, participación, instrumentos de financiación, colaboración interinstitucional— de manera integrada y a partir de un diálogo estructurado y permanente entre agentes.

Por último, el trabajo dedica una cuarta parte a plantear las principales conclusiones de la investigación y a señalar algunos retos para la cooperación vasca y el conjunto de las políticas de desarrollo de cara al futuro. Y para finalizar, a modo de epílogo, se plantean una serie de elementos condicionantes y determinantes a tener en cuenta para que una revisión y propuesta de las características de la realizada en estas páginas pueda llevarse adelante.

La metodología seguida para desarrollar esta investigación se ha basado en el análisis de información proveniente de una combinación de fuentes primarias y secundarias, llevado a varias fases a lo largo del año 2016. En una primera fase el trabajo de investigación consistió, tras unas primeras entrevistas exploratorias iniciales, en un análisis bibliográfico y documental en profundidad.

Tras esta primera fase, se llevó a cabo en una segunda un amplio trabajo de campo basado en la realización de entrevistas en profundidad con diferentes agentes participantes y observadores de la cooperación vasca y las políticas de desarrollo en Euskadi². Tras la sistematización y un primer análisis de la información se llevaron a cabo una serie de talleres de presentación y discusión de avances, que sirvieron para contrastar y ampliar la información obtenida y los resultados del análisis³.

Por último, en la tercera fase se realizó el trabajo de escritorio para la redacción final de este informe.

El planteamiento de este trabajo tiene, necesariamente, un horizonte de largo plazo. Los análisis y propuestas planteadas apuntan a elementos fundamentales y asentados de la política, por lo que no debiera ser considerado este como un marco de propuesta operativa y de carácter inmediato. La aspiración fundamental, por el contrario, es la aportación de elementos para el debate y la discusión entre los agentes vascos de cooperación en el marco de diálogo de la política de cooperación. Elementos que no podrán ni deberán sustituir —sí complementar y enriquecer— este ejercicio de diálogo y que exigen, además de diálogo, una mirada integral y de largo para ser abordados desde una lógica de transición.

Conviene aclarar, para terminar de delimitar el marco de análisis, que si bien a lo largo de este trabajo se hace referencia a la “cooperación vasca”, se trata de un análisis fundamentalmente de la Cooperación del Gobierno Vasco y los agentes que participan en ella. No

2. Un listado de las personas entrevistadas en esta fase de la investigación puede consultarse en el Anexo I.

3. Una relación de los talleres realizados y las personas participantes en ellos puede encontrarse en el Anexo II.

obstante, dadas las características del marco normativo existente, del mapa de agentes, de los espacios de participación y coordinación, de la cultura de trabajo y la existencia de una historia, preocupaciones, objetivos y responsabilidades compartidas, muchos de los análisis y planteamientos tienen implicaciones para el conjunto de las administraciones y la sociedad vasca. Por esta razón se ha optado en la redacción por el uso del término “cooperación vasca”.

Por último, conviene aclarar que este trabajo no se aborda desde un enfoque evaluativo. Aunque sin renunciar a asumir una lógica evaluativa en algunos elementos particulares, se trata de un análisis de política —de la política de cooperación para el desarrollo— abordado desde una perspectiva multidisciplinar que integra fundamentalmente elementos de sociología y economía política del desarrollo. Es, pues, desde este análisis “de política” desde el que hay que entender y dimensionar las reflexiones y los hallazgos de este trabajo, así como su posible utilidad práctica.

No puede finalizarse esta introducción sin agradecer profundamente a las personas e instituciones que han hecho posible que este trabajo se lleve a cabo, tanto por su impulso inicial como por su apoyo y aliento a lo largo de los meses de investigación. En primer lugar es de justicia trasladar un sincero agradecimiento a la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, a todo su personal técnico y directivo, por las facilidades y el apoyo brindado a lo largo de todo el proceso, y por su imprescindible impulso, sin el cual este trabajo no hubiera podido llevarse a cabo.

Un segundo agradecimiento es para todas aquellas personas e instituciones entrevistadas y participantes en los talleres de contraste, por su buena disposición y apertura al diálogo. Además de personalmente muy enriquecedor, el diálogo con cada una de ellas ha sido fundamental para la dimensión y profundidad que ha podido adquirir este trabajo.

Por último, quisiéramos expresar un profundo agradecimiento al Grupo de Investigación sobre Políticas de Desarrollo y Cooperación del instituto Hegoa (UPV/EHU). Este trabajo no solo ha sido mejorado a partir del intercambio de ideas y discusión a lo largo del proceso, es también deudor de todo el bagaje acumulado y el camino recorrido por las personas que componen este grupo.

PRIMERA PARTE

Los cambios en el contexto internacional y los debates en el marco de la cooperación vasca: implicaciones de cara al futuro



Capítulo I

Un contexto global en transformación: implicaciones para la agenda de desarrollo y las políticas de cooperación

En el actual momento del proceso histórico, en una fase avanzada de la globalización, asistimos a una serie de cambios que trastocan la realidad y reconfiguran profundamente los denominados “problemas del desarrollo” cada vez más observados como amenazas globales que ponen en riesgo la sostenibilidad de la vida y del planeta. Se trata por lo tanto de cambios que interpelan directamente a la sociedad internacional, y muy especialmente a aquellos agentes y políticas que configuran el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo y la solidaridad internacional.

Para poder responder ante estos problemas, como pretenden hacer las políticas de cooperación, es necesario aprehender esos procesos de cambio, comprender su naturaleza, interpretarlos adecuadamente como el resultado de la interacción entre fenómenos sociales, políticos, económicos y culturales. Y solo desde una comprensión profunda de estos procesos de cambio podrán articularse respuestas estratégicas. La cooperación internacional, nacida, construida y consolidada en un contexto anterior, también complejo y con numerosos problemas, evidencia cada vez más limitaciones para ofrecer las respuestas necesarias y acordes a la complejidad de los problemas del desarrollo en un contexto globalizado, crecientemente interdependiente y transnacionalizado, y cada vez más atravesado por asimetrías globales.

Por esta razón, este capítulo se dedica a caracterizar algunos de los elementos más relevantes del contexto global de cambios para resaltar cómo la agenda internacional de desarrollo (a partir del impulso de la Agenda 2030 para el Desarrollo Humano y Sostenible) y las políticas de cooperación pueden ser una potente herramienta para responder a los problemas. Esto, no obstante, además de un conocimiento profundo de la realidad, exige una lectura política aguda de la agenda internacional de desarrollo y una revisión del papel de las políticas de cooperación.

1.1

Un contexto global de cambios profundos y “nuevos” problemas del desarrollo

Son numerosos y de muy distinta naturaleza las dinámicas y procesos globales que reflejan cómo se transforma la realidad. El paso de la era del Holoceno a la era del Antropoceno (Steffen et al., 2011), el paso del mundo de los Estados nacionales a un mundo “postestatal” caracterizado por la existencia de una sociedad global (del Arenal, 2002, 2009), el paso de una economía real a una economía financiera (Álvarez, 2012) y la creciente mercantilización de todos los procesos de la vida en sociedad y las relaciones humanas (Unceta, 2014), por mencionar cuatro elementos de una “gran transformación” que afectan a la dimensión ambiental, a la social, a la política y a la económica. Son dinámicas y procesos resultado de la transformación de la realidad, de las relaciones hu-

manas, sociales y políticas que ha supuesto el proceso de globalización. Se asientan por lo tanto en determinados fenómenos a los que cualquier estrategia política —también la de cooperación internacional— debería atender. A continuación se abordan brevemente algunos de los fenómenos y procesos que configuran este contexto global de cambios profundos.

Interdependencia y transnacionalización de la realidad

Una de las dinámicas más características del proceso de globalización es la creciente interdependencia tanto de los fenómenos sociales, políticos, económicos y culturales como de los actores que protagonizan estos fenómenos. La interdependencia es causa —entre otros muchos fenómenos— y consecuencia del proceso de globalización (del Arenal 2009; Millán 2013), y por lo tanto un elemento constitutivo de este.

Así pues, es el proceso de globalización el que ha transformado las relaciones entre los actores de la sociedad internacional. Lo ha hecho profundizando el carácter interdependiente de las relaciones y, fruto de ello, transnacionalizándolas. De esta manera, a medida que aumenta la interdependencia global, los actores tienden a desarrollar una naturaleza cada vez más transnacionalizada.

Esta transnacionalización de los actores se produce independientemente de la naturaleza o el carácter territorial de los actores. Es el contexto descrito, caracterizado por la interdependencia creciente de un mayor número de actores, el que favorece los fenómenos de la desterritorialización y reanclaje territorial, que otorgan a los actores locales una dimensión cada vez más internacional y diluyen las fronteras entre lo local y lo global (Keating, 2001; Martínez y Sanahuja 2012; Ugalde, 2006; Millán, 2013).

En este contexto, algunos esquemas clásicos utilizados en el ámbito de las ciencias sociales pierden parte de su valor explicativo de la realidad. Así, nociones como “internacional”, “nacional” y “local” hacen referencia a realidades que cada vez tienen una frontera más porosa a la hora de contener y explicar los fenómenos sociales, políticos, económicos y culturales.

Así pues, si la realidad es interdependiente, y lo es de manera creciente, el análisis de esta debe abordarse desde una lógica comprensiva de la realidad transnacionalizada, desterritorializada y reanclada territorialmente. La lógica de análisis fragmentada entre lo local, estatal e internacional debe, por lo tanto, ser superada por una lógica de análisis multinivel —que concibe a todos los actores, independientemente de su anclaje territorial, como actores transnacionales—. Asimismo, la realidad transnacionalizada debe ser analizada desde una lógica intermística (Millán et al. 2012) que atienda a la naturaleza global de los fenómenos ya no solo como el resultado de una interacción entre lo doméstico y lo internacional, sino como el resultado de una realidad que, siguiendo la idea de Manuel Castells (1998) se ha “glocalizado” y contiene lo doméstico y lo internacional en cualquiera de sus manifestaciones.

En definitiva, todos los actores de la sociedad internacional son relevantes para el análisis de los fenómenos sociales, políticos, económicos y culturales resultado de las lógicas de transnacionalización. Ya no son, pues, los Estados y los organismos internacionales los únicos actores o los actores con un indiscutible en la conformación de la realidad internacional (del Arenal, 2002, 2009).

Procesos de reconfiguración del poder y profundización de las asimetrías globales

Si la realidad es cada vez más interdependiente y se configura como resultado de procesos de transnacionalización, también el poder para construir la realidad se reconfigura en clave transnacional. La lógica de interdependencia creciente de la realidad lleva asociada una nueva distribución de las capacidades y las opciones para configurar la realidad, para definir los marcos de relación entre los diferentes actores de la sociedad internacional y, también, para configurar las instituciones y los marcos y herramientas de actuación política. Esta nueva distribución de poder no se debe solo al hecho de que cada vez más actores formen parte de los fenómenos sociales, políticos, económicos y culturales (es decir, de la realidad), sino también, y especialmente, a que la realidad es cada vez más el resultado de interacciones en diferentes niveles territoriales.

La interdependencia implica por lo tanto una mayor incertidumbre y la existencia de vulnerabilidad en la medida en que reduce la autonomía de los Estados para dar respuesta a los desafíos que la propia realidad presenta (Millán 2013: 58) y en la medida que esta respuesta depende del concurso de más actores. Como consecuencia, se han producido profundos procesos de reconfiguración del poder que, fruto de la interdependencia y la transnacionalización, cada vez reside menos en un reducido número de Estados nacionales. Este fenómeno ha dado lugar a un “orden mundial postoccidental”, caracterizado por la transición hacia un mundo cada vez menos “occidentalocéntrico” (Barbé 2013) y en el que más Estados se disputarían la capacidad de influir en la definición del orden internacional y los asuntos globales.

Junto al desplazamiento del poder desde una lógica interestatal que anuncia el paso de un mundo unipolar a otro multipolar, otros procesos muestran también la creciente naturaleza multinivel de la realidad resultado del poder que se reconfigura, se diluye y se desplaza desde los Estados en numerosas direcciones y hacia diversos actores atravesado por una lógica transnacional. Este proceso está en la base de la configuración de la denominada sociedad internacional (del Arenal, 2009).

En este contexto, aunque con diferencias entre unos y otros, varios son los actores que han asumido diferentes cuotas de poder y cuentan cada vez con mayor capacidad de configurar, definir e influir en los asuntos globales, así como de dar respuesta a los problemas de la ciudadanía. La reconfiguración del poder, no obstante, no suele ser el resultado de procesos de reflexión y diálogo para una respuesta estratégica a los problemas de la ciudadanía, y articulados desde una lógica multinivel que incluya la perspectiva global. Es cierto que organismos supranacionales, empresas transnacionales, gobiernos no estatales y organizaciones de la sociedad civil, los principales protagonistas junto a los Estados

nacionales de esta redefinición del poder, participan en ocasiones de procesos de delegación y transferencia del poder guiados por la búsqueda de mejores respuestas ante las demandas y problemas de la ciudadanía. En otras muchas ocasiones, no obstante, el desplazamiento del poder es el resultado de procesos de negociación, disputa o conflicto, abordados habitualmente en desigualdad de condiciones, motivados por la defensa de intereses de determinados colectivos y decantados por la capacidad de defensa de dichos intereses, todo ello en un contexto determinado por los límites del poder estructural (Sañahuja, 2007a; Strange, 2001).

En buena medida por ello, no todos los desplazamientos de poder tienen como objetivo, y mucho menos como resultado, una búsqueda de mejores respuestas a los problemas de la ciudadanía y, por lo tanto, contribuyen mayor capacidad de respuesta a los desafíos que presenta un mundo globalizado e interdependiente. En ocasiones, el desplazamiento del poder se produce hacia actores cuyo objetivo no es el interés general y por mecanismos poco democráticos y ajenos al escrutinio público (Strange, 2001b).

Es necesario apuntar, para entender este modelo “imperfecto” de distribución del poder, que este es resultado de procesos de transnacionalización del poder fruto de interdependencias asimétricas, en las que los costes y los beneficios de la relación de interdependencia se reparten de manera desigual y beneficiosa para una de las partes (Millán, 2013, p. 59). Como resultado, no todos los grupos sociales han experimentado el mismo grado de transformación en el contexto de globalización. Los procesos de transnacionalización han afectado de manera diferente a diferentes grupos o colectivos. Han sido, sin embargo, determinados grupos caracterizados como élites políticas y, especialmente, económicas, los que han experimentado una mayor articulación en clave transnacional (Tortosa, 2011, pp. 55-56) y las que, fruto de estas interdependencias asimétricas (Millán, 2013, p. 60), han acumulado más poder.

Los problemas del desarrollo en el contexto de cambio global

La imagen del mundo, la manera en la que la realidad social, política y económica se ha materializado, no ha sido ajena a los procesos anteriormente descritos de creciente interdependencia, transnacionalización y distribución asimétrica del poder. Por el contrario, el actual modelo de convivencia global (I. Martínez, 2015) y las consecuencias que de este se derivan son el resultado directo de dichos procesos. Este modelo de convivencia global se caracteriza, fundamentalmente, por la existencia de: i) un orden internacional marcado por la creciente asimetría e interdependencia; ii) un modelo dominante de producción y consumo que pone en riesgo la sostenibilidad de la vida y del planeta y iii) la falta de una gobernanza global y democrática a través de instituciones globales y multinivel capaces de responder a los problemas y garantizar el bienestar de la ciudadanía global y la sostenibilidad del planeta (Gill, 2015; I. Martínez, 2015).

El modelo de convivencia generado al calor de estos procesos pone en peligro la sostenibilidad de la vida y del planeta dada la insostenibilidad de las condiciones materiales y ambientales que lo sustentan. Así pues, estos procesos no solo no han contribuido a con-

formar un mejor modelo de convivencia global, sino que han favorecido la existencia de las condiciones para su deterioro, poniendo en riesgo su propia supervivencia. Si bien es cierto que en este periodo se han producido algunos avances en la reducción de la pobreza extrema o en el acceso de la población a sistemas de salud y la educación en algunas regiones, no lo es menos que en el mismo periodo los denominados problemas del desarrollo se han transformado y agravado a pesar de la existencia de avances concretos.

Así pues, la creciente interdependencia e interrelación de procesos, políticas y actores resultado del escenario descrito ha contribuido a evidenciar la naturaleza global e interdependiente de los problemas del desarrollo, así como a incrementar la gravedad de algunas de las amenazas globales. No se trata de afirmar la existencia de nuevos problemas del desarrollo. La novedad radica, por el contrario, en el carácter global e interdependiente —en la naturaleza y configuración de estos problemas—, así como en sus consecuencias —en su manifestación—, que se acercan a los límites, especialmente ambientales y sociales, cuando no los superan, que ponen en cuestionamiento la sostenibilidad del planeta y de la sociedad global tal y como los conocemos en la actualidad. En definitiva, es el actual modelo de convivencia global el principal problema del desarrollo y desafío para la gobernanza al que se enfrenta la humanidad. Es en este modelo configurado como un proceso histórico en el que se han generado, profundizado y agravado —de manera acelerada a partir de la más reciente reconfiguración del poder— los principales problemas del desarrollo: los efectos del cambio climático y del deterioro ambiental, la pobreza y las desigualdades, la desprotección social y la exclusión de los colectivos más vulnerables, y las amenazas transnacionales a la seguridad (Sanahuja et al. 2013: 22), entendida esta como seguridad humana (Núñez et al. 2007).

Así pues, el proceso de conformación y acentuación de las asimetrías globales resultado de una distribución del poder asimétrica favorecida por la creciente interdependencia tendría como consecuencia la profundización de los problemas del desarrollo. Ahora bien, el fenómeno de la interdependencia, además de estar en la base de la profundización de las asimetrías que explican la transformación de los problemas del desarrollo, es clave también para entender cómo estos problemas (especialmente algunos de ellos) se convierten en problemas globales, que afectan a la seguridad e inestabilidad global. Es decir, los procesos de interdependencia, transnacionalización y aumento de las asimetrías globales no solo han transformado la naturaleza de los problemas del desarrollo al transnacionalizarlos. También han cambiado la manera en la que son percibidos: cada vez menos como problemas que afectan a los “países del sur” y con menores niveles de desarrollo al tiempo que crece la percepción de estos problemas como amenazas globales que, aunque con distinta intensidad, afectan al conjunto de la humanidad a medida que se deslocalizan (Beck, 2002) y desbordan la capacidad de los diferentes actores para enfrentarlos.

Esta deslocalización y transnacionalización de los riesgos, de las amenazas —y también de las potenciales soluciones—, es la que lleva a Habermas a hablar de la “comunidad involuntaria de riesgo” (2000) y a Ulrich Beck a caracterizar a la “sociedad del riesgo global” (2002). El actual nivel de agravamiento de problemas del desarrollo como la desigualdad

o el deterioro ambiental, su grado de violencia y la cercanía de “puntos de no retorno” (González, 2011) sin embargo, bien podría llevar a plantearnos si no hemos superado esa fase en la que la sociedad global, además de compartir riesgos y amenazas globales, no está sufriendo ya la materialización de los problemas globales.

Ante el contexto descrito, como se mencionaba, algunas de las categorías habituales para el análisis de los problemas del desarrollo se muestran cada vez menos útiles para comprender la realidad y para articular respuestas políticas a partir de ellas. Es el caso de la cooperación internacional para el desarrollo, que enfrenta importantes limitaciones para dar repuesta a problemas sistémicos, integrales y de carácter universal, para contrarrestar o corregir la existencia y la profundización de las asimetrías globales, y para transformar el modelo de convivencia global (Severino y Ray, 2009; Unceta, 2013). Frente a esta realidad son necesarias nuevas respuestas que apunten a la construcción de una gobernanza global, democrática y multinivel del desarrollo, lo que requiere de una revisión profunda del propio sistema y las políticas de cooperación internacional.

Es en este contexto en el que se negocia y acuerda la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como un intento colectivo de respuesta a los problemas del desarrollo. El siguiente epígrafe se centra en el análisis de esta agenda, concretamente en sus potencialidades y limitaciones para avanzar en respuestas a los problemas del desarrollo en el actual contexto global caracterizado por la existencia de profundas transformaciones.

1.2

La Agenda 2030, ¿una respuesta adecuada a los cambios del contexto internacional?

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (en adelante Agenda 2030) fue adoptada el 25 de septiembre de 2015 en la Asamblea General de Naciones Unidas. Desde entonces son numerosos los análisis que desde muy diversas perspectivas han analizado tanto el proceso de discusión y negociación de esta agenda, como la valoración del acuerdo alcanzado —de sus objetivos, sus medios de implementación y su sistema de seguimiento— y el recorrido que la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) han tenido desde su puesta en marcha:

No es el objetivo de este capítulo reproducir los análisis que existen ni caracterizar la Agenda 2030. Lo que aquí se pretende es, a partir de los análisis existentes y del trabajo realizado en el marco de esta investigación, plantear algunas reflexiones e ideas sobre cómo esta agenda interpela y pueda ayudar a los agentes vascos de desarrollo, cooperación y solidaridad internacional a ampliar las respuestas ante los desafíos del desarrollo humano y sostenible generados en el actual modelo de convivencia global. Todo ello con el objetivo de interpretar algunas de las posibles oportunidades y potencialidades, y también algunas de las limitaciones y riesgos que la Agenda 2030 presenta.

1. La información institucional sobre la Agenda 2030 puede encontrarse en <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>. Para algunos análisis desde la academia y las organizaciones de la sociedad civil véase Nicoali et al., (2015), P. Martínez e I. Martínez (2016), Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development (2016), Naciones Unidas (2016), VV.AA. (2016), Sanahuja (2016), Futuro en Común (2016), Alonso (2015).

1.2.1. Posibles lecturas de una agenda compleja

Una idea que conviene tomar con distancia para tener una mejor comprensión de la Agenda 2030 es la que presenta a esta agenda como el resultado de un consenso internacional. Lejos de ser un acuerdo que recoge de manera armónica y equilibrada las diferentes visiones e intereses de los partícipes en el proceso de construcción², la Agenda 2030 responde más fielmente al resultado de demandas transnacionales (Martínez y Martínez, 2016, pp. 82-84). Demandas de grupos y partícipes con diferentes principios, valores e intereses, muchos de ellos incompatibles y contradictorios, articulados en un marco internacional de diálogo asimétrico e imperfecto (Martínez y Martínez, 2016, pp. 79-82).

Por esta razón el marco y el proceso sobre los que se construye esta agenda son determinantes para entender el resultado alcanzado y sus límites. Son determinantes, así pues, para explicar algunos de los rasgos fundamentales que presenta la Agenda 2030, como la amplitud de los temas y objetivos que incorpora que si bien tratan de asumir una visión multidimensional del desarrollo, encierran importantes contradicciones e inconsistencias entre sus objetivos y metas, o la debilidad en el planteamiento de los medios de implementación previstos para su cumplimiento, al quedar fuera de la agenda o muy desdibujadas, cuestiones de carácter sistémico (Alonso, 2015; Martínez y Martínez, 2016; Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development, 2016).

Y por esta razón, que aleja la idea de la Agenda 2030 como el resultado de un consenso, también la cuestión de la interpretación se vuelve un elemento crítico para explorar y explotar todo el potencial estratégico que posee la agenda, y para superar algunas de sus contradicciones y sortear los límites que presenta.

¿Continuidad o nueva propuesta?

Como se ha mencionado, una de las características fundamentales de esta agenda es su amplitud. Lejos de estar inicialmente planteada como un punto de partida, la amplitud de la agenda fue precisamente uno de los terrenos de disputa entre diferentes visiones a lo largo de las negociaciones en el marco del “proceso post-2015”. Por un lado, las visiones de carácter continuista que, desde una lectura global poco crítica con los ODM, planteaban la pertinencia de una agenda que diera continuidad y ampliara el marco de los ODM adaptado a la realidad actual. Frente a esta lectura se fueron posicionando cada vez más voces que planteaban —desde una mirada crítica ya fuera con el proceso de elaboración de los ODM, con sus resultados o con ambas cuestiones— la necesidad de una agenda internacional de desarrollo más amplia y ambiciosa, capaz de “gobernar” los problemas del desarrollo (P. J. Martínez, 2015; Sanahuja, 2014). Desde esta mirada más rupturista el debate no debía centrarse en la cuestión de los objetivos, sino abordar una perspectiva

² Naciones Unidas dispone de un sitio Web en el que puede encontrarse información sobre el proceso de construcción de la Agenda 2030 en <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015>. También la alianza de organizaciones Beyond 2030 constituida para el seguimiento del proceso post-2015 y la Agenda 2030 cuenta también con una plataforma Web para facilitar el seguimiento del proceso y de la agenda. Para un análisis de este puede consultarse Martínez Osés (2015).

más amplia centrada en la idea de gobernanza global del desarrollo y en la necesidad de abordar cambios de carácter sistémico capaces de transformar elementos centrales del actual modelo de desarrollo dominante.

Podría decirse que, en relación a esta tensión, la agenda finalmente se encuentra a mitad de camino. Si bien es cierto que el riesgo de continuismo se diluyó y que dar cumplimiento a los objetivos planteados exige transformar radicalmente el modelo de desarrollo dominante, no puede afirmarse que la Agenda 2030 sea una agenda de gobernanza global del desarrollo desde una concepción fuerte de la gobernanza global (Gill, 2015), como demandaría la respuesta a los problemas globales. El carácter voluntario de la Agenda 2030 que socava su capacidad para prescribir políticas, su carácter declarativo y no vinculante, y el tímido —cuando no ausente— tratamiento de cuestiones sistémicas como la fiscalidad internacional (Alonso, 2015), o los derechos humanos (Futuro en Común, 2016), por mencionar dos de los elementos más evidentes, limitan la capacidad efectiva de la Agenda 2030 como una agenda de gobernanza global del desarrollo.

El hecho de señalar las limitaciones de la Agenda 2030 no debe impedir reconocer sus potencialidades y oportunidades. Y para ello es necesario recalcar la idea de la importancia de su interpretación. Un elemento muy relevante en este sentido es huir de un marco de interpretación que presente a la Agenda 2030 como un proceso cerrado y definido en espacios multilaterales, cuyo éxito depende ahora de la implementación de los ODS (Alberdi, 2015, p. 74). Más importante que su implementación, especialmente en la fase inicial, es la necesidad de una amplia interpretación que permita ampliar la propia Agenda 2030 (Martínez y Martínez, 2016). No se trata por lo tanto de una agenda cerrada, sino un proceso que puede abrir espacios, desde la perspectiva del desarrollo humano y sostenible, para la definición de políticas, el diálogo entre políticas y la construcción de agendas internacionales, nacionales, regionales y locales. Todo ello dibuja un contexto político de oportunidad para, en el marco de la Agenda 2030, ampliar la mirada del desarrollo y avanzar hacia una mayor integralidad y coherencia de las políticas (Alberdi, 2015, p. 75). Ello pasa por una aproximación a la Agenda 2030 que explore su amplitud, que se dedique a conocer y enfrentar sus contradicciones y que la reinterprete críticamente y en clave local, desde la perspectiva de los agentes a partir de su propia realidad.

Sin embargo, frente a este planteamiento existe un evidente riesgo de limitación del potencial que puede tener esta agenda ante el predominio de interpretaciones o de inercias institucionales y organizativas que la conciben de manera acrítica como una agenda de “ODM ampliada”. En este sentido, se observa una cierta tendencia a entender la Agenda 2030 en clave continuista al enfatizar las posibilidades de implementación de los diferentes agentes de la sociedad internacional sin disminuir las diferentes responsabilidades que agentes públicos y privados tienen en la generación y en la respuesta a los problemas del desarrollo. El riesgo radica en que una lectura en clave de implementación técnica de la Agenda 2030 supone, de facto, asumirla como un proceso cerrado y ya definido que, a través de una adecuada orientación de recursos y capacidades, debe ser implementada. Desde esta interpretación, que oculta la necesidad de ruptura con el modelo generador de los problemas, el principal desafío sería lograr el cumplimiento a través de la política y las

organizaciones de cooperación de aquellos objetivos que mejor se alinean con la propia estrategia.

En un contexto de cambios profundos y de necesidad de construcción de marcos de gobernanza y políticas cooperación más amplias e integrales, la consolidación de esta lectura en torno a la Agenda 2030 supondría una pérdida de oportunidades al menos en tres sentidos. Significaría en primer lugar desaprovechar las posibilidades de ampliar la capacidad transformadora de la propia agenda a partir de una interpretación y una narrativa que formen parte de la propia Agenda 2030 tensionándola hacia una ampliación (Martínez y Martínez, 2016). Significaría, en segundo lugar, una pérdida de oportunidad para transformar la propia agenda política y la incorporación del desarrollo humano y sostenible como un objetivo integral de todo el gobierno, independientemente de que este sea de naturaleza estatal o no. En tercer lugar, significaría una pérdida de oportunidad para fortalecer la política de cooperación dado el potencial que se abre como palanca política en el marco de la Agenda 2030. Parece por lo tanto necesario plantear otras lecturas posibles más orientadas a explorar las potencialidades de esta agenda.

Oportunidades de la Agenda 2030 en un contexto de cambio global

La interpretación dominante de la Agenda 2030 influirá de manera determinante en su capacidad de incidir en los procesos de transformación global. Una interpretación amplia de la agenda puede contribuir significativamente a una acción política y social más integral y coherente como los problemas del desarrollo en el actual contexto de cambios profundos. Y en la medida en que esta interpretación esté más articulada entre agentes de diferente naturaleza y anclaje territorial, mayores posibilidades de convertirse en hegemónica tendrá

Es importante resaltar esta idea, ya que las oportunidades futuras de la Agenda 2030 y su capacidad de ser relevante en un contexto internacional de profundos cambios no dependen tanto de cómo es la agenda actualmente como de lo que esta pueda llegar a ser. Es decir, la Agenda 2030 es un proceso abierto del que es importante apropiarse desde una perspectiva crítica y estratégica, aquella que permite ampliar el marco para decantarla a favor de sus potencialidades y hacia la superación de las limitaciones, contradicciones e incoherencias. Tres elementos centrales de la Agenda 2030 —que marcan la diferencia fundamental frente a la anterior agenda de los ODM— se muestran fundamentales para la construcción de este marco de interpretación de la Agenda 2030 desde una clave estratégica: su carácter universal, la necesaria integralidad en la respuesta a los problemas y sus causas, y la necesaria articulación multinivel para la respuesta a los desafíos de un contexto complejo.

- Universalidad de la Agenda 2030

Un elemento fundamental de la Agenda 2030 es su carácter universal. El principio de universalidad de la agenda es una llamada a superar la clásica división entre “Norte” y “Sur” en el análisis y las respuestas a los problemas del desarrollo. Este principio supo-

ne un reconocimiento explícito de que problemas como las desigualdades, el cambio climático, la vulnerabilidad y la exclusión, la violencia estructural o cualquier otro tipo de vulneración del derecho al desarrollo no son problemas del Sur global —independientemente de que su impacto sea mucho mayor en él—, sino del actual modelo de convivencia global, caracterizado por un orden internacional asimétrico y un modelo de producción y consumo insostenible.

El paso adelante dado por la agenda internacional con la incorporación del principio de universalidad tiene implicaciones de mucho calado, ya que viene a cuestionar el modelo de desarrollo dominante como un modelo generador de los problemas que amenazan a la sostenibilidad de la vida y del planeta. Consecuentemente, todos los países se ven interpelados por este principio, que llama a la revisión del propio modelo de desarrollo y a afrontar sus incoherencias en forma de costes sociales y ambientales, tanto en clave doméstica como global. Es decir, el principio de universalidad significa una llamada a asumir la coherencia tanto de las políticas que configuran el modelo de desarrollo de un determinado país como en relación a la corresponsabilidad en los asuntos globales.

Esta cuestión entronca con otros de los elementos a los que apunta la agenda, el de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, según el cual, si bien todos los países tienen la misma responsabilidad a la hora de aplicar los compromisos de la Agenda 2030 en sus propias políticas, no puede recaer en todos la misma responsabilidad en la contribución a las soluciones globales. Encierra por lo tanto, esta combinación del principio de universalidad con el de responsabilidades comunes pero diferenciadas, una aspiración de justicia global.

• ***Integralidad de la Agenda 2030***

Una de las principales críticas que desde numerosas perspectivas se vierten sobre la agenda de desarrollo, sobre las políticas de desarrollo e incluso sobre la propia noción del desarrollo es su carácter unidimensional y uniformizador del mundo a través de la idea de progreso (Bustelo, 1998; Alonso, 2006; Unceta, 2009; Gudynas, 2014). Buena parte de las críticas se concentran en la tradicional focalización que algunas miradas sobre el desarrollo —más en la práctica política que los debates y estudios del desarrollo— han puesto sobre la dimensión económica y, de manera más concreta, sobre el crecimiento económico como condición necesaria, y en ocasiones casi suficiente, para el impulso de procesos de desarrollo (Alonso, 2006; Unceta, 2009).

Los debates sobre el desarrollo que apuntan a la multidimensionalidad, a la necesidad del explorar un desarrollo alternativo o, desde otros paradigmas, alternativas al desarrollo, han estado muy disociados de una práctica política que, de facto, continuaba anclada en una visión economicista del desarrollo. En este sentido, cobra importancia el reconocimiento de la Agenda 2030 de la necesaria integralidad en el abordaje de los problemas del desarrollo, al tiempo que se constituye en uno de los desafíos para el potencial transformador de esta agenda. Si bien es cierto que la integralidad es una idea ampliamente asumida teórica y discursivamente, esta se enfrenta a numerosas resistencias de tipo

político y administrativo, así como en el terreno de las organizaciones sociales, dada la existencia de una cultura compartimentada y sectorial en la definición de los objetivos y la gestión de la política.

Esta cuestión plantea dos desafíos fundamentales en relación con la construcción de la interpretación de la Agenda 2030 y, concretamente, con el principio de integralidad. El primero tiene que ver con, y refuerza a, la necesaria coherencia con el desarrollo humano y sostenible de numerosas políticas y campos de la acción global que tradicionalmente no han contemplado al desarrollo humano y sostenible como parte de sus objetivos. Y en segundo lugar, un desafío que tiene que ver con quién interpreta la agenda, quién la cuenta y quién la asume como responsabilidad propia.

Frente a lo que ocurría con la agenda de los ODM, la Agenda 2030 no puede seguir siendo la “agenda de la cooperación” ni la “agenda de medio ambiente”, sino que esta exige un abordaje integral y desde la coherencia del conjunto de las políticas. Si bien es cierto que estas dos políticas —la de cooperación y la de medio ambiente— coinciden plenamente con los objetivos de la Agenda 2030 y que esta es la expresión internacional de la confluencia de la agenda internacional de desarrollo humano y de la agenda internacional de desarrollo sostenible, socavaría las posibilidades de abordar esta agenda desde la integralidad el hecho de que fuera asumida primariamente por las estructuras de gobierno con estas competencias. Por el contrario, el carácter integral de la Agenda 2030 exige una implicación transversal y asumida desde el principal nivel de gobierno, independientemente de su naturaleza estatal, regional o local.

• ***Interpretación de la agenda en clave multinivel***

El actual contexto de cambio profundo en el escenario internacional se caracteriza por procesos de difusión y desplazamiento del poder que hacen necesaria una articulación multinivel de las respuestas a los problemas del desarrollo. En este sentido, la Agenda 2030 no debería verse como una agenda multilateral acordada por estados y organismos internacionales que solo a ellos interpela. Por el contrario, la Agenda 2030 tendrá mayores posibilidades de éxito, y un carácter más transformador, en la medida que contribuya a favorecer una gobernanza multinivel y democrática. Por ello, a diferencia de lo que ocurriera con los ODM, no puede verse a esta nueva agenda como un “acuerdo internacional” sin apenas implicaciones para los actores regionales, locales o para las organizaciones de la sociedad civil.

Por el contrario, es necesario para ampliar el potencial estratégico de esta agenda abordarla desde una lógica multinivel, de la que lo local y lo global constituyen ámbitos interdependientes de una misma realidad “transnacionalizada”. Así pues, es necesario que en el marco de interpretación y en la construcción de la narrativa estén presentes los actores no estatales y la sociedad civil articulada localmente. Lo es porque en buena medida estos serán actores protagonistas en su implementación. Pero lo es, especialmente, porque del hecho de que estos sean parte central de ese proceso de resignificación dependerá, nuevamente, la capacidad de ampliar los límites de la agenda a favor de una lógica multinivel y democrática (Martínez y Martínez, 2016).

En definitiva, las oportunidades abiertas por la Agenda 2030 son importantes, pero los riesgos de no aprovechar un momento político de oportunidad y seguir instalados en una “carrera hacia el fondo” son también elevados. Por ello, los esfuerzos colectivos para interpretar y construir una mirada propia (aunque articulada con otras miradas), crítica y estratégica respecto a la Agenda 2030 serán fundamentales para decantar sus fortalezas y oportunidades.

1.2.2. Algunas implicaciones de la Agenda 2030 para las políticas de cooperación

La existencia de un modelo de convivencia global generador de problemas que constituyen verdaderas amenazas globales y que ponen en riesgo la sostenibilidad de la vida y del planeta exige como respuesta una acción colectiva global por parte del conjunto de la sociedad internacional.

Se trata de problemas de una naturaleza tan compleja y de tal profundidad que solo podrán ser abordados desde una acción integral por parte del conjunto de agentes y políticas, y frente a los que la política de cooperación, sus agentes y el sistema internacional de cooperación para el desarrollo no pueden (ni deben) asumir la responsabilidad única de ofrecer respuestas. Sin embargo, sí se trata de un contexto que demanda un papel central y renovado a las políticas de cooperación, a sus agentes y al sistema de cooperación internacional para el desarrollo en su conjunto. En este sentido, la Agenda 2030 interpela de manera muy directa a la cooperación internacional en la medida que puede contribuir a abrir notablemente el marco de acción de esta.

La cooperación internacional podrá así ser un elemento fundamental en la articulación de una acción colectiva global si es capaz de interpretar su papel en este contexto y de revisar su funcionamiento —sus normas, su modelo de relaciones, sus instrumentos...— para responder a la complejidad del momento y ampliar su capacidad de transformación e influencia.

Apertura hacia visiones más políticas y sistémicas de la cooperación en el sistema internacional

La revisión de la cooperación para el desarrollo en el marco internacional supone un cambio que ya está en marcha y que ha visto algunos avances significativos al calor del “proceso post-2015” y la adopción de la Agenda 2030. Lo más significativo, en este sentido, es que se observa un proceso de apertura de un sistema internacional de ayuda liderado a lo largo de décadas por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), hacia un entramado más amplio y complejo en el que pareciera que el CAD va perdiendo centralidad a favor del Foro de Cooperación para el Desarrollo (FCD) del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC). En este sentido, el FCD reclama “la importancia y el enorme potencial de la cooperación para el desarrollo, en sentido amplio, como herramienta que facilita la aplicación eficaz de la Agenda 2030” (Consejo Económico y Social, 2016, p. 2), lo que implícitamente encierra una búsqueda de distanciamiento respecto a la visión más limitada en términos exclusivos

de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Se observa por lo tanto en el contexto de la Agenda 2030 un salto desde visiones más vinculadas a la AOD y la asistencia técnica y financiera —muy vinculadas al liderazgo del CAD de la OCDE en el sistema de ayuda al desarrollo—, hacia una visión más política y sistémica de la cooperación internacional para el desarrollo, que necesariamente debe cambiar su centro de gravedad hacia espacios multilaterales más representativos (Consejo Económico y Social, 2016, p. 3).

Esta apertura es un reflejo de cómo la Agenda 2030 apuntala la necesaria revisión de la cooperación para acercar las visiones institucionales en el marco de las Naciones Unidas a otras visiones de carácter más político y sistémico, reclamadas históricamente por diferentes voces de la academia, como de la sociedad civil y vinculadas a la cooperación Sur-Sur (Severino y Ray, 2009; Unceta, 2013; Santander, 2016).

Lo más relevante en esta visión más amplia es la vinculación explícita de la política de cooperación, ya no solo con la AOD y con un buen uso de esta, sino con la necesaria coherencia de políticas y con el abordaje de cuestiones sistémicas (Consejo Económico y Social, 2016). Son precisamente dos cuestiones novedosas por las que tanto la eficacia como la legitimidad del sistema oficial de ayuda al desarrollo habían sido seriamente cuestionadas. Esta apertura tiene su reflejo también en el tratamiento inclusivo hacia la cooperación Sur-Sur y los donantes no oficiales del CAD como un elemento fundamental para la contribución de la cooperación internacional a los retos de la Agenda 2030 (Consejo Económico y Social, 2016, pp. 12-14).

Para avanzar en la adaptación de la cooperación internacional ante los retos de un contexto complejo el Foro de Cooperación para el Desarrollo realiza una serie de propuestas de gran calado (“ajustes” en su propio lenguaje) que deben llevarse a cabo para que la cooperación internacional amplíe su contribución al cumplimiento de la Agenda 2030 (Consejo Económico y Social, 2016, pp. 14-16). En concreto, el FCD propone “ajustes” en varias esferas de las que cabe destacar algunas que expresan con claridad un notable avance frente a anteriores concepciones más limitadas de la ayuda oficial al desarrollo.

Una de estas esferas en las que el FCD propone avances es en “la orientación hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las prioridades de los países en desarrollo” (Consejo Económico y Social, 2016, p. 15). Es interesante cómo en este ámbito no plantea una apuesta por una lógica exclusivamente implementadora de los ODS, sino por la asunción de los objetivos desde una lógica integral y coherente desde una perspectiva que abarque a todo el gobierno (*whole of government*), más relacionada con la coherencia de políticas que con el mero apoyo a los ODS desde la política de cooperación. Destaca el FCD, como vías para el avance en esta dirección, diferentes prácticas llevadas a cabo en algunos países, como un mandato interministerial según el cual todos los ministerios asumen la responsabilidad de aplicar el mandato de la política de desarrollo internacional, en alusión a los avances registrados en Suecia; o la existencia de un ministerio propio (o una figura con rango ministerial) específico de cooperación para el desarrollo, tal y como sucede en el Reino Unido o en Irlanda del Norte. Se trata de medidas (no excluyentes y que podrían ser complementarias) de diseño político y estructura de gobierno que contribuirían a for-

talecer la política de cooperación y la capacidad de esta de contribuir al logro de los ODS (Consejo Económico y Social, 2016, p. 16). En clara relación con esta cuestión, la propuesta de ajustes del FCD consiste en la mejora de la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible (Consejo Económico y Social, 2016, p. 16). Otro elemento de necesaria revisión en opinión del FCD para lograr una mayor contribución de la cooperación internacional al logro de los ODS es la apuesta por el fortalecimiento del multilateralismo en la cooperación al desarrollo (Consejo Económico y Social, 2016, p. 17). Esta cuestión, si bien puede leerse en una clave de reivindicación de un papel central en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo, remite a la necesidad de abordar una lógica multinivel en los procesos globales de toma de decisión.

En coherencia con ello, es relevante el cambio que se propone en relación al papel de los gobiernos no estatales y de la sociedad civil (los actores “subnacionales” en el lenguaje de Naciones Unidas), en buena medida como resultado del carácter multinivel y necesariamente adaptado al contexto local. Por ello, el FCD plantea la relevancia de los actores no estatales y la sociedad civil ya no solo como destinatarios de la cooperación internacional, sino, a partir de su empoderamiento como actores fundamentales para la participación en los procesos de toma de decisiones lo que abarca, precisa el FCD, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las políticas de cooperación internacional (Consejo Económico y Social, 2016, p. 20).

A modo de conclusión puede afirmarse, a la luz de estas tendencias en el complejo sistema internacional de cooperación para el desarrollo, que uno de los elementos más relevantes de este proceso de revisión de la política de cooperación en el marco de la Agenda 2030 es una apertura hacia la integralidad y la consiguiente apuesta por impulsar la coherencia entre las políticas a través de la cooperación internacional. El hecho de que este planteamiento forme parte de la narrativa oficial sobre la cooperación para el desarrollo constituye un cambio de importancia extraordinaria y un enorme desafío para las políticas de cooperación internacional de cualquier país. La cooperación vasca encuentra en este contexto importantes desafíos, independientemente del carácter crítico que históricamente ha mantenido respecto a las visiones menos transformadoras instaladas en el sistema internacional de ayuda oficial al desarrollo.

Algunas implicaciones para la cooperación vasca

Los necesarios cambios en la concepción de la cooperación internacional ante los desafíos del contexto internacional y el impulso de la Agenda 2030 no tiene implicaciones exclusivamente para el sistema internacional de cooperación para el desarrollo y su institucionalidad en los espacios multilaterales. Supone también importantes implicaciones en otros ámbitos, como los estatales o los subestatales. La necesidad de repensar la cooperación para ampliar su integralidad y abrir su campo de acción afecta al conjunto de políticas y agentes de cooperación para el desarrollo y solidaridad internacional.

Esta revisión supone, en términos prácticos, el reconocimiento de que la cooperación está llamada a revisar sus objetivos. Sin renunciar a seguir dando respuesta a sus objetivos

más tradicionales, como el apoyo a los países, comunidades y personas más desfavorecidas, vulnerables y excluidas desde la perspectiva del empoderamiento, los derechos y la sostenibilidad de la vida y del planeta, debe al mismo tiempo ampliar su perspectiva y adoptar e impulsar estrategias más integrales y coherentes para incidir en el modelo de convivencia global generador de dichos problemas. Es decir, una cooperación que al tiempo que trata de responder a los problemas del desarrollo asume un creciente papel de palanca política en las transformaciones necesarias del modelo que reproduce un orden internacional profundamente asimétrico y consolida un modelo de producción y consumo insostenible.

Como es lógico, estas implicaciones no significan los mismos desafíos para cada sistema, política o agente de cooperación, ya que no todos parten de la misma posición ni comparten las mismas aspiraciones. En el caso de Euskadi, las implicaciones son enormes y altamente desafiantes, dada su fuerte tradición de cooperación y su amplio bagaje que lo sitúan como un referente en materia de cooperación y solidaridad internacional.

Euskadi cuenta con unas políticas y con unos agentes de cooperación con una mirada amplia, que expresan un compromiso de carácter estructural con el desarrollo humano y sostenible. El país se encuentra inmerso también en plena reflexión colectiva y diálogo político en torno a la necesaria revisión de su política y su modelo de cooperación hacia la búsqueda de una mayor integralidad y coherencia (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 27). Ello implica, como se aborda a lo largo de todo este trabajo, la necesaria revisión de elementos fundamentales de su política de cooperación. Ahora bien, es necesario señalar que el proceso de revisión no es pertinente por el hecho de que exista una nueva agenda a la que adaptarse. Más allá de ello, el proceso de revisión se justifica en buena medida por la existencia de un escenario de cambios profundos en el contexto internacional que lo reclaman. Lo cierto es que la línea marcada por la Agenda 2030 constituye una importante oportunidad para los objetivos de integralidad y aumento de la capacidad de respuesta ante los problemas del desarrollo que demandan la adaptación de la cooperación internacional. El desafío es, por lo tanto, repensar la cooperación vasca para que pueda hacer una contribución mayor a la respuesta a los problemas del desarrollo, para lograr transformaciones de calado y de carácter estructural (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 77).

Pero la necesidad de abordar cambios en el marco de la cooperación vasca tampoco se explica exclusivamente por los cambios del contexto. Si bien es cierto que estos acentúan la necesidad y explican el surgimiento y la intensificación más reciente de algunos debates, la reflexión y la discusión en torno a la necesidad de revisar el modelo vasco de cooperación es un proceso ya de varios lustros (Unceta, 2002). Debates que apuntan a la necesidad de revisar algunos de los elementos que configuran la política vasca de cooperación, como su marco de agentes, los instrumentos de los que dispone para desarrollar la planificación, la participación, o la implementación de la política, entre otros.

Es decir, el desafío no es “reinventar” la política de cooperación vasca para adaptarla a una nueva agenda internacional de desarrollo. Parece más oportuno, y así trata de abordarlo este estudio, retomar y avanzar en algunos de los debates existentes en el marco de la

cooperación y enfrentarlos a los retos que plantea una realidad compleja y en constante proceso de cambio. Una realidad cada vez más interdependiente y transnacionalizada, con mayores asimetrías de poder, que amenaza la sostenibilidad de la vida y del planeta.

El momento actual supone una importante oportunidad para ello, ya que están en marcha en Euskadi algunos debates fundamentales que pueden fortalecer significativamente a la cooperación vasca para afrontar los cambios del contexto y responder a los problemas del desarrollo. No se trata, por lo tanto, de abrazar nuevos debates impuestos por el mandato de una nueva agenda de carácter internacional. Se trata de abordar de manera amplia reflexiones y debates propios y que cuentan ya con un amplio recorrido. Es decir, de plantear no sólo cómo desde Euskadi se interpretan y recogen los planteamientos de una nueva agenda que abre oportunidades, sino cómo la evolución de los debates puede servir para interactuar críticamente con el contexto y la realidad internacional, aprovechando las oportunidades abiertas por la nueva agenda. En esta línea, en el siguiente capítulo se abordan algunos de los debates más relevantes abiertos entre los agentes de la cooperación vasca.

Capítulo II

Los debates sobre el modelo de la cooperación vasca

Tras un análisis del contexto global caracterizado por la existencia de profundos cambios y de la nueva agenda internacional de desarrollo, el presente capítulo dedica una mirada más detallada al interior de la cooperación en Euskadi.

Concretamente, el capítulo aborda la necesidad de retomar, revisar y decantar algunos de los principales debates abiertos en el seno de la cooperación en la medida que pueden ampliar su capacidad de respuesta ante la compleja realidad que amenaza la sostenibilidad de la vida y del planeta. No se trata, por lo tanto, de plantear nuevos debates, ni de traerlos para reproducirlos de manera acrítica y mecánica. El objetivo es, por el contrario, analizar sus posibles implicaciones en un momento de cambios profundos en el contexto global y conocer los límites, las posibilidades y las potencialidades que estos debates representan a la hora de abordar un proceso de revisión de la política de cooperación. Este es un ejercicio fundamental para el propósito de este trabajo, ya que no sería posible plantear elementos para la revisión en clave propositiva si no se partiera de un análisis previo de algunos de elementos determinantes del modelo de la cooperación vasca.

Varios de los debates que se abordan a continuación se han ido produciendo a lo largo de años y otros son de más reciente aparición (Unceta, 2002; M. González, de la Fuente y Sagastagoitia, 2007; Alberdi, 2010; Unceta et al., 2012; Fernández, 2015; Unceta et al., 2015; Celorio, del Río y Menéndez, 2015; Baketik, 2009). Algunos están más asentados y extendidos que otros, y todos presentan diferentes grados de consenso. Son debates de muy distinta naturaleza que se encuentran en momentos de maduración diferentes y sobre los que no existe la misma disponibilidad de información. Por estas razones se abordan también desde aproximaciones distintas, y no todos son objeto de la misma estructura y tratamiento en este texto. Pero lo más relevante es que, aunque se expongan aquí de manera diferenciada, no se trata de debates inconexos ni independientes, sino que todos ellos apuntan a una preocupación compartida desde hace años por numerosos agentes de la cooperación vasca por avanzar en la construcción de un modelo propio de cooperación. Una preocupación expresada en debates que apuntan a la definición de la naturaleza de la cooperación vasca, a la necesaria búsqueda de unos rasgos propios basados en la identidad y las capacidades de la sociedad vasca, al marco de instrumentos pertinentes, al papel de la cooperación en la transformación de la sociedad vasca... Una preocupación, en definitiva, que ha marcado el pasado de esta cooperación, que ha contribuido a definir lo que es en la actualidad, y que indudablemente marcará también lo que en el futuro pueda ser.

Así pues todos estos debates se encuentran entre las preocupaciones principales de los diferentes agentes de la cooperación vasca. Se trata en todos los casos de debates estratégicos que se ven directamente interpelados por los cambios en el contexto internacional. Por esta razón, pueden contribuir no solo a definir el modelo de cooperación, sino

también a articular un posicionamiento propio, sólido y crítico ante el contexto de cambios en el escenario del desarrollo internacional.

A continuación se abordan de manera específica el debate sobre los agentes de la cooperación vasca, sobre la planificación, sobre la participación, sobre los instrumentos de financiación, sobre la educación para la transformación social y sobre la coherencia de políticas para el desarrollo.

2.1.

El debate sobre los agentes de la cooperación vasca

A pesar de su presencia e intensidad en la actualidad, el debate sobre los agentes, lejos de ser un debate nuevo, viene produciéndose ya desde los orígenes de la cooperación vasca (Unceta, 2002). Lo cierto es que, en un primer momento, este debate estuvo muy centrado en la incorporación de las empresas y su papel en las políticas de solidaridad internacional y cooperación para el desarrollo (Unceta et al., 2012, pp. 115, 124). Sin embargo, el impulso sobre el debate en torno a los agentes de la cooperación vasca que ha resurgido con fuerza en los últimos años no gravita, como entonces, en torno al papel de las empresas. Es especialmente el creciente vínculo establecido entre los agentes y políticas de cooperación y otros agentes de la sociedad civil —movimientos y organizaciones sociales— y la universidad, el factor que ha hecho que este debate se intensifique.

2.1.1. Antecedentes, contexto y estado de la cuestión

Si bien es cierto que en periodos distantes y en torno a agentes de naturaleza muy distinta, el debate sobre los agentes de la cooperación vasca se ha abordado tradicionalmente desde una lógica reactiva. Esto se explica en buena medida por el propio proceso de surgimiento y evolución de la cooperación en Euskadi, en el que la sociedad civil, y de manera protagónica las ONGD, tuvo un papel fundamental.

Especialmente en el caso del Gobierno Vasco, fue el impulso inicial de las ONGD el que motivó la dedicación de recursos públicos para fines de solidaridad internacional. Este impulso inicial, así como la respuesta de la administración, supuso la gestación de un modelo de cooperación que nació y creció articulado por las ONGD y cuyo posterior desarrollo institucionalizó una política pública asentada sobre ese modelo (Unceta et al., 2012).

En parte por la resistencia a la posible instrumentalización de la política de cooperación para objetivos de otras políticas, en parte por la resistencia a la desnaturalización de la política con la incorporación de agentes cuyo objetivo no se alinea con el desarrollo humano y sostenible, y en parte también por la resistencia a compartir recursos con nuevos agentes, el debate en torno a los agentes de cooperación ha sido abordado desde la lógica reactiva, enmarcando el debate en una clave patrimonial.

Si bien es cierto que la instrumentalización y la desnaturalización de las políticas de cooperación han sido históricamente una práctica común de los donantes (Sogge, 2015) y que en

buena medida el papel de la sociedad civil ha sido fundamental en el contrapeso frente a estas tendencias, la cooperación vasca no parece amenazada por ellas en la actualidad, por lo que la lógica reactiva en relación al debate sobre los agentes no se explicaría tanto en la actualidad como una reacción ante estas amenazas.

Más relevante parece en la configuración actual de este debate el peso que ejercen años de consolidación de un modelo de cooperación excesivamente basado en un enfoque en el que los instrumentos de financiación son predominantes. Un enfoque que ha dado lugar a una suerte de “instrumentocentrismo” en la cooperación vasca, caracterizado por un modelo en el que buena parte de las decisiones y relaciones están basadas en un marco de proyectos gestionados por ONGD a partir de la concurrencia competitiva.

Se trata de un modelo que ha sido fundamental para la evolución de la cooperación vasca, para la articulación de un tejido asociativo sólido y dinámico vinculado con la solidaridad internacional, y que ha generado capacidades tanto en las instituciones como en la sociedad civil organizada. Pero se trata, al mismo tiempo, de un modelo que ha limitado algunos de los debates de la cooperación vasca, y muy especialmente el debate sobre los agentes.

Es significativo en este sentido cómo la existencia de este modelo ha influido en la elaboración del marco normativo y, resultado de ello, cómo el marco normativo ha terminado por naturalizar este modelo. Es la propia ley de Cooperación la que termina por institucionalizar este enfoque, al reconocer a los agentes de la cooperación vasca como aquellos que pueden optar a gestionar actuaciones financiadas con fondos públicos (Gobierno Vasco, 2007b, Capítulo 2, artículo 8), y al fijar en un límite del 10% el presupuesto de cooperación a gestionar de manera multilateral y/o bilateral por parte del gobierno.

A pesar los intentos reflejados en el segundo y tercer plan director de la cooperación del Gobierno Vasco para superar las limitaciones de este enfoque sobre los agentes (Gobierno Vasco, 2008a, p. 104; Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 74), han sido la falta de iniciativas suficientes para ello y la inercia construida desde un enfoque de gestión de los recursos la que ha paralizado en buena medida el debate. Y es también un enfoque que, como se verá con otros elementos importantes de la política vasca de cooperación, parece atravesar (en ocasiones de manera muy latente, en ocasiones de manera más evidente) no pocos debates, análisis y preocupaciones en el seno de la cooperación vasca.

Como es lógico, este marco de debate ha determinado el mapa de agentes de la cooperación vasca y sus capacidades. Ha dado lugar a un papel protagonista de las ONGD en la política de cooperación para el desarrollo, papel que ha permitido la evolución de la política de cooperación hasta consolidarse como una política pública, que ha supuesto un importante desarrollo del sector y que ha dinamizado y fortalecido el tejido asociativo y movimiento social vasco de solidaridad internacional. Se trata de cuestiones verdaderamente importantes que explican las cualidades, rasgos, fortalezas y potencialidades de la cooperación vasca, y que están en la base del mantenimiento de esta política pública

en un contexto de crisis en el que otras políticas de cooperación descentralizada eran seriamente debilitados e incluso desmanteladas en prácticamente todo el Estado español (Iborra et al., 2013; Iborra y Santander, 2012; Martínez et al., 2012; Oxfam Intermón, 2014).

Pero esta manera de afrontar el debate sobre los agentes en clave reactiva y muy enfocada en la gestión de los instrumentos ha sido un factor determinante del tipo de capacidades que se han ido generando, lógicamente muy orientadas hacia la gestión y la implementación del marco de instrumentos existente en la cooperación vasca. Si bien es cierto que estas capacidades son absolutamente necesarias, también parece que esta marcada orientación de las capacidades hacia la gestión ha restado posibilidades al desarrollo de otras capacidades igualmente necesarias para lograr una política de cooperación sólida y con una amplia capacidad de transformación.

Así, la existencia de un modelo instrumentocéntrico, con participación casi en exclusiva de las ONGD, muy exigente desde el punto de vista técnico y administrativo, ha generado una especie de círculo vicioso consistente en una creciente especialización y dedicación hacia la gestión de proyectos. Es por todo ello el de la cooperación vasca un modelo en cierta medida inhibitorio de su potencial, al orientar las capacidades hacia la gestión de instrumentos (que como se verá en el epígrafe 3.4 y en mayor profundidad en el capítulo séptimo), en detrimento de otros ámbitos de la política con mayor capacidad de imprimir el carácter y participar en la definición de las orientaciones estratégicas. Este fenómeno se sitúa en la base de la denominada “desnaturalización” asociada a modelos y relaciones instrumentales de cooperación (Plataforma 2015 y más, 2011).

Esta realidad ha contribuido también a configurar una política de cooperación muy basada en respuestas definidas a partir del conocimiento generado desde la praxis, pero muy desvinculadas por lo general de análisis más amplios en clave de economía política del desarrollo. Y ha determinado también los debates, las reivindicaciones, las aspiraciones, las visiones y las expectativas de los agentes de cooperación, muchos de ellos expresados en clave instrumental en los espacios de participación de la política de cooperación. Se refuerza así el círculo vicioso caracterizado por una dinámica tendente a la acción que no siempre es compatible con dinámicas transformadoras de la realidad (I. Martínez, 2007). Se trata por lo tanto de una “dinámica de la acción” acentuada en buena medida por el escaso papel que el conocimiento ha tenido en el sistema vasco de cooperación ya que, si bien es cierto que ha habido cierto bagaje analítico, este no ha estado integrado en las decisiones, ni ha sido apropiado por los agentes, lo que ha restado capacidad analítica y consistencia entre análisis y acción.

Así pues, reconocer las fortalezas del modelo actual de la cooperación vasca no debe impedir señalar los retos importantes que afronta en materia de capacidades, que deberían ser abordados en su propio proceso de revisión. Sería necesario por todo ello llevar a cabo un análisis en profundidad de las capacidades del sistema vasco de cooperación y de sus agentes para entender mejor sus potencialidades y principales limitaciones, poder orientar de manera más racional estas capacidades hacia los objetivos de la cooperación a través de las herramientas con las que cuenta. Sería pertinente este análisis también para

conocer qué capacidades necesita generar y atraer la política de cooperación para responder a sus objetivos. Se trata de un ejercicio fundamental que deberán abordar los agentes vascos de cooperación para el propósito de revisión de esta cooperación expresado en el III Plan Estratégico y Director de Cooperación del Gobierno Vasco¹.

2.1.2. La necesidad de decantar el debate sobre los agentes

Como se planteaba al inicio de este epígrafe, en los últimos años ha resurgido con fuerza el debate sobre los agentes de la cooperación vasca como consecuencia lógica del actual momento de profundos cambios en el contexto global abordado en el anterior capítulo. La complejidad, interdependencia y transnacionalización de la realidad y de los problemas desbordan cada vez con más claridad a las capacidades y posibilidades de respuesta de un determinado actor o de una determinada política. Y es este especialmente el caso de la cooperación internacional, que se ve interpelada por la necesidad de ofrecer respuestas desde la interdependencia y la integralidad, y de contar con mayores capacidades y fuerzas para ello.

A la luz de esta realidad, pierde cada vez más sentido seguir enfocando este debate desde una lógica reactiva, sobre si otros actores atesoran las suficientes capacidades y cuentan con la legitimidad suficiente para participar en la política de cooperación. Parece una manera de limitar el debate y reducir con ello las opciones de ampliación de la política de cooperación. No se trata, además, de un debate que afecte en exclusiva a la política de cooperación, sino que dada la interdependencia y transnacionalización de la realidad, es necesario plantearlo desde una perspectiva amplia e intersectorial, en relación a la construcción de un modelo de sociedad global que afecta al conjunto de las políticas. En este sentido, podría verse como una oportunidad para abrir otros espacios a la mirada de solidaridad internacional y para la tan deseada superación de la lógica Norte-Sur en el conjunto de la acción política. Plantear este debate desde el temor a la competencia por los recursos o a la desnaturalización de la política de cooperación significa una pérdida de oportunidades no solo por la limitación de la acumulación de fuerzas, sino también para enriquecer la propia mirada sobre la cooperación a través de la incorporación de otras maneras de mirar. Pero además, supone una pérdida de oportunidad para extender la mirada sobre la solidaridad internacional y el desarrollo humano y sostenible desde una perspectiva global a políticas y agentes que no abordan la realidad desde esa clave.

Mientras que el sector de la cooperación sigue inmerso en este debate, otros sectores parecen haber avanzado en él. Es el caso del denominado “Tercer Sector” vinculado tradicionalmente con la acción social en el propio territorio, que en la Ley 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector Social de Euskadi, reconoce a la cooperación internacional como parte de este sector (Gobierno Vasco, 2016a). A falta de poder valorar aun el recorrido y las implicaciones de este hecho, el reconocimiento de los agentes de cooperación en esta Ley es un reflejo de la porosidad de los límites de las políticas y evidencia un espacio de oportunidad en términos discursivos, de acción y de influencia social y política para las

¹ Esta cuestión se retoma, desde una perspectiva propositiva, en el sexto capítulo de este trabajo, dedicado a la revisión del marco de participación de la cooperación vasca.

ONGD. Es también una evidencia de las necesidades de construir respuestas sociales y políticas ante los problemas de nuestro tiempo desde la acción colectiva global.

En definitiva, si la cooperación vasca y sus agentes asumen cada vez un discurso más amplio en términos de integralidad y coherencia del conjunto de las políticas vascas (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c; Coordinadora de ONGD Euskadi, 2016a), es necesario que esto se traduzca en un abordaje diferente del debate sobre los agentes para extender y ampliar la política y sus repuestas.

Esto exige el esfuerzo de atraer a agentes para abordar los problemas del desarrollo desde la intersectorialidad, la interdependencia, la acción colectiva global y a partir del aumento del conocimiento para comprender la realidad. En coherencia, algunos de los agentes llamados a jugar un papel relevante en la política de cooperación junto a las administraciones públicas y las ONGD en Euskadi deberían ser, entre otros, las organizaciones del tercer sector, las plataformas, organizaciones y movimientos sociales en defensa de los derechos y las políticas públicas, colectivos ecologistas, feministas... (Fernández, 2015; Fernández, Piris, y Ramiro, 2013; J. González, 2012; Martí, 2013; P. Martínez, 2011; Unceta, 2002; VV.AA., 2014). Así mismo, se vuelve cada vez más imprescindible también la presencia de colectivos profesionales, organizaciones de base, agentes de conocimiento como la universidad y otras instituciones y administraciones en la política vasca de cooperación. Y se trata de una presencia que debiera ir más allá de la incorporación a los espacios de debate y discusión sino, en función de las características, intereses y capacidades de cada uno de ellos, de una presencia en todo el ciclo de la política de cooperación.

Una efectiva incorporación de fuerzas y agentes sociales y políticos al marco de debate y acción de la política de cooperación supondría una significativa ampliación de su mirada y sus capacidades, lo que podría dar lugar a una cooperación más sólida políticamente, más legitimada socialmente y, por todo ello, con mayor capacidad de transformación de la realidad². Y este esfuerzo no solo es fundamental para ampliar la capacidad de respuesta ante la compleja realidad por parte de la cooperación, lo es también para la necesaria tarea de incorporar la mirada del desarrollo humano y sostenible, de la defensa de los derechos globales en los debates, acciones, movimientos y políticas en los que intervienen estos agentes.

No convendría cerrar este epígrafe sin señalar que la necesidad de ampliación del mapa de agentes de la cooperación vasca no implica la participación en esta de cualquier agente social, político o económico vasco en la política de cooperación independientemente de sus capacidades. Es razonable que exista un debate sobre las características, requisitos y capacidades de los agentes. Y especialmente es necesario que este debate se vincule con el papel estratégico que cada agente puede jugar. Ello llevará, necesariamente, a establecer líneas y límites en el debate sobre los agentes. Lo verdaderamente relevante es que sea este un debate abierto, honesto y profundo, que no reduzca las potencialidades de la cooperación vasca ni ejerza de límite para su desarrollo.

² En el sexto capítulo, correspondiente a la tercera parte de este trabajo, se aborda en clave propositiva la necesidad de ampliar el marco de participación de la cooperación vasca.

2.2.

El debate sobre la planificación

Otro de los debates abiertos en la cooperación vasca es el del papel de la planificación. Esta cooperación cuenta en su conjunto con un importante bagaje acumulado en materia de planificación. En la actualidad, las principales administraciones vascas disponen de instrumentos de planificación vigentes o se encuentran inmersas en un proceso para su elaboración. Las administraciones más importantes en materia de cooperación — Gobierno Vasco, las tres diputaciones forales y los ayuntamientos de las tres capitales— además han superado al menos un ciclo de planificación, algunos de los cuales han sido objeto de evaluación, por lo que cuentan con experiencia acumulada y con aprendizajes que les permiten abordar en mejores condiciones los nuevos procesos de planificación.

El objetivo de este epígrafe no es tanto analizar los distintos marcos e instrumentos de planificación vigentes —sobre los que no hay aun una perspectiva temporal suficiente— o pasados —sobre los que existen diferentes análisis³—. El objetivo fundamental consiste en reflexionar sobre qué papel juega y puede jugar la planificación en el futuro de la cooperación vasca para aportar así elementos en torno al debate sobre la planificación. Para ello se abordan a continuación algunas de las limitaciones y de las potencialidades de los ejercicios de planificación que podrían ser de utilidad en un ejercicio de revisión de la cooperación.

2.2.1. El valor de la planificación en el desarrollo de la política de cooperación en Euskadi

Como se ha planteado, los marcos de planificación —tanto los de carácter general, como algunos de natusa sectorial y geográfica— de las diferentes administraciones vascas han sido analizados a lo largo de los últimos años desde diferentes aproximaciones. Así, tanto documentos analíticos como las propias evaluaciones que han acompañado a la elaboración de documentos estratégicos han señalado la contribución de estos planes a fortalecer la política vasca de cooperación, a proponer un marco de referencia y a definir las orientaciones y herramientas para dotarlo de contenido, a señalar sus principales rasgos o a ordenar las prioridades, entre otras muchas cuestiones (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2011; Unceta et al., 2012; Coordinadora de ONGD Euskadi, 2015).

Se trata de elementos muy relevantes que han jugado un papel fundamental en el desarrollo, evolución y fortalecimiento de la cooperación en Euskadi. Algunas de las aportaciones más relevantes se apuntan brevemente a continuación.

3. Varios de los marcos de planificación existentes han sido analizados tanto a través de ejercicios específicos de evaluación (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2011; Avaluem, 2015; Piris y Plazaola, 2016; Diputación Foral de Bizkaia, s/f), como a través de diferentes investigaciones (González, de la Fuente y Sagastagoitia, 2007; Alberdi, 2010; Unceta et al., 2012; Fernández, Piris y Ramiro, 2013; Coordinadora de ONGD Euskadi, 2015).

La elaboración de un diagnóstico colectivo sobre el estado de la política de cooperación

Uno de los elementos más destacables asociados a los procesos de planificación es la oportunidad que ofrecen para realizar un diagnóstico colectivo del estado de la política de cooperación. Lo cierto es que aspectos como la limitación de las capacidades, la inercia organizativa e institucional y el cumplimiento de plazos generado por un compromiso político condicionan los procesos de elaboración de los marcos de planificación, y tienen una elevada influencia en los resultados finales de las planificaciones. No obstante, en torno a la elaboración de los marcos de planificación se han empezado a generar recientemente espacios colectivos de reflexión, análisis y discusión que enriquecen tanto el proceso como los resultados de la planificación (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2011; Coordinadora de ONGD Euskadi, 2011).

Es por lo tanto el momento de elaboración de un proceso de planificación una oportunidad para la realización de un ejercicio colectivo de diagnóstico en el que abordar las principales preocupaciones, definir los elementos esenciales de la política y dialogar en torno a las principales orientaciones estratégicas.

En este sentido, el diálogo y la búsqueda de consensos en torno a algunos de los elementos más relevantes como el enfoque de desarrollo a promover, los rasgos distintivos hacia los que orientar las decisiones o la definición de prioridades transversales, geográficas o sectoriales han permitido llegar a acuerdos relativamente amplios sobre las principales líneas de la política.

Así ha ocurrido en los planes directores del Gobierno Vasco con algunos de los elementos doctrinales y los principios orientadores de la política, con las líneas transversales y las prioridades sectoriales, así como con algunos elementos básicos del marco de instrumentos. También se ha expresado en el proceso de elaboración del III Plan Director un elevado acuerdo sobre la necesidad de asentar los rasgos básicos y diferenciales de la cooperación vasca (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c).

La existencia de determinados consensos no solo se expresa en la definición de elementos sobre los que construir la política. Los ejercicios colectivos de diagnóstico también han servido en ocasiones para identificar límites o elementos sobre los que no hay suficiente acuerdo para construir aspectos concretos de la política de cooperación. Algunos de los más evidentes han sido el debate sobre los agentes, las cuestiones relativas a la participación, la coordinación, o las modalidades de cooperación.

Además, la elaboración de ejercicios colectivos de diagnóstico no solo contribuye a consensuar elementos sobre los que construir la política e identificar aquellos en torno a los que no hay aun suficiente acuerdo. Sirve también, o al menos debería hacerlo, para hacer florecer los disensos y los conflictos y, en la medida de lo posible, abordarlos desde el diálogo. Esta cuestión, a menudo invisibilizada, es tan importante como las anteriores para hacer evolucionar a la política de cooperación y los posicionamientos de unos y otros agentes.

Por todo lo anterior, la existencia de espacios para un diagnóstico colectivo y sosegado asociados a los procesos de planificación, aunque complejos y en ocasiones altamente demandantes, parecen relevantes para hacer avanzar la política de cooperación. Otra cuestión es si los espacios creados en torno a los marcos de participación y la diferente aproximación de los agentes a estos, tal y como se han desarrollado, permiten abordar con el necesario sosiego el análisis y el diálogo.

Lo cierto es que el hecho de que un proceso de elaboración de un marco de planificación se elabore de una manera participada no garantiza mejores resultados, ni implica que se produzca a partir de un adecuado ejercicio de diagnóstico⁴. Ello dependerá, en buena medida (pero no solo), de la calidad de dicho proceso participativo, lo que tiene que ver tanto con las condiciones de la participación como con la aproximación de los diferentes agentes a esta.

Ahora bien, si no es una condición suficiente, sí parece una condición necesaria la existencia de un proceso participativo, dialogado, abierto y transparente que aborde un ejercicio de análisis y diagnóstico para que el marco de planificación, además de sentar la orientación estratégica de modo relativamente consensuado, sea un ejercicio que permita evolucionar a la política de cooperación de manera conjunta con sus agentes.

Conviene apuntar, no obstante, que para que un proceso de estas características favorezca la evolución de la cooperación y aumente su capacidad de transformación y respuesta a los problemas, no puede ser un reflejo de todas las demandas y visiones en juego en dicho proceso. Ello generaría, dada la amplitud y la divergencia de miradas e intereses existente en el conjunto de agentes de la cooperación vasca, incoherencia, indeterminación y poca capacidad efectiva para orientar la política. Así pues, puede mirarse este ejercicio como una herramienta política y técnica con un gran potencial para la orientación estratégica de la cooperación en Euskadi.

El diálogo entre agentes en torno a las grandes cuestiones de la política de cooperación y vinculado a las capacidades existentes

Si es importante la existencia de un diálogo estratégico entre agentes en torno a las grandes cuestiones de la política de cooperación, es necesario también vincular este diálogo con las capacidades existentes. De esta manera, los procesos de planificación pueden contribuir a definir el potencial de la cooperación y a identificar con mayor claridad el valor diferencial.

Esta cuestión es especialmente relevante para la cooperación vasca, ya que la falta de una definición asentada y compartida del valor específico y diferencial que al menos hasta la elaboración del actual Plan Estratégico y Director existía, ha permeado de manera sistemática al conjunto de la política de cooperación. Esta cuestión no ha ayudado a tener

⁴ De hecho, como se plantea más adelante, la existencia de un proceso de elaboración participativo no garantiza tampoco la apropiación del Plan Director por parte de aquellos agentes que han participado en su elaboración (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2011, p. 51).

criterios excesivamente claros para abordar muchas decisiones y ha podido llevar a cerrar en falso algunos de los debates más relevantes, como el debate los agentes, o el debate de la coherencia de políticas. Las decisiones, especialmente en el ámbito geográfico y sectorial, con la consiguiente repercusión en las decisiones relativas a los instrumentos, acaban respondiendo en muchas ocasiones a inercias o a criterios muy generales (Unceta et al., 2012, p. 111) y desvinculadas de las reflexiones más teóricas así como de las capacidades existentes.

Conviene señalar, no en vano, que el ejercicio de elaboración de un diagnóstico colectivo en el proceso de elaboración del III Plan Estratégico y Director ha podido servir para consensuar algunos de los rasgos más significativos de la política de cooperación en Euskadi, ejemplificando así algunas de las aportaciones de los procesos de planificación al fortalecimiento de la política de cooperación. Esta cuestión permite afirmar que la superación de la incorporación de decisiones que no responden a criterios estratégicos ni a un análisis de las capacidades propias, o de las potencialidades, es un elemento fundamental que justifica la elaboración de un ejercicio de análisis colectivo en el marco de los procesos de planificación.

Un proceso generador de capacidades

Los procesos de planificación llevados a cabo en la cooperación vasca responden a diferentes modelos. En algunos es el propio personal técnico y, en menor medida el político, de la estructura encargada de la política de cooperación el que asume el liderazgo en este proceso. En otros casos, ya sea por voluntad o por falta de capacidades, se externaliza este trabajo.

Como consecuencia, no todos los procesos de planificación son igualmente participativos. La dimensión de la política, la complejidad y profundidad de los documentos, la demanda de participación, la capacidad para articular un proceso participativo y, especialmente, la diferente concepción de la participación por parte de las y los responsables políticos da lugar a procesos de participación muy distintos.

De cómo se conjuguen todos estos elementos dependerá en gran medida uno de los aspectos fundamentales de un proceso de planificación: la contribución a generar capacidades entre los diferentes agentes de cooperación y, como resultado, del propio sistema de cooperación.

La asunción del propio equipo de una determinada administración pública del liderazgo del proceso y la redacción del documento de planificación, así como la apuesta por un proceso amplio de participación, dan lugar a una dinámica con mayores opciones de generar capacidades institucionales. Más aun si se impulsan procesos de análisis y discusión sobre los temas más relevantes y determinantes de la política.

Una de las debilidades de la cooperación en Euskadi tiene que ver con el escaso debate político, social y académico existente en torno al desarrollo humano y sostenible y las políticas de cooperación. El momento de abordar un proceso de planificación bien podría ser una ocasión para impulsar un debate público, de carácter integral y a la vez profundo

y detenido en los elementos más importantes —el modelo de desarrollo dominante, los problemas del desarrollo desde una perspectiva de economía política y las responsabilidades y capacidades de la sociedad y la comunidad política vasca en la transformación del modelo y la respuesta a los problemas—. Un debate que, aunque debería ser permanente, precisa intensificarse y cristalizar en el proceso de elaboración de un Plan Director o cualquier otro ejercicio de planificación. Un debate que interpela de manera directa a los partícipes, tanto a los responsables políticos como a los técnicos y personas vinculadas a organizaciones sociales y otros agentes de cooperación.

En definitiva, abordar procesos de planificación de manera profunda y participada exige capacidades al mismo tiempo que las genera. Capacidades que tienen que ver con el conocimiento de los temas a tratar, pero que también tienen que ver con el diálogo político y el trabajo en red desde una lógica de complementariedad para superar la sectorialización y compartimentalización desde la que los agentes de cooperación abordan tradicionalmente los procesos de planificación.

Un contrato entre Gobierno y sociedad

El ejercicio de la planificación además de un proceso de diálogo y aprendizaje colectivo, exige también una asunción de responsabilidades. Representa un contrato entre el gobierno y la sociedad civil del que emanan compromisos públicos con el desarrollo humano y sostenible en el marco de la política de cooperación.

Es importante señalar por lo tanto la contribución que los marcos de planificación pueden realizar a la transparencia y la rendición de cuentas de la política de cooperación (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2011), y al aprendizaje a partir de la identificación de objetivos e indicadores de política y su contraste a través del seguimiento y la evaluación.

No obstante, si bien es cierto que la eficacia en el cumplimiento de los objetivos comprometidos en los planes es lo que les confiere buena parte de sentido, no depende exclusivamente de ello la validez de un marco de planificación. Es importante, también, el valor que tiene la dimensión normativa de este ejercicio.

Los marcos de planificación, además de orientar la política, ofrecer directrices y fijar objetivos, señalan horizontes de transformación y pueden contribuir a construir la narrativa sobre el desarrollo y la cooperación, y a dibujar el modelo de sociedad y comunidad política al que aspirar.

Este potencial valor normativo de los marcos de planificación depende, en cualquier caso, del propio proceso de elaboración y del grado de apropiación de los diferentes agentes. Por ello son relevantes también los aspectos formales como el lenguaje, la extensión, la estructura e incluso el soporte de los documentos o resultados de los procesos de planificación. Buena parte de estos elementos en los documentos tradicionales de planificación limitan sus posibilidades de socialización y por lo tanto también su impacto en un plano normativo.

Así pues, todos estos elementos, presentes en mayor o menor medida en los procesos de planificación de la cooperación vasca, resaltan su importancia en la evolución y fortalecimiento de esta política. Por todo ello parece importante reforzar los procesos de planificación para seguir haciendo evolucionar a la política de cooperación en Euskadi. Ahora bien, para que ello sea así es necesario también tener en cuenta los elementos más débiles y las principales limitaciones de los marcos de planificación.

2.2.2. Algunas limitaciones de los marcos de planificación

Disociación entre marco doctrinal y el marco instrumental en los documentos de planificación

Señalar y reconocer el valor normativo de los marcos de planificación, como se ha hecho en el apartado anterior, no debe llevar a ocultar la excesiva disociación existente en algunos marcos de la cooperación vasca entre las aspiraciones de su marco teórico —su horizonte de transformación— y los medios, capacidades y herramientas puestos en juego (Unceta et al., 2012, pp. 269-270).

Es cierto que esta limitación no es exclusiva de la cooperación vasca, sino que encuentra su explicación tanto en la propia naturaleza del sistema oficial de cooperación internacional —una naturaleza voluntaria, discrecional y desregulada (Alonso, 2005; Sanahuja, 2007b)—, como en la habitual desvinculación de la cooperación respecto a otras políticas (Severino y Ray, 2009). Tradicionalmente la cooperación ha aspirado a generar procesos de transformación social y a construir unas relaciones globales más justas, pero sin contar con las herramientas adecuadas para ello.

Pero, en el caso de la cooperación vasca, se observa esta disociación de manera acentuada. Tal y como señalan Unceta et al. existe “una tendencia bastante general a considerar los planes como expresión de un gran proyecto transformador, atribuyéndoles tal vez más virtudes y facultades de las que realmente tienen en sí mismos para propiciar los cambios propuestos. Y, en sentido contrario, se advierte una menor profundidad de análisis a la hora de plantear la manera en que los principios defendidos pueden abrirse camino más fácilmente, lo que se refleja de manera muy especial en los escasos diagnósticos sobre los medios e instrumentos necesarios para ello, y sobre su relación con los cambios habidos en la sociedad internacional” (2012, pp. 269-270).

Esta disociación se explica entonces por la existencia de un discurso amplio, construido a partir de una clara vocación transformadora, y de una práctica limitada tanto por la propia naturaleza de la cooperación y sus instrumentos en términos generales, como de las limitaciones en el plano instrumental específicas del caso vasco. Un plano, el instrumental, en el que es necesario explorar nuevas opciones⁵.

⁵ El análisis del marco de instrumentos de financiación de la cooperación vasca se desarrolla en el siguiente epígrafe. De manera complementaria a este análisis, el capítulo séptimo amplía el análisis y aborda una propuesta de revisión de instrumentos de financiación de cara al futuro de la cooperación vasca.

Limitada capacidad de orientación de la política

Una de las críticas habituales a la cooperación descentralizada —y no solo a esta—, en línea con el argumento anterior, es la brecha existente entre aquello que se planifica y aquello que realmente se ejecuta (Martínez y Sanahuja, 2009; Unceta et al., 2012). Este desajuste se produce porque se ha generado una tendencia a elaborar marcos de planificación de manera mecánica y acrítica, guiados por una lógica de repetición mimética, que no siempre responden a procesos de análisis estratégico y de diálogo entre agentes, y a menudo tampoco a un detenido análisis de las propias capacidades. Este tipo de marcos de planificación ha contrastado sistemáticamente por lo tanto con las capacidades existentes y con el predominio de una cooperación inducida en buena medida por una demanda que no se veía reconocida plenamente en las prioridades marcadas por la planificación.

En el caso de la cooperación del Gobierno Vasco se observa una cierta alteración en la relación entre la planificación y la orientación de la política. Pareciera que los planes directores, más que marcar las orientaciones y directrices a partir de un diálogo colectivo, se dedicaran a reconocer, asumir y oficializar lo que en la práctica vienen realizando sus agentes.

Es esta cuestión la que contribuye a explicar la disociación entre lo discursivo y lo instrumental, y la que limita las capacidades reales de la planificación para orientar la política de cooperación. En definitiva, la que limita la capacidad de orientar de manera estratégica la cooperación vasca a partir de un proceso diálogo entre los diferentes agentes de cooperación.

Un ejemplo ilustrativo en este sentido puede encontrarse en la toma de decisiones relativa a las prioridades, concretamente a las geográficas, planteado en el III Plan Estratégico y Director. Este Plan establece una priorización geográfica basada los elementos propuestos en la Ley 1/2003. Así los criterios fijados para la priorización geográfica se basan en los niveles de pobreza, medidos por indicadores como el Índice de Desarrollo Humano a los que se añaden otros cuatro criterios: i) Comunidades y pueblos que padezcan transgresiones graves y generalizadas de los derechos humanos; ii) Zonas en conflicto y en situación de emergencia humanitaria; iii) Pueblos y países empobrecidos con los que Euskadi mantiene especiales vínculos, entendiendo por tales aquellos con los cuales la sociedad vasca y sus instituciones hayan tenido una más intensa experiencia de cooperación; iv) Pueblos y países que se correspondan con zonas de especial afluencia de personas inmigrantes a Euskadi.

Se trata de criterios que parecen responder a planteamientos relacionados con la pertinencia y la capacidad, aunque también con el interés o vinculación con lógicas migratorias. No obstante, es significativo cómo estos criterios parecen diluirse cuando se concretan en países concretos y estos no acaban de encajar con la lógica de gestión de la cooperación. Reflejo de ello es que en el actual Plan Estratégico y Director se mantiene la priorización del Plan Director anterior a excepción de los países africanos, a los que se incorpora Senegal y de los que se excluye Angola. La explicación que ofrece el Plan Director apunta

claramente a la lógica de gestión y la influencia de la demanda: “la presencia de ONGD vascas en Angola ha disminuido drásticamente [no se apuntan las razones sobre esta disminución] mientras que Senegal ha alcanzado el quinto lugar entre los países de dicho continente” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 58). El aumento de la presencia de ONGD vascas en Senegal y el descenso en Angola es lo que explica el cambio “estratégico” relativo a las prioridades geográficas.

Este ejemplo ilustra algunos de los aspectos positivos de la cooperación vasca, como el hecho de que algunas decisiones vinculadas al ámbito operativo e instrumental sean permeables a la realidad y circunstancias de los agentes. Pero también ilustra una limitación importante, como es la insuficiente capacidad de orientar la política a partir de los planteamientos estratégicos.

Frustración y riesgo de desconexión

Las limitaciones hasta ahora mencionadas —“disociación entre marco doctrinal y el marco instrumental en los documentos de planificación” y “limitada capacidad de orientación de la política”—suponen un elevado riesgo de frustración si los marcos de planificación no favorecen más avances en el terreno más instrumental y operativo (Unceta et al., 2012, p. 50). Lo crítico en este sentido es que estos avances se enfrentan a la falta de conexión de los análisis y procesos de revisión de los diferentes elementos de la política de cooperación. No en vano, el II y III Plan Director de la cooperación vasca se hacen eco de ello al tratar de incorporar la reflexión sobre los instrumentos como un elemento importante del ciclo de planificación⁶.

Por el momento, este riesgo de frustración se expresa en forma de desconexión o distanciamiento respecto a los marcos de planificación por parte de los agentes de la cooperación vasca. Es muy significativo, en este sentido, que tal y como señala la evaluación del Plan Director 2008-2011 el conocimiento real de los planes, de su contenido, es muy bajo por parte de aquellas organizaciones que participan en la política de cooperación (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2011, p. 51). En una cooperación como la vasca esto significa que el Plan Director está jugando un muy limitado papel, ya que esta cooperación es una cooperación que está gestionada en un porcentaje muy elevado por las ONGD.

Esta cuestión, además de por los motivos señalados, puede deberse también en buena medida a la percepción del proceso de elaboración del Plan Director 2008-2011 como de baja calidad en términos de participación⁷.

⁶ Esta cuestión, la imbricación entre planificación y diseño instrumental, que resulta crucial para romper con la disociación existente entre instrumentos de planificación e instrumentos de gestión de la política, encuentra en la propuesta de Ámbitos Estratégicos una oportunidad, como se planteará en las siguientes partes de este trabajo.

⁷ La evaluación del II Plan Director de Cooperación afirma que “La sensación general es que la participación a lo largo del ciclo de vida del Plan ha sido valorada como insuficiente. Si nos atenemos a las puntuaciones medias otorgadas, lo mejor valorado ha sido el proceso de evaluación, y lo peor el seguimiento anual. En cualquier caso, el 60% de los agentes considera que el diseño del Plan no fue participativo y el grado de participación lo establecen en el 4,54 sobre 10. En general, las ONGD (en su mayoría de la Coordinadora de ONGD de Euskadi) consideran que no fueron las verdaderas protagonistas y agentes del Plan, así fueran consultadas sobre el documento elaborado desde la Dirección en 2007. La razones principales que señalan fueron: el ajustado plazo para participar no ajustado a la realidad y ritmos de los agentes, la reducción de la participación un mero carácter formal y legitimador, aunque también señalan cierto nivel de pasividad de las organizaciones, que mayoritariamente,

Todas estas limitaciones de los marcos de planificación dan lugar a la falta de compromisos con su cumplimiento, y por lo tanto debilitan el contrato entre el Gobierno y la sociedad civil. Es necesario por ello plantear la importancia del cumplimiento de los compromisos. Pero de la misma manera, es necesario reflexionar sobre la lógica de planificación actualmente existente, sobre la utilidad de los resultados de la planificación, pero también los procesos a través de los que se abordan.

Es, en definitiva, el de la planificación uno de los debates pendientes de la cooperación vasca que deberá ser abordado en profundidad en un proceso de revisión y desarrollo de nuevas propuestas para la cooperación vasca⁸.

2.3

El debate sobre la participación

La cooperación vasca ha contado desde sus orígenes con una alta participación de la sociedad civil. Es probablemente este uno de sus rasgos más característicos y uno de los elementos que explican la fortaleza de esta política. En los últimos años, desde la creación del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo (CVCD), se ha producido un amplio debate en torno al modelo de la cooperación vasca muy centrado en el funcionamiento del CVCD, en tanto que es el principal órgano de participación y consulta de la cooperación vasca. Si bien es cierto que el modelo de participación gravita en torno a este órgano, el análisis de la participación en la cooperación vasca requiere también cierta perspectiva para poder abordarlo desde una mirada de conjunto. A lo largo de este epígrafe se plantean algunas reflexiones en este sentido.

La cooperación vasca se ha configurado como una política con un alto nivel de participación social dada la elevada presencia de organizaciones de la sociedad civil, y de manera preeminente de las ONGD. Pocas políticas tienen en Euskadi un grado de participación similar y, si bien es cierto que la participación social es un rasgo característico de las políticas de cooperación, pocos países cuentan con una participación tan elevada en la gestión de esta política como en el caso de Euskadi (OCDE, 2011; Hoebink y Schulpen, 2014). Y si se atiende de manera específica al caso español, destaca también el peso de la participación de las ONGD vascas en la gestión de la política de cooperación, al ser estas, con mucha diferencia, las que mayor porcentaje de fondos públicos de cooperación gestionan (gráfico 2.1), cuestión esta, además, que está fijada en la Ley 1/2007 de Cooperación para el Desarrollo.

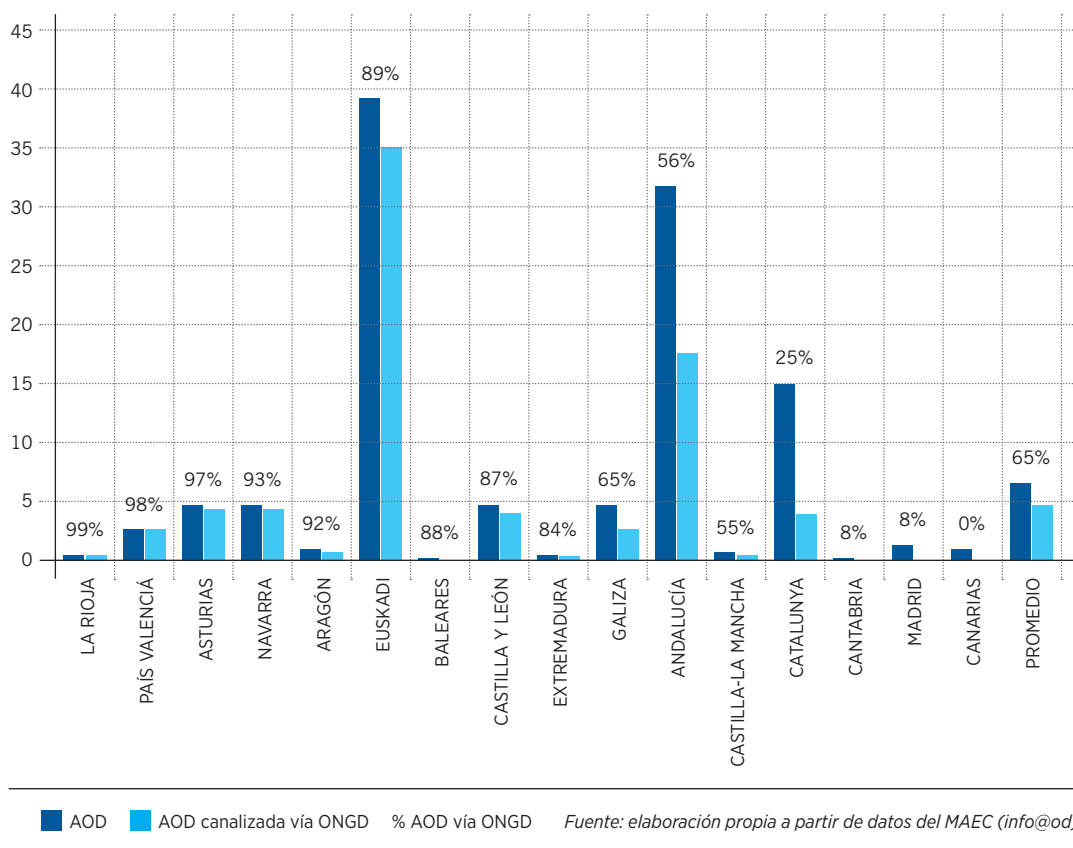
Los efectos, consecuencias e implicaciones de la alta participación en el fortalecimiento y la consolidación y las características de las políticas de cooperación descentralizada ha sido ampliamente analizados (I. Martínez, 2007; Martínez y Sanahuja, 2009; de la Fuente,

dejan estos temas en manos de la Coordinadora” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2011, p. 63).

⁸ El capítulo quinto señala la necesidad de superar algunas de las lógicas de planificación actuales, y recoge una serie de propuestas resultado de este análisis de cara a futuros ejercicios de planificación.

2010; Unceta et al., 2012; Fernández, 2015). En el caso particular de Euskadi, como ya se ha mencionado, es consecuencia de una amplia y larga tradición de internacionalismo solidario, y es causa de la proliferación y crecimiento de numerosas ONGD, lo que hace de ellas colectivamente un actor con un gran potencial para la cooperación vasca, al tiempo que provoca algunas de las limitaciones del sector de las ONGD y del propio modelo vasco de cooperación.

Gráfico 2.1: AOD de las comunidades autónomas canalizada por las ONGD en 2014 (millones de euros y porcentaje sobre AOD total)



Si en el primer epígrafe de este capítulo se han visto las consecuencias de este modelo en relación al debate sobre los agentes y sus implicaciones en las capacidades de estos, en el caso específico de la participación se observa una marcada orientación hacia la implementación de la AOD en detrimento de otras funciones que son estratégicas para la política de cooperación. Todo esto hace que la implementación sea el elemento definitorio del modelo de participación de la cooperación vasca, lo que provoca cierta desatención por parte de todos los actores de los espacios de diálogo existentes en la cooperación vasca y, a su vez, que el funcionamiento de estos gire en torno a aspectos técnicos de la política, en mucha mayor medida que en torno a la construcción de esta.

Por todo lo anterior, la existencia de una amplia participación no se ha traducido en un modelo de participación suficientemente estratégico. Parece, así pues, que a pesar de ser una de sus potencialidades y rasgos distintivos, el marco de participación de la cooperación vasca precisa de una revisión en profundidad que permita a los agentes desarrollar todo su potencial y fortalecer así a la política vasca de cooperación. A continuación se abordan algunos de los principales rasgos de este marco de participación.

Los instrumentos de financiación como mecanismo de participación

Como se ha planteado, el principal mecanismo de participación de las organizaciones sociales vascas en la política de cooperación es el marco de instrumentos de financiación. El debate sobre estos instrumentos, no obstante, dada su naturaleza y su alcance, se analiza en el siguiente epígrafe de manera diferenciada. Tan solo se menciona aquí para llamar la atención sobre el peso y el papel que este marco de instrumentos tiene en la configuración de un modelo de participación muy balanceado hacia la implementación de la política.

El planteamiento de los instrumentos de gestión como mecanismos de participación debe también llamar la atención sobre algunos de los elementos que podrían dotar de un carácter más determinante a la participación en la política de cooperación por esta vía. Se trata de los espacios de oportunidad para el diálogo estratégico que suponen las comisiones mixtas en el caso de los instrumentos de programas, de cambio organizacional pro equidad de género o los convenios, o el diálogo en torno a la baremación en instrumentos como los proyectos. Los análisis y la información recabada en el trabajo de campo de esta investigación señalan como estos espacios no son suficientemente utilizados para el establecimiento de un diálogo continuo entre la administración y las organizaciones sociales en torno a las prioridades y objetivos de desarrollo. Las razones apuntan, fundamentalmente, a la concepción de los instrumentos como el marco de la relación entre la Administración y la sociedad civil, y no como un medio para el establecimiento de diálogo político a largo plazo. Al mismo tiempo, ejerce un importante peso en esta relación instrumental la amplia carga de trabajo asociado a los instrumentos que soportan tanto la AVCD como las organizaciones sociales, y que acaba por absorber buena parte de sus capacidades, sus recursos y su tiempo.

El Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo

El CVCD, creado en 2008 en sustitución del anterior Consejo Asesor, es el órgano de representación de los agentes de cooperación, con capacidad de propuesta, dictamen y seguimiento de la cooperación pública vasca para el desarrollo⁹.

La creación y el desarrollo de un órgano formal y reglado de diálogo representan un importante activo en términos de participación democrática para la cooperación vasca. En el caso

⁹. El CVCD está regulado por el Decreto 158/2008, de 16 de septiembre, modificado a su vez por el Decreto 197/2014, de 21 de octubre.

de la participación de la sociedad civil, a través de las ONGD y otras organizaciones sociales, significa una regulación y facilitación de la participación, elemento fundamental para un tejido asociativo amplio, diverso y heterogéneo, compuesto por numerosas organizaciones que a título individual no cuentan con grandes capacidades para el seguimiento y el diálogo político.

Además, la formalidad y el carácter reglado del CVCD, el trabajo a partir de una agenda previamente definida y consensuada (en este caso a través de la Comisión Permanente) y la publicación de las actas de los plenos, favorecen un marco transparente y previsible de participación, elemento este de vital importancia (Rico et al., 2013: 28). Asimismo, el criterio de representatividad que caracteriza a este órgano posibilita que esté representada, en cierta medida, la pluralidad de las organizaciones sociales vascas en los espacios de seguimiento y diálogo político. Estos rasgos hacen del CVCD un elemento fundamental para la participación democrática en, y la construcción de manera participada por la sociedad civil de, la política de cooperación internacional para el desarrollo en Euskadi.

Ahora bien, junto al reconocimiento de las aportaciones del CVCD en términos de participación democrática y transparencia a la cooperación vasca, existe un amplio consenso acerca de la existencia de deficiencias, limitaciones y dificultades en su desarrollo. Así lo reconoce también el propio Plan Estratégico y Director de la cooperación del Gobierno Vasco, al afirmar que “si bien han sido creados espacios de participación [en alusión al CVCD], no siempre se utilizan para cuestiones estratégicas y están faltos de una mayor operatividad” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 34).

Lo cierto es que no todas las deficiencias, limitaciones y dificultades que limitan la actuación del CVCD responden a las mismas causas. Pueden diferenciarse elementos que tienen que ver con la naturaleza del CVCD, y que por lo tanto responden a factores estructurales, y elementos que tienen que ver con el uso y el funcionamiento del CVCD.

En cuanto a los elementos estructurales del CVCD destacan la naturaleza formal, reglada y compartimentada de este órgano. Lo cierto que el carácter formal y reglado es el que le otorga buena parte de sus potencialidades como órgano de participación —facilitación de la participación, predictibilidad, transparencia, representatividad—. No obstante, la formalidad le resta algunas de las ventajas que poseen otros espacios de participación caracterizados por la informalidad, como una relación más directa entre las ONGD y los órganos ejecutivos de la política de cooperación o una mayor agilidad en el debate, como demanda en numerosas ocasiones la agenda de desarrollo, o la posibilidad de mayor libertad en un diálogo que no está tan mediatizado por los aspectos formales.

Ahora bien, señalar limitaciones del funcionamiento del CVCD generadas por su naturaleza formal no supone un cuestionamiento de esta formalidad. Aspectos como la previsibilidad, la transparencia y la representatividad refuerzan el carácter democrático de la cooperación vasca. Ello no impide, no obstante, plantear la necesidad de combinar la formalidad del CVCD con la puesta en marcha de espacios o mecanismos de naturaleza más informal, que pueden dar cabida a otro tipo de debates también estratégicos y necesarios para la

cooperación vasca, tal y como sucede en la actualidad en otros países (Rico et al., 2013)¹⁰.

Otra limitación que se ha mostrado relevante tiene que ver con la lógica compartimentada del CVCD, a pesar de que en él existe una representación de los departamentos competentes en materia de acción exterior, agricultura, bienestar social y servicios sociales, hacienda, educación, sanidad y medio ambiente, así como de Emakunde y la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento Vasco (Gobierno Vasco, 2008c). En la práctica, el diálogo sobre la agenda y las políticas de desarrollo entre Gobierno y ONGD se acaba abordando en una clave muy compartimentada, con una agenda excesivamente vinculada a aspectos muy instrumentales de la política de cooperación. Así pues, a pesar de todas su potencialidades para la construcción de la política de cooperación a partir de una dinámica intersectorial, el CVCD ejerce un efecto limitador del debate general sobre el desarrollo, al reducir este habitualmente a cuestiones instrumentales de la política de cooperación y dejar fuera importantes elementos para los procesos de desarrollo por ser competencia primaria de otros órganos de la administración.

Estas dos limitaciones responden a factores estructurales, relacionados con la naturaleza formal y compartimentada del CVCD por lo que su superación dependería de una revisión de este órgano o de la puesta en marcha de mecanismos complementarios que permitan superar las restricciones impuestas por un órgano de naturaleza formal y compartimentado. Aunque esta cuestión se desarrolla en mayor profundidad en el capítulo sexto, conviene apuntar en este momento que, en relación a la formalidad, otros países, y también otras comunidades autónomas, han explorado la creación de espacios de participación más flexibles y complementarios de los órganos formales de participación, algunos con resultados considerados positivos (Rico et al., 2013).

Por su parte, la búsqueda de una mayor integralidad constituye un desafío también importante para un órgano como el CVCD, ya que afecta tanto a su composición como, especialmente, a las estrategias de actuación de los diferentes agentes en este órgano. En la actualidad la AVCD, a demanda de la Coordinadora de ONGD, está desarrollando un reglamento para el funcionamiento del CVCD que podría dar respuesta a alguna de estas limitaciones.

Junto a estos elementos relacionados con la propia naturaleza del CVCD, pueden identificarse limitaciones más relacionadas con el uso y el funcionamiento de este órgano.

Una de las cuestiones más relevantes relacionada con las dinámicas y prácticas específicas del CVCD es la escasa capacidad de influir en el rumbo de la política de cooperación, cuando buena parte de sus funciones apuntan hacia este objetivo (Gobierno Vasco, 2008c). Este órgano dedica buena parte de su atención y su tiempo a ejercer funciones de tipo informativo y a cuestiones muy procedimentales de la política de cooperación, frente al carácter deliberativo respecto a cuestiones estratégicas que cabría esperar de él (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2011; Unceta et al., 2012).

¹⁰ La propuesta de mecanismos complementarios de participación se aborda en el sexto capítulo.

Esta cuestión, que supone una limitación en la capacidad del CVCD de orientación de la política, es el resultado de varias dinámicas que, aunque independientes, se refuerzan entre sí. La primera de ellas tiene que ver con las capacidades de los actores que participan en el CVCD. Si bien es cierto que los agentes que participan en el Consejo cuentan con una importante preparación y en algún caso un gran bagaje de diálogo político, no se han generado en el conjunto de las organizaciones y de las instituciones las suficientes capacidades para el diálogo estructurado que requiere la política de cooperación. La presencia en el CVCD, el seguimiento de una agenda muy diversa y técnicamente compleja, la capacidad de vincular los aspectos específicos y procedimentales de la política con debates sobre economía política del desarrollo, agenda de desarrollo y otras agendas alternativas demanda amplias capacidades para el seguimiento y el diálogo político, lo que no ha sido habitualmente priorizado por los agentes de la cooperación vasca, razón por la que no han desarrollado las suficientes capacidades para ello. El resultado es, en buena medida, una participación basada en una dinámica reactiva, que consiste en dar respuesta a la agenda liderada por el Gobierno en el CVCD. En esta dinámica la capacidad de propuesta es limitada, y la participación se orienta por regla general a marcar determinadas “líneas rojas” que desde la perspectiva de las ONGD no deben ser traspasadas en la planificación o implementación de la política de cooperación.

Una segunda dinámica, muy relacionada con la anterior, tiene que ver con la lógica de la representación y la falta de mayor diversidad en la composición del CVCD (Unceta et al., 2012, p. 159), que ha acabado haciendo de este órgano un espacio de confrontación y negociación en torno a los intereses de los dos grandes agentes representados, el Gobierno y las ONGD. No se trata de negar la importancia de debates que tienen que ver con aspectos instrumentales, relativos a las convocatorias de subvención, o con cuestiones presupuestarias. Más bien al contrario, se trata de temas fundamentales para la política de cooperación. La cuestión radica más bien en el enfoque en demasiadas ocasiones corporativo que acaban asumiendo estos debates y que impide aproximaciones de más largo recorrido.

Una tercera dinámica generadora de las limitaciones del CVCD se explica por la existencia de una agenda muy amplia, sin la necesaria focalización y diferenciación entre los temas más relevantes, lo que lleva a una deficiente asignación de recursos y tiempos en función de la relevancia de los temas a tratar. Asimismo, se trata de una agenda en ocasiones excesivamente desfasada, y más centrada en analizar la política “pasada” que en reflexionar sobre los aspectos presentes y desafíos futuros de esta.

Y una última dinámica que limita la capacidad estratégica de los procesos de participación a través del CVCD está relacionada con una lógica histórica de la política de cooperación y su configuración a través de una dinámica del consenso. Existe en el conjunto de los actores de la cooperación vasca y de manera muy clara en el CVCD, ayudados por el carácter formal de este espacio, una interiorización de la dinámica consensual como modo de construir la política, aunque en numerosas ocasiones esta dinámica actúe como limitante en el diálogo político y genere un cierto inmovilismo en el seno de este órgano. No se trata con esta reflexión de cuestionar la lógica del consenso como mecanismo para la toma

de decisiones siempre que sea posible y pertinente. Más bien al contrario, la búsqueda de consenso permite asumir decisiones perdurables y ofrecer respuestas ante posibles amenazas —en clave de intereses o en clave de desnaturalización— a la política de cooperación. Sin embargo, es necesario también reflejar que en no pocas ocasiones el consenso acaba siendo un recurso para reproducir inercias institucionales y organizativas, para evitar conflictos (aunque esto suponga en realidad posponerlos) y para frenar la toma de decisiones políticas que permitan avanzar a la política de cooperación.

Son diversas, en definitiva, las causas que limitan el papel del CVCD y dificultan el diálogo fluido, propositivo, y también confrontativo, para la construcción de la política de cooperación. Por todo ello se produce en la cooperación vasca una pérdida de oportunidad de construcción participada de la política, así como de articulación tanto de un diálogo intersectorial y en clave de CPD en un órgano en el que participan diferentes departamentos del Gobierno Vasco, como de un diálogo interinstitucional fundamental para la coordinación en un órgano en el que participan, además de otros departamentos, otras instituciones vascas.

La participación en los ejercicios de planificación

La Ley 1/2007 en su artículo 17 plantea que de cara a la elaboración de los planes directores se habilitarán mecanismos de participación y consulta. Esta es una práctica que se ha convertido en habitual prácticamente en todas las administraciones vascas y que hace de los ejercicios de planificación un momento determinante para el diálogo entre agentes.

Si bien es cierto que esta es una práctica valorada como altamente positiva por el conjunto de los agentes vascos de cooperación, lo cierto es que está sujeta a diversas limitaciones. Algunas tienen que ver con la propia práctica de participación en estos procesos. Por un lado, muy restringida a los agentes más tradicionales de cooperación y por lo tanto sin espacio para la participación de otro tipo de agentes que podrían ampliar los debates y complementar los planteamientos estratégicos (Unceta et al., 2012, p. 252). Y por otro lado, demasiado sujeta a plazos muy acotados y exigentes que impiden abordar con en el necesario sosiego asuntos determinantes para la política de cooperación.

Pero otras limitaciones, más relevantes que las anteriores, tienen que ver con el papel de la propia planificación y sus dificultades para orientar estratégicamente la política vasca de cooperación. Estas limitaciones, que en la práctica acaban restando valor a este mecanismo de planificación, se abordaron en el epígrafe anterior.

En conclusión, asistimos a una paradoja en relación a la participación social en la política de cooperación en Euskadi. Si bien es cierto que la cooperación del Gobierno Vasco evidencia una apertura a la participación de agentes prácticamente sin comparación respecto a la cooperación de otros países y comunidades autónomas, no ha logrado desarrollar un modelo a través del que articular de manera estratégica todo este potencial en materia de participación social. Por todo ello, la cooperación vasca afronta el desafío de repensar y fortalecer su modelo de participación para lograr una política más fortalecida y con mayor

capacidad de respuesta ante los complejos problemas del desarrollo (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 34). A apuntar algunas reflexiones y propuestas en este sentido se dedicará el capítulo sexto.

2.4.

El debate sobre los instrumentos de financiación

El debate sobre los instrumentos de financiación es uno de los que más intensidad ha alcanzado en los últimos años en la cooperación vasca. Es también, con una alta probabilidad, uno de los debates que suscitan mayor diversidad de opiniones y aproximaciones a su análisis. Sin embargo, a pesar de la falta de consenso en torno a este debate, es uno de los elementos que se ve más interpelado ante un ejercicio de revisión de la cooperación vasca, dado que los instrumentos de financiación son una pieza central sobre la que han gravitado, o con la que se han topado, buena parte de las decisiones relativas al resto de elementos de la política como la planificación, la coordinación, la participación o las modalidades y tipos de cooperación a desarrollar.

Ello ha dado lugar a lo que a lo largo de este trabajo se caracteriza como una política de cooperación “instrumentocéntrica”, en la que las decisiones más relevantes están determinadas por la definición ex ante de un marco de instrumentos de financiación, al que las decisiones abordadas de manera ex post tienden a adaptarse o a quedar disociadas de este y, en cualquiera de los dos casos, a perder relevancia.

Un ejemplo significativo de esta lógica “instrumentocéntrica” lo encontrábamos en la definición de agentes de cooperación que propone la propia Ley 1/2007 de Cooperación para el Desarrollo. La Ley reconoce como agentes de cooperación a “aquellas entidades, de carácter público o privado, que tienen una vinculación específica con las tareas de cooperación para el desarrollo y que, por consiguiente, pueden optar a gestionar actuaciones financiadas con fondos públicos asignados a este fin” (Gobierno Vasco, 2007b, Capítulo 2, artículo 8).

No se trata de un ejemplo irrelevante, es el principal referente normativo de la cooperación vasca el que refleja la aproximación que ha ido configurando el debate entre los agentes y situando a la gestión de la política desde los instrumentos de financiación en el centro de este y otros debates. El resultado de esta formulación es que la ley sanciona una mirada instrumental en la definición de agentes que acaba reproduciéndose en los sucesivos marcos de planificación y termina por naturalizarse como el marco de interpretación dominante en el debate sobre los agentes, así como en otros debates, de la cooperación vasca.

En este sentido se planteaba en el epígrafe dedicado al debate sobre la planificación cómo la planificación pierde muchas veces su capacidad de orientación de la política, ya que se encuentra limitada por un marco de instrumentos de financiación previamente definido,

independientemente de que estos instrumentos sean o no los más adecuados para cumplir con las transformaciones a las que apunta el marco de planificación.

Así pues, los instrumentos de financiación, al tiempo que permiten la ejecución de la política de cooperación, han generado un efecto de “estancamiento” en la medida que no han logrado trasladar a la práctica todo el potencial de la cooperación vasca: sus enfoques, los recursos movilizados, y el marco de agentes que la componen.

En esta cuestión lo determinante no solo es la calidad de los instrumentos de financiación. De hecho, comparativamente, la cooperación vasca cuenta con un marco de instrumentos sólido y variado, que permite una amplia diversidad de intervenciones, con una amplia horquilla tanto de financiación como en el plazo de ejecución de las acciones. Este marco permite a la cooperación vasca impulsar acciones de muy distinta naturaleza por parte de un amplio y heterogéneo colectivo de organizaciones. Se trata, además, de un marco instrumental en el que están sólidamente integrados enfoques transversales como la equidad de género, los derechos humanos y el fomento de la organización y la participación comunitaria y ciudadana. Junto a las fortalezas y potencialidades, el marco de instrumentos de financiación de la cooperación vasca cuenta con diversas limitaciones que demandan su revisión.

Sin embargo, como se señalaba, lo verdaderamente relevante es el papel que juegan en el conjunto de la política, un papel limitante para el desarrollo de la política vasca de cooperación y su capacidad de impulsar procesos estratégicos. Y ello se debe no solo a las características de los instrumentos que conforman este marco, sino al excesivo peso de una cooperación inducida por la demanda y a partir de la concurrencia competitiva, sobre las que se asienta este marco de instrumentos de financiación.

Esta cuestión es tan relevante que permite afirmar que si se hablará más adelante de la existencia de una serie de lógicas como los elementos que podrían determinar el “deber ser” de la cooperación vasca, puede decirse también que el principal enfoque que caracteriza a la cooperación vasca (“el ser”) es un enfoque de instrumentos de financiación desarrollados a partir de procesos de concurrencia competitiva y basados en intervenciones articuladas desde la demanda¹¹. Es por lo tanto este papel de los instrumentos de financiación en la política de cooperación en Euskadi uno de los elementos fundamentales que desactiva y cercena los debates, al tiempo que limita los planteamientos estratégicos.

Por todo ello, el análisis y la reflexión sobre los instrumentos de financiación de la cooperación vasca no pueden estar desvinculados de la reflexión sobre el conjunto de la política. El marco de instrumentos, en consecuencia, no debería ser un elemento previamente definido, sino que debe interactuar constantemente con el resto de los elementos de la política.

Esta cuestión alude a dos planos fundamentales. Un primer plano relacionado con la adecuación de los instrumentos de financiación a los objetivos de la política de cooperación

¹¹. A la exposición de estas lógicas se dedica el siguiente capítulo de este trabajo.

lo que, con seguridad, debería llevar a revisar el marco de instrumentos existentes. Y un segundo plano que complementa y amplía al anterior, relacionado con el papel de los instrumentos de financiación en el marco de la política. Esta cuestión, hace referencia al tránsito necesario de concebir los instrumentos como un fin a entenderlos como un medio. Esta idea es la que se abordará en clave propositiva en la tercera parte de este trabajo.

En coherencia, una de las ideas más asumidas en torno al marco de instrumentos de financiación de la cooperación vasca es que este acusa algunas limitaciones que hacen necesaria su revisión. Es el propio Plan Director el que plantea que “teniendo en cuenta los cambios habidos en el panorama mundial del desarrollo, los retos que plantean los diferentes contextos y sus niveles —local, regional e internacional—, la especificidad y valor que aporta a la cooperación pública vasca cada uno de los agentes y la vocación de apostar por procesos de largo plazo, se estima necesario revisar el marco general de instrumentos para valorar si está contribuyendo a alcanzar los objetivos de la política de cooperación” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 77).

Son diferentes las voces y los análisis que, en esta misma línea, plantean que el actual marco de instrumentos de financiación acusa limitaciones para dar respuesta a los problemas del desarrollo desde la política de cooperación. Estas limitaciones se acentúan y ponen en evidencia en un contexto internacional de grandes cambios, que exige actuar desde lógicas —estructurales, multinivel, de integralidad y coherencia, en clave universal y solidaria¹²— que permitan abarcar la complejidad de los problemas (Unceta et al., 2012; Fernández, 2015; Coordinadora de ONGD Euskadi, 2015).

Son también estos análisis los que han generado un diagnóstico sobre el marco instrumental de la cooperación vasca. Algunos de estos análisis han incorporado reflexiones de calado sobre la naturaleza y el papel de los instrumentos de financiación en la ampliación o limitación de la política de cooperación. Sin embargo, en términos generales, el diagnóstico ha estado muy enfocado en los instrumentos individualizados, particularmente en algunos de ellos, y de manera concreta en las implicaciones de estos para los agentes de cooperación¹³.

El actual Plan Director propone una ampliación de este diagnóstico al plantear que “durante el periodo 2014-2017 se realizará una revisión sistemática de los instrumentos actuales —mediante análisis, estudios y evaluaciones— que sirva para enriquecer la reflexión sobre los rasgos específicos de la cooperación vasca” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 77). Varias han sido las iniciativas que se han generado para este propósito —entre las que se encuentra el presente trabajo de investigación—, como las evaluaciones de determinados proyectos de ETS en el marco de la elaboración de la Estrategia y el Plan Operativo de ETS de la AVCD a lo largo de 2015 y 2016, la evaluación del instrumento de procesos de cambio organizacional pro equidad de género, cuyos re-

12. Véase el capítulo tercero de este trabajo.

13. Se trata de análisis que se han generado desde diferentes espacios, tanto a través de ejercicios de investigación como de análisis desarrollados a partir de la praxis y, en algunos casos, sistematizados tanto por las ONGD como por algunas instituciones vascas. Véase al respecto Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo (2011, 2013, 2014, 2015b, 2016b), Unceta et al. (2012), Coordinadora de ONGD de Euskadi (2011), Fernández (2015), Celorio et al. (2015), Grupo Pro África (2016).

sultados vieron la luz en 2015, y la elaboración de un estudio sobre Acción Humanitaria de cara a la articulación de una Estrategia de Acción Humanitaria de la AVCD¹⁴.

El Plan Director plantea que los hallazgos, conclusiones y propuestas que emanen de las diferentes iniciativas serán, junto con el diálogo entre los diferentes agentes de cooperación, con personas expertas y con otros departamentos del Gobierno Vasco, la base para el diseño de una propuesta de instrumentos revisada y renovada, a desarrollar en el siguiente ciclo de planificación (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 77). Todo ello, continúa el Plan Director, a través de un proceso participativo articulado en El Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015b, p. 77).

En el capítulo séptimo, resultado del seguimiento de los debates sobre los instrumentos y a partir de la revisión de estos análisis, de la revisión documental y del trabajo de campo realizado y de su posterior análisis en el marco de esta investigación, se plantean algunas de los elementos de carácter general del funcionamiento de los instrumentos de financiación, así como del papel de estos en la política, que justifican su revisión.

2.5.

El debate sobre la educación para la transformación social

El de la Educación para la Transformación Social (ETS) es otro de los debates vigentes en la cooperación vasca. Diversos han sido los espacios de diálogo, los análisis, estudios y evaluaciones que han alimentado este debate (Argibay et al., 2009; Celorio et al., 2015; Arias et al., 2016; Piris y Plazaola, 2016). Los mismos que han señalado cómo este es uno de los campos de la acción que, en el marco de la política de cooperación vasca, se ve más interpelado por los profundos cambios de una realidad crecientemente compleja, interdependiente y transnacionalizada.

Es en respuesta a la necesidad de adaptar la práctica de la ETS a un enfoque con mayor capacidad de aprehender la realidad para transformarla, por lo que el III Plan Estratégico y Director de la Cooperación Vasca se plantea como uno de sus principales objetivos la elaboración de una estrategia de ETS (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 63). La estrategia, elaborada a partir de un amplio proceso participativo liderado por la AVCD a lo largo del año 2016¹⁵ dará lugar a un documento que marcará las orientaciones fundamentales de la cooperación vasca en el ámbito de la ETS.

Lo cierto es que, a falta de conocer el documento final y su posible recorrido, la puesta en marcha de este proceso es el reflejo de una preocupación compartida por dotar a la cooperación, y a la sociedad vasca, de una herramienta que permita elevar la capacidad de comprensión y transformación ante los problemas del desarrollo y, muy especialmente en este caso, las causas que los generan.

¹⁴. Este estudio continuaba en curso en el momento de la redacción de este informe.

¹⁵. Al término de esta investigación en diciembre de 2016 el proceso de elaboración de la estrategia de ETS no había finalizado.

La tarea es importante dada la gravedad de estos problemas y la complejidad de sus causas. Así pues, la ETS se enfrenta a un desafío tan enorme que será difícilmente alcanzable si no logra asentar algunas bases para ello. En este sentido, el discurso que se plantea sobre la pobreza y sus causas, sobre la equidad, sobre la sostenibilidad, sobre las relaciones de género, sobre los derechos humanos..., es un discurso que no se proyecta ya sobre un ámbito geográfico específico (“el Sur”, “el Sur Global”, “los sures”), sino sobre la manera en que la sociedad asimila y enfrenta problemas de naturaleza diversa que afectan local y globalmente; y que se manifiestan tanto en el entorno más próximo como en realidades más lejanas, aunque lo hagan de distinta manera o con distinta intensidad.

Teniendo en cuenta todo ello es necesario trabajar hacia una Transformación Social —sin la cual es difícil imaginar avances en la solución de los problemas planteados y en la transformación de sus causas—, y por lo tanto resulta pertinente pensar en cómo Educar para hacer posible y viable esa Transformación Social. El reto es considerable, pues se trata de cuestiones que afectan a muy distintos ámbitos, a diferentes políticas públicas, y a sectores y organizaciones sociales diversas.

En consecuencia, el debate sobre la ETS va mucho más allá del sector de la cooperación por lo que conviene asumir que una propuesta en materia de ETS impulsada desde la política de cooperación y sus agentes será necesariamente una contribución parcial para construir, junto a otros actores, una mirada conjunta sobre la ETS, que necesariamente deberá ser concebida como confluencia con diversas organizaciones, instituciones y sectores sociales. Una mirada de conjunto que debiera tener presentes algunas cuestiones que marcan el debate actual sobre el desarrollo y la cooperación internacional: las profundas transformaciones en el contexto internacional; en la naturaleza de los problemas del desarrollo; los ODS y Agenda 2030 y las posibilidades políticas que incorpora; y la relevancia de la CPD como eje de actuación:

- Los cambios en el contexto internacional, abordados en el capítulo anterior, derivados de la globalización y del fin de una visión del mundo en clave Norte-Sur (Lafont, 2008) o Este-Oeste (Barbé, 2013), como las que marcaron otras épocas de la cooperación, requiere otra lectura de lo local a lo global y viceversa, de los retos y los condicionantes que existen para llevar a cabo una propuesta de transformación social capaz de afrontar los problemas del desarrollo global (Ortega, 2007).
- La compleja naturaleza de los problemas del desarrollo plantea la necesidad de una comprensión de los mismos, de sus causas, de las dinámicas y estructuras que subyacen en ellos, y por lo tanto de un compromiso de la ciudadanía que va mucho más allá de lo planteado en anteriores discursos. Ello supone nuevos desafíos para la ETS, que requieren una aproximación desde diferentes ámbitos así como un enfoque multidimensional (Argibay et al., 2009).
- Los ODS y la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible sitúan por su parte el debate sobre el desarrollo en una clave universal que plantea la existencia de responsabi-

lidades compartidas aunque diferenciadas, y cuya potencialidad depende en muy buena medida de la participación, implicación y movilización de la ciudadanía y de las distintas organizaciones sociales (Martens, 2016; Martínez y Martínez, 2016).

- Finalmente, el desafío planteado por la Coherencia de Políticas para el Desarrollo subraya la importancia de la ETS y, más en general, de la política educativa como elemento aglutinador, a la vez que palanca desde la que impulsar la coherencia. Ha sido señalada en este sentido la ETS como la clave de bóveda de las propuestas en materia de CPD (Argibay et al., 2009; Ortega, Sianes y Cordón, 2012).

Teniendo en cuenta los elementos anteriores podría plantearse que, en el momento presente, el desafío fundamental es la construcción de una ciudadanía mejor capacitada para entender la naturaleza, dimensión, y características de los problemas y retos del mundo actual, y más comprometida en la solución de los mismos.

Es importante, además, plantear lo anterior en una doble dirección: es necesaria una mejor comprensión para una mayor implicación; pero, a la vez, es precisa una mayor implicación, para una mejor comprensión. No es este un matiz pequeño para lograr trabajar en una verdadera implicación de la ciudadanía y del conjunto de sectores sociales, y no solo en una mera asunción del discurso para delegar posteriormente el trabajo en organizaciones especializadas en las cuestiones del desarrollo y la cooperación internacional.

Abordar este desafío desde la ETS implicaría trabajar en una serie de ámbitos que, si bien no se trata de compartimentos estancos, presentan algunas particularidades que requerirían una reflexión específica, pues atañen a distintos actores y requieren diferentes instrumentos. Entre otros, podrían resaltarse los siguientes grandes ámbitos:

La sociedad civil organizada

Las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel determinante a la hora de lograr una mejor comprensión de, y mayor compromiso ante, los problemas comunes de la sociedad. La manera en que los sectores más organizados y activos interioricen los problemas globales resulta determinante para los mensajes que se trasladen al conjunto de la sociedad y la movilización de la misma. En este ámbito es fundamental la manera en que las distintas organizaciones sociales se plantean el reto de la Transformación Social, y de aunar esfuerzos para avanzar en dicho camino.

Por lo que respecta a las ONGD, es importante la manera en que las mismas afrontan el conjunto de su actividad, pues la forma de llevar a cabo sus acciones es determinante para que la ciudadanía se comprometa con la transformación de la realidad, o acaben siendo meras actividades solidarias llevadas a cabo por especialistas pero sin implicación de la sociedad, ni de otras organizaciones.

Lo anterior afecta a muy diversas cuestiones, incluida la propia concepción de los instrumentos de apoyo y financiación de los proyectos y actividades de solidaridad. De hecho,

la manera en que los mismos se abran a la gente e incorporen a nuevos sectores y organizaciones; la forma en que consigan arraigar en nuestras sociedades locales; la manera en que se vincule la solidaridad internacional con la lógica de cambio estructural... son cuestiones relevantes para ver cómo desde la Cooperación Internacional puede avanzarse en la Educación para la Transformación Social.

La comunidad educativa

La formación de las nuevas generaciones constituye otro aspecto ineludible de cualquier apuesta por incrementar la conciencia de la sociedad y que se haga más corresponsable de los problemas comunes. En el medio y largo plazo, la política educativa constituye, además, el instrumento principal para la transformación de las sociedades, de ahí que cualquier propuesta de ETS necesitaría hacer de este ámbito un bastión clave.

La reflexión sobre la política educativa y sobre el papel de la comunidad educativa afecta no sólo a los contenidos que se transmiten en diferentes materias (conocimientos adquiridos, importancia prestada a unas u otras cuestiones), sino también —y de manera muy relevante— a la formación en valores y la forma de impulsarla (la denominada transversalización, la apuesta por una materia de Educación para la Ciudadanía Global, el denostado papel de las humanidades, la manera en que la Filosofía ha sido relegada en los planes de estudio...).

Si bien el ámbito de la comunidad educativa trasciende el campo de la educación formal, no puede obviarse que es en este último en el que los y las jóvenes participan más activamente en las actividades relacionadas en la educación. Por ello, una reflexión sobre la ETS debería fijarse especialmente en ello, y plantear instrumentos y líneas de actuación específicas para afrontar los principales retos que se plantean en este ámbito, que son distintos en los diversos niveles de la enseñanza (primaria, secundaria, universitaria); que afectan tanto al profesorado como al alumnado; y que tienen que ver también con la manera en que se relaciona el sector educativo con el resto de la sociedad.

La comunidad investigadora

La generación de conocimiento es otro de los grandes retos vinculados a la ETS, dada su importante relación con la creación de discurso y la transmisión de ideas, con la realidad simbólica y material. Los diagnósticos y lecturas que se realizan sobre los problemas y los retos globales, las prioridades que se establecen, y las propias soluciones que se plantean, no son neutrales, pudiendo contribuir al avance o al retroceso en términos tanto sociales como ecológicos.

También en este caso son muchos los sectores implicados en la investigación y en la generación de conocimiento pero, en relación a la ETS, debería tal vez incidirse especialmente en el ámbito universitario, máxime en un momento en el que se observa un creciente distanciamiento de la universidad respecto los problemas sociales, centrándose casi exclusivamente la atención en las demandas del mercado (Galcerán, 2010).

Sin embargo, es preciso resaltar también la relevancia del trabajo que, para la investigación sobre desarrollo y cooperación, se realiza desde instituciones y plataformas no universitarias, cuyas aportaciones han sido significativas en muchas ocasiones. De manera más general, debería contemplarse la importancia del trabajo conjunto entre la universidad y otras entidades y plataformas sociales de cara a generar conocimiento, y avanzar en una investigación de mayor calado social, desarrollando aquellos instrumentos que puedan propiciarlo.

La opinión pública y los medios de comunicación

La importancia adquirida por el sector de la comunicación en una sociedad mediática como la actual, hace que resulte casi imposible incidir en la construcción de una conciencia colectiva preocupada por el desarrollo humano y sostenible sin plantearse un diagnóstico y unas propuestas específicas para trabajar en este campo. Además, la complejidad alcanzada por los problemas del desarrollo y los retos globales hace especialmente difícil la transmisión de ideas a la opinión pública, acostumbrada a la simplicidad de los mensajes, y a una trepidante sucesión de noticias que cambia constantemente el foco de atención y dificulta la reflexión y la reacción frente a los problemas.

En estas circunstancias, resulta pertinente plantear una reflexión específica sobre este ámbito, tanto en lo que afecta a la manera en que las organizaciones comprometidas con la Transformación Social se relacionan con la opinión pública, como en lo que tiene que ver con el papel de los medios de comunicación y la manera en que pudiera incidirse en un mayor compromiso de los mismos en algunos asuntos. A fin de cuentas la conducta de la gente —y en consecuencia el compromiso con la transformación social— se encuentra muy condicionada por las imágenes y los discursos que percibe.

Una dimensión especialmente relevante es la que afecta a los medios de comunicación de titularidad pública. En este caso, podrían —y deberían— explorarse las posibilidades para contribuir desde estos medios a una mejor y más amplia comprensión de la ciudadanía de diferentes problemáticas, dando cabida a las mismas, o favoreciendo un tratamiento diferente de algunas de ellas, lo que requeriría de propuestas específicas instrumentos concretos para trabajar en este campo.

El ámbito de las instituciones públicas

Finalmente, una reflexión en torno a la Educación para la Transformación Social no puede plantearse sin analizar el papel que juegan las instituciones públicas y sus políticas en la formación de la conciencia ciudadana, en la manera de entender la realidad y en la percepción de los problemas del entorno. Se trata de una cuestión que enlaza de lleno con el debate sobre la Coherencia de Políticas para el Desarrollo.

En el ámbito de las políticas públicas, la política educativa constituye el pilar fundamental a la hora de promover la ETS. Como ha quedado planteado en algunos análisis, el escaso papel jugado en Euskadi por el Departamento de Educación ha limitado considerablemente el alcance de los esfuerzos desplegados en el campo de la ETS durante las últimas décadas.

Pero, más allá del Departamento de Educación, el conjunto de departamentos del gobierno y de las instituciones públicas están llamados a jugar un papel importante desde la perspectiva de la ETS, siendo necesario contemplarlos a la hora de establecer líneas concretas de actuación, enmarcando todo ello en una estrategia de CPD.

Relacionado con esto último, un aspecto relevante de la CPD que afecta a la ETS es el relativo a la formación del funcionariado y los programas de acceso a la función pública, cuestiones que afectan a la comprensión de los problemas globales, y a la capacitación para poder enfrentarlos desde una más amplia perspectiva.

Y en relación con las políticas públicas, la reflexión y los avances en el ámbito de la ETS no se están produciendo exclusivamente en el marco de la política de cooperación. El Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda se encuentra, en el momento de realización de este estudio¹⁶, en pleno proceso participativo de elaboración de una estrategia de Educación para la Sostenibilidad de Euskadi 2030¹⁷. Así mismo, el Departamento de Educación ha incorporado en su Plan Heziberri 2020 la mirada del desarrollo humano y sostenible¹⁸. En este contexto, es una tarea cada vez más urgente la confluencia de perspectivas y aproximaciones a esta cuestión, propiciando para ello los marcos de debate y las experiencias de trabajo que puedan ir integrando los diferentes discursos hacia una visión y una estrategia de ETS compartida.

Para ello, como se plantea en el siguiente epígrafe, será imprescindible avanzar hacia una coherencia del conjunto de las políticas vascas con el desarrollo humano y sostenible.

2.6.

El debate sobre la coherencia de políticas para el desarrollo

El debate sobre la CPD cuenta con cierto recorrido en Euskadi, aunque es en los últimos años cuando parece haberse intensificado. El objetivo al abordar la CPD en este trabajo no es dar cuenta de todos las aristas de un debate muy amplio y complejo (Millán et al., 2012; Millán, 2013; Martínez, 2013; Unceta et al., 2015; Fernández, 2015; Verschaeve et al., 2016), sino de identificar algunas de las implicaciones más relevantes para el impulso de la coherencia en el momento actual de revisión en el que se encuentra la cooperación vasca.

2.6.1. Factores explicativos del impulso de la CPD en Euskadi

La creciente atención a la CPD en Euskadi, tanto en el marco de la cooperación como fuera de este, no es casual. Pueden identificarse al menos cuatro factores que explican cómo este se ha convertido en uno de los debates principales en el seno de la cooperación inter-

16. Diciembre de 2016.

17. El estado del proceso puede consultarse en <http://www.irekia.euskadi.eus/es/debates/1068?stage=conclusions>, consultado el 20/12/2016.

18. El contenido del Plan Heziberri 2020 y de su proceso hacia una Ley Vasca de Educación puede consultarse en <http://www.hezkuntza.ejgv.euskadi.eus/r43-hezi2020/es/>, consultado el 29/11/2016

nacional y cada vez en los debates más generales sobre desarrollo.

La primera de las razones es el empuje a favor de la CPD que especialmente agentes vinculados a la cooperación internacional ha llevado a cabo en los últimos años. Como señalan Unceta et al., este avance en el grado de incorporación de la CPD no podría explicarse sin el papel jugado por la sociedad civil. Especialmente destacable en este sentido ha sido el papel de la Coordinadora de ONGD de Euskadi que tanto a través de sus demandas de unas políticas más coherentes con el desarrollo como de sus esfuerzos para la difusión y la discusión pública sobre la CPD ha contribuido al logro de diferentes avances en materia de coherencia (Unceta et al., 2015, pp. 26-27).

Un momento importante en este esfuerzo se produce ya en el debate sobre la Ley de Cooperación, lo que contribuye a que la CPD sea incorporada de manera explícita en esta Ley, si bien es cierto que a partir de un enfoque muy poco ambicioso (Unceta et al., 2015, p. 130). Asimismo, el empuje de la Coordinadora fue determinante, junto al papel de otros agentes, en la aprobación de la Iniciativa Legislativa Popular Carta de Justicia y Solidaridad con los Países Empobrecidos, aprobada por unanimidad en el Parlamento Vasco el 28 de diciembre de 2007. Se trata de una iniciativa que, aunque no aborda de manera explícita la CPD y ha tenido muy poco impacto político, recoge compromisos que afectan la coherencia, como la condonación de la deuda, el fomento del comercio justo y la limitación de la venta de armas (Coordinadora de ONGD Euskadi, 2016b). De igual modo, es relevante el papel de la Coordinadora en la incorporación del compromiso por parte del Gobierno Vasco de incluir la realización de un estudio sobre el estado de la CPD en Euskadi como una de las funciones del CVCD (Coordinadora de ONGD Euskadi, 2016b).

Junto a estos esfuerzos, las propuestas a lo largo de estos años por parte de la Coordinadora de ONGD se explicitan en diferentes aportaciones, como en su Documento marco para la incidencia política, en el que se dedica uno de sus ocho capítulos a la coherencia de políticas para el desarrollo (Coordinadora de ONGD Euskadi, s/f) y, en términos más propositivos la contribución realizada en mayo de 2016 a través de un documento de aportes para la definición de una hoja de ruta en materia de CPD (Coordinadora de ONGD Euskadi, 2016b).

Además del protagonismo de las organizaciones sociales en la creciente centralidad de la CPD en el debate sobre el desarrollo en Euskadi, destaca muy significativamente también el papel que han tenido los agentes dedicados a la investigación y el análisis. Han sido diversos los espacios de debate y discusión, así como las investigaciones que en el ámbito descentralizado en general, y en el contexto vasco en particular, han mostrado la insuficiencia de la cooperación ante problemas cada vez más complejos que exigen una acción más coherente (Grasa y Gmelch, 2009; Unceta et al., 2012; I. Martínez, 2013; Fernández et al., 2013; Unceta et al., 2015; Fernández, 2015; Unceta y Labaien, en prensa).

Como se planteó anteriormente, el conocimiento generado por la investigación encuentra enormes dificultades para penetrar en la toma de decisiones políticas, tanto institucionales como organizativas. A pesar de ello, las aportaciones desde el ámbito del conocimien-

to son sumamente importantes, dado su potencial de transformación de la realidad desde el plano simbólico y discursivo. La elaboración de estudios que han señalado que el principal desafío político de los agentes de desarrollo en Euskadi se situaba en el ámbito de la coherencia de las políticas ha contribuido a generar un marco analítico y discursivo en el que la CPD ha ido ganando cada vez mayor centralidad. Y es la reconfiguración del marco de interpretación de la realidad la que sí acaba calando en el discurso y, potencialmente, en la práctica política.

En consecuencia, prácticamente todos los marcos generales o planes directores de cooperación de las administraciones públicas vascas expresan su compromiso con la CPD, si bien es cierto que en muy diferente medida y a partir de aproximaciones distintas a la CPD.

Un segundo factor fundamental para entender el impulso de la coherencia de políticas para el desarrollo en Euskadi en los últimos años se encuentra en la lectura de conjunto de una realidad crecientemente compleja, interdependiente y transnacionalizada. Una realidad que exige cada vez respuestas más amplias y coherentes (Unceta et al., 2015, pp. 16-17) y ante la que la cooperación internacional para el desarrollo se siente cada día más desbordada. Este análisis no se detiene en este factor porque ya fue abordado en profundidad en el capítulo anterior.

Un tercer factor que influye en el grado de penetración de la CPD en el debate sobre la cooperación y el desarrollo humano y sostenible en Euskadi es la propia evolución teórica y política de la noción de coherencia de políticas para el desarrollo. Si bien es cierto que la CPD es una noción que nace en el seno del CAD de la OCDE a principios de los años noventa del pasado siglo muy asociada a la búsqueda de coordinación y sinergias entre políticas (Alonso et al., 2010; Gutiérrez et al., en prensa), diferentes aproximaciones y enfoques teóricos van enriqueciendo y dotando de mayor contenido político a la propuesta en torno a la CPD (Gutiérrez et al., en prensa; Millán, 2014).

Sin entrar a desentrañar esta evolución de la noción de CPD¹⁹, puede afirmarse que las visiones iniciales, muy tecnocráticas y estatocéntricas, han ido complementándose con visiones que apuestan por la CPD como un eje para una acción colectiva global y multi-nivel que sitúe al desarrollo humano y sostenible en el centro de los procesos de toma de decisiones de los actores de la sociedad internacional (Gutiérrez et al., en prensa).

Conviene no obviar un cuarto factor que certifica el impulso de la CPD en Euskadi como es la acogida, especialmente de manera reciente, de la noción y el enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo en las administraciones públicas vascas, en algunos casos incluso más allá de los departamentos de cooperación y medio ambiente. No podría entenderse este cuarto factor sin el mencionado empuje que otros agentes han realizado a lo largo de años. De hecho la apertura mostrada por las administraciones es en buena medida el resultado de todo ese esfuerzo que confluye con los dos otros factores mencionados, con una realidad compleja que exige respuestas de carácter integral y la evolución

¹⁹ Un análisis sobre la evolución de la noción de CPD puede encontrarse en Millán (2014).

del enfoque de CPD que cada vez muestra mayores potencialidades para articular las políticas públicas.

Es esta evolución de la noción y del debate en torno a la CPD la que explica su creciente integración en las miradas y los discursos en el seno de la cooperación vasca hasta ser considerada por algunos agentes como “la principal herramienta para contribuir desde la cooperación al logro de un mundo más justo y sostenible” (Coordinadora de ONGD Euskadi, 2016a) y ser identificada en el propio Plan Estratégico y Director como un elemento central de una de sus cuatro líneas estratégicas (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, pp. 71-72).

2.6.2. El reconocimiento discursivo de la CPD en el marco de la política de cooperación

Si bien es cierto que la coherencia de políticas aparece mencionada en numerosas ocasiones en la Ley de Vasca de Cooperación, la mayor parte de ellas se refiere a la coordinación entre políticas de cooperación de las diferentes administraciones vascas. Más allá de esta acepción de la coherencia, dos son las referencias a la CPD en este texto legal: en su exposición de motivos para plantear la conveniencia de fijar principios, objetivos y prioridades en una ley que permitirá avanzar en la coherencia con “el resto de políticas y actuaciones desarrolladas por el Gobierno y los entes forales y locales de Euskadi”; y en su artículo 16 para atribuir al CVCD la responsabilidad de elaborar un informe anual sobre el cumplimiento de las administraciones públicas vascas del principio de CPD (Gobierno Vasco, 2007b).

La Ley 5/2008, por la que se crea la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo también recoge el principio de coherencia, pero en este caso se produce una única mención y de manera muy clara asociada a la coordinación de los diferentes departamentos del Gobierno Vasco en el marco de la política de cooperación (Gobierno Vasco, 2008b), lo que supone un retroceso en el enfoque de la CPD respecto al incorporado en algunas partes de la Ley 1/2007.

También los documentos de planificación más recientes de la cooperación vasca recogen el enfoque de CPD. El Plan Estratégico y Director de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011 es el primer documento de planificación que incorpora de manera expresa la necesidad asumir la CPD (Unceta et al., 2012, p. 65). Este plan recoge el compromiso de la CPD a partir de una cierta ambivalencia ya que, por un lado la vincula con la calidad de la política de cooperación como un objetivo para la eficacia y la eficiencia y, por otro, apela a la necesidad de alcanzar la coherencia con políticas como la comercial, la fiscal, la financiera o la agraria (Gobierno Vasco, 2008a, p. 18).

Tras esta primera incorporación de la CPD en un documento de planificación de la cooperación del Gobierno Vasco, el actual Plan Director asume un mayor compromiso respecto a la CPD, al presentarla como una de los elementos centrales de uno de sus cuatro objetivos estratégicos: “Contar con una política de cooperación más coherente, coordinada y participada” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 90). Sin embargo, a pesar de este compromiso con la CPD, el Plan sigue haciendo un uso poco claro o

sistemático de la noción de de CPD, ya que se alude a diferentes visiones de esta a lo largo de todo el documento. Así se pueden encontrarse referencias a la CPD claramente asociadas a la idea de coordinación de políticas, y otras en las que la CPD consistiría, desde una perspectiva más amplia, en la incorporación de los principios del desarrollo en el conjunto de políticas y actuación del Gobierno Vasco (Unceta et al., 2015, p. 26).

Pero no solo los documentos de planificación del Gobierno Vasco incorporan el compromiso de avanzar hacia la CPD. También las tres diputaciones y los ayuntamientos de Donostia, Bilbao y Vitoria-Gasteiz señalan la importancia de la CPD aunque el grado de compromiso con esta y el enfoque de coherencia asumido varían notablemente entre unos casos y otros.

Puede afirmarse por todo ello que formalmente existe compromiso con la CPD que va cristalizando de manera progresiva en un mayor conjunto de agentes de la cooperación vasca y cada vez desde un enfoque más avanzado de la CPD. Ahora bien, este avance reflejado en los marcos normativos y discursivos no termina de trasladarse de una manera decidida a la acción política. Si bien es cierto que se están produciendo algunos avances, especialmente relativos a la incorporación de cláusulas sociales y ambientales en el diseño de diferentes políticas tanto de los ayuntamientos como de las diputaciones y del propio Gobierno Vasco, continúa evidenciándose una generalizada falta de avances concretos en la implementación de políticas, en el diseño institucional o en la elaboración de una hoja de ruta para impulsar la CPD.

Además de muy limitados al ámbito normativo, los compromisos en torno a la CPD se circunscriben por regla general a la política de cooperación. Reflejo de ello son los marcos de planificación de las diputaciones de Álava y Gipuzkoa. El fuerte compromiso discursivo con la CPD que ambas diputaciones han incorporado en el marco de referencia de la política de cooperación no se ve todavía reflejado en los documentos de planificación general, en los que ni en el apartado dedicado a la cooperación para el desarrollo aparece mencionada aun la CPD (Diputación Foral de Álava, 2016b; Diputación Foral de Gipuzkoa, 2016b)²⁰. Pero el ejemplo más evidente del carácter retórico y de la ausencia de compromiso con la CPD en otras instancias distintas a la de cooperación en una determinada administración la encontrábamos en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en la legislatura 2011-2015. En este periodo el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz dedicaba en su Plan Director de cooperación 2010-2013 un apartado específico a la CPD, que apuntaba a temas clave para la coherencia en el ámbito municipal como la inmigración, la política de compras del ayuntamiento, o los programas educativos y de sensibilización (Unceta et al., 2012, p. 65). Es llamativa esta llamada a la CPD, especialmente en una cuestión como la migratoria que contrasta con el discurso público contrario al desarrollo y los derechos humanos mantenido desde el Ayuntamiento en aquel momento, o en un contexto de vaciamiento de la política de cooperación que fue revertido en la legislatura siguiente. Se trata de ejemplos que ponen de relieve cómo el compromiso con la CPD es

²⁰ El documento de planificación general de la Diputación Foral de Bizkaia estaba pendiente de aprobación a la fecha de finalización de este estudio (diciembre de 2016).

en algunas ocasiones meramente discursivo y, en otras, insuficiente como para incidir, desde la política de cooperación, en la mirada sobre el desarrollo humano y sostenible de otras políticas.

Una de las excepciones a esta realidad es la aprobación en abril de 2016 del Marco de Referencia para la Coherencia de las Políticas para el Desarrollo en el País Vasco (en adelante, Marco de Referencia sobre CPD) por parte del Gobierno Vasco. Si bien es cierto que se trata de una declaración institucional y que por el momento está aún por ver el recorrido que puede llegar a tener, es muy destacable que sea el principal responsable político, en este caso el Lehendakari, quien asuma la responsabilidad para el impulso de la CPD y la sitúe como “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” (Gobierno Vasco, 2016b).

Ciertamente, es necesaria la asunción y el impulso desde el más alto nivel de representación política para que el principio de CPD sea incorporado por otros ámbitos de la acción del Gobierno Vasco, y es ahí donde radica el valor y buena parte del potencial de la aprobación del mencionado Marco de Referencia.

Son diversas las lecturas entre los agentes vascos de cooperación acerca de los avances discursivos en torno a la CPD. Por un lado, algunas visiones críticas sitúan estos avances en el plano retórico, por lo que vienen a reflejar una situación de incoherencia caracterizada por una apuesta discursiva que no se acompaña de voluntad de promover avances en la práctica. Otras lecturas, sin negar la brecha entre el discurso y la práctica, conceden una importancia notable a la apuesta que en el ámbito discursivo y dimensión normativa empieza a cobrar cuerpo en torno a la CPD dentro de las administraciones públicas vascas.

Lo cierto es que ambas lecturas pueden ser complementarias. No puede negarse el hecho de que la existencia de un marco de referencia, por mucho que se sitúe en el ámbito discursivo, refleja un compromiso del que emanan responsabilidades. Como se apuntaba en el epígrafe dedicado a analizar el debate de la planificación, es importante valorar el impacto que la dimensión normativa puede tener en la transformación de la realidad. En este sentido, además, la existencia del Marco de Referencia sobre CPD, contribuye a superar una de las limitaciones que han sido señaladas como una de las más relevantes para promover la CPD, como es la brecha doctrinal existente entre el ámbito de la cooperación para el desarrollo (la AVCD) y otros departamento del Gobierno en torno a la noción de CPD (Unceta et al., 2015). Sin embargo, tampoco puede negarse que si estas responsabilidades no se asumen y se trasladan a avances concretos y significativos, se producirá una inconsistencia que jugará en contra de las propias posibilidades y legitimidad de la agenda de coherencia de políticas en Euskadi.

Así pues, a pesar de la existencia de avances —la gran mayoría en el plano normativo-discursivo— la promoción de la CPD continúa enfrentándose a numerosas dificultades.

2.6.3. Limitaciones y dificultades para avanzar en hacia una acción política y social más coherente

Algunas de las numerosas limitaciones y dificultades a las que se enfrenta la promoción de la CPD son de carácter general y consustanciales a la propia naturaleza de la coherencia (Alonso et al., 2010; Millán et al., 2012) y otras son específicas del sistema político y sociedad en la que se pretende incorporar este principio. En el caso específico de Euskadi esta cuestión ha sido recientemente analizada en profundidad (Unceta et al., 2015).

En el debate sobre la CPD en Euskadi analizado en el marco de este trabajo, de manera complementaria a los análisis existentes, se han evidenciado algunas limitaciones para la promoción de la CPD que interpelan muy directamente a la política de cooperación y sus agentes. Algunas de estas limitaciones son de naturaleza jurídica, ya que cualquier avance en esta materia puede estar limitado por marcos jurídicos y normativos de la propia política de cooperación o de otras políticas que actúan como elementos de resistencia o como desincentivos de las decisiones políticas a favor de la CPD. Otras son de naturaleza política, tanto ideológica —por ejemplo la coexistencia de diferentes visiones sobre el desarrollo en un mismo gobierno—, como competencial y de capacidades. Otras de tipo administrativo tienen que ver con la compartimentalización de la gestión política. Y otras son de naturaleza social, provocadas por el miedo al cambio o al desplazamiento de los agentes de cooperación como principales referentes en la respuesta a los problemas del desarrollo humano y sostenible. Algunas de las limitaciones más relevantes se exponen brevemente a continuación.

La naturaleza “conflictiva” de la CPD

A pesar de que no aflore habitualmente en el discurso, no puede ignorarse que uno de los elementos consustanciales a la CPD es su naturaleza conflictiva. En la medida que la evolución de la noción de la CPD ha superado una mirada basada en la coordinación y búsqueda de sinergias entre políticas, la CPD apunta directamente a la revisión de los objetivos de las diferentes políticas para incorporar los valores, intereses y objetivos del desarrollo humano que hacen posible la sostenibilidad de la vida y del planeta. Y esta cuestión central para la agenda de la CPD no podrá abordarse sin atender a los potenciales conflictos de intereses y a la necesidad de plantear cambios en diferentes políticas.

Lo cierto es que hay políticas en el marco del Gobierno Vasco que coinciden en sus objetivos relativos al desarrollo humano y sostenible²¹. Se trata de políticas en las que en la incorporación del enfoque de desarrollo humano no hay una exclusión de la mirada de desarrollo en términos generales, pero que optan por un enfoque más complementario que integrador (Unceta et al., 2015, p. 30), lo que refleja que no ha habido un claro diálogo entre políticas ni una abordaje de estas a partir de una visión fuerte de CPD, pero entre las que se están dando pasos para la articulación de un diálogo en materia de CPD.

²¹. Véase lo apuntado en el epígrafe anterior dedicado a la ETS y la potencial confluencia de las estrategias de la AVCD, el Departamento de Educación y el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda.

Sin embargo, en otras ocasiones, entre determinadas políticas, no solo no hay tal diálogo, sino que se trata de políticas que responden a objetivos que no son compatibles y que reflejan visiones del desarrollo que entran en abierta contradicción. Al tiempo que las políticas de cooperación y la de medio ambiente plantean la existencia de problemas derivados del actual modelo de desarrollo, otras políticas afirman sus objetivos en la profundización del actual modelo de desarrollo (Unceta et al., 2015, p. 30).

La existencia de potenciales conflictos encuentra en el Marco de Referencia sobre CPD un potencial aliado para la incorporación de los principios, valores y objetivos del desarrollo humano y sostenible, si bien es cierto que también exige un mandato político claro, un espacio de diálogo político y una hoja de ruta sobre que incorpore orientaciones también para la resolución de los conflictos.

La existencia de una cultura política y administrativa compartimentada

Puede afirmarse que, en términos generales, la cultura del trabajo político-administrativo en el seno del Gobierno Vasco se caracteriza por su carácter vertical y parcelado, lo que lleva a concebir los objetivos de las diferentes políticas en clave compartimentada (Unceta et al., 2015, p. 187). Esta concepción de la política hace más compleja la incorporación de elementos de carácter transversal en el seno del gobierno, lo que supone una evidente resistencia para la promoción de la CPD, que encuentra uno de sus mayores desafíos en la incorporación de los objetivos del desarrollo humano y sostenible en el conjunto de las políticas del Gobierno Vasco.

La existencia de una cultura de trabajo político y administrativo compartimentada, no obstante, no ha impedido la incorporación de elementos transversales que han llegado a determinar de manera significativa buena parte de la estructura institucional y las decisiones políticas, como la incorporación elementos para promover la equidad de género. Este hecho pone de manifiesto que la existencia de presión y demanda social junto a la voluntad política y la puesta en marcha de una estrategia adecuada constituyen un buen contrapeso a las resistencias o dificultades generadas por una determinada cultura política.

En relación a la incorporación de los principios y objetivos del desarrollo humano y sostenible en el seno del Gobierno Vasco las dificultades generadas por esta cultura vertical y compartimentada son también notables. No obstante, también para esta cuestión la aprobación del Marco de Referencia sobre CPD en 2016 podría significar un avance para hacer más porosas las fronteras entre políticas de cara a la incorporación de los principios del desarrollo sostenible.

Es necesario llamar la atención sobre esta cuestión —sobre la resistencia al cambio derivada de una cultura de trabajo vertical y compartimentada— especialmente en un contexto de enormes transformaciones globales. La interdependencia creciente y los procesos de transnacionalización han alterado de tal manera los fenómenos sociales, políticos, económicos y culturales que los sistemas de gobierno y la manera de organizar las estructuras políticas y las instituciones deben dar respuesta a una realidad determinada por esos pro-

cesos. En otras palabras, una mirada compartimentada se muestra cada vez más incapaz de dar respuesta a los problemas y demandas de la ciudadanía y, en definitiva, a favorecer un desarrollo humano y sostenible.

El desconocimiento de la noción de CPD

Si bien es cierto que los análisis de poder, capacidad política, legitimidad y cultura administrativa son fundamentales para avanzar hacia una mayor coherencia de las políticas con el desarrollo humano, en muchas ocasiones sus posibilidades de avance se topan con el desconocimiento, no ya de sus potencialidades e implicaciones, sino de la propia noción de CPD.

Así sucede en el caso de Euskadi, en el que el desconocimiento de la CPD ha limitado las posibilidades de articular un debate más amplio y propositivo en torno a la coherencia (Unceta et al., 2015, p. 136). Este desconocimiento responde a diferentes razones. Junto a la falta de un mandato político claro respecto a la CPD en las diferentes políticas, se observa también la ausencia de criterios de desarrollo en la selección y formación del funcionariado, lo que explica un desconocimiento de la CPD (Unceta et al., 2015, pp. 188-189).

A esta cuestión se suma que la cooperación para el desarrollo es una política que tradicionalmente se ha considerado poco integrada en el marco del conjunto de las políticas públicas en la medida que sus objetivos, a diferencia del resto de políticas vascas, no estaba orientada hacia el bienestar y las condiciones de vida de la ciudadanía vasca. Si bien es cierto que esta es una lectura desfasada de la política de cooperación, no puede ocultarse que este factor ha operado en su aislamiento respecto a otras políticas y, en su correlato social, respecto a otros debates que afectan a la ciudadanía vasca.

Las dificultades de la cooperación internacional para pasar de una “agenda de incidencia” a una “agenda de trabajo más concreta y operativa” para la promoción de la CPD

Otra de las dificultades que ha jugado en contra del impulso de la CPD ha sido la tradicional dificultad definir el papel de la política de cooperación y sus agentes, y de manera muy específica de las ONGD, en el impulso de la CPD.

La coherencia de políticas ha sido tradicionalmente para los agentes de cooperación un terreno para la incidencia política y la denuncia de prácticas y políticas que atentaban contra el derecho al desarrollo de personas y comunidades, y que entraban en contradicción con las políticas de cooperación (Llistar, 2009).

Si este ha sido un trabajo fundamental para en el impulso del debate sobre la CPD, lo cierto es que los agentes de cooperación se enfrentan ante el reto, aun no resuelto adecuadamente, de encontrar el papel que pueden jugar en la agenda de CPD. Se trata de un elemento paradójico, ya que dada la naturaleza y la mirada global de la política de cooperación y sus agentes frente a los problemas del desarrollo, están llamados a jugar

un papel fundamental en esta agenda, aunque ello pasa necesariamente por revisar elementos centrales del modelo de cooperación para el desarrollo y las capacidades de sus agentes.

El escepticismo ante la falta de avances concretos

Como ya ha sido señalado, la asunción discursiva de la CPD es necesaria para avanzar hacia una acción política más coherente con el desarrollo humano y sostenible. Sin embargo, su incorporación en el plano discursivo no es suficiente. Para un avance real hacia la CPD es necesario también avanzar en el diseño y puesta en marcha de mecanismos, instrumentos y recursos para ello (Unceta et al., 2015, p. 123), así como en la reducción de las incoherencias. Incluso el diseño y la puesta en marcha de estos mecanismos, instrumentos y recursos puede dar lugar a resultados muy insatisfactorios si no responden a un buen diseño y si no cuentan con el suficiente respaldo político (Millán et al., 2012).

En el caso de Euskadi, si bien diferentes marcos estratégicos de acción exterior recogen el principio de CPD, esto no se traduce en la puesta en marcha de mecanismos concretos para llevar a la práctica este compromiso formal (Unceta et al., 2015, p. 29). Lo mismo podría suceder con la aprobación del Marco de Referencia sobre CPD si en el corto plazo no se acompaña de propuestas concretas en forma de mecanismos, instrumentos y recursos que, con el suficiente apoyo político, puedan constituir una hoja de ruta para la promoción de la CPD. Lo cierto es que no faltan propuestas encima de la mesa para construir esta hoja de ruta en Euskadi (Unceta et al., 2015; Coordinadora de ONGD Euskadi, 2016b)

Es importante recalcar esta cuestión porque asistimos seguramente a lo que se podría calificar como un momentum para la CPD en Euskadi. La oportunidad que supone la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la aprobación del Marco de Referencia sobre CPD, la creciente incorporación de los actores locales a una agenda —la de la CPD— hasta hace muy poco restringida a los actores estatales, el punto álgido del debate entre las organizaciones sociales vascas, hacen del actual un momento de maduración adecuado para el aterrizaje de la CPD de manera práctica y con decisión.

Pero de la misma manera que el grado de maduración es adecuado, la falta de traducción en avances concretos, si se extiende en el tiempo, podría suponer el desaprovechamiento de este momento de oportunidad, desactivar el debate sobre la CPD y deslegitimar uno de los enfoques que mayor capacidad de transformación de la realidad encierra (Gutiérrez et al., en prensa).

Para que este último escenario no se produzca sería necesario un avance muy significativo en la definición de esa hoja de ruta. La política de cooperación debe revisar también, en el marco de los análisis en torno al modelo vasco de cooperación, qué papel puede jugar en la promoción de la CPD. En este sentido, la propuesta que se aborda en la tercera parte de este trabajo incorpora múltiples vínculos entre la cooperación y la coherencia de políticas a través de los diferentes elementos que configuran la política de cooperación.

2.7.**Sobre la importancia de los debates abiertos para el futuro de la cooperación vasca**

Para finalizar este capítulo y esta primera parte de la investigación, es pertinente recalcar la confluencia entre los dos elementos que se han analizado hasta el momento. Por un lado, un contexto global de profundos cambios que afecta por completo a los problemas del desarrollo, a sus causas y a sus posibles soluciones. Por otro lado, una serie de debates abiertos en el seno de la cooperación vasca que afectan a su capacidad de dar respuestas a una realidad compleja fruto de este contexto de cambio.

El propio Plan Estratégico y Director de la Cooperación Vasca alude a esa confluencia al plantear que “en un contexto de cambios como el que vivimos, el Gobierno hace suyo el consenso existente entre los principales agentes sobre la necesidad de repensar la cooperación en nuestro país” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 7) Añade el Plan Director que “desde su especificidad e identidad [la cooperación vasca] y con una visión crítica, se constata la necesidad de su adecuación y articulación con el contexto mundial actual, haciendo especial seguimiento de las tendencias globales” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 10).

De esta manera, la cooperación vasca asume el compromiso de lograr un salto en la política de cooperación que permita dar respuesta a los problemas del desarrollo que se plantean a partir de una gobernanza global y democrática. Lo hace, en concreto, al plantear que “los déficits en la gobernanza global, las dificultades de los organismos internacionales para hacerles frente y la necesidad de incidir políticamente en ese sentido son algunos de los retos que el ámbito global actual impone a la cooperación para el desarrollo” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 17). Pero no será posible abordar una realidad crecientemente compleja sin afrontar decididamente algunos de los debates planteados en torno al modelo de la cooperación en Euskadi. Así pues, el alcance de la revisión de la cooperación vasca dependerá en buena medida de cómo se concreten y decanten los debates abordados, ya que todos ellos incorporan potenciales elementos para una ampliación de su capacidad transformadora.

Pero el cambio en la narrativa, si bien es un elemento importante, no es en sí mismo suficiente. Decantar los debates implica también trasladar a la práctica las decisiones asumidas en dichos debates, en relación al mapa de agentes y al marco de participación, a los ejercicios de planificación, a los instrumentos de gestión, en relación a la educación para la transformación social y a la coherencia de políticas, así como en relación a otros debates abiertos que no han podido ser aquí abordados.

Se vuelve fundamental, en este sentido, lograr convertir la claridad y coincidencia respecto a la necesidad de cambios planteados en algunos debates en un impulso real para avanzar en la dirección que estos señalan. Dicho de otra manera, es necesario convertir la capacidad de construir análisis y diagnósticos en capacidad de propuesta, así como la capacidad de propuesta en acción política.

Pero esto exige también una mayor integralidad a la hora de abordar los análisis, de conectar los debates, las propuestas y las decisiones políticas. Esta cuestión se vuelve de vital importancia en el caso de la cooperación vasca porque se observan en ella algunos factores que quizá no han sido suficientemente tenidos en cuenta en los análisis, en las propuestas ni en las decisiones políticas. Se trata, en concreto, de dos factores que además tienen estrecha relación entre sí.

El primero tiene que ver con el hecho de que los elementos que configuran la política han sido demasiado a menudo concebidos como compartimentos estancos y en ocasiones incluso, desde lógicas contrarias. Esto ha ocurrido en el terreno analítico, pero especialmente en la construcción de la política en la que los procesos de discusión y diálogo, de negociación y de decisión no han contemplado de manera integrada aspectos como la planificación, el diseño de instrumentos de gestión, la participación o la coordinación interinstitucional, es decir, elementos que articulan a la cooperación vasca.

El segundo factor hace referencia a la centralidad de los instrumentos de financiación tanto en los diferentes análisis como, especialmente, en el diseño de la propia política. Puede parecer que entra en contradicción con el argumento anterior, pero no es así. Es papel central y la definición ex ante de los instrumentos de financiación, hace que se produzcan contradicciones o poca correspondencia entre ellos y otros elementos de la política, que quedan de esta manera supeditados a las lógicas generadas por los instrumentos de financiación.

Esta disociación y excesiva focalización en elementos específicos, provoca que una sólida caracterización de los cambios del contexto internacional y un fuerte debate a lo largo de varios lustros encuentren enormes dificultades en cristalizar en propuestas de calado y con capacidad de transformación de la política vasca de cooperación.

Es necesario por lo tanto asumir este dilema en el que se encuentra la política vasca de cooperación y abordar una perspectiva que permita superarlo. Es precisamente a ello a lo que se dedican las dos siguientes partes de este trabajo.

SEGUNDA PARTE



Tomando perspectiva en el proceso de revisión de la cooperación vasca

Capítulo III

Hacia una política de cooperación con mayor capacidad de transformación de una realidad compleja

Como se ha planteado en varias ocasiones a lo largo de estas páginas, la intención de este trabajo consiste en realizar un ejercicio de análisis y sistematización de ideas y exploración de líneas que puedan ser de utilidad para un proceso colectivo de revisión y fortalecimiento de la cooperación vasca. Para ello, un objetivo importante es ofrecer argumentos, ideas y propuestas consistentes que ayuden a vincular el ámbito de reflexión sobre la política con las posibles alternativas a tener en cuenta para materializarla. Dicho de otra manera, para superar las dificultades que habitualmente encuentra el análisis de la política para calar en la práctica, para reducir la brecha entre el discurso y la praxis. En este caso, para reducir la distancia existente entre la vocación transformadora de esta política y el modelo a través del que se lleva a la práctica (Unceta et al., 2012; Fernández, 2015).

3.1.

Los cambios en el contexto global y el diagnóstico colectivo: hacia una revisión del modelo de la cooperación vasca

El ejercicio de análisis que aquí se recoge se produce en un momento de profundos cambios en el contexto internacional¹ que desafían e interpelan a la cooperación vasca. Lo cierto es que es esta una cooperación consolidada y ambiciosa, lo que hace que resista positivamente al contraste con algunas de las dinámicas que conforman el actual momento de cambio global. Es por lo tanto este contexto internacional cambiante y demandante de miradas amplias y estratégicas el que contribuye a dar pertinencia a la cooperación vasca —de manera especial a algunos de sus elementos—, al tiempo que le exige una constante revisión y ampliación para responder ante la creciente complejidad de las dinámicas globales y locales de transformación (Unceta et al., 2012, p. 259). Revisión que también ha sido asumida como una prioridad por los agentes vascos de cooperación al calor de numerosos análisis y diagnósticos. Así pues, parece lógico plantear que nos encontramos en un momento en el que tanto el contexto internacional como los propios debates en el seno de la cooperación en Euskadi tensionan al modelo de la cooperación vasca —a su marco de referencia, a sus instrumentos, a su modelo de participación y articulación...— hacia una ampliación para salvaguardar y continuar aumentando su capacidad de transformación de una realidad crecientemente compleja.

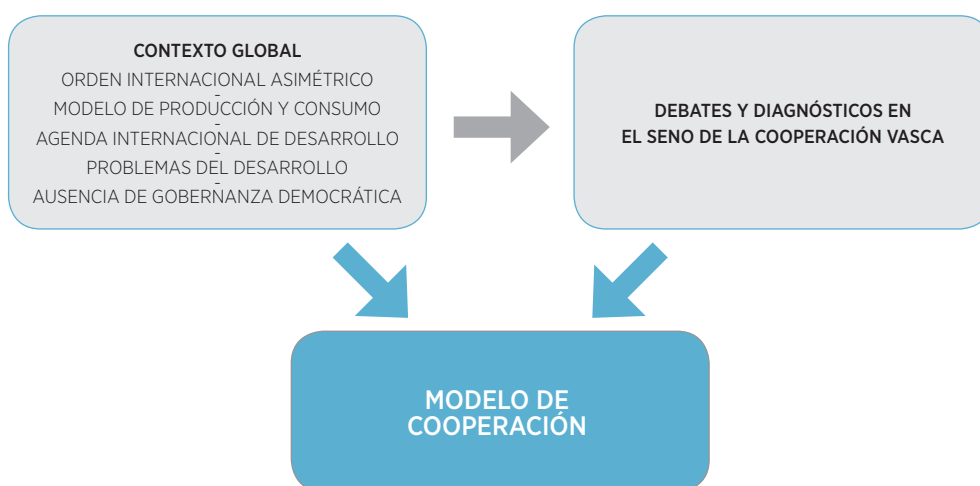
Existen en definitiva suficientes elementos que parecen justificar el ejercicio de revisión de la política de cooperación: los elementos de cambio profundo en el contexto internacional y los necesarios cambios señalados por los diferentes diagnósticos a lo largo de varios años que se hacen aun más necesarios ante los cambios del contexto. Así pues, una revisión atenta a estos dos elementos supondría hacer evolucionar al modelo de la coope-

¹ Al análisis de estos cambios y su conexión con el debate sobre el desarrollo en Euskadi y la política vasca de cooperación se ha dedicado el capítulo primero.

ración vasca en la búsqueda de una mayor capacidad de respuesta ante los problemas y de transformación de la realidad.

Como se ha planteado en el cierre de la primera parte de este trabajo, a lo largo de la última década y media se han abordado diferentes ejercicios de análisis en el marco de la cooperación. Ejercicios que se han enfrentado sistemáticamente a limitaciones que han impedido que los hallazgos de los diagnósticos y las propuestas resultantes de estos logren permear en los elementos más instrumentales de la política de cooperación.

Figura 3.1: Elementos que interpelan al modelo de cooperación en Euskadi.



Fuente: elaboración propia.

Por esta razón, a la hora de abordar un nuevo análisis que pretende complementar el proceso de revisión de la cooperación parece necesario tomar cierta distancia analítica que permita delimitar y, en la medida de lo posible, superar algunas de las limitaciones señaladas que han impedido trasladar los análisis y las propuestas a la práctica, socavando así la capacidad de aprendizaje y evolución de la cooperación vasca.

Conviene detenerse en algunos elementos que permitirán tener un mejor juicio sobre cómo está situada la cooperación vasca para abordar los desafíos que presenta una realidad global compleja. Un mejor juicio sobre su capacidad (y su potencialidad) para responder ante problemas complejos generados por el actual modelo de convivencia global.

Ante este contexto la cooperación vasca presenta potencialidades y limitaciones cuya caracterización puede contribuir a guiar el proceso de revisión para aumentar su capacidad de transformación. A exponer estas potencialidades en forma de lógicas y algunas limitaciones del modelo para hacerlas efectivas se dedican los siguientes epígrafes de este capítulo.

3.2.**Las lógicas que amplían el campo de acción y desafían al modelo de la cooperación vasca**

La definición y constante evolución de la cooperación vasca tendrá que ser discutida y permanentemente revisada en los espacios oportunos para ello. Parece, sin embargo, que existen ciertas lógicas presentes en esta cooperación que responden a la complejidad del mundo y los problemas del desarrollo, que están llamadas a ser referentes en el proceso de definición y evolución de la cooperación vasca. Lo están en la medida que poseen un enorme potencial para orientar a la cooperación vasca en un proceso de revisión y fortalecimiento, y ampliar así su capacidad de transformación de la realidad

Aunque lo cierto es que algunas de estas lógicas no se han hecho igualmente explícitas, todas ellas pueden extraerse de un amplio y detenido análisis de los documentos doctrinales de la cooperación vasca, de los documentos de posicionamiento de sus agentes y de la literatura académica y analítica existente sobre esta cooperación. Se trata, por lo tanto, de lógicas que articulan el imaginario colectivo sobre la cooperación vasca y que responden tanto a rasgos consolidados como a elementos a los que aspirar. Se trata, asimismo, de lógicas que representan tanto algunas de las fortalezas como de los desafíos que afronta el modelo de cooperación internacional para el desarrollo en Euskadi.

A continuación, se exponen de manera diferenciada y en mayor profundidad estas lógicas a la luz de los análisis realizados en la primera parte de este trabajo: el relativo al contexto de cambio en el escenario internacional y el relativo a los debates abiertos en el seno de la cooperación vasca. Se plantean con el objetivo de identificar algunos de los principales rasgos de la cooperación, y de establecer un marco desde el que plantear el análisis sobre elementos concretos de la política vasca de cooperación que se lleva a cabo en los capítulos sucesivos.

Lógica estructural

La voluntad de definir una lógica de cambio estructural está muy presente en el marco de referencia de la cooperación vasca² y constituye una de sus principales aspiraciones y rasgos elementales. Esta voluntad parte de la constatación de que los problemas del desarrollo son el resultado de dinámicas y relaciones que se configuran a través de procesos de naturaleza estructural y por lo tanto las respuestas tienen que articularse en esta clave.

Sin embargo, el pleno desarrollo de una cooperación basada en una lógica de cambio estructural se enfrenta a numerosas dificultades. Dificultades que limitan el carácter estructural de la cooperación vasca y que le han impedido cumplir con esta aspiración.

² Ya la Ley 1/2007, de 22 de febrero de Cooperación para el Desarrollo plantea en su exposición de motivos (apartado III) la necesidad un modelo de cooperación “comprometido con el esfuerzo de superación de las causas estructurales de la pobreza”. El enfoque estructural es asumido y posteriormente ampliado en el II y III Plan Estratégico y Director de la Cooperación Vasca (Gobierno Vasco, 2008a, p. 43; Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 39).

Estas limitaciones se enfrentan a la complejidad de la propia definición y caracterización de la noción de “cambio estructural”. Si bien es cierto que la lógica estructural plantea con claridad que no es suficiente abordar las consecuencias y manifestaciones de los problemas del desarrollo, y que es necesario atajar las causas que generan estos problemas, no existe suficiente claridad sobre cuáles son los agentes, las dinámicas, las fuerzas e incluso los procesos que determinan los diferentes problemas del desarrollo. Es la interacción de todos estos elementos en un proceso de decantación histórico y que se configura de manera creciente en clave transnacional lo que se tiende a caracterizar como “causas estructurales” de la pobreza, la desigualdad, la exclusión, o la insostenibilidad ambiental y de la vida (Strange, 2001; Sanahuja, 2007a). Se trata de una complejidad que no para de acrecentarse dado el momento de profundos cambios en el contexto internacional que hace más complejas e intrincadas las relaciones en los diferentes ámbitos de poder estructural y por lo tanto incorpora también una enorme dificultad a la hora de abordar las necesarias respuestas. Así, la creciente interdependencia entre agentes que experimentan procesos de transnacionalización y entre fenómenos sociales, políticos, económicos y culturales que caracterizan al proceso de globalización, y la existencia de crecientes asimetrías globales, podrían conducir a replantear qué significa para la política de cooperación trabajar bajo una lógica de cambio estructural.

Ahora bien, la constatación de esta complejidad teórica que entraña enormes desafíos, ya no solo en el plano operativo de la política de cooperación internacional, sino en el terreno de las ciencias sociales, no implica renunciar a la aspiración de una cooperación comprometida con los cambios estructurales, orientados a las raíces de los problemas del desarrollo, al empoderamiento de las personas y las comunidades (especialmente las más vulnerables) y al enfoque de derechos como mirada irrenunciable para la cooperación vasca. Por esta razón, la existencia de un modelo de convivencia global generador de los problemas del desarrollo ejemplifica el marco desde el que plantear las necesidades de cambio estructural. Este modelo de convivencia global se caracteriza, como se planteó en el capítulo primero, por la existencia de un orden internacional marcado por la creciente asimetría e interdependencia; por un modelo dominante de producción y consumo que pone en riesgo la sostenibilidad de la vida y del planeta; y por la ausencia de instituciones globales y multinivel capaces de responder a los problemas y garantizar el bienestar de la ciudadanía global y la sostenibilidad del planeta (Gill, 2015; Martínez, 2015).

En este sentido, una política basada en una lógica de cambio estructural que identifica los problemas del desarrollo con el cambio de modelo de convivencia global dominante debe, por coherencia, estar orientada hacia la transformación de los elementos que configuran dicho modelo. Esto no implica desatender las consecuencias del modelo para centrarse exclusivamente en sus causas. Más bien al contrario, para poder atender a las causas habrá que atender también a las consecuencias. Pero lo que parece seguro es que atender exclusivamente a las consecuencias del modelo de convivencia global si este objetivo no entra en diálogo con la atención a las causas no sería solo ineficiente, sería también estratégicamente erróneo. En otras palabras, la lógica de cambio estructural que exige una mirada en profundidad en torno a la configuración de la realidad (y por lo tanto de los problemas del desarrollo), no solo no es incompatible con la lógica de solidaridad inter-

nacional³ orientada a la solidaridad con aquellas personas y comunidades en situación de vulnerabilidad como resultado de esa realidad. Las lógicas de cambio estructural y de solidaridad internacional son, por lo tanto, lógicas complementarias y mutuamente necesarias para el impulso de una cooperación genuinamente transformadora.

Tres elementos, pues, son especialmente relevantes a la hora de plantear una cooperación basada en una lógica de cambio estructural en este contexto: que sea capaz de comprender la necesidad de transformar las relaciones asimétricas en el actual orden internacional —y por lo tanto de definir un modelo de gestión orientado a ello—; que sea capaz de cuestionar la existencia de un modelo dominante de producción y consumo generador de exclusiones y desigualdades, y que amenaza la sostenibilidad de la vida y del planeta; y que sea capaz de incidir —desde una lógica democratizadora y multinivel— en los procesos de decisión y en las instituciones de carácter multinivel. Una cooperación por lo tanto que desarrolle propuestas para la transformación de un orden internacional asimétrico, de un modelo de producción y consumo insostenible, y de la existencia de procesos de decisión globales poco democráticos, y no solo orientada a responder a sus efectos.

Por ello, es necesario avanzar en la construcción de una política de cooperación desde una lógica de cambio estructural concebida desde enfoques amplios y diversos, inter y transdisciplinares⁴. Aproximaciones que, en definitiva, sean capaces de conectar los análisis de estructura (macro), con las soluciones y propuestas en el ámbito de las acciones específicas (meso y micro) y dar cabida a diferentes aproximaciones al desarrollo.

Además, el abordaje de transformación desde una lógica de cambio estructural no puede limitarse tan solo al ámbito normativo y discursivo, o al analítico, sino que debe permear también el ámbito operativo e instrumental de la política de cooperación. Es en este sentido en el que la cooperación vasca, como se ha planteado, ha tenido más dificultades, al tiempo que estas se incrementan dada la creciente complejidad del marco estructural en el que actúan.

Uno de los intentos más determinantes por parte de la cooperación vasca para trasladar al ámbito instrumental la lógica de cambio estructural se produjo con la puesta en marcha del instrumento de programas⁵ en el año 2007. La puesta en marcha de este instrumento pretendía abordar la complejidad de los problemas del desarrollo desde una la lógica multidimensional, una lógica de largo plazo, una lógica multinivel y una lógica de cambio estructural (Gobierno Vasco, 2007c). El decreto que regula este instrumento define el cambio estructural como el “proceso por el cual los factores capaces de aumentar las opciones, libertades y capacidades de las personas adquieren consistencia y se consolidan

3. La lógica de solidaridad internacional se aborda al final de este epígrafe.

4. Numerosas son las aproximaciones que nos ayudan a comprender las complejas dinámicas del desarrollo y sus conexiones con diferentes elementos de la vida política, institucional y social. Entre otras, son de especial relevancia para la política de cooperación las aproximaciones construidas desde la economía política del desarrollo —centrada en las relaciones de poder—, las relaciones internacionales y el derecho internacional y los análisis sobre la gobernanza global, la sociología y la antropología del desarrollo o la economía crítica, así como aquellas visiones que plantean visiones alternativas al desarrollo.

5. La intención en este momento no es analizar el instrumento de programas, sino resaltar la complejidad que encierra la operacionalización de la lógica de cambio estructural en el ámbito instrumental de la cooperación vasca.

en instituciones, normas y valores que persisten en el tiempo y generan desempeños que generan nuevas posibilidades personales y colectivas en el largo plazo” (Gobierno Vasco, 2007c, Capítulo preliminar, artículo 1). Se trata, no cabe duda, de una aproximación amplia y profunda a partir de la cual puede ser realista la propuesta de cambio estructural de carácter endógeno que propone el instrumento de programas.

Ahora bien, si se pretende abordar en toda su amplitud la lógica de cambio estructural, es fundamental la articulación de los cambios endógenos con dinámicas de estructurales vinculadas a estrategias multinivel⁶. De lo contrario, de no conseguir esta conexión, la lógica de cambio estructural pierde potencial de transformación y queda vinculada con procesos, necesarios pero no suficientes, de empoderamiento.

Esto es así porque los cambios estructurales, de carácter global y multinivel, no responden por regla general a relaciones directas de causalidad desde lo micro hacia lo macro, sino a lógicas más complejas e interdependientes entre los ámbitos micro y macro. Algunas de estas lógicas son la existencia de ámbitos de poder estructural que determinan las posibilidades de transformaciones estructurales (Strange, 2001b; Sanahuja, 2007a) o la articulación de intereses, valores y objetivos en clave transnacional y su traslación a agendas y a la práctica política por un lado (Adams y Martens, 2015), y su capacidad para construir la interpretación de la realidad y la narrativa del desarrollo, por otro.

Por eso es tan relevante, para una cooperación como la vasca que asume la lógica de cambio estructural, esa vinculación de procesos endógenos con procesos globales y multinivel, ya que es en esa clave en la que se configuran las asimetrías que explican y reproducen los diferentes problemas del desarrollo. Es pues en esa intersección donde la cooperación vasca encuentra un espacio adecuado para articular sus acciones, ya que ni desde una óptica endógena (o localista) ni desde una lógica exclusivamente externa (global), si no desde el diálogo entre ambas, se podrán impulsar o apoyar procesos de transformación estructural. Asumir esta lógica supone desarrollar una cooperación basada en el apoyo a procesos, generalmente de largo plazo. Esto no significa, sin embargo, que todas las acciones impulsadas en el marco de esta cooperación tengan que prolongarse en el tiempo para responder al largo plazo. Por el contrario, las dinámicas de cambio estructural también demandan acciones puntuales y de corto plazo, más vinculadas con lógicas de empoderamiento y solidaridad internacional. Lo verdaderamente relevante es lograr que el conjunto de las acciones —sean estas plurianuales o tengan un carácter más puntual, sean de gran amplitud o más focalizadas en una determinada parcela de la realidad— puedan dialogar y complementarse desde la lógica de procesos. Ello implica, como es lógico, frente a la existencia de una fuerte lógica de trabajo inducida por una demanda enormemente fragmentada, una apuesta por un diálogo más estratégico en la definición de las acciones que dan sentido a los procesos que pretenda acompañar la cooperación vasca.

⁶. Sobre esta cuestión llama la atención el mencionado decreto que regula el instrumento de programas al afirmar que una condición de los programas debe ser “obtener un impacto significativo en términos de profundidad: poner en marcha estrategias que permitan generar cambios endógenos en las instituciones, normas y valores culturales de la población o poblaciones sujeto de los programas. Estas estrategias, que deben continuar y trascender más allá del propio programa” (Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales - Gobierno Vasco, 2007, Capítulo preliminar, artículo 1). Sin embargo, el decreto no desarrolla cómo articular la vinculación entre los procesos endógenos y el marco estructural.

Es por ello importante que en un contexto global de complejidad e interdependencia creciente se logren vincular los procesos endógenos con dinámicas globales de cambio estructural. Y todo ello en el marco de ámbitos específicos que respondan a dinámicas y sistemas de relaciones asimétricos, generadores de desigualdad, exclusión, insostenibilidad... en definitiva, generadores y reproductores de los problemas del desarrollo. Se trata por lo tanto de ámbitos que son determinantes para el cambio estructural en un mundo globalizado, interdependiente y transnacionalizado. Así pues, la idea de los “ámbitos estratégicos” en los que desplegar las acciones cobra un papel fundamental en el intento de revisión de la cooperación vasca para ampliar su capacidad transformadora ante los enormes desafíos que enfrenta⁷.

Lógica multinivel

El contexto caracterizado por la existencia de profundas asimetrías globales es reflejo, entre otras cuestiones ya abordadas anteriormente, de una ausencia de marcos de gobernanza democrática y multinivel en los que las diferentes voces de la sociedad civil y de los actores locales puedan ser suficientemente escuchadas (Gill, 2015).

Ante este escenario es relevante destacar que uno de los elementos importantes del marco teórico de referencia de la cooperación vasca es la apuesta por un multilateralismo activo, democrático y multinivel tal y como señalan el II y III planes directores de cooperación del Gobierno Vasco. En concreto, afirmaba el II Plan Director (y se hacía eco el tercero) sobre esta cuestión que es fundamental actuar sobre lo local “en un proceso de transformación estructural global” (Gobierno Vasco, 2008a, p. 45).

Es necesario reconocer, no obstante, que la apuesta por una lógica multinivel encierra una enorme complejidad a la hora de trasladarse a la práctica, y más en el caso de una cooperación de la dimensión de la vasca, por parte de un gobierno con capacidades y competencias limitadas y con una presencia reducida en espacios e instituciones internacionales. En cualquier caso, parece necesario diferenciar la idea de la apuesta por lógica multinivel de la idea de la multilateralización de la cooperación vasca para asumir una mayor presencia en espacios internacionales. Pareciera más sugerente para la cooperación vasca el profundo conocimiento de las lógicas, dinámicas y agentes globales que actúan a escala multinivel para poder imbricar en este entramado las propias acciones.

Es fundamental este planteamiento para poder hacer efectiva la lógica de cambio estructural que demanda la articulación del trabajo en el ámbito local y a partir de procesos endógenos de fortalecimiento y empoderamiento con dinámicas estructurales vinculadas a estrategias multinivel. En este sentido, como se abordará más adelante, asumir un planteamiento basado en la idea de “ámbitos estratégicos” exige una aproximación multinivel

⁷ La propuesta de analizar y revisar la cooperación desde su capacidad de contribuir a transformar la realidad desde los “ámbitos estratégicos” constituye la principal aportación de este trabajo. Sobre los Ámbitos Estratégicos se construye la propuesta analítica y operativa planteada en la tercera parte de este trabajo. En el siguiente capítulo se lleva a cabo una explicación de la naturaleza de los Ámbitos Estratégicos y una caracterización de una posible estructura de trabajo para la cooperación vasca a partir de ellos.

en la medida que todos estos ámbitos se definen a partir de dinámicas de interdependencia que atraviesan lo local, lo estatal y lo global

Este hecho no significa renunciar a la idea fuertemente asentada de la cooperación vasca de priorizar las capacidades locales y el empoderamiento en el ámbito local para orientar los recursos y las acciones hacia los ámbitos multilaterales. De hecho, la lógica multinivel, no solo no renuncia al protagonismo del fortalecimiento de lo local, sino que lo refuerza como parte necesaria de los procesos de transformación global. Así pues, la apuesta por una cooperación multinivel significa, por un lado, articular una cooperación centrada en lo local, vinculada a lo estatal y lo mundial (Gobierno Vasco, 2008a, p. 43). Y significa, por otro, que el esfuerzo por el fortalecimiento de las capacidades locales debe ir acompañado de una articulación con estrategias multinivel, y también de una apuesta por reforzar los espacios democráticos de carácter multinivel de toma de decisión. Es decir, la lógica multinivel persigue que la mirada local (de las organizaciones locales, de las comunidades locales, de las instituciones locales) sea parte efectiva de los procesos de decisión y participación multinivel.

La existencia de ámbitos de gobernanza más democráticos y contruidos desde una lógica multinivel es pues uno de los elementos más importantes para gobernar de manera más democrática los asuntos globales. Ello exige fortalecer espacios democráticos multinivel y reivindicar su legitimidad como espacios globales de decisión, al tiempo que minimizar y corregir las asimetrías globales más presentes en los espacios menos democráticos y con menor participación social. Son precisamente estas últimas las características que mejor definen a muchos de los ámbitos de toma de decisiones globales, es decir, de marcos de gobernanza global de facto no regidos por reglas democráticas, tales como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el G7 o el G20, por poner solo algunos ejemplos. Además de no tener una composición democrática desde una lógica intergubernamental, en estos espacios de “gobernanza global de facto”, no están representados el conjunto de los intereses ni tienen acceso todas las voces.

Es esta una de las razones más poderosas por la que una cooperación descentralizada con un enfoque estructural basada en el cambio del modelo de convivencia global debe abordar una lógica multinivel, para la construcción de un multilateralismo activo, multinivel y democrático. Y esto no es posible sin la existencia y sin el fortalecimiento de espacios de concertación y de decisión multinivel que recojan la mirada construida desde lo local.

Por ello, además del fortalecimiento de espacios democráticos multinivel, es importante que existan capacidades para hacerlos efectivos. Esto exige a cualquier cooperación que asuma una lógica multinivel la apuesta por el fortalecimiento y la dinamización de sujetos transnacionales de sociedad civil. Es decir, por el impulso de una sociedad civil con capacidad de articulación y participación en los diferentes niveles —local, estatal, regional e internacional— desde una lógica de participación transnacionalizada, con una mirada global y multinivel independientemente de su anclaje territorial.

Lógica integral y coherente

La lógica de integralidad asumida en el marco teórico de referencia de la cooperación vasca⁸ propone ampliar la mirada hacia el conjunto de dimensiones que configuran los procesos de desarrollo. De la misma manera, propone ampliarla hacia el conjunto de políticas y agentes implicados en las diferentes dimensiones ya sea favoreciendo, distorsionando —o ambas cosas a la vez— las opciones de desarrollo humano y sostenible.

Dos son los principios más básicos para avanzar hacia una lógica integral y coherente en la manera de entender y promover el desarrollo. El primero tiene que ver con el debate más clásico sobre la superación de la mirada unidimensional del desarrollo para abordar la perspectiva multidimensional del desarrollo humano y sostenible (Bustelo, 1998; Sen, 2000; Alonso, 2006; Unceta, 2009). Si bien es cierto que la cooperación vasca tiene doctrinalmente asumido este principio, no es algo que haya logrado trasladar a su marco instrumental.

Asimismo, la mirada multidimensional del desarrollo tampoco parece estar suficientemente presente en todas las políticas y agentes vascos. Los marcos doctrinales y de planificación de determinadas políticas del Gobierno Vasco, fundamentalmente aquellas de naturaleza económica, siguen reflejando una visión en la que la lógica del crecimiento económico continúa siendo el relato dominante al tiempo que el resto de dimensiones — ambiental, social y política— quedan relegadas a un segundo plano (Unceta et al., 2015).

Por estas razones la cooperación vasca encuentra aun un gran desafío en la plena asunción de la mirada multidimensional del desarrollo y, con ello, en su apuesta por la integralidad.

El segundo principio para avanzar hacia la lógica integral y coherente, en clara relación con el principio anterior, apunta a la necesaria superación de la compartimentalización de la política para avanzar hacia la coherencia con el desarrollo humano y sostenible por parte del conjunto de las políticas vascas. Como se abordó en el capítulo anterior, la cooperación vasca, y el conjunto de las políticas del Gobierno Vasco, afrontan un desafío fundamental en este segundo principio igualmente crucial para avanzar hacia una lógica integral y coherente.

Si bien es cierto que este desafío interpela al conjunto de las políticas vascas, lo hace de una manera especial en el caso de la política de cooperación, cada vez más llamada a jugar un papel de palanca política para la incorporación de la mirada y los objetivos del desarrollo humano y sostenible en el conjunto de las acciones, políticas, instituciones y agentes de una determinada comunidad política (Consejo Económico y Social, 2016)—en este caso la vasca—. Y no solo en las políticas gestionadas directamente, sino también en aquellas en las que esta comunidad política pueda ejercer influencia, independientemente de que tenga más o menos competencias, aspecto este que otorga una especial relevancia

⁸ La Ley 1/2007, de 22 de febrero de Cooperación para el Desarrollo apunta en el apartado I de su exposición de motivos afirma que “la cooperación internacional que regula esta ley define un modelo de cooperación que se incardina (...) una concepción integral del desarrollo humano”.

a los agentes descentralizados y los gobiernos no centrales en la apuesta por una acción colectiva global basada en la coherencia de políticas para el desarrollo (Unceta et al., 2015; Fernández, 2015).

Así pues, la concepción integral del desarrollo como base fundamental para articular el modelo de cooperación encuentra pleno sentido en la apuesta por la coherencia de políticas para el desarrollo. Más allá de los avances logrados en la coherencia con el desarrollo de las políticas vascas⁹, se trata de un enfoque, el de la CPD, que como se planteaba en el capítulo anterior aglutina a la práctica totalidad de los agentes de la cooperación vasca como una de las principales prioridades de la política de cooperación (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo - Gobierno Vasco, 2015; Unceta et al., 2012; Unceta et al., 2015; Fernández, 2015; Coordinadora de ONGD Euskadi, 2016, 2015).

Lógica universal

Uno de los mayores desafíos que afronta la cooperación vasca es la superación de la clásica lógica que entiende la cooperación como el apoyo de las comunidades, agentes y países del Norte a los del Sur.

En un mundo crecientemente interdependiente esta lógica “Norte-Sur” impide comprender la complejidad de los fenómenos sociales, políticos, económicos y culturales que cada vez responden más a lógicas transnacionales. Asimismo, la “mirada Norte-Sur” no permite abordar los problemas del desarrollo en toda su complejidad, desde una lógica multinivel y estructural y, especialmente, desde una lógica universal, tal y como estos problemas exigen.

Lo cierto es que aunque el discurso de la cooperación vasca cada vez asume con mayor claridad la necesidad de superar esta visión dicotómica del mundo¹⁰, los elementos más prácticos de la política todavía gravitan en buena medida sobre ella. No obstante, se observan avances, aun en el plano normativo, en el ámbito de la ETS, en el que comienza a plantearse fórmulas para superarla y asumir un enfoque más amplio, un enfoque que permita aprehender las lógicas globales y locales en constante interdependencia (enfoque local-global)¹¹, un enfoque más acorde con la lógica universal.

Esta apuesta por abordar un enfoque “local-global” es un avance significativo —que tendrá que ser trasladado a la práctica de la política en su conjunto, además de al ámbito de la ETS— y una oportunidad en la medida que no reproduzca la separación (como hace la lógica Norte-Sur) entre los ámbitos global y local, asimilando el ámbito global al interna-

⁹. Para un análisis en profundidad sobre el estado de la CPD en Euskadi véase Unceta et al. (2015).

¹⁰. Varios de los documentos de planificación vigentes recogen de manera expresa la necesidad de superar la dicotómica “mirada Norte-Sur” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c; Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2016b; Diputación Foral de Álava, 2016a; Diputación Foral de Gipuzkoa, 2016a).

¹¹. Este es uno de los objetivos planteados en el proceso de elaboración de la Estrategia para la Transformación Social, en curso en el momento de elaborar esta investigación. El documento de estrategia, en fase borrador en el momento de redactar este texto (diciembre de 2016), propone la superación del enfoque “Norte-Sur” por el enfoque “local-global”.

cional y el local al ámbito más cercano y vinculado con el territorio.

Por el contrario, si el enfoque local-global, tal y como propone el borrador de la Estrategia de Educación para la Transformación Social, supone un avance para “analizar e interpretar las realidades cercanas conectándolas con dinámicas estructurales y globales que causan sociedades marcadas por la desigualdad, la injusticia, la exclusión y la instrumentalización de la naturaleza”, puede ser un potente aliado para fortalecer la vinculación de los cambios en el ámbito local (de carácter endógeno) con dinámicas de cambio estructural vinculadas a estrategias multinivel (favoreciendo así la vinculación entre las lógicas estructural y universal)¹².

Hay además en este abordaje de la lógica universal un gran potencial, como también señala el borrador de estrategia de ETS, para superar la división entre EPD y cooperación, ya que ambas son fundamentales y su interacción necesaria para articular la acción impulsada por la cooperación vasca en cualquiera de los ámbitos estratégicos en los que actúe. Esta cuestión interpela directamente a la necesidad de revisar la lógica de planificación así como los diferentes instrumentos de la cooperación vasca. Es por lo tanto un elemento que deberá estar presente en cualquier proceso de reflexión en torno a la cooperación vasca. Esta cuestión también interpela a otro de los grandes desafíos que afronta la cooperación internacional, como es la necesidad de trascender a los propios agentes de cooperación como protagonistas de la promoción de la educación para la transformación social, algo que el borrador de la estrategia de ETS no llega a proponer con suficiente claridad.

Conviene señalar que el planteamiento de la superación de la “mirada Norte-Sur” que pretende abordar la estrategia de ETS no es el primer paso dado por las instituciones vascas. El Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2016-2019 del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz plantea también algunos avances significativos en esta dirección. Entre las líneas directrices que plantea este plan, dos tratan de contribuir especialmente a la superación de las categorías “Norte” y “Sur” como elementos ordenadores de la política de cooperación. Así, la línea directriz 1, en un intento por imbricar las modalidades de “cooperación para el desarrollo” y “educación para el desarrollo” afirma que las acciones de cooperación deben responder al fomento de la solidaridad (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2016b, p. 24). Más allá pretende ir la línea directriz número 6 la plantear de manera explícita “la necesidad de superar el enfoque Norte-Sur en la medida en que se ha generado un sistema global donde las sociedades comparten algunos desafíos y retos globales (y) la dicotomía entre la cooperación al desarrollo (en terceros países) y la educación para el desarrollo (en nuestro territorio)” (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2016b, p. 29).

Pero la lógica universal no solo tiene potencial para transformar la propia política de cooperación y hacerla más adecuada a la naturaleza interdependiente del mundo y dotarla de un carácter más cosmopolita al superar la clásica división Norte-Sur. Rompe también con la idea que vincula los problemas del desarrollo con unos determinados países al plantear

¹². Al cierre de este informe el documento final de la Estrategia de Educación para la Transformación Social de la AVCD no había sido finalizado. El borrador de la estrategia puede consultarse en: https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/8523/habian_2030_primera_propuesta_es.pdf?1475493130. El entrecomillado del párrafo proviene de este borrador.

que ningún país está adecuadamente desarrollado. Más bien al contrario, todos los países enfrentan enormes desafíos tanto en su ámbito nacional y territorial como en el ámbito de la corresponsabilidad por los asuntos globales (Martínez y Martínez, 2016). Es decir, la lógica universal no solo apela a la responsabilidad que debe conducir a cooperar con otros países o territorios y a seguir desarrollando importantes esfuerzos orientados hacia la solidaridad internacional (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c; Gobierno Vasco, 2008a), sino que apela también a la corresponsabilidad que exige revisar el propio modelo de desarrollo, dado que todos los modelos de desarrollo conllevan costes sociales y ambientales tanto para la propia ciudadanía como para la ciudadanía global (lo que refleja una clara interdependencia entre esta lógica y las lógicas estructural e integral). Es precisamente en esa vinculación entre la necesidad de continuar desarrollando políticas de cooperación y solidaridad internacional y el cuestionamiento del modelo dominante de desarrollo en la que el principio de universalidad cobra pleno sentido.

Lógica colectiva

Las lógicas anteriores llaman a la cooperación vasca a asumir una lógica colectiva. Una de las potencialidades de la cooperación internacional consiste en revertir el dominante paradigma liberal que potencia el individualismo y la lógica competitiva como vías hacia el progreso y el desarrollo (entendido este desde una lógica unidimensional y economicista). Frente a ello es necesario plantear una cooperación que abogue por la acción colectiva, colaborativa y solidaria.

Al menos tres elementos son relevantes para una política de cooperación basada en una lógica colectiva. El primero tiene que ver con la construcción de una cooperación más articulada y orientada hacia la acción colectiva global.

- Una cooperación más articulada, hacia una acción colectiva global

La creciente complejidad e interdependencia de los problemas del desarrollo aumenta la necesidad de actuar en marcos de acción colectiva y articulados en lógicas y estructuras multinivel. Ello no solo exige contar con sujetos transnacionales de sociedad civil (como se deriva de las lógicas universal y multinivel), sino también con una acción coordinada y articulada de las instituciones vascas (y no solo las vascas) que persigan los mismos objetivos de transformación y que conciban su cooperación a partir de las lógicas aquí planteadas.

Lo cierto es que, a pesar de ser la acción coordinada uno de sus principios básicos, la cooperación vasca ha evidenciado sistemáticamente una falta de coordinación que no solo limita la eficacia, sino que también socava la acción colectiva para una gobernanza multinivel.

En este sentido, la lógica colectiva que persigue una cooperación más articulada a favor de una acción colectiva global no hace referencia exclusivamente a un ejercicio de voluntad política para la búsqueda de mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos de

cooperación. Sin negar esta necesidad en clave de eficacia, plantea también, desde una lógica política, que solo desde la acción colectiva y articulada en clave multinivel podrán plantearse acciones capaces de actuar en clave estructural vinculadas a los diferentes “ámbitos estratégicos”¹³.

La articulación de la acción institucional en estrategias multinivel es, pues, una cuestión fundamental para poder abordar la lógica estructural y universal, y para trascender el ámbito de la retórica en el compromiso con ellas. Y lo es también para situar el debate de la coordinación más allá de una perspectiva técnica y gerencialista, y abordarlo desde la perspectiva de la corresponsabilidad en el desarrollo y la gobernanza global democrática y multinivel. Y es especialmente desafiante y relevante para una cooperación como la vasca, constituida por agentes e instituciones que actúan en todos los ámbitos cuya interacción componen lo que aquí se denomina como “lógica multinivel”: el ámbito local, el regional y los ámbitos estatal¹⁴ y e internacional¹⁵.

- Una cooperación con una base social más amplia

Las lógicas de cambio estructural, de universalidad, de integralidad y coherencia exigen un abordaje que tenga en cuenta las diferentes dimensiones del desarrollo, así como su carácter dinámico y entrelazado. Esto no quiere decir que todas y cada una de las actuaciones impulsadas por la cooperación vasca tengan que responder a esta complejidad, de hecho, la sencillez y la simplicidad no tienen por qué ser incompatibles con este planteamiento. Para asumir estas lógicas lo que sí es necesario es responder a esta complejidad a través de la participación articulada de una amplia diversidad de agentes sociales y políticos. Es decir, es desde las alianzas y desde la interdependencia de las actuaciones (desde la acción colectiva) desde donde se puede abordar esta lógica compleja que demanda los problemas planteados.

Es por lo tanto una cooperación ampliada, con una base social más amplia y con la participación de más agentes como puede fortalecerse la lógica colectiva a la que aspira la cooperación vasca. Es decir, una cooperación con una participación que permita responder a la necesaria integralidad, a abordar una mirada más política y estratégica (Plataforma 2015 y más, 2011; Unceta et al., 2012; Fernández, 2015). Todo ello, como se planteará más adelante, incorpora la necesidad de avanzar hacia modelos de participación más amplios e inclusivos.

- Una cooperación orientada a transformar a la sociedad vasca

¹³. Esta cuestión se aborda con mayor profundidad en el octavo capítulo, dedicado a la coordinación interinstitucional. Aquí tan solo se pretende resaltar la importancia que tiene la coordinación y articulación interinstitucional para responder a la lógica colectiva.

¹⁴. A través de la influencia en la agenda política del Estado español y en las políticas que a este le competen ya sea en su totalidad o de manera compartida. Así como en influencia política en las decisiones del Estado español en los ámbitos descentralizados e internacionales.

¹⁵. A través de la participación en los espacios internacionales como el marco de las Naciones Unidas a través, por ejemplo, de diferentes convenios o en los espacios de participación en el marco de la Unión Europea.

La política de cooperación encuentra también un desafío importante en la construcción de una mirada colectiva sobre el desarrollo global, en la construcción de identidad global y en la generación de sentido en torno a la idea de los derechos globales y la defensa del interés público global.

Se ha planteado que uno de los principales problemas del desarrollo tiene que ver con la existencia de asimetrías globales y con la ausencia de espacios transnacionales de toma de decisión que respondan a lógicas democráticas y de participación social. Aquí radica uno de los desafíos para una cooperación basada en una lógica colectiva, cómo construir ciudadanía y tejido asociativo de carácter internacionalista, universalista y cosmopolita.

Por ello, a una cooperación basada en una lógica estructural, integral y universal le corresponde priorizar la transformación de la propia sociedad a través de la incorporación de la idea de los derechos globales, el interés público global como elementos de identidad. Le corresponde, asimismo, priorizar la transformación del actual modelo de desarrollo dominante (del modelo de producción y consumo), y por lo tanto también el existente en Euskadi, como preocupación de primer orden para las mayorías sociales. En definitiva, una cooperación que asume una lógica colectiva debería preocuparse por impulsar a la propia sociedad vasca como sujeto de transformación global. Por esta razón, la lógica colectiva, invita a pensar cómo superar el problema actualmente existente de desconexión entre la política de cooperación y sus agentes respecto al conjunto de la ciudadanía.

Lógica solidaria

Una idea muy recurrente en el marco doctrinal de la cooperación vasca es su carácter solidario. Frente al uso instrumental y orientado a intereses de política económica, migratoria, de seguridad o de cualquier otra naturaleza que numerosos donantes han otorgado a sus políticas de cooperación (Sogge, 2015), la cooperación vasca se asienta en el rasgo de la solidaridad y la ausencia de intereses ajenos al desarrollo humano y sostenible. Este rasgo de la cooperación vasca, seguramente más normativo que real y que representa una aspiración, queda señalado ya en la Ley 1/2007 que, en su artículo 3, afirma que “todas las iniciativas de cooperación para el desarrollo responden al principio de solidaridad desinteresada. Se entiende por tal un compromiso de colaboración que no espera retornos en forma de beneficios financieros o comerciales, tomas de posición de carácter empresarial o proselitismo ideológico o religioso, ni la consecución de redes clientelares del tipo que fueran”. El II y III Plan Director de la cooperación vasca se hacen eco del principio de solidaridad desinteresada al identificarlo como un principio ordenador de la cooperación vasca el II Plan Director (Gobierno Vasco, 2008a) y como un principio rector sustantivo el tercero (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c).

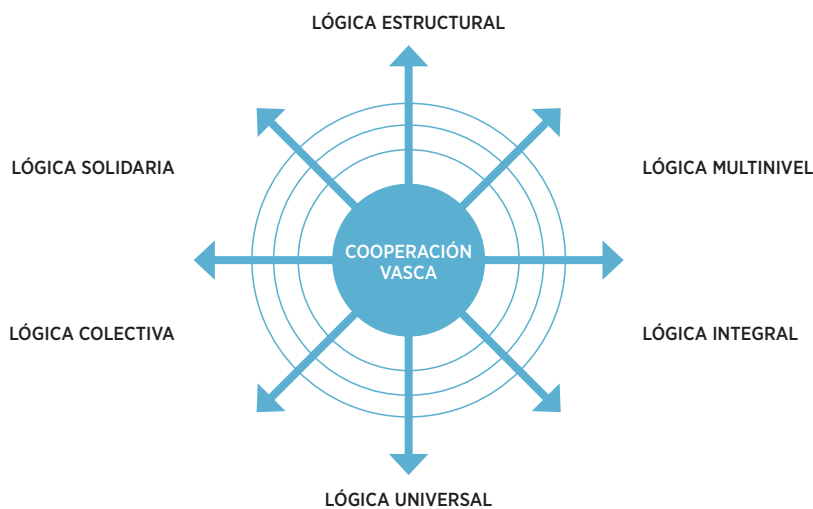
El principio de solidaridad es seguramente más necesario hoy que nunca, precisamente ante la deriva de un contexto internacional caracterizado por crecientes asimetrías globales, por la existencia de un modelo de producción y consumo generador de desigualdades e insostenibilidad de la vida y del planeta, por y un aumento y agravamiento de numerosos problemas que generan vulnerabilidad e inseguridad humana. Es más necesario el prin-

cipio de solidaridad en el marco de la política de cooperación también dadas las propias dinámicas que en el marco del sistema internacional de ayuda están generando una revisión de la propia noción de AOD, tratando de revisar su medición y cómputo, a partir de la propuesta de creación de una nueva magnitud para medir el compromiso de los donantes. Así, el debate acerca del denominado Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) (CAD-OCDE, 2015), resultado de la reacción de los propios donantes ante la crisis económica y financiera global, ante los continuos y prácticamente generalizados incumplimientos respecto al compromiso del 0,7% y reflejo de derivas privatizadoras y hacia la financiarización de la ayuda (Kwakkenbos, 2012; P. Martínez, 2014; Romero, 2015; CAD-OCDE, 2016).

Conviene por lo tanto señalar esta aspiración de la cooperación vasca como una de las lógicas fundamentales que deben orientar cualquier proceso de revisión, discusión y decisión de cara a su futuro, y que por lo tanto ningún planteamiento justificaría rebasar.

Así pues, además de hacer posibles y dar sentido al resto de las lógicas planteadas, la solidaridad internacional y la justicia global está llamada a ser en el futuro el sustrato ético y político de todas las actuaciones de la cooperación vasca.

Figura 3.2: Las lógicas para la ampliación del modelo de la cooperación vasca.



Fuente: elaboración propia.

Las lógicas planteadas tratan de ordenar y sistematizar, y también de ampliar los principios, valores, enfoques y aspiraciones presentes en buena parte de los documentos normativos y los debates en el seno de la cooperación vasca. Se trata de lógicas, por lo tanto, que tensionan a la cooperación vasca demandando de ella una ampliación y superación de los elementos más limitantes (figura 3.2).

Las lógicas planteadas no pueden concebirse, a pesar de que se haya expuesto aquí como lógicas distintas, de manera diferenciada e independiente. Por el contrario, son lógicas indivisibles y con numerosas conexiones entre ellas, que tratan de dotar a la cooperación vasca de una mirada acorde a la complejidad de un mundo globalizado y transnacionalizado. Una mirada desde la que abordar la reflexión sobre un marco de instrumentos y herramientas de la cooperación vasca orientado tanto a dar respuesta a los problemas del desarrollo como a contribuir a transformar las estructuras, dinámicas y relaciones que los generan.

En definitiva, la plasmación de estas lógicas, lejos de intentar dar complejidad a la cooperación vasca, pretenden contribuir a robustecerla y ofrecer elementos desde los que abordar la reflexión sobre algunos de sus principales componentes.

3.3.

Elementos que limitan el campo de acción y desafían el modelo de cooperación vasca

No es el objetivo de este epígrafe realizar un análisis del modelo de la cooperación vasca, cuestión a la que se dedicó el segundo capítulo a partir de la revisión de algunos de los debates más relevantes. Lo que se pretende ahora es, de manera somera, identificar algunos de los elementos que impiden el pleno desarrollo de las lógicas planteadas anteriormente y sobre los que cualquier propuesta de revisión de la cooperación vasca debería incidir.

Uno de los elementos más característicos de la cooperación en Euskadi es el amplio trabajo realizado en la definición de un marco de referencia que pretende abordar con solidez la complejidad de los problemas del desarrollo y ofrecer una mirada crítica para su respuesta. Esto ha favorecido el desarrollo de un marco de referencia ambicioso, que no rehúye el debate teórico. Esta definición del marco de referencia, sin embargo, no se caracteriza por atender excesivamente al contexto internacional y los cambios en la agenda internacional de desarrollo (Alberdi, 2010). Es esta una cuestión importante en un momento como el actual, en el que la aprobación de la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ofrece una oportunidad para, desde una interpretación crítica, ampliar el marco de acción de la política de cooperación y, especialmente, avanzar en la implementación de una hoja de ruta de coherencia de políticas con el desarrollo humano y sostenible¹⁶.

Se trata, así mismo, de un marco de referencia que evidencia cierta desconexión entre sus planteamientos doctrinales, sus enfoques, principios y valores, y las orientaciones para operativizar y materializar en estrategias e instrumentos dichos planteamientos (Unceta et al., 2012; Fernández, 2015).

Asimismo, la cooperación vasca encuentra en su propio marco legal algunas restricciones que en la práctica actúan como límite de algunos de los debates más relevantes, como el

¹⁶ La importancia de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la necesidad de articular una interpretación crítica de esta por parte de la cooperación vasca se analizaron en el capítulo segundo.

debate de los agentes, las modalidades de cooperación o el marco de instrumentos. Lo cierto es que, a pesar de todas las potencialidades y fortalezas del actual marco regulador de la cooperación vasca, concretamente de la Ley de Cooperación, este incorpora varios elementos que en la práctica suponen un límite para la transformación de la cooperación vasca que justificarían su revisión. Un primer elemento es el escenario internacional y los importantes procesos de transformación ocurridos desde que aprobara la Ley 1/2007 que interpelan de manera directa a la revisión del papel de la política de cooperación, tal y como se planteó en el segundo capítulo de este trabajo.

Un segundo elemento consiste en la disociación observada entre el “espíritu” de la ley planteado en la “Exposición de motivos” y la posterior concreción operativa desarrollada en el articulado del texto legal. El planteamiento —e incluso la concreción del modelo de cooperación, excesiva para tratarse de una ley—, resulta divergente en algunos de sus desarrollos respecto al enfoque amplio y ambicioso y de carácter transformador recogido en la exposición de motivos. En este sentido, la exposición de motivos plantea con claridad la necesidad de un cambio sistémico del orden internacional y de superación de políticas orientadas a la maximización del beneficio económico, es decir, una transformación profunda del actual modelo de convivencia global. El desarrollo de la ley, sin embargo, no se sitúa en línea con este planteamiento, ya que no aborda la coherencia de políticas desde una perspectiva amplia, tampoco apuesta por la necesidad de construcción de espacios de gobernanza democrática y, aunque se enfoca con claridad hacia el objetivo de la transformación de la realidad, lo hace a partir de una propuesta excesivamente instrumental que limita la capacidad real de la cooperación vasca para contribuir a la misma.

Un tercer elemento —en clara relación con el anterior—, tiene que ver con la lógica instrumentocéntrica definida en la propia Ley 1/2007, apuntada en varios apartados de este trabajo. Esta lógica, que sitúa a la gestión de proyectos y a la concurrencia competitiva en el centro de la política, queda reflejada en varios apartados y propuestas de la ley. Destacan especialmente en este sentido la aproximación al tema de los agentes de cooperación, que son definidos como los agentes legitimados para gestionar sus fondos, y el límite de un 10% del presupuesto de cooperación impuesto a la cooperación directa.

Además de la necesidad de avanzar en la construcción de un marco de referencia amplio y coherente y de revisar su marco regulador, la cooperación vasca sigue afrontando enormes desafíos para avanzar hacia la necesaria integralidad, para trasladar a la práctica política esta lógica ampliamente asentada en el marco normativo. La lógica de una cultura política y administrativa compartimentada (Unceta et al., 2015), junto a las diferentes maneras de entender el desarrollo entre los diferentes departamentos del Gobierno y los agentes vascos, dificulta la incorporación de la mirada sobre el desarrollo en el conjunto de las políticas vascas. A su vez, la compartimentalización y sectorialización de la propia política de cooperación suponen una limitación para ejercer un papel de palanca política y trasladar esa mirada integral del desarrollo humano y sostenible al conjunto de agentes de la sociedad y la política en Euskadi.

Pero no solo la creciente complejidad del contexto internacional y la existencia de una cultura política compartimentada hacen difícil el reto de abordar las lógicas de cambio estructural e integralidad. Existen también dificultades que son el resultado de las características del propio modelo de cooperación vasco, que dan lugar a una práctica no siempre acorde con la propuesta de cambio estructural. Así, la denominada “lógica del proyectorado” (Iborra et al., 2013; Fernández, 2015), la desconexión entre las diferentes acciones y la desvinculación de muchas de estas con dinámicas más amplias de transformación —lo que da lugar a la paradoja micro-macro (Martínez, 2007)— limitan el carácter estratégico de la cooperación vasca independientemente de que buena parte de sus rasgos distintivos se conciban desde una lógica estructural.

Se trata de un marco instrumental que no permite a la política vasca de cooperación cumplir con buena parte de sus discursos y planteamientos, como la superación de una lógica “Norte-Sur”, que continúa derivando en un reparto tácito en el que las acciones de cooperación se siguen destinando al “Sur” y las acciones de educación para la transformación social al “Norte”(Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2016b, p. 29).

Todo ello ha dado lugar al predominio de un enfoque de líneas y proyectos que limita el abordaje de la política de cooperación desde una mirada más amplia, a la que precisamente pretende apuntar algunos elementos más doctrinales de su marco de referencia y sus rasgos distintivos (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2016b).

Esta dificultad para articular planteamientos más enmarcados en dinámicas de cambio estructural no solo se explica por un marco instrumental poco adaptado a esta manera de entender la cooperación. Tiene que ver también con una capacidad limitada a la hora de generar conocimiento y articular saberes que permitan vincular las diferentes acciones propuestas en el marco de la cooperación vasca con análisis más amplios generados desde una mirada de economía política del desarrollo, lo que podría contribuir a una acción más acorde con las lógicas de cambio estructural, integralidad y acción multinivel y colectiva. Este conocimiento no solo podría contribuir a fortalecer las acciones promovidas por la cooperación vasca, sino el propio sistema de decisiones del conjunto de la cooperación vasca, siempre y cuando la generación de conocimiento esté orientada a fortalecer los espacios de participación, deliberación y toma de decisiones.

Junto a la falta de coherencia e integralidad, y al predominio de una mirada excesivamente instrumental, que limitan la capacidad de actuar desde una lógica de cambio estructural por parte de la cooperación vasca, es patente también la limitada colaboración, coordinación y articulación interinstitucional, a pesar de los avances registrados en los últimos años en el marco de la Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo. Sigue existiendo por lo tanto un enorme margen de mejora para una mayor colaboración entre las administraciones locales, forales y autonómicas (Alberdi, 2010, pp. 110-112), ante la actual ausencia de coordinación. Esta es consecuencia fundamentalmente “de la pluralidad institucional derivada de la realidad política e histórica del País Vasco (Alberdi, 2010, p. 110) y del ejercicio de la legítima autonomía en el diseño e implementación de la política de cooperación por parte de las diferentes instituciones vascas, así como de la comparti-

mentación de los diferentes departamentos del Gobierno Vasco dada la ausencia de un órgano de coordinación interdepartamental (Alberdi, 2010, p. 202). Los limitados avances en materia de coordinación y colaboración interdepartamental e interinstitucional no solo limitan la eficacia de cada una de las políticas de cooperación en Euskadi, y por lo tanto de las de todo el conjunto, sino que socavan la capacidad de abordar la cooperación y el trabajo por el desarrollo de manera articulada desde una lógica multinivel (Alberdi, 2010; Unceta et al., 2012) .

Así mismo la cooperación vasca, a pesar de tener una vocación y tradición de participación, de contar con órganos de participación y de considerar el fortalecimiento de la sociedad civil para una mayor capacidad de participación política y social, sigue presentando limitaciones y debilidades en materia de participación. Limitaciones que hacen referencia tanto a la utilización y funcionamiento de los espacios de participación como a la propia naturaleza y diseño de estos espacios¹⁷, que impiden una participación más determinante para la construcción y el seguimiento de la política, al tiempo que dificultan la incorporación de más agentes al debate.

Pero no son solo las limitaciones del modelo de participación las que limitan el abordaje de una lógica más colectiva, influye también notablemente la percepción de la existencia de una desconexión entre la política de cooperación, sus agentes y sus acciones, respecto a buena parte de la ciudadanía vasca a la que han contribuido las dinámicas y los modelos de cooperación en general —su marco de instrumentos, su modelo de participación y los canales de información—, de los cuales la cooperación vasca no ha sido ajena (Unceta et al., 2012).

Es necesario apuntar, para finalizar con la caracterización de los elementos que amenazan el desarrollo de las lógicas de la cooperación vasca, que buena parte de estas limitaciones responden a un factor absolutamente determinante en el devenir de la cooperación vasca: el excesivo peso de los instrumentos de financiación que ha dado lugar a una suerte de “instrumentocentrismo”. En la definición y el desarrollo del modelo de la cooperación vasca ha tenido un peso decisivo, ya desde sus orígenes, la mirada sobre los instrumentos articulados a partir de la concurrencia competitiva y desde una lógica construida desde la demanda. Ha sido a partir de la lógica de la concurrencia competitiva desde la que se ha desarrollado buena parte del marco administrativo, de la lógica de planificación y del modelo de participación y coordinación de la cooperación vasca y, por lo tanto, una cooperación inducida por la demanda y una lógica de causalidad y a corto plazo definida desde los instrumentos la que, en la práctica, ha suplido al diálogo entre agentes y ha limitado la capacidad de orientar la política de cooperación.

Si bien es cierto que en torno a la cooperación vasca se ha desarrollado un amplio ejercicio de diagnóstico, este elemento, que de facto encarna el “nudo gordiano” de la cooperación en Euskadi, no ha sido suficientemente señalado por los diferentes análisis. Parece por lo tanto necesario recalcar que el compromiso con las lógicas planteadas para el desarrollo

¹⁷. Más adelante, en el capítulo sexto, se abordan algunos de los retos que afronta un modelo de participación más amplio.

de una cooperación con mayor capacidad de transformación exige abordar con urgencia esta cuestión.

Si anteriormente se planteaba la existencia de lógicas que ejercen una tensión hacia la ampliación del modelo de la cooperación vasca, estas se enfrentan a la tensión que los límites señalados también ejercen precisamente en el sentido contrario, reduciendo el marco de acción de la cooperación vasca. Es por lo tanto importante avanzar en la superación de estos elementos para resolver estas tensiones a favor de la ampliación del modelo de la cooperación vasca y su capacidad transformadora.

3.4.

El aumento de la capacidad de transformación de la realidad: piedra angular del proceso de revisión de la cooperación vasca

Abordar con solidez las lógicas planteadas, adaptarse a los cambios que existen en el contexto internacional y tratar de superar las limitaciones del modelo vasco de cooperación exige replantearse algunos de los ámbitos a través de los que se materializa la política de cooperación (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015; Unceta et al., 2012; Fernández, 2015).

Así pues, el desafío es repensar la cooperación vasca para desarrollar una cooperación más sólida, avanzando especialmente en aquellos elementos que más limitan su capacidad de transformación de la realidad. Todo ello con el objetivo de continuar avanzando hacia una política más coherente, capaz de hacer una contribución mayor a la respuesta a los problemas del desarrollo y de impulsar transformaciones de calado y de carácter estructural. La revisión crítica de la Agenda 2030 a la luz de los cambios en el contexto internacional en contraste con los actuales debates y diagnósticos en el seno de la cooperación vasca constituyen una buena oportunidad para ello.

Este planteamiento, como cualquier propuesta de cambio, puede generar numerosos interrogantes: ¿cómo responder desde una cooperación como la vasca, una cooperación pequeña, a las lógicas planteadas: estructural, multinivel, universal, integral, colectiva y solidaria?, ¿cómo hacerlo de manera que aumente su carácter transformador y evite el riesgo de dispersión y dilución ante planteamientos que por su naturaleza podrían parecer inabarcables?

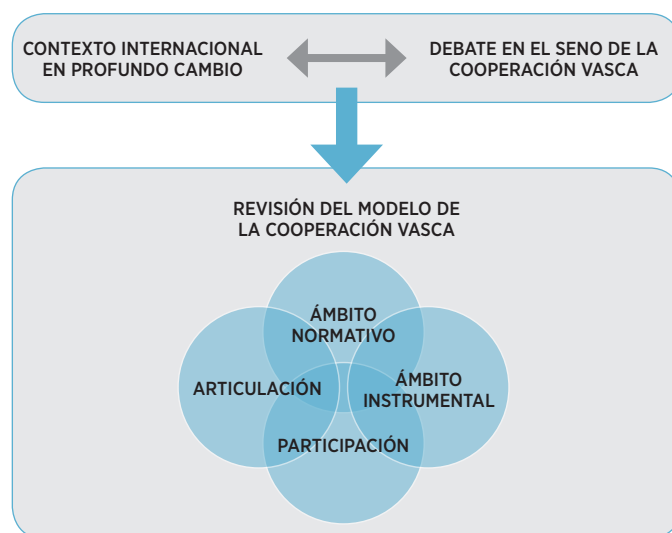
Se trata de preguntas relevantes cuya respuesta dependerá de la capacidad del conjunto de agentes de la cooperación vasca de construir una política más amplia y ambiciosa, más transformadora y enfocada hacia objetivos estratégicos. Para ello es necesaria una buena identificación sobre qué pasos dar hacia adelante, sobre cuáles son los elementos de cambio fundamentales para abordar en las diferentes parcelas de la política de cooperación y sobre cómo dar esos pasos: en qué contexto, a través de qué procesos, con qué ritmos...

Se trata también de preguntas que no surgen recientemente, sino que están presentes en la cooperación vasca desde hace casi dos décadas (Unceta, 2002), que han favorecido importantes avances, pero que aún continúan vigentes (Unceta et al., 2012; Agencia Vasca

de Cooperación para el Desarrollo, 2015) y sobre las que los diferentes agentes llevan años de reflexión y articulación de propuesta a través de diversos procesos en marcha¹⁸.

Lo que parece claro, y así apuntan algunos de estos procesos, es que si lo que está en juego es cómo avanzar hacia el fortalecimiento de la cooperación vasca ante los desafíos del contexto internacional la reflexión que debiera asumirse no puede abordarse desde una lógica compartimentada basada en análisis diferenciados de cada uno de los elementos que componen la política vasca de cooperación. Por el contrario, es el modelo en su conjunto el que debería ser revisado: su ámbito normativo, su ámbito instrumental, su modelo de participación y su marco de articulación (figura 3.3).

Figura 3.3: Elementos para una revisión hacia un modelo de cooperación más coherente.



Fuente: elaboración propia.

Este planteamiento implica que para abordar una revisión que contribuya al fortalecimiento de la cooperación vasca será necesario superar una mirada que tradicionalmente ha tendido a diferenciar y separa cada uno de los elementos, para abordar un enfoque más integral en el que todos los elementos se verán afectados dada su interdependencia. Así pues, el planteamiento de las lógicas de la cooperación vasca resulta de gran utilidad para adoptar la necesaria distancia analítica que permite abordar una mirada integral y de conjunto.

¹⁸ Algunos de estos procesos son la elaboración a través de un proceso participativo de la Estrategia de Educación para la Transformación Social, la realización de un estudio de Acción Humanitaria para la elaboración de una estrategia sobre Acción Humanitaria, o el proceso de fortalecimiento de capacidades de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, todos ellos impulsados por la AVCD en respuesta compromisos adquiridos en el III Plan Estratégico y Director de Cooperación. Otras aportaciones y procesos también son relevantes, como el proceso denominado "Un paso más" impulsado por la Coordinadora de ONGD de Euskadi para reflexionar sobre el futuro de la cooperación vasca; la propuesta de una "Agenda Alternativa de Solidaridad Internacionalista", impulsado por la Plataforma Elkartasuna Eraldatuz; la histórica y constante reflexión desde el Ayuntamiento de Vitoria; o las diferentes aportaciones a la reflexión elaboradas del ámbito de la investigación internacional, muy especialmente desde el Instituto Hegoa.

Y si la mirada desde las lógicas es necesaria para ampliar el marco de la cooperación vasca, esta encuentra su complemento en la figura de los “ámbitos estratégicos”, que se desarrolla en el siguiente capítulo. La propuesta basada en la identificación y definición de ámbitos estratégicos permitirá poner en conexión, ya en clave propositiva, el análisis de los diferentes elementos de la cooperación vasca que deberán ser fundamentales para el replanteamiento y revisión de la cooperación en Euskadi.

Capítulo IV

Una mirada estratégica para el análisis de la cooperación vasca

Si el capítulo anterior pretendía ofrecer un marco para la ampliación de la capacidad de respuesta a los numerosos desafíos que afronta la cooperación vasca, y lo hacía desde una perspectiva analítica, el presente trata de contribuir a ese objetivo a partir de un planteamiento más propositivo. Todo ello, con la aspiración de ofrecer elementos de interés para avanzar hacia una cooperación que al tiempo que responde a los problemas y a las situaciones de vulnerabilidad de las personas y los grupos sociales, asume cada vez una mayor capacidad de generar cambios en las estructuras y dinámicas que configuran los problemas del desarrollo.

Por ello, este nuevo capítulo se dedica, a partir del marco dibujado en el capítulo anterior, a identificar y exponer una propuesta de articulación de la cooperación a partir de una serie de Ámbitos Estratégicos, la cual se plantea como núcleo básico y como fundamento principal de la propuesta de este trabajo.

Posteriormente, en la tercera parte de este trabajo, se avanzarán ya algunos criterios y propuestas para desarrollar los diferentes elementos de la política —la planificación, los instrumentos de financiación, el marco de participación asociado a las capacidades y el papel de los agentes, y la colaboración interinstitucional— a partir de esta propuesta basada en ámbitos estratégicos. Asimismo, se explorarán algunos límites y condiciones que serán necesarios tener en cuenta de cara a su discusión para acompañar el proceso de revisión de la cooperación vasca.

4.1.

Hacia una mirada de conjunto a los posibles elementos de cambio

Ya se ha planteado que cualquier análisis que pretenda hacer avanzar al modelo de la cooperación vasca debe tener un carácter amplio, no parcial o limitado a elementos muy específicos de la política. Así pues, incluso para revisar un elemento concreto de la política —el marco de instrumentos de financiación, por ejemplo— el análisis no podría circunscribirse al ámbito en cuestión (tampoco los debates y las propuestas). No al menos si lo que se quiere es alcanzar cambios de calado. Esto no significa que no haya que abordar análisis, debates y propuestas específicos y focalizados en algún elemento concreto, y de hecho será necesario hacerlo en numerosas ocasiones. Significa, no obstante, la necesidad de abordar de manera imbricada los análisis, debates y propuestas de cualquier ámbito de la política con aquellos otros ámbitos con los que interactúa y de los que depende. En otras palabras, no parece posible abordar en profundidad una revisión de los instrumentos de financiación de la cooperación vasca, sin reflexionar y analizar cómo influye esa revisión a otros elementos importantes como los procesos de planificación, el modelo de participación, el marco para la colabora-

ción interinstitucional, o las capacidades existentes en la cooperación vasca.

Es precisamente la existencia de una mirada que ha tendido a separar los diferentes elementos de la cooperación vasca uno de los factores que ha impedido trasladar a la práctica de la política buena parte de los aprendizajes y las propuestas de los diferentes ejercicios de análisis realizados hasta el momento. Así pues, una mirada y/o una lectura particularizada o diferenciada en torno a unos u otros elementos de la política ha podido ser un limitante a la hora de lograr avances. Esta lectura diferenciada o pormenorizada no es solo el resultado de un tipo de aproximación intelectual relacionada con formas de aprehender la realidad. Tiene también, una estrecha relación con la existencia de inercias y de intereses, con una cultura administrativa compartimentada, o con limitaciones políticas, jurídicas, administrativas y técnicas, entre otros factores.

Esto ha hecho que los procesos llevados a cabo para definir el marco jurídico y normativo, el marco de planificación, los instrumentos de financiación, el modelo de participación o el marco de coordinación, no respondan necesariamente a un mismo marco de diálogo, ni a análisis interrelacionados. En la práctica, esta separación provoca que se produzcan a menudo lógicas distintas, y en ocasiones divergentes e incompatibles entre diferentes elementos de la política, o entre su discurso (o determinados elementos discursivos) y la práctica.

Es importante señalar, además, que esta compartimentación de los elementos de la política convive con un enorme peso del marco de instrumentos de financiación respecto al resto de elementos. Así, dada la centralidad que dichos instrumentos tienen en la definición de la política, buena parte de los análisis debates y propuestas planteadas en torno a otros elementos de aquella acaban entrando en conflicto con los límites señalados de manera ex ante por el marco de instrumentos de financiación existente o, en su defecto, supeditados a los análisis, debates y propuestas relativos a los mismos.

Esta prevalencia de los instrumentos de financiación, y el hecho de que estén definidos de manera previa a los debates en el resto de los ámbitos¹, ha consolidado una suerte de “instrumentocentrismo” en la política vasca de cooperación², que limita la capacidad de articular de manera dialogada y estratégica los diferentes elementos que la configuran.

Como es lógico, la desconexión entre los diferentes elementos no explica toda la problemática asociada a la realidad de la cooperación vasca pues, en algunos casos sí pueden observarse lógicas sinérgicas, coherentes y/o complementarias. Por esta razón es importante identificar qué elementos y prácticas responden a lógicas distintas, divergentes e incompatibles, tanto entre sí, como con los rasgos más significativos de la cooperación

1. La planificación estratégica, por ejemplo, se realiza a partir de instrumentos de financiación previamente definidos. Son los objetivos, por lo tanto, los que se adaptan a los instrumentos, y no al revés.

2. Si bien es cierto que este no es un rasgo exclusivo de la política vasca de cooperación (Iborra et al., 2013), sí se produce en esta de una manera muy acentuada. La razón fundamental es el enorme peso de una cooperación gestionada a partir de instrumentos generados desde la demanda y sobre una lógica de concurrencia competitiva.

vasca expresados en las seis lógicas planteadas en el capítulo anterior. Y, asimismo, conviene también identificar aquellos otros elementos y prácticas que aportan coherencia al conjunto de la política³.

Así pues, es importante abordar cualquier proceso de análisis o revisión desde la integralidad del modelo y a partir de la interdependencia de sus elementos. Es por lo tanto necesario tomar cierta perspectiva para poner en conexión las lógicas, los enfoques y los objetivos de la política con los análisis de los elementos más concretos de esta. Es decir, asumir una mirada que atraviese los ámbitos más relevantes —marco doctrinal, planificación, instrumentos de financiación, participación y articulación— y trate de aportar coherencia y consistencia, por más que los análisis y revisiones finalmente focalicen sus propuestas de manera más específica en algunos de ellos.

4.2.

Entonces, ¿desde dónde mirar...?

Una cooperación asentada en las lógicas de cambio estructural, de acción multinivel, de integralidad y coherencia, de universalidad, de acción colectiva y de solidaridad internacional nos invita a pensar estratégicamente, a través de la identificación de “espacios de la realidad” que permitan aprehender suficientes elementos para responder adecuadamente ante problemas del desarrollo que no pueden ser abordados desde relaciones sencillas de causalidad. Hasta el momento, la combinación de las lógicas geográfica y sectorial ha sido el camino más habitual para tratar de enfrentar, en el marco de las políticas de cooperación, los problemas del desarrollo. No obstante, en un contexto complejo, interdependiente y crecientemente transnacionalizado las miradas sectoriales o geográficas cada vez son menos suficientes para enfrentar los problemas existentes. Por esta razón es necesario encontrar otras referencias como pueden ser los Ámbitos Estratégicos que se plantean como elemento vertebrador de la presente propuesta de revisión.

En cualquier caso, no solo las lógicas nos invitan a pensar desde otra clave más abarcadora de la realidad. Es también el propio proceso de construcción de la política de cooperación el que exige abordar el trabajo con una perspectiva distinta, y desde un lugar que permita articular y acompasar los debates y las decisiones en torno a los diferentes elementos de aquella y ponerlos en relación con los desafíos identificados en los mencionados Ámbitos Estratégicos. Es decir, además de pensar en “espacios de realidad” amplios y abarcadores, es importante entender también que estos son dinámicos y que responden a numerosos procesos en interacción. Y esto es algo que los espacios generales de la política, más rígidos, estáticos y generalistas, no facilitan.

Así pues, es necesario definir desde dónde mirar y cómo hacerlo. Y si bien se trata de un proceso que solo podrá ir decantándose en los espacios de discusión, negociación y

³. Por esta razón, los capítulos dedicados al análisis de los elementos concretos de la política —planificación, marco de instrumentos de gestión, participación y colaboración interinstitucional—, incorporan una parte analítica, dedicada a analizar potencialidades y limitaciones actuales en relación a cada uno de ellos, y otra parte más propositiva, sobre una posible hoja de ruta para su articulación en el marco de los Ámbitos Estratégicos.

decisión de la política vasca de cooperación, a continuación se ofrecen algunas ideas para acompañar e informar ese proceso.

Respecto a la noción de Ámbitos Estratégicos que aquí se expone, es necesario subrayar que los mismos son constructos que nos ayudan a definir un marco para el análisis y para la acción desde una perspectiva amplia y dinámica, y que permiten articular procesos de trabajo para la cooperación vasca. Es decir, se trata de ámbitos que tienen un potencial importante para hacer avanzar a la cooperación vasca en su respuesta a los problemas del desarrollo y a las estructuras y dinámicas que los generan. En este sentido conviene señalar con claridad que no representan la idea de “sectores de actuación”, por lo que en su concepción se trata de evitar la tradicional lógica sectorial ya que los cambios que el trabajo en estos ámbitos demanda no responden a relaciones de causalidad.

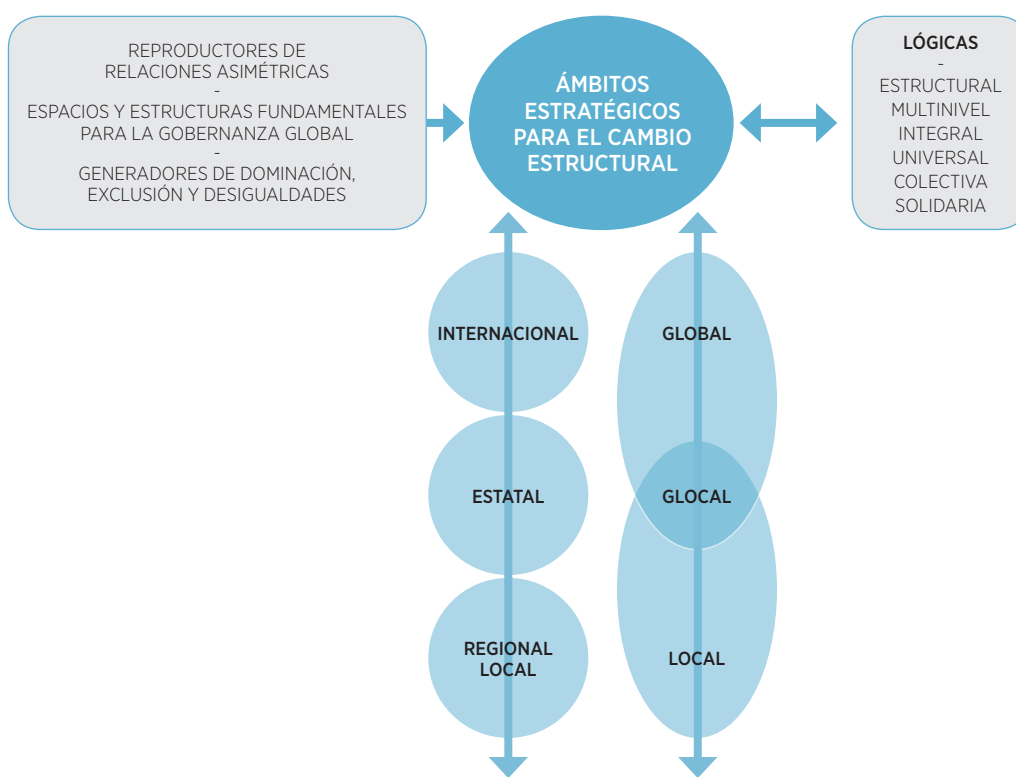
Consideramos que los Ámbitos Estratégicos son fundamentales para el desarrollo de las lógicas planteadas en el capítulo anterior y para el desarrollo de la política vasca de cooperación por tres razones fundamentales:

- I) Se trata de espacios en los que se muestran las dinámicas internacionales y estructurales que reproducen las relaciones asimétricas y determinan la realidad. Lo hacen en la medida que reúnen las estructuras, las dinámicas, las instituciones, los agentes y las políticas que tienden a concentrar el poder en la toma de decisiones y la capacidad de influencia en las decisiones públicas, contribuyendo así a decantar una determinada realidad. Es decir, la idea de Ámbitos Estratégicos que se propone está estrechamente vinculada con espacios en los que se configuran y reproducen los problemas del desarrollo a los que pretende responder la cooperación vasca.
- II) Se trata de espacios, en torno a los cuales —y como consecuencia de lo señalado en el punto anterior— se producen y expresan diferentes sistemas de dominación y subordinaciones, y que por lo tanto constituyen una fuente de desequilibrios y desigualdades. Son campos en los que se muestran con bastante nitidez algunos de los aspectos de la inseguridad humana y ambiental que amenazan nuestro futuro común. Y, por ello, son esferas de actuación que pueden permitir orientar de manera estratégica los procesos de reflexión crítica y de respuesta ante las diferentes causas de las exclusiones.
- III) Y se trata, al mismo tiempo, de espacios y estructuras fundamentales para la gobernanza global y, por lo tanto, sobre los que construir procesos e instituciones democráticos multinivel contribuyendo al fortalecimiento del tejido social y de los agentes e instituciones que pueden contribuir al desarrollo humano y sostenible en una clave transnacional. Es decir, en ellos pueden articularse los procesos de respuesta y lucha ante las diferentes causas de las exclusiones. Es decir, que en ellos pueden articularse y compartirse alternativas que, desde lo local hasta lo global, puedan favorecer una nueva institucionalidad democrática capaz de hacer frente a los problemas globales.

Se trata, en definitiva, de ámbitos que se muestran fundamentales porque contienen bue-

na parte de los elementos en los que se decanta el poder y las relaciones asimétricas que favorecen el modelo de convivencia global que reproducen los problemas de desarrollo: un orden internacional asimétrico, un modelo de producción y consumo insostenible y la existencia de instituciones multinivel incapaces de garantizar el bienestar a la ciudadanía global y la sostenibilidad de la vida y del planeta (Martínez, 2015). Pero al mismo tiempo reúnen también las potencialidades para dar respuesta a los problemas. Es decir, en torno a estos Ámbitos Estratégicos se pueden articular respuestas a través de instituciones democráticas multinivel y del fortalecimiento y la participación en ellos de sujetos transnacionales de la sociedad civil.

Figura 4.1: Naturaleza de los Ámbitos Estratégicos.



Fuente: elaboración propia.

Además, se trata de ámbitos que, dada su imbricación en los espacios internacionales, estatales y locales, responden a una dimensión “glocal” (global y local), por lo que solo desde una acción articulada en los mismos pueden abordarse transformaciones significativas y sostenibles. Y es también esta naturaleza transnacionalizada y multinivel la que hace de estos Ámbitos Estratégicos (figura 4.1) espacios que pueden ser determinantes para la cooperación vasca, en la medida que permiten fortalecer ese vínculo que es tan relevante entre el apoyo y acompañamiento a procesos locales —de carácter endógeno—, con dinámicas estructurales y multinivel.

Esto no significa una invitación a que la cooperación vasca abandone la mirada local y el apoyo a procesos de desarrollo endógeno. Más bien al contrario, significa contar con análisis más amplios sobre cómo estos procesos son interdependientes de dinámicas estructurales y multinivel. Creemos que ello situaría a la cooperación vasca en mejor posición para reforzar su especificidad en relación al apoyo a los procesos locales, al ofrecer claves de acción para trabajar lo local desde las lógicas estructural, multinivel y universal. Y, por otro lado, estos ámbitos pueden constituir espacios concretos sobre los que avanzar en la necesaria Coherencia de Políticas para el Desarrollo, así como en la construcción de una agenda vasca 2030 participada por las distintas instituciones y agentes sociales del país.

4.3.

Una aproximación a los Ámbitos Estratégicos

Como ya se ha apuntado, la propuesta de análisis y revisión de la cooperación vasca que se esboza este trabajo cobra pleno sentido a partir de esta idea de Ámbitos Estratégicos. En correspondencia con ello, en los siguientes capítulos se ofrecerán claves de cara a la articulación en estos ámbitos del trabajo de la Cooperación Vasca. Pero antes, en este apartado, trataremos de ofrecer una idea y una caracterización de dichos Ámbitos Estratégicos que contribuya a clarificar el planteamiento en su conjunto, poniéndolo en relación directa con la trayectoria, la situación, y las potencialidades de la cooperación vasca.

Este planteamiento propositivo no impide señalar que deberán ser los propios agentes, sectores e instituciones llamados a trabajar en la cooperación los que, a través de procesos deliberativos, asuman la conveniencia de este abordaje y, en su caso, la identificación, definición y operacionalización de estos u otros ámbitos posibles. Sin embargo, nos parece necesario presentar aquí una propuesta para la reflexión, capaz de trascender del plano teórico, y que pueda ser de utilidad para clarificar la nueva perspectiva que se desea plantear.

Debe señalarse que no se trata en cualquier caso de un planteamiento abrupto, fruto de un ejercicio de tabla rasa frente a los planteamientos y los debates existentes en el seno de la cooperación vasca. Más bien al contrario, pretende ser el resultado de un atento análisis de estos. De hecho, la cooperación vasca ya ha avanzado a lo largo de los años —y de diferentes marcos normativos y de planificación— algunos de los elementos que podrían definir sus propios Ámbitos Estratégicos⁴. Elementos que bien podrían representar algunos de los ámbitos ya están de alguna manera marcados en la propia Ley 1/2007, en la propuesta que hace de objetivos, prioridades sectoriales y valores transversales, que posteriormente son recogidos y decantados en el II y III Plan Director y Estratégico (cuadro 4.1). Este último plan, asimismo, abre un debate sobre la necesidad de continuar la definición de los rasgos específicos de la cooperación vasca que bien podría iluminar el proceso de definición de los Ámbitos Estratégicos que aquí se propone (Agencia Vasca de Cooperación para el

4. Y no solo a través de los marcos normativos, también como en el caso del Gobierno Vasco a través del diseño las estrategias país, como se plantea al final de este capítulo.

Cuadro 4.1: Ámbitos prioritarios para la cooperación vasca.

Ley 1/2007		
OBJETIVOS	PRIORIDADES SECTORIALES	VALORES TRANSVERSALES
1) Erradicación de las desigualdades 2) Fomentar el fortalecimiento de la sociedad civil 3) Superación de condiciones de vulnerabilidad extrema y precariedad 4) Colaborar en el esfuerzo de la comunidad internacional (justicia social, pobreza estructural, DDHH) 5) Participación de la sociedad vasca en la cooperación 6) Impulso de la cultura de la solidaridad	1) Erradicación de la pobreza 2) DDHH 3) Fortalecimiento sociedad de la sociedad civil 4) Protección del medio ambiente 5) Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres 6) Defensa de la diversidad cultural 7) Prevención de conflictos y fomento de la paz 8) Acción Humanitaria y de emergencia 9) Apoyo a un comercio internacional justo y solidario	1) Erradicación de la pobreza 2) Derechos Humanos 3) Organización y participación comunitaria y ciudadana 4) Perspectiva de género 5) Protección medioambiental
II Plan Estratégico y Director		
ÁREAS SECTORIALES	LÍNEAS TRANSVERSALES	
1) Necesidades sociales prioritarias 2) Economía popular 3) Poder local 4) Empoderamiento de mujeres 5) DDHH 6) Identidad cultural	1) Capacidades locales, participación y organización 2) Equidad de género 3) DDHH 4) Sostenibilidad ecológica	
III Plan Estratégico y Director		
ÁREAS SECTORIALES	LÍNEAS TRANSVERSALES	
1) Derechos universales 2) Gobernanza democrática y poder local 3) Desarrollo económico local 4) Protección y conservación ambiental 5) Empoderamiento de las mujeres	1) Capacidades locales, participación y organización 2) Equidad de género 3) DDHH 4) Sostenibilidad ecológica	

Fuente: Ley 1/2007, II y III Plan Estratégico y Director de la Cooperación Vasca.

Desarrollo, 2015c, pp. 10, 25-27, 70-71).

Conviene recalcar asimismo que no se trata de un planteamiento de búsqueda o redefinición de líneas sectoriales. Los Ámbitos Estratégicos pueden responder a una mirada sectorial en el sentido que permiten estructurar el trabajo en el marco de la política de cooperación. Sin embargo, su potencial es mayor, ya que cada uno de estos posibles ámbitos encierra una enorme complejidad y exige ser analizado desde las lógicas de cambio estructural, de acción multinivel, de integralidad y coherencia, de universalidad, de acción colectiva y de solidaridad internacional. Asimismo, su potencial reside en que constituyen un terreno adecuado para abordar los procesos de cooperación desde el vínculo entre las acciones más focalizadas sobre una realidad concreta con planteamientos más amplios enmarcados en dinámicas estructurales y multinivel.

Partiendo de estas consideraciones y advertencias, a continuación se esbozan de manera bastante sintética los que podrían ser los Ámbitos Estratégicos de la Cooperación Vasca, todos ellos concebidos desde el reconocimiento de las capacidades y el saber hacer de la cooperación vasca, así como de la búsqueda de espacios compartidos con otros agentes y políticas. Para identificar estos ámbitos se ha recurrido a cuatro criterios muy generales:

- I) La trayectoria seguida por la cooperación vasca y la existencia de rasgos distintivos de la misma, por lo que se trata de espacios en los que aquella puede expresar y ofrecer mejor su valor diferencial;
- II) Los saberes y experiencias, así como las potencialidades existentes tanto entre los agentes tradicionales de la cooperación como en el conjunto de la sociedad vasca, por lo que además de para aportar valor diferencial son determinantes para abrir y ampliar la capacidad de la misma;
- III) La práctica compartida en algunos de estos ámbitos entre agentes de cooperación y otros agentes de la sociedad vasca, lo que puede fortalecer la incorporación de otras miradas a la práctica de la cooperación, así como llevar la perspectiva de la solidaridad internacional en otros campos de la acción social y política;
- IV) La característica de los mismos de constituir espacios de la realidad, de la política, y de la práctica social que suponen puntos de encuentro para la superación de la “lógica Norte-Sur” y que obligan a pensar y a actuar en clave global y multinivel.

En definitiva, se trata de espacios de la realidad que permiten articular reflexiones y experiencias diversas; aprovechar las potencialidades mostradas por la práctica social y por algunas políticas llevadas a cabo en Euskadi; ampliar el campo de la solidaridad incorporando nuevos saberes y capacidades; y fortalecer el diálogo y la coordinación entre agentes e instituciones. Y, al mismo tiempo, se trata de espacios de la realidad que interpelan tanto a la dimensión externa como interna de la política y de de la práctica social, lo que puede favorecer la revisión del propio modelo de desarrollo en lo que afecta a sus responsabilidades en el desarrollo humano y sostenible global. Ámbitos, en fin, en los que la

sociedad vasca, sus agentes y sus instituciones, pueden compartir experiencias con otras sociedades, y modelar al mismo tiempo sus propias políticas internas en línea con las exigencias derivadas de la agenda global. Se trata además, por todo lo anterior, de ámbitos que permitirán la articulación del trabajo para la construcción de una Agenda Vasca 2030 para el Desarrollo Humano y Sostenible.

Se plantea a continuación una primera propuesta de delimitación de estos Ámbitos Estratégicos:

El impulso de una economía solidaria, redistributiva y basada en la justicia social

Bajo el actual modelo de convivencia global se naturalizado una visión de la economía (y de la realidad en su conjunto) en la que el éxito de las políticas se mide más por su contribución al crecimiento económico que por su aportación al bienestar humano, la equidad y la cohesión social, y la sostenibilidad. De hecho, este modelo de convivencia se asienta en una mirada economicista del desarrollo, y en un orden internacional en el que las asimetrías se explican cada vez más por la concentración del poder en determinados agentes de naturaleza económica (Strange, 2001) con el consiguiente incremento de las desigualdades.

En estas circunstancias, proponer alternativas orientadas a construir el germen de una economía más solidaria, a impulsar una mayor justicia fiscal y distributiva, a defender y crear empleo decente, a procurar que la gente tenga medios de vida dignos, o a fortalecer una gobernanza económica capaz de velar por el interés colectivo, constituye un componente y un planteamiento a todas luces necesario para una política integral de cooperación.

Este ámbito de trabajo constituye además un espacio en el que Euskadi cuenta con distintas experiencias y capacidades, y con una práctica social y política que se ha desarrollado tanto en el plano de la cooperación internacional —mediante el impulso de programas y proyectos orientados a la lucha contra la pobreza y la creación de tejido productivo local y el fortalecimiento de la economía popular— como en el plano interno, a través de experiencias diversas. Además, a las potencialidades de los agentes más tradicionales de la cooperación, se unen las de otros agentes como las ADL (Agencias de Desarrollo Local), las empresas cooperativas, las redes de economía social y solidaria, o los las propias instituciones del territorio a nivel local o comarcal.

Y, por otra parte, el impulso de una economía solidaria, redistributiva y basada en la justicia social constituye un campo ineludible de debate y de contraste de experiencias y modelos que, desde lo local a lo global permitan construir estrategias de gobernanza económica, desarrollo de presupuestos participativos, protección de sectores económicos más vulnerables, promoción de pautas de producción y consumo más sostenibles, lucha contra el fraude fiscal, y otros, lo que le confiere un valor fundamental en el camino hacia una mayor equidad e inclusión social.

La promoción de políticas sociales capaces de incrementar las capacidades humanas y garantizar los derechos de las personas

Como se ha señalado, el actual modelo de convivencia global se caracteriza por un orden internacional asimétrico y un modelo muy imperfecto de gobernanza global que a menudo socava las condiciones políticas y materiales de las diferentes instituciones locales, nacionales e internacionales para garantizar la protección de buena parte de la población mundial. En estas condiciones, asistimos a nuevas lógicas de expulsión y marginación (Sassen 2015), asociadas a procesos económicos y políticas discriminatorias que operan contra los intereses de las mayorías.

Si en cualquier circunstancia las políticas públicas deberían orientarse al incremento de las capacidades y oportunidades de la gente, en aras a ensanchar los espacios de libertad y de bienestar, en el momento actual la necesidad de contrarrestar desde dichas políticas las tendencias más negativas de la dinámica económica imperante se hace más necesaria que nunca. Y si bien los marcos de decisión de las políticas públicas están más (de)limitados por dinámicas globales, su implementación resulta imprescindible para garantizar la convivencia social.

A lo largo de los últimos años, en Euskadi se han puesto en marcha un amplio abanico de programas y proyectos orientados al incremento de capacidades y el fortalecimiento del tejido social, asociados a las políticas de cooperación internacional, con especial énfasis en algunos campos como los de la educación o la salud⁵. Del mismo modo, las instituciones vascas han propiciado un notable impulso de las políticas sociales en diversos ámbitos territoriales, desarrollando importantes experiencias no sólo en el campo específico de las políticas públicas, sino también mediante la práctica de una estrecha colaboración con distintas organizaciones de la sociedad civil, especializadas en muy diferentes campos relacionados con la protección social y el apoyo a sectores excluidos o en riesgo de exclusión.

En este contexto, el impulso de políticas sociales capaces de incrementar las capacidades humanas y garantizar los derechos de las personas constituye un espacio muy relevante para la puesta en marcha de importantes capacidades existentes en la sociedad vasca, para contrarrestar los efectos más perversos de la dinámica económica global, y para vincular de manera más coherente y eficiente los esfuerzos que se realizan en este terreno en el plano interno y los orientados a la solidaridad internacional⁶.

⁵ El campo de la salud constituye un buen ejemplo de lo que podría ser un espacio de colaboración y trabajo en común entre distintas instituciones y organizaciones sociales. A lo largo de los últimos años se han desarrollado en Euskadi un amplio abanico de experiencias relacionadas con la promoción programas y proyectos en otros países, con la educación en la salud, con la atención sanitaria a la población inmigrante, con la defensa de una salud pública universal y de calidad, experiencias que bien podrían servir de base para aunar esfuerzos de reflexión conjunta y de planificación de un trabajo mejor coordinado, capaz de generar sinergias, de aprovechar mejor las propias capacidades, y de promover estrategias de trabajo más coherentes y eficientes.

⁶ Todo ello se encuentra por otra parte íntimamente relacionado y complementado con la reflexión sobre el fortalecimiento democrático en clave multinivel que se plantea en otro de los ámbitos estratégicos propuestos.

El impulso de la equidad de género, el empoderamiento de las mujeres y la sostenibilidad de la vida

El actual modelo de convivencia global que amenaza la sostenibilidad de la vida y del planeta, y se confronta con los objetivos del desarrollo humano y sostenible, genera procesos de exclusión y desigualdad que son especialmente acusados en el caso de las mujeres. Se trata de una desigualdad que se reproduce y acentúa como resultado de la invisibilidad de la falta de neutralidad de género por parte de las políticas económicas (Espinosa y Gallardo, 2013; Gil, 2015), así como en otros ámbitos, como el político, social y cultural. Se trata de un modelo, además, que tiende a reproducir y naturalizar las desigualdades de género tanto en el espacio público como en el privado, tanto en el ámbito productivo como en el reproductivo.

Frente a esta realidad, las políticas en favor del empoderamiento de las mujeres, la equidad de género y la sostenibilidad de la vida constituyen un eslabón central de cualquier acción integral orientada a proponer cambios estructurales frente a la reproducción de un orden social insostenible y asimétrico también desde una perspectiva de género, lo cual afecta a diferentes ámbitos y escalas.

La política de cooperación de las distintas instituciones vascas ha venido haciendo del enfoque de género una seña de identidad de la misma, mediante el desarrollo de múltiples programas de trabajo y de sensibilización en este campo. Numerosos programas y proyectos en el ámbito del empoderamiento de las mujeres, de la salud sexual y reproductiva, de fortalecimiento organizacional en este terreno, o de una educación para la igualdad han sido promovidos e implementados tanto por las instituciones como por las ONGD, lo que ha permitido acumular una importante experiencia en este ámbito. Por otra parte, en el plano interno, tanto las organizaciones de mujeres y feministas como las propias instituciones han desarrollado una amplia y variada práctica social —desde los barrios y los municipios hasta el ámbito vasco en su conjunto— en apoyo de la igualdad entre hombres y mujeres. Además, es importante resaltar la existencia de colaboración de Emakunde con las instituciones de cooperación y su apoyo a la reflexión y en la puesta en marcha de políticas de igualdad capaces de integrar las prácticas de carácter local con la presencia en los debates y las acciones de carácter más global.

Caber resaltar asimismo que este ámbito representa un espacio de trabajo de carácter estratégico para el diálogo entre distintos tipos de agentes sociales e institucionales y para impulsar la coherencia de políticas de desarrollo, uno de cuyos pilares es, necesariamente, el relativo a la equidad de género.

El apoyo a la sostenibilidad ambiental, la agricultura ecológica, y la preservación de los recursos naturales

Es sabido que el actual modelo de convivencia ha naturalizado la existencia de unas políticas económicas y un modelo de producción y consumo basado en una explotación y

degradación insostenible de la naturaleza, la biodiversidad y los ecosistemas (Hernández et al., 2009; Unceta, 2009; González, 2011; Millán, 2015). Todo ello ha provocado a un deterioro ambiental que, a pesar de su gravedad y su carácter de amenaza global, ha sido sistemáticamente invisibilizado en los discursos políticos y en los análisis económicos que continúan situando al crecimiento económico en el centro del debate público.

Son numerosas las estructuras que consolidan un modelo de desarrollo insostenible desde el punto de vista social y ambiental. Y son numerosas también las dinámicas y tendencias económicas, políticas y sociales que lo evidencian, como el uso de energías fósiles, contaminantes y no renovables, la penalización o limitación del uso de energías renovables, el papel de la agroindustria y los canales largos de comercialización, la privatización del agua, el aumento de economías basadas en el extractivismo, o el acaparamiento de tierras, con su corolario en términos de refugiados ambientales, inseguridad alimentaria, pérdida de biodiversidad, y cambio climático, factores todos ellos que amenazan la sostenibilidad de la vida y del planeta.

Uno de los espacios en los que, dentro de este ámbito, Euskadi ha desarrollado una importante experiencia de trabajo es el relativo a políticas de desarrollo rural orientadas a promover una agricultura sostenible, basada en el apoyo a la producción local y los canales cortos de comercialización, lo que enlaza directamente con una preocupación y una práctica fuertemente arraigadas en la cooperación vasca, cual es la relativa a las relaciones agroalimentarias globales y las políticas de soberanía alimentaria⁷.

Además, en este campo más específico, durante los últimos dos años se ha venido impulsando una experiencia piloto de gran interés, que bien podría servir para ilustrar el sentido y la lógica de esta propuesta de trabajo a partir de la identificación de algunos Ámbitos Estratégicos. Nos referimos al proceso puesto en marcha en torno a las Landa Topaketak, en el que distintas instituciones y organizaciones sociales tratan de buscar campos de colaboración y apoyo mutuo, tratando al mismo tiempo de implementar algún programa en el terreno de la cooperación internacional, orientado a promover el desarrollo rural y la soberanía alimentaria, y capaz de movilizar recursos y saberes de diferentes actores, como pueden ser organizaciones de agricultores/as, instituciones o empresas públicas del sector, la universidad, ONGD, o redes de carácter internacional como la Vía Campesina o el Foro Rural Mundial.

En cualquier caso, y más allá de esta experiencia concreta, consideramos que el apoyo a la sostenibilidad ambiental, la agricultura ecológica, y la preservación de los recursos naturales constituye un ámbito fundamental para el fortalecimiento de la cooperación vasca, desde una mirada multinivel y una apuesta por la colaboración interinstitucional y la CPD, todo lo cual se encuentra a su vez estrechamente vinculado a la construcción de una agenda vasca 2030.

⁷ El uso aquí de este término, presente en gran parte de la literatura sobre la cooperación vasca, no supone desconocer las controversias que el mismo genera en algunos ámbitos sociales y académicos acerca de su alcance, y de su capacidad real para expresar la problemática que afecta a las políticas de desarrollo rural y las relaciones agroalimentarias a escala global.

El Fortalecimiento de la democracia y de las instituciones locales

Las dinámicas de interdependencia, transnacionalización y concentración asimétrica del poder constitutivas del proceso de globalización (Millán, 2013) están generando un déficit creciente de democracia en todos los ámbitos, precisamente en un contexto que demanda un marco de gobernanza global, democrática y multinivel (Gill, 2015; I. Martínez, 2015). Por otra parte, el anclaje territorial de muchos de los problemas del desarrollo y la necesaria complementariedad entre agentes y políticas, choca con una creciente concentración de los procesos de toma de decisión en agentes con una naturaleza transnacionalizada y que no representan a los intereses de la ciudadanía global ni rinden cuentas ante esta (Tortosa, 2011).

Este contexto justifica la necesidad de que la cooperación para el desarrollo se ocupe específicamente de esta problemática y reflexione en torno a la misma, pues todos los avances que pudieran lograrse en otros campos podrían arruinarse de no contar con unas instituciones capaces de defenderlos. Además, el fortalecimiento de la democracia y de las instituciones, especialmente en el ámbito local, constituye un elemento imprescindible para asegurar la participación de la gente en la toma de decisiones y la elaboración de políticas.

Es de sobra conocida la amplia experiencia existente en el País Vasco en materia de desarrollo institucional local, siendo el foralismo una de las señas de identidad más características del sistema político y de autogobierno en Euskadi. Además el fortalecimiento y empoderamiento de los agentes locales (comunidades, sociedad civil e instituciones) para la construcción de una gobernanza multinivel, democrática y basada en derechos globales ha sido una de las principales preocupaciones de la cooperación vasca desde sus orígenes. Partiendo de esta realidad, el desafío fundamental consistiría en poder orientar esas capacidades y experiencias, toda esa trayectoria, hacia la construcción y el refuerzo de instituciones y espacios para una gobernanza multinivel —redes formales e informales de ciudades y regiones, agendas de desarrollo local y regional, democratización de organismos internacionales...— así como hacia el fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil en clave transnacional.

Todo ello requiere un importante esfuerzo de diálogo, de coordinación interinstitucional interna y hacia el exterior, y de trabajo conjunto entre instituciones públicas y sociedad civil, al que estarían llamados a participar diferentes sectores políticos y sociales para hacer de este ámbito un espacio central de la cooperación vasca y de su contribución a la gobernanza global.

La apuesta por el diálogo intercultural y los derechos de ciudadanía global

Los procesos de exclusión, de creciente discriminación social y de quiebra de la convivencia que se han puesto de manifiesto a lo largo de las últimas décadas se han producido de forma paralela a la afirmación de identidades enfrentadas, y a la pérdida de valores y referentes compartidos. Se trata de procesos que se retroalimentan, en la medida en que la afirmación del lucro como bien supremo, y de la hegemonía del mercado sobre cualquier otra referencia, han generado un proceso de paulatino desamparo de amplios sectores

sociales que buscan en identidades étnicas o religiosas la cohesión que las instituciones democráticas les han negado. Esta situación, además de ahondar en algunos problemas estructurales de la sociedad actual, pone de manifiesto los desafíos a los que se enfrenta una reconstrucción intercultural de los derechos humanos (Santos, 2007) que, sin embargo, parece imprescindible para enfrentar los retos del futuro.

Además, aunque el fenómeno no es nuevo en la historia de la humanidad si se tiene en cuenta lo que representó el proceso de colonización llevado a cabo por occidente en siglos pasados, lo cierto es que, durante los últimos años, la mercantilización exacerbada en todos los órdenes de la vida ha ido produciendo diversos fenómenos de destrucción de culturas locales, de desarraigo, o de imposición de normas y pautas de vida, que han generado importantes fracturas, y propiciado procesos de afirmación y de respuesta, de carácter destructivo en algunas ocasiones. Todo lo cual se ha producido, por otra parte, en el contexto de un enorme desarrollo de los medios de transporte y de las tecnologías de la información y la comunicación, que han facilitado la interrelación de culturas y formas de vida, en un proceso de acomodación no siempre fácil.

Este contexto someramente dibujado obliga a hacer de la cooperación internacional para el desarrollo un instrumento fundamental para facilitar la convivencia entre culturas, propiciar el conocimiento mutuo, fortalecer lazos entre las sociedades, y fraguar unos principios y valores que puedan servir de base para construir los derechos de ciudadanía global. En esta perspectiva, la cooperación debe favorecer el respeto hacia la diversidad cultural y las formas de vida locales pero, al mismo tiempo, contribuir al establecimiento de unos valores compartidos sin los cuales aquella no podrá avanzar.

Las particulares características del País Vasco, la existencia de rasgos culturales minorizados, o los esfuerzos llevados a cabo para preservar la lengua propia, constituyen un campo de interés para compartir experiencias en este terreno y fortalecer la cooperación internacional entre culturas diferentes. Del mismo modo, las experiencias vividas en Euskadi en las últimas décadas, las secuelas dejadas por enfrentamientos de carácter identitario, y las políticas y prácticas sociales e institucionales puestas en marcha para restablecer la convivencia representan una oportunidad para favorecer una cooperación internacional basada en el respeto mutuo, el reconocimiento de identidades múltiples, el apoyo a la diversidad, y la búsqueda de espacios y valores compartidos.

Se trata por tanto de un ámbito estratégico en el que bien podrían participar diferentes actores institucionales, sociales y culturales, que tiene además una gran proyección en algunas modalidades de cooperación como es el que ha venido conociéndose como Educación para el Desarrollo, Educación para la Ciudadanía Global o Educación para la Transformación Social.

La lucha contra vulnerabilidad extrema

Finalmente, nos referiremos a un ámbito de larga trayectoria en la cooperación vasca y que necesariamente deberá constituir un espacio de trabajo con perfiles propios en el próximo

futuro. Se trata de la lucha contra la vulnerabilidad extrema que padecen diversos colectivos y grupos sociales a lo largo y ancho del mundo. Una vulnerabilidad que se expresa en forma de pobreza severa, de desnutrición, o de violación de los derechos más elementales, situaciones que se han visto agravadas en los últimos años como consecuencia de la extensión de la violencia y de los conflictos, de catástrofes ambientales cada vez más variadas, o de persecuciones políticas, de género, étnicas, religiosas o de orientación sexual.

Todo ello ha provocado expulsiones y exclusiones que generan movilidad humana y desplazamientos forzados de decenas de millones de personas a lo largo y ancho del mundo, habiéndose alcanzado en el último año cifras de personas desplazadas y/o refugiadas nunca vistas con anterioridad. Lo cierto es que es este un ámbito especialmente desafiante en un contexto de creciente interdependencia y cada vez mayor vulnerabilidad humana, resultado de problemas que responden a complejas matrices políticas, económicas, sociales y culturales, y para los que los diferentes agentes, por sí mismos, no poseen las respuestas adecuadas (Núñez et. al., 2007).

La cooperación vasca ha dedicado históricamente atención a todos estos problemas. La propia Ley 1/2007 recoge la superación de las condiciones de vulnerabilidad extrema y precariedad como uno de los objetivos a cuya superación contribuir desde la cooperación vasca, y la prevención de conflictos y el fomento de la paz como una prioridad sectorial. Pero además, en los últimos tiempos, la situación derivada de la denominada crisis de refugiados en Europa ha puesto sobre la mesa nuevos desafíos a los que responder de forma solidaria desde la sociedad y las instituciones vascas. Se trata de una cuestión directamente relacionada con la defensa de los derechos humanos, que pone a prueba la coherencia de las políticas públicas y que enlaza, además, con lo señalado en el ámbito anterior sobre la convivencia entre personas de diferentes culturas y la construcción de una ciudadanía global.

Señalaremos por último que este ámbito se relaciona específicamente con dos vertientes muy relevantes de la política desarrollada por las instituciones vascas. Por un lado con los programas dirigidos a la población desplazada que llega a Euskadi en busca de acogida. Y, por otra parte, con las acciones desplegadas desde la cooperación vasca, dentro de la modalidad que ha venido denominándose como Ayuda Humanitaria y de Emergencia. Tanto en uno como en otro caso, este ámbito de trabajo requiere de la colaboración y el diálogo entre distintas instituciones y organizaciones sociales para abordar una problemática crecientemente compleja, y que ya no se manifiesta únicamente en lugares lejanos, sino que se ha instalado también aquí entre nosotros.

4.4.

La estructura de trabajo en los Ámbitos Estratégicos

Una vez expuesta la naturaleza y una caracterización básica de los Ámbitos Estratégicos que inicialmente se proponen, se plantean a continuación algunas ideas sobre cómo articular desde estos ámbitos la reflexión y las propuestas en torno al modelo vasco de cooperación y los diferentes elementos que lo configuran. Se trata de ideas que pretenden

ser de utilidad para un proceso posterior de discusión, negociación y decisión entre los agentes de la cooperación vasca.

Para ello, una de las cuestiones fundamentales es fijar la idea que presenta estos Ámbitos Estratégicos como espacios adecuados para orientar de manera articulada diferentes acciones, modalidades y tipos de cooperación, agentes e instrumentos, entendiendo los mismos como esferas para el diálogo y para la acción, como ámbitos para la elaboración y para la implementación de la política. La novedad que pretende incorporar este planteamiento es precisamente su carácter de proceso estratégico a través del cual articular las reflexiones y prácticas de un mismo ámbito —y de los diferentes ámbitos entre sí— hacia objetivos compartidos definidos en el propio proceso.

Así pues, si la propuesta de los Ámbitos Estratégicos exige identificar y definir espacios que puedan ser de interés y adecuados a la realidad de la cooperación vasca, también demanda definir, al menos en sus rasgos esenciales, la manera de trabajar en ellos. La forma de concebir estos ámbitos y la lógica de trabajo en los mismos bien podría articularse en torno a dos ejes principales: el primero dedicado a definir “qué se puede y qué se quiere hacer en un determinado Ámbito Estratégico” para impulsar las transformaciones necesarias desde la lógica del desarrollo humano y sostenible; y el segundo orientado a identificar “cómo hacerlo de manera cooperativa y coherente”. Es decir, cómo responder a las transformaciones necesarias en los diversos Ámbitos Estratégicos propuestos para la cooperación vasca —desde qué objetivos, a través de qué agentes, qué capacidades y qué herramientas—, y cómo hacerlo desde una acción política más coherente y más eficiente social y ecológicamente. Todo ello, en el marco de un diálogo de carácter permanente.

Para ello se presenta a continuación una propuesta de estructuración u organización del trabajo en dichos Ámbitos Estratégicos:

Identificar qué se quiere y se puede hacer

La incidencia y transformación de la realidad exige un profundo conocimiento de esta. Una de las limitaciones de la cooperación internacional en términos generales, y de la cooperación vasca en particular, es la falta de capacidad para generar conocimiento que vincule los análisis de economía política del desarrollo con el conocimiento más aplicado que demanda la respuesta a los problemas específicos sobre los que se suele actuar. Es decir, el análisis que guía las acciones de cooperación tiende a basarse en un conocimiento profundo de la realidad específica sobre la que se actúa, fruto en buena medida de la experiencia de trabajo de los propios agentes que han venido participando en la cooperación vasca —un conocimiento generado desde la praxis—, pero a menudo desconectado de experiencias y saberes presentes en otros campos distintos del de la cooperación, así como de análisis más amplios, estructurales e interdisciplinarios para los que dichos agentes —así como el sistema de cooperación vasco en su conjunto— no poseen tantas capacidades.

Esta limitación es una fuente de inconsistencias tanto en el análisis de la problemática que se desea enfrentar como, consecuentemente, en algunas de las respuestas, generalmente

vinculadas a percepciones o experiencias específicas y de carácter micro, lo que resta potencial transformador a las mismas al estar desvinculadas de dinámicas más amplias y de carácter multinivel. En todo caso, no se trata de cuestionar la reflexión o la acción a pequeña escala, vinculada al ámbito local, de carácter endógeno y desde una lógica de solidaridad internacional, asociada a un conocimiento generado desde la praxis. Lo que se plantea es la ausencia de diálogo con otros sectores cuya experiencia puede enriquecer la comprensión de la realidad, así como la escasa vinculación de estas acciones con reflexiones, dinámicas y más amplias, que se expresan en distintos ámbitos y estructuras multinivel.

Se trata de una limitación lógica cuando las políticas de cooperación se encuentran relativamente desvinculadas de otras políticas públicas, de otras experiencias y prácticas sociales, y de la propia política científica y el sistema de investigación, siendo las capacidades del sistema de cooperación insuficientes para generar un conocimiento más profundo de la realidad que se pretende transformar. Ello constituye una clara limitación de la política y del sistema de cooperación, que requiere promover y/o ampliar mecanismos de reflexión y análisis y que, al menos en parte, podría superarse mediante una vinculación más estrecha de la investigación y la generación de conocimiento con dicha política de cooperación (Tezanos, 2008).

En este sentido, uno de los elementos importantes en el diseño y puesta en marcha de los Ámbitos Estratégicos sería promover y dinamizar espacios de análisis y conocimiento asociados a ellos. Algunos objetivos para la puesta en marcha de estos espacios que permitirían empezar a perfilar con cierta perspectiva el trabajo en los Ámbitos Estratégicos serían por una parte la sistematización y el análisis de la investigación ya existente y, por otra, la generación de nuevo conocimiento. De manera más general, el objetivo fundamental a perseguir sería lograr una comprensión lo más completa posible de la problemática asociada a cada uno de los Ámbitos Estratégicos, identificando para ello las principales transformaciones y objetivos a alcanzar en los mismos.

Para ello, dentro de este primer eje de trabajo o línea de actuación, sería imprescindible articular espacios de diálogo permanente e intercambio de experiencias y saberes entre los agentes que participan en cada Ámbito Estratégico, enfatizando el papel de aquellos más especializados en la generación de conocimiento. Este planteamiento, además de buscar la articulación de un proceso de identificación de líneas de acción, supondría una oportunidad para aumentar la consistencia entre el análisis de los problemas —desde una perspectiva amplia y multidimensional— y las posibles respuestas a los mismos.

En definitiva, se trataría de incrementar la comprensión de la compleja realidad sobre la que se pretende actuar, mediante un trabajo de sistematización y de análisis teórico y práctico de las dinámicas, estructuras, e intereses que operan en esos espacios. Ello permitiría una mejor identificación y caracterización de algunas asimetrías globales, de las diferentes estructuras de poder en juego, de las potencialidades existentes para la acción, y de los agentes más capacitados —tanto en el ámbito de la cooperación vasca como más allá de esta—, cuyo concurso puede ser necesario para favorecer las trans-

formaciones que se desean impulsar en línea con los intereses, valores y objetivos del desarrollo humano y sostenible.

Hacerlo de manera cooperativa y coherente

Si el conocimiento y comprensión de la problemática son absolutamente necesarios para identificar líneas estratégicas, también lo es concretar esas líneas en objetivos y estrategias. Para avanzar en esta dirección, es preciso definir cómo desde la cooperación se pueden abordar dichos objetivos desarrollando las acciones necesarias para ello y, al mismo tiempo, identificar y plantear las necesidades derivadas en materia de CPD, en el marco de los diferentes Ámbitos Estratégicos.

Para lograrlo será necesario articular un proceso orientado a la selección y concreción de los objetivos que deberá conectarse con los diferentes elementos de la política de cooperación que, en última instancia, serán los que harán posible su cumplimiento. Es decir, los objetivos estarán, en buena medida, determinados por —y relacionados con— las posibilidades existentes (capacidades, modalidades y tipos de cooperación, recursos, instrumentos, agentes...), pero al mismo tiempo los objetivos podrán determinar y ampliar estos elementos.

Un primer elemento a tener en cuenta es el de las capacidades de la cooperación vasca. Por un lado, ello está relacionado con el análisis de las capacidades existentes en la sociedad vasca para una buena identificación y definición de objetivos, así como una orientación de estas al cumplimiento de los objetivos. Y, por otro lado, deberá tenerse en cuenta la ampliación de capacidades orientada al cumplimiento de dichos objetivos, a través de la formación, del intercambio de experiencias y saberes, y de la generación de sinergias entre unos y otros actores.

Además, ello enlaza con la socialización de la política de cooperación y la movilización de las capacidades de otros agentes que son necesarios para favorecer las transformaciones que demandan los Ámbitos Estratégicos, pero que no participan de manera habitual en el sistema de cooperación lo que, por otra parte, sería el punto de partida para plantear nuevos instrumentos —entre otros los de financiación— que favorezcan esa necesaria ampliación de capacidades, como se expone en los siguientes capítulos.

Un segundo elemento a tener en cuenta es la identificación de las modalidades de cooperación más adecuadas para cumplir con los objetivos planteados y la posible relación a establecer entre las mismas, teniendo en cuenta, además, los vínculos a establecer con otras políticas. Parece pertinente seleccionar y adaptar las modalidades de cooperación a unas necesidades y unos objetivos estratégicos definidos a partir del diálogo entre agentes, en lugar de fijar las modalidades de cooperación previamente a las decisiones resultantes del marco de diálogo. De esta manera se podría superar una de las limitaciones más evidentes impuestas por el actual marco de instrumentos, que prácticamente imposibilita la actuación a partir de la cooperación directa o de otras modalidades y tipos de cooperación que podrían ser los más adecuados en la respuesta a determinados objetivos planteados en los Ámbitos Estratégicos.

De igual manera, en tercer lugar, resultaría pertinente posponer las decisiones sobre los instrumentos de financiación a una fase más avanzada del diálogo entre agentes y adaptarlas al análisis de las capacidades y las modalidades de cooperación. De esta manera serían los instrumentos los que responderían a las decisiones estratégicas evitando, como sucede en la actualidad, la pérdida de potencial de la cooperación vasca como resultado de los límites impuestos por el marco de instrumentos de financiación.

La definición de estrategias en las que los objetivos, capacidades, modalidades, e instrumentos formen parte de un mismo proceso constituye un punto de partida imprescindible para lograr una cooperación más coherente y más eficiente. Una cooperación en la que la Coherencia de Políticas sea una referencia permanente, de manera que todos los esfuerzos vayan orientados en la misma dirección. Y, al mismo tiempo, una cooperación caracterizada por la eficiencia, siendo capaz de movilizar, integrar e interrelacionar saberes y experiencias existentes en la sociedad vasca y que pueden incrementar notablemente el potencial transformador de aquella. Se trata, en definitiva, de procurar el aprovechamiento de recursos, la coordinación, las complementariedades, y la generación de sinergias para trazar estrategias viables orientadas al logro de los objetivos planteados, lo que a su vez permite abordar objetivos de mayor calado.

En el marco de un diálogo estratégico de carácter permanente

Las reflexiones y propuestas realizadas en los dos apartados anteriores no suponen necesariamente que el trabajo en los Ámbitos Estratégicos deba plantearse en compartimentos estancos o en fases claramente diferenciadas. Por el contrario, para dotar a este ejercicio de la mayor capacidad de transformación posible, y en coherencia con la lógica colectiva, sería necesario plantear todo ello como un espacio de participación y diálogo amplio, abierto y permanente. Así, el diálogo entre agentes sería la guía para todas las posibles vertientes y fases de trabajo en los Ámbitos Estratégicos y un componente esencial de las mismas. Es decir, se trataría de hacer de los Ámbitos Estratégicos un espacio de trabajo en el que la política de cooperación pueda ser estudiada —y en su caso replanteada— de manera más flexible, para adaptarla mejor a las necesidades observadas.

En este contexto, la participación, junto a representantes del Gobierno Vasco y la AVCD, y organizaciones de la sociedad civil y de diferentes instituciones vascas sería un elemento fundamental para dotar a los Ámbitos Estratégicos de la necesaria composición multinivel desde la que poder abordar objetivos compartidos y poder trascender una lógica excesivamente técnica e instrumental de la colaboración interinstitucional. Además, como ya se ha apuntado, como resultado del proceso de diálogo, se podría obtener una aproximación colectiva a los objetivos, al mapa de agentes y capacidades, a las modalidades de cooperación, a los instrumentos de financiación, y al marco de participación más adecuados para orientar el trabajo de la cooperación vasca en los Ámbitos Estratégicos.

Así pues, este diálogo puede servir para lograr una mayor racionalización, ordenación y definición de los instrumentos y agentes de la cooperación vasca desde una lógica de

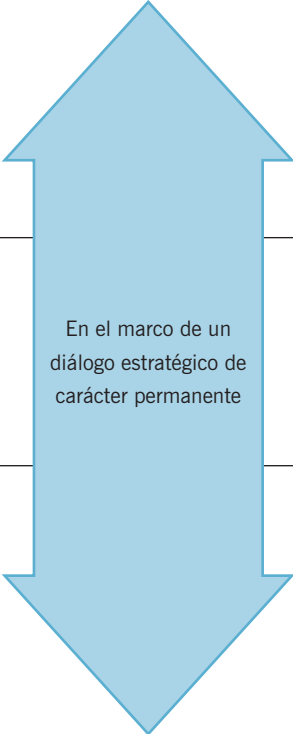
pertinencia. Sin embargo, su potencial puede ser más relevante aun, ya que la combinación de la investigación y el diálogo entre agentes puede favorecer una actualización de los conocimientos que favorezca una mejor comprensión de la realidad, el intercambio de nuevas experiencias que permitan identificar otras capacidades y agentes, o el diseño de nuevos instrumentos adaptados a las necesidades específicas de cada Ámbito Estratégico. Es por lo tanto un planteamiento que, no solo favorece la racionalización del trabajo a partir de los recursos ya existentes, sino que permite abordar de manera constante la revisión de elementos fundamentales de la política, como el marco de instrumentos de financiación, la lógica de planificación —trascendiendo la lógica de planificación geográfica y sectorial—, el modelo de participación y el marco de articulación institucional.

Un aspecto importante a tener en cuenta es que la creación de estos espacios de diálogo permanente en torno a los Ámbitos Estratégicos, no puede separarse de la preocupación apuntada en el apartado anterior sobre la Coherencia de Políticas de Desarrollo. Más aún, el diálogo entre políticas constituye uno de los rasgos esenciales de ese diálogo permanente que se desea proponer. Ello se encuentra estrechamente relacionado con el amplio consenso existente sobre la dificultad de impulsar procesos de cambio estructural haciéndolo exclusivamente desde la política de cooperación. Buena parte de los elementos más críticos señalados en el marco de los estudios en cada Ámbito Estratégico excederán sin duda a la política de cooperación, tanto por una cuestión de capacidades de esta (Unce-ta et al., 2015), como por limitaciones de su propia naturaleza (Alonso, 2005; Sanahuja, 2007b).

Por esta razón, es importante establecer algún mecanismo de diálogo y coordinación entre el trabajo generado en los Ámbitos Estratégicos y la promoción de la CPD. Será relevante por lo tanto la composición del trabajo en los diferentes Ámbitos Estratégicos, tanto en lo relativo a sus agentes —con la incorporación de administraciones y organizaciones de la sociedad no solo del ámbito de la cooperación y la solidaridad internacional— como en lo que afecta a la exploración de mecanismos de articulación interinstitucional y de instrumentos de financiación más integrales que los existentes hasta ahora.

En consecuencia, asumir el trabajo desde la existencia de Ámbitos Estratégicos, y desde las lógicas planteadas, requiere de un diálogo permanente que necesariamente deberá ir más allá de la política de cooperación, y que está llamado a cumplir un papel relevante en los esfuerzos por definir y cumplir una hoja de ruta en materia de CPD que aglutine al conjunto de los agentes sociales y políticos vascos.

Cuadro 4.2: Síntesis de la estructura de trabajo en los Ámbitos Estratégicos.

<p>Identificar qué se quiere y se puede hacer</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Generar/sistematizar conocimiento • Delimitar y caracterizar los Ámbitos Estratégicos • Aumentar la consistencia entre el análisis de los problemas y las respuestas • Diálogo estratégico entre agentes 	 <p>En el marco de un diálogo estratégico de carácter permanente</p>
<p>Hacerlo de manera cooperativa y coherente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Definir los objetivos en cada AE • Analizar, orientar y generar capacidades hacia los objetivos de los AE • Identificar y definir las modalidades de trabajo a partir de los objetivos y las capacidades • Orientar los instrumentos hacia los objetivos estratégicos • Definir un marco para la participación • Generar espacios para la colaboración interinstitucional • Identificar propuestas de acción en materia de CPD • Contribuir a una hora de ruta para la promoción de la CPD 	

Fuente: elaboración propia.

En definitiva, este planteamiento expresado en los apartados anteriores podría dar lugar a la elaboración de un proceso estratégico por cada uno de los ámbitos propuestos. Podría ser este proceso un marco adecuado en el que volcar la revisión sobre el modelo de cooperación vasco a partir del análisis de sus principales componentes. Así pues, no se trataría tanto de diseñar un plan operativo para abordar el trabajo en un ámbito determinado, sino de impulsar en cada uno de ellos (y de manera interdependiente entre sí) un proceso de diálogo y articulación a largo plazo, de carácter participativo y permanente, del que podría emanar una revisión de la lógica de planificación de la cooperación vasca, de su marco de participación, de los mecanismos de articulación entre instituciones y del diseño y la priorización de instrumentos de financiación.

4.5.

Una estructura de trabajo para repensar los elementos de la cooperación vasca de manera interdependiente

La utilidad del planteamiento basado en Ámbitos Estratégicos reside, como se ha comentado, en su potencial para aumentar la capacidad de transformación de la cooperación vasca al proponer espacios desde los que debatir e impulsar en mejores condiciones una acción enmarcada en las lógicas de cambio estructural, de integralidad, universal, en la lógica multinivel, en la lógica colectiva y en la lógica solidaria.

Al mismo tiempo, el trabajo a partir de estos ámbitos supone una oportunidad para abordar algunos de los elementos del modelo de cooperación vasca que necesitan ser revisados de manera conectada, tal y como sugieren tanto los cambios en el contexto internacional como los propios debates y diagnósticos existentes entre los diferentes agentes.

El proceso de planificación es uno de los elementos de la política de cooperación vasca que podrían verse más afectados por la propuesta de trabajo a partir de Ámbitos Estratégicos⁸. El abordaje de la planificación desde los Ámbitos Estratégicos podrá favorecer una mayor adecuación entre los planteamientos doctrinales y su vocación de cambio estructural, y las orientaciones de la política en cada ámbito. Esto es así porque al tratarse de una lógica de planificación más abierta, descentralizada y permanente, el ejercicio de la misma podría estar más conectado con el conocimiento generado en torno a cada ámbito, por el diálogo entre los agentes, por el debate en torno a las capacidades, las modalidades y los tipos de cooperación, y por el marco de instrumentos de financiación discutido y acordado en cada uno de estos ámbitos (cuadro 4.3).

De esta manera, frente a una definición de objetivos de carácter general, expresada en prioridades geográficas y sectoriales, y muy condicionados por un marco de instrumentos previamente definidos, los objetivos podrían responder a una mirada más amplia, más dialogada y mejor orientada a las posibilidades de cumplimiento por parte de la cooperación vasca.

Esta propuesta influye también de manera significativa en el planteamiento de los instrumentos de financiación⁹. Si, como se ha planteado, los instrumentos han sido el centro de gravedad de la cooperación vasca, la propuesta de trabajo en los Ámbitos Estratégicos implica una revisión, ya no solo del funcionamiento y las características de los instrumentos de la cooperación. Implica también, y de manera fundamental, una revisión del papel que actualmente juegan en la política. El objetivo podría ser avanzar hacia un marco de instrumentos de financiación más estratégico, más dialogado y más flexible, y por lo tanto

⁸ La implicación de la propuesta de los Ámbitos Estratégicos en la planificación de la política de cooperación se aborda en mayor profundidad en el siguiente capítulo.

⁹ El análisis y propuesta de instrumentos de gestión se aborda en el capítulo séptimo.

con mayor capacidad de servir a los objetivos planteados y de adaptarse tanto a las capacidades y características de la cooperación vasca, como a las demandas de un contexto complejo y cambiante (cuadro 4.3)¹⁰.



Una oportunidad para incorporar elementos de cambio puede observarse también en el ámbito de la participación (cuadro 4.3). En cada Ámbito Estratégico debería abordarse un modelo de participación que recogiera la pluralidad de agentes que intervienen en dicho ámbito, desde una lógica más amplia que la permiten los actuales órganos de participación de la cooperación vasca. Las motivaciones fundamentales a la hora de revisar el marco de participación tienen que ver con el tipo de composición de los espacios de participación específicos de cada ámbito. En este caso, como ya se ha planteado, tendría sentido una composición amplia en la que diferentes actores pudieran expresar su voz y articular su experiencia y su trabajo. Una composición que se hiciera eco del debate sobre agentes mantenido en el seno de la cooperación vasca, y que permitiera abordar con amplitud la apuesta de trabajo en cada ámbito. Es decir, una composición que reuniera al conjunto de actores y fuerzas a favor del cambio estructural en un determinado ámbito, y no solo a los agentes que lo abordan actualmente desde la política de cooperación. Es necesario asumir —y plasmar en el marco de partición de los Ámbitos Estratégicos—, que los problemas del desarrollo y las posibles respuestas desde la política de cooperación necesitan con urgencia la participación de nuevos agentes que aporten miradas, saberes y capacidades complementarias.

Otro de los elementos importantes del modelo de cooperación vasca —y para cuya revisión la propuesta de trabajo en torno a los Ámbitos Estratégicos podría ser de gran interés— es el de la coordinación interinstitucional. La presencia de diferentes administraciones públicas en los espacios formales dedicados a articular el trabajo en estos ámbitos no implica que todas las instituciones vascas tengan que asumir una única política de cooperación. Lo que implica es la búsqueda, cada institución desde sus planteamientos, con sus agentes y sus instrumentos, de espacios de complementariedad y articulación de sus acciones desde una lógica estratégica.

La necesidad de vincular el trabajo local con dinámicas más amplias (de carácter estructural) y de carácter multinivel se sitúa en la base de este planteamiento. Además, el acompañamiento y guía de procesos de investigación puede ayudar a identificar aspectos críticos para lograr actuaciones complementarias que otorguen el carácter estratégico al conjunto de las acciones. Conviene resaltar, además, que muchos de los agentes y socios locales de las diferentes instituciones vascas son coincidentes, lo que da más pertinencia a este planteamiento al facilitar algunos nexos y minimizar el riesgo de forzar procesos o acciones en la búsqueda de la complementariedad.

¹⁰. El análisis y desarrollo de posibles elementos de cambio sobre el modelo de participación se aborda en mayor profundidad en el capítulo sexto.

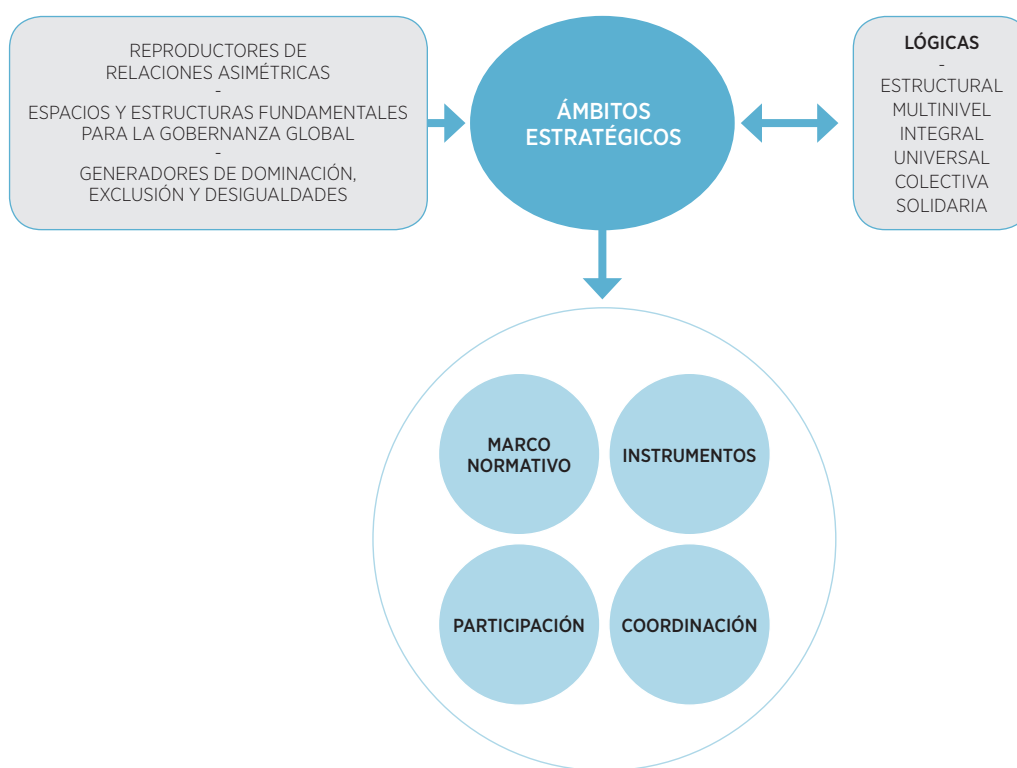
Cuadro 4.3: Estructura de trabajo en los Ámbitos Estratégicos por elementos de la cooperación vasca.

ESTRUCTURA DE TRABAJO AE	ELEMENTOS DE LA COOPERACIÓN VASCA				
	PLANIFICACIÓN	INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN	PLANIFICACIÓN	COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL	
I. IDENTIFICAR QUÉ SE QUIERE Y SE PUEDE HACER	<ul style="list-style-type: none"> • Orientación de la generación de conocimiento • Orientación del diálogo estratégico entre la investigación y los agentes de cooperación (y otros departamentos/políticas) • Identificación de líneas estratégicas en el Ámbito Estratégico • Definición de un mapa inicial de agentes “favorecedores” del cambio 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño de un instrumento de investigación / sistematización de investigaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Generación de un espacio de participación • Incorporación de todos los agentes “favorecedores” del cambio al marco de diálogo: <ul style="list-style-type: none"> - Investigadore/as - Cooperación: GV (AVCD, otros dptos.), EELL, ONGD, MMSS - CPD / otros sectores y/o políticas: GV, organizaciones sociales, sectores profesionales, MMSS... 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de mecanismos para el diálogo interinstitucional 	
II. HACERLO DE MANERA COOPERATIVA Y COHERENTE	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de objetivos estratégicos • Definición de modalidades • Definición de capacidades • Definición de instrumentos de financiación • Definición del marco de participación • Definición de ámbitos de acción en materia de CPD 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de instrumentos existentes (revisados) • Diseño de nuevos instrumentos • Diseño de un instrumento en materia de CPD 	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de nuevos agentes para: <ul style="list-style-type: none"> - El logro de los objetivos estratégicos - El desarrollo de las modalidades - Ampliar capacidades - El desarrollo de los instrumentos • Apertura de un espacio de diálogo con agentes de otras políticas involucradas en los AE (intitucionales, sociedad civil...) • Representación de los AE en los espacios de diseño e implementación de la CPD 	<ul style="list-style-type: none"> • División del trabajo y complementariedad • Actuaciones para una CPD desde la lógica vertical 	
					<p>III. EN EL MARCO DE UN DIÁLOGO ESTRATÉGICO DE CARÁCTER PERMANENTE</p>

Fuente: elaboración propia.

Desde esta perspectiva se podría reducir la brecha existente en la actualidad entre unos marcos de planificación con amplios planteamientos doctrinales, y su aterrizaje posterior en prioridades sectoriales y geográficas que no siempre son capaces de responder a esa lógica integral y coherente a la que tratan de apuntar dichos planteamientos generales. Así mismo, desde esta perspectiva se podría superar la brecha generada por la existencia de un marco de instrumentos de financiación que no siempre permiten desarrollar actuaciones coherentes, ni avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos plasmados en los documentos de planificación.

Figura 4.2: Una mirada de conjunto desde los Ámbitos Estratégicos.



Fuente: elaboración propia.

En definitiva, la mirada de la cooperación desde los Ámbitos Estratégicos no solo ofrece una oportunidad para revisar algunos de los elementos centrales de la política de cooperación, sino que con certeza puede afirmarse que lo exige. De hecho, sin una revisión más o menos profunda y articulada en torno a estos ámbitos será muy complejo desarrollar todo el potencial de transformación de la cooperación vasca.

Conviene señalar que este planteamiento se basa en una idea que no es ajena a la cooperación vasca. Esta propuesta encuentra algunas similitudes en la elaboración de estrategias país. Si bien responden a lógicas diferentes, la propuesta basada en Ámbitos Estratégicos

y las estrategias país comparten la necesidad de tratar de dotar a la cooperación vasca de una orientación más articulada, con mayor capacidad de transformación de la realidad¹¹.

4.6.

¿Cómo se puede abordar este proceso estratégico?

Un planteamiento como el que aquí se propone requiere no solo de una lógica de funcionamiento basada en un conocimiento profundo de la realidad y de un diálogo permanente entre los diferentes agentes, sino también de la existencia de un espacio estructurado que lo articule. Es necesario por lo tanto, si es este un planteamiento de interés para la cooperación vasca, definir el formato, la estructura, los componentes y las orientaciones para hacer posible el proceso en torno a los diferentes Ámbitos Estratégicos.

Si bien, nuevamente, este es un ejercicio que deberán abordar los distintos actores de la cooperación vasca en los espacios de participación y decisión, sí pueden apuntarse algunos posibles elementos que convendría concretar.

Sobre la participación en los distintos Ámbitos Estratégicos

La aspiración de la cooperación vasca de asumir plenamente las lógicas de cambio estructural, de acción multinivel, de integralidad y coherencia, de universalidad, de acción colectiva y solidaria, así como la naturaleza compleja de los Ámbitos Estratégicos demandan la participación de un amplio y heterogéneo grupo de agentes. Este, no obstante, deberá variar necesariamente en función del ámbito que se trate, ya que la participación de unos actores será más necesaria y pertinente en algunos ámbitos que en otros. A pesar de ello parece razonable que estén presentes en estos espacios de trabajo agentes de diferente naturaleza (cuadro 4.4).

Como se planteaba anteriormente, el mapa de posibles participantes en el trabajo de cada uno de los Ámbitos Estratégicos, si bien debe partir de una definición inicial, deberá evolucionar y ampliarse a lo largo del proceso en cada ámbito. El trabajo de investigación, la definición de los objetivos y el análisis de las capacidades existentes y necesarias serán los elementos que contribuyan a identificar los agentes que en la sociedad vasca y en el conjunto de la sociedad internacional pueden contribuir a las transformaciones necesarias en cada Ámbito Estratégico. A partir de toda esa información podría completarse el mapa de agentes y el formato de participación en cada ámbito.

La amplitud y diversidad en la composición de los Ámbitos Estratégicos es importante ya no solo porque ofrece un marco más amplio para el diálogo en torno a la política de cooperación a partir de los espacios de participación abiertos en el marco de los Ámbitos Estratégicos. La vinculación de organizaciones sociales (de cooperación, pero

¹¹. En el caso de los Ámbitos Estratégicos el planteamiento no tiene un enfoque territorial, ya que los fenómenos sociales, políticos económicos y culturales responden cada vez de manera más débil a un enfoque territorial y se explican desde lógicas transnacionalizadas. Una de las principales aportaciones de las estrategias país es su carácter abierto, dinámico y estratégico, que las hace permeables a evolucionar como resultado del propio proceso impulsado por la estrategia (Gobierno Vasco, 2006, p. 5). En este sentido, se observa una importante coincidencia con el planteamiento en el marco de los Ámbitos Estratégicos.

Cuadro 4.4: Posible composición de los espacios para el trabajo en los Ámbitos Estratégicos*.

Gobierno Vasco	<ul style="list-style-type: none"> • AVCD • Departamentos implicados en la temática de cada ámbito • Instituciones u órganos del Gobierno Vasco implicadas en la temática de cada ámbito
Otras AAPP	<ul style="list-style-type: none"> • Diputaciones Forales • Ayuntamientos
Sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> • ONGD • MMSS • Otras organizaciones sociales implicadas en la temática de cada ámbito
Universidades y otros agentes especializados en la generación de conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Oficina / estructura de cooperación • Investigadores/as, grupos de investigación • Espacios de formación
Otros agentes	<ul style="list-style-type: none"> • Sectores implicados en la temática de cada ámbito (campesinos/as, empresas de economía social y solidaria, movimiento de mujeres y feminista, medios de comunicación...)

*Dada su diferente naturaleza, el espacio de trabajo de cada Ámbito Estratégico deberá tener necesariamente una composición diferente.

Fuente: elaboración propia.

también de otros espacios, sectores o políticas) con departamentos de la administración e instituciones que nos son los específicos de cooperación, puede abrir también nuevas vías también para el diálogo y la colaboración en el diseño y seguimiento de otras políticas y acciones cuyo objetivo es el desarrollo humano y sostenible desde una perspectiva global, pero que no forman parte de los canales específicos de la política de cooperación.

Además de la composición, será necesario plantear y decidir en función de criterios de pertinencia en los órganos oportunos el grado de formalidad y capacidad material del que se deben dotar estos espacios, así como su lógica de funcionamiento.

Sobre la relación de los diferentes espacios entre sí y con el conjunto del sistema de cooperación

Por último, sería necesario considerar el tipo de articulación de los diferentes espacios de trabajo de los Ámbitos Estratégicos entre sí y con el conjunto del sistema de cooperación. Lo cierto es que aunque presentados aquí como ámbitos diferenciados, la naturaleza de los diferentes ámbitos será con toda probabilidad altamente interdependiente, ya que están en buena medida atravesados por las mismas dinámicas, lógicas y agentes.

Es por ello fundamental, para aumentar la capacidad de transformación del conjunto de la cooperación vasca, establecer adecuados canales de interlocución y coordinación entre ellos. Para ello es importante articular un espacio —que perfectamente podría asumir el CVCD— en el que abordar las relaciones entre los Ámbitos Estratégicos y la relación entre estos y los debates y discusiones más generales y transversales de la política de cooperación.

Sobre el necesario liderazgo de la AVCD

Todo lo señalado a lo largo de este capítulo requiere de un importante esfuerzo de reflexión, diálogo y participación, y del concurso de muy diferentes actores. Pero, al mismo tiempo, necesita de un importante impulso político sin el cual será difícil avanzar en el camino propuesto.

Es preciso llevar a cabo un amplio trabajo de sensibilización dentro y fuera de las instituciones. Es necesario promover espacios de debate en los que los distintos actores sociales puedan aproximarse mejor al conocimiento de la compleja realidad que vivimos y a los requerimientos de una estrategia integral como la que aquí se sugiere. Hace falta plantear algunos cambios en el funcionamiento institucional para favorecer el trabajo desde los Ámbitos Estratégicos. Y se requiere una nueva cultura de trabajo que aproveche la experiencia del pasado pero que sea capaz de superar algunas inercias que lastran la potencialidad de la cooperación vasca.

Todo lo anterior precisa de un importante impulso político y de un liderazgo que, necesariamente, deberá recaer sobre la AVCD. Pero ello, a su vez, requeriría un cambio en el papel desempeñado hasta ahora por la misma, excesivamente volcado en la gestión técnica de la cooperación, para asumir un papel más estratégico y una mayor responsabilidad sobre el proceso la cual, por otra parte, no está reñida —sino al revés— con su capacidad para potenciar espacios de diálogo y de participación. Un liderazgo, en definitiva, para poder transitar en mejores condiciones por un terreno de cambios, no exento de dificultades, pero tal vez imprescindible.

4.7.

Un proceso en transición

Este tránsito que se plantea no puede realizarse en modo alguno de manera abrupta ni voluntarista. Por el contrario, requiere una reflexión profunda sobre la manera de abordar los cambios abriendo paulatinamente nuevos espacios y nuevas oportunidades pero, al mismo tiempo, atendiendo a las necesidades derivadas de dinámicas ya en marcha o tratando de reorientar las mismas.

Como ya se ha señalado, este trabajo parte de la necesidad de avanzar en la revisión del modelo de cooperación vasca tal y como demanda el actual Plan Director, en respuesta al consenso existente en torno a la misma (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, pp. 11, 70-71, 77). Ahora bien, como también plantea el Plan Director, este proceso de revisión debe ser abordado y discutido en los espacios de la cooperación

vasca existentes para ello, y a partir de la información y los análisis generados en torno a los diferentes elementos de aquella.

Es decir, es conveniente que los propios agentes de la cooperación vasca vayan asumiendo las decisiones para abordar la revisión del modelo y avanzar hacia nuevas propuestas. Así pues, la construcción de un modelo de cooperación más coherente y transformador debe ser el resultado del diálogo y confrontación de ideas, visiones e intereses desde una lógica de transición y experimentación. Ello no implica que los cambios asumidos no sean consistentes, relevantes y sustantivos. Más bien al contrario, es necesario que lo sean, ya que a partir de pequeños cambios y modificaciones superficiales no es probable abordar las transformaciones necesarias. Lo que implica, no obstante, es la necesidad de evitar la identificación de los cambios desde planteamientos teóricos y discursivos, sin que estos sean contrastados desde la experiencia práctica y de los avances realizados. E implica también atreverse a rectificar y reaccionar cuando las decisiones tomadas no favorecen la coherencia con los planteamientos asumidos.

Por esta razón, la idea de un proceso de transición es importante y adecuada para el momento que atraviesa la cooperación vasca, tal y como plantea el III Plan Director (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 10,70). Esta idea de transición parte de la convicción de que el modelo actual de la cooperación vasca no responde suficientemente a la capacidad de respuesta de la sociedad ante los desafíos del contexto internacional y los problemas del desarrollo. Y, si bien es cierto que hay un diagnóstico colectivo suficientemente amplio como para sostener esta afirmación, no existe tanta claridad acerca de qué modelo es el adecuado para articular y desarrollar todo el potencial que presenta la sociedad y la comunidad política vasca. Las propuestas en este sentido han tendido a focalizarse en algunos de los elementos de la política —especialmente en su marco instrumental— pero no han sido capaces de abordar los diferentes elementos de una manera más integral, ni de superar una mirada excesivamente centrada en los instrumentos de financiación.

Existen, en definitiva, suficientes elementos de juicio que evidencian la necesidad de transformación de algunos elementos centrales de la política de cooperación. Existe, asimismo, cierta claridad de hacia dónde quiere apuntar esta política —como sugiere la existencia o la aspiración de las lógicas de cambio estructural, integralidad y coherencia, universalidad, acción multinivel, acción colectiva y solidaridad internacional—. Pero hay también una gran incertidumbre acerca de qué transformaciones abordar y cómo hacerlo, aunque existen diferentes propuestas que dan claves relevantes para ello¹². Continuar este trabajo, identificar qué cambios nos acercan a las aspiraciones de la cooperación vasca, y avanzar en su abordaje de manera integral es el camino que tiene que ir andando la cooperación vasca en los próximos años. Lo que sí parece claro es que ese es un camino por el que hay que transitar de manera colectiva y negociada, a través de un diálogo sincero, y de la confrontación de ideas y propuestas.

12. Algunos de estos trabajos son González et al. (2007), Alberdi (2010), Unceta et al. (2012; 2013, 2015), Fernández (2015), Coordinadora de ONGD Euskadi (2011, 2016b).

Partiendo de todo ello, los capítulos de la tercera parte de este trabajo tratan explorar los caminos para esa transición, identificando posibles líneas de cambio en algunos de los elementos de la política a partir de la propuesta de los Ámbitos Estratégicos, para alimentar así el proceso participativo que demanda la revisión de la cooperación vasca.

TERCERA PARTE



Una propuesta de revisión de la cooperación vasca basada en Ámbitos Estratégicos

Capítulo V

Hacia una revisión del papel de la planificación de la cooperación vasca

El presente capítulo aborda una serie de propuestas para una planificación en el marco de trabajo de los Ámbitos Estratégicos. Para ello, parte del análisis recogido en el epígrafe 2.4 que se ha dedicado a analizar algunas de las principales aportaciones de la planificación a la cooperación vasca, así como a señalar algunas de las limitaciones del actual modelo de planificación. A partir de la necesidad de superar algunas de las lógicas que producen las limitaciones de la planificación y con el objetivo de potenciar los elementos más positivos de esta, se plantean a continuación algunos rasgos orientados a ampliar la capacidad de transformación de la cooperación vasca que podrían ser tenidos en cuenta en futuros ejercicios de revisión de la cooperación en Euskadi.

La contribución de los diferentes marcos de planificación a la política vasca de cooperación despeja cualquier duda posible sobre la pertinencia y la necesidad de continuar desarrollando sólidos marcos de planificación. La aportación de la planificación a fortalecer a la política y a sus agentes, a hacerla más transparente y, con todo ello, a legitimarla, hacen de la planificación, de igual manera que en cualquier otra política pública, un aspecto irrenunciable (Knoepfel et al., 2008).

No obstante, la cooperación vasca cuenta con un bagaje acumulado en el ámbito de la planificación a partir del cual se pueden señalar algunas limitaciones —disociación entre el marco doctrinal y el marco instrumental y las capacidades, limitada capacidad para orientar la política y cierta desconexión respecto a los agentes de cooperación— cuya superación justifica la necesidad de exploración de nuevas lógicas en el terreno de la planificación.

Como se ha planteado, se trata de una planificación con escasa capacidad para orientar de manera efectiva la política de cooperación. Además, se ha evidenciado una brecha entre los elementos doctrinales para la respuesta a los problemas del desarrollo a los que apunta la planificación, y las herramientas propuestas para ello.

Ante la constatación de esta limitación son diferentes las opciones para reducir esta brecha. Una opción posible, seguida por algunas instituciones, consiste en rebajar las aspiraciones del marco de planificación, a través de la elaboración de marcos de planificación más sencillos y con menor grado de ambición; es decir, apostar por una vía más pragmática que busca la adecuación de la planificación al marco instrumental existente

Esta opción, no obstante, presenta dos problemas fundamentales. En primer lugar limita el carácter normativo que, como se señaló en el epígrafe 2.4, es una de las contribuciones importantes de la planificación. Tampoco resuelve, en segundo lugar, la incapacidad de contar con un marco orientador de la política ya que, por el contrario, estaría consagrando

una lógica de planificación más preocupada por reconocer lo que se realiza en la práctica que por orientar estratégicamente la política.

Otra opción, por la que se decanta el III Plan Estratégico y Director 2014-2017 consiste en mantener un marco de planificación estable, con la misma estructura y amplios planteamientos doctrinales y objetivos estratégicos. Se trata de una planificación que, al mismo tiempo, propone una revisión del marco más instrumental para identificar y superar aquellos elementos que impiden a la cooperación vasca trasladar a la práctica buena parte de los planteamientos y las aspiraciones recogidas en el marco doctrinal.

Se trata de una opción que permite el desarrollo del potencial normativo, que persigue aumentar la capacidad de orientar estratégicamente la política, y que busca reducir la brecha entre los planteamientos doctrinales y el marco instrumental.

Se trata de cuestiones, sin embargo, que no serán fácilmente realizables sin que se produzca un cambio en la manera de planificar que permita superar la actual división entre el ejercicio de planificación y el de la revisión instrumental. Es decir, la superación de las limitaciones que acusa actualmente la planificación hace necesaria la puesta en marcha de procesos de planificación en los que la identificación y toma de decisiones en cuanto a principios, prioridades y objetivos se encuentre mucho más imbricada en los procesos de definición y puesta en marcha de los diferentes elementos de los que depende el cumplimiento de los objetivos definidos en el marco de planificación: las modalidades y los tipos de cooperación, las capacidades existentes, el marco instrumental, el modelo de participación y el marco para la colaboración interinstitucional. Se trata elementos cuyo proceso de definición está excesivamente disociado de los marcos de planificación actuales ya que muchos de estos elementos se encuentran previamente definidos —especialmente el marco de instrumentos de financiación— y no son objeto de revisión y adaptación en los procesos de planificación.

En definitiva, la necesaria coherencia entre la planificación, la orientación y la materialización de la política refleja ciertas incompatibilidades con algunas de las lógicas que han caracterizado a los tradicionales ejercicios de planificación.

5.1.

La necesaria superación de algunas lógicas de la planificación tradicional

Si bien es cierto que los diferentes documentos de planificación que se han generado en la cooperación vasca responden a diferentes maneras de entender la cooperación, a diferentes maneras de clasificar sus principios, sus prioridades, sus instrumentos y sus agentes, y a diferentes maneras de definir sus objetivos (Unceta et al., 2012), prácticamente todos ellos comparten una serie de rasgos.

La práctica totalidad de los documentos de planificación general se basan en una definición de principios orientadores que tratan de reflejar la naturaleza de la política de cooperación y los rasgos principales que dan sentido y articulan el resto de decisiones

estratégicas y operativas. Junto a estos principios, todos los planes definen con mayor o menor concreción sus prioridades sectoriales y geográficas¹, sus enfoques transversales, las modalidades de cooperación, los agentes y los instrumentos. Casi todos los planes de cooperación incluyen también un marco de objetivos, en muchos casos acompañados de una batería de indicadores para su seguimiento.

Este modelo de planificación, y dentro de este la priorización geográfica y sectorial, ha jugado un papel muy importante, especialmente cuando se abordaron los primeros ciclos de planificación, cuando la cooperación vasca necesitaba una mayor racionalización y focalización dado su rápido y también desordenado crecimiento (González, de la Fuente y Sagastagoitia, 2007; Unceta et al., 2012). Así pues, se trata de un modelo de planificación que ha servido para orientar la cooperación hacia determinados sectores de actuación y países o pueblos, así como para promover cierta especialización. Por esta razón la priorización geográfica y sectorial ha podido contribuir a una política más eficaz, al racionalizar las acciones, y también más predecible y transparente. Sin embargo, en la práctica, como se planteó anteriormente, la capacidad efectiva de orientar la política de cooperación ha sido limitada, y cabría plantearse también acerca de su capacidad real de racionalización. Como han revelado diferentes análisis (Martínez y Sanahuja, 2009; Unceta et al., 2011; Labaien, 2014), la orientación geográfica y sectorial no implica necesariamente una mayor racionalización y eficacia, si las diferentes acciones no responden a un criterio de articulación, complementariedad o coordinación. Se trata de una lógica de planificación que sí ha podido demostrar cierto efecto racionalizador desde una lógica administrativa y por lo tanto más vinculada con las necesidades del donante, al favorecer economías de escala y aprendizaje. Este hecho, sin embargo, no tiene necesariamente una traducción en términos de impacto de la cooperación llevada a cabo.

En ocasiones incluso los criterios de priorización sectorial y geográfica pueden ser excesivamente rígidos y perder buena parte de su pertinencia al cruzarse, ya que no todos los países identificados como prioritarios demandan el mismo enfoque sectorial y por lo tanto encajan de manera diferente en las prioridades sectoriales. La cuestión relevante no es solo que unos países tengan de facto más opciones de ser apoyados que otros, sino también si se están planteando los enfoques sectoriales más apropiados para todos los países con los que trabaja la cooperación vasca.

Este cuestionamiento de las prioridades geográficas y sectoriales no afecta de la misma manera a las prioridades transversales de la cooperación vasca. Existe, por el contrario, un amplio consenso sobre la necesidad de abordar los diferentes elementos transversales priorizados por los marcos de planificación para impulsar o apoyar cualquier proceso de desarrollo².

1. Existe un menor consenso en cuanto a la necesidad de fijar prioridades geográficas muy cerradas en los documentos de planificación. Son varios los marcos de planificación que, aunque plantean una serie de criterios de orientación geográfica, no optan por un planteamiento cerrado. Es el caso del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y la Diputación de Bizkaia.

2. Existe además una gran coincidencia entre las prioridades transversales señaladas en los diferentes documentos de planificación de las instituciones vascas.

El cuestionamiento de esta manera de entender la planificación sin embargo no deriva solo de sus limitaciones para racionalizar y contribuir a la eficacia de la política. Su limitada capacidad para orientarla estratégicamente se explica, en buena medida porque se trata de una lógica de planificación que cada vez responde en menor medida a la realidad, ya que consiste en una manera excesivamente compartimentada de articular la cooperación frente a una realidad que es cada vez menos estanca. De ello se deriva en buena medida la dificultad para responder a la complejidad de los problemas dada la creciente universalidad e interdependencia que estos presentan.

Acercas de esta limitación parece haber cada vez más claridad, tal y como expresan diferentes voces en el marco de la cooperación vasca, tanto entre el personal de la AVCD y otras instituciones como entre diferentes organizaciones sociales y personas vinculadas al ámbito universitario. En este sentido, ya el intento de puesta en marcha de las estrategias país respondía en cierta medida, entre otras cuestiones, a esta preocupación (Gobierno Vasco, 2006, 2007a). Estos documentos plantean que el trabajo en un territorio determinado exige una aproximación estratégica que dote al conjunto de las intervenciones de un marco común, algo que desde una lógica geográfica y sectorial excesivamente generalizada no se puede lograr, así como tampoco desde cada una de las acciones de manera individualizada.

Pero tampoco parece que el foco en un determinado país o región sea en el contexto actual el más pertinente para abordar los procesos de desarrollo desde las lógicas de cambio estructural, multinivel, integral, universal, colectiva y solidaria. Dada la creciente interdependencia y avance de los procesos de transnacionalización, los Estados nación han dejado de ser los contenedores de los fenómenos sociales, políticos y económicos (Millán, 2013), por lo que nuevas lógicas ofrecen perspectivas complementarias para tratar de transformar la realidad.

Otro ejemplo de reflexión y planificación en este sentido se encuentra en el Plan Director 2016-2019 del Ayuntamiento de Vitoria. Se trata del resultado de un largo proceso de aprendizaje que persigue superar algunas de las lógicas que han caracterizado a los ejercicios y documentos de planificación más tradicionales en los últimos años (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2016b). Así, el Plan prescinde “de las distinciones habituales entre líneas transversales, estratégicas...” y establece nueve líneas sectoriales al tiempo que renuncia explícitamente a definir prioridades geográficas (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2016b, pp. 23-24, 35-36).

Las limitaciones de la priorización sectorial y, especialmente, de la geográfica remiten, en coherencia con la lógica universal, a la necesidad de trascender a la mirada “Norte-Sur”, lo que también encuentra su expresión en una diferenciación muy estanca entre las distintas modalidades de actuación, y concretamente entre la cooperación para el desarrollo y la educación para la transformación social (o, como aun denominan algunos planes directores, educación para el desarrollo).

Ambas cuestiones —la superación de la lógica geográfica y sectorial, y la superación de la lógica Norte-Sur— son, por lo tanto, cada vez más necesariamente integrantes de una misma aproximación en la respuesta a los problemas del desarrollo. Así parece entenderlo el Plan Director del Ayuntamiento de Vitoria que, si bien sigue diferenciando las modalidades de “Cooperación para el desarrollo” y “Sensibilización y Educación para el Desarrollo”, incorpora una serie de líneas directrices que apuntan a la superación de esta división (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2016b). Así, la línea directriz 1 de dicho plantea que también las acciones de cooperación (y las posibles estrategias innovadoras) deben responder al objetivo del fomento de la solidaridad (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2016b, p. 24). Más claro aun es el caso de la línea directriz 6 que llama de manera explícita a superar tres de los rasgos que acompañan a su política de cooperación (y que están presentes también en el conjunto de la cooperación en Euskadi): “la existencia de un enfoque Norte - Sur; la dicotomía entre la cooperación al desarrollo (a realizar en el Sur) y la Educación para el Desarrollo (a realizar en el Norte); y el marco del proyecto como un instrumento exclusivo” (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2016b, p. 31).

Para superar estas limitaciones el PD del Ayuntamiento de Vitoria propone un enfoque “basado en alianzas para la transformación social”, es decir, en estrategias compartidas entre organizaciones sociales de nuestro entorno y organizaciones de otras partes del mundo.

En definitiva, la mirada del Plan Director de Vitoria podría ser una apuesta de transición hacia una lógica diferente de planificación de la política de cooperación. Por un lado aboga por el mantenimiento de cierta lógica de planificación que reproduce el modelo más tradicional, aunque con novedades relevantes como la superación de la lógica geográfica, la importancia de la CPD y la apuesta por una lógica de procesos. Y a la vez apunta hacia la exploración de un nuevo modelo, desde la prudencia y la experimentación, a partir de “estrategias y formas innovadoras de cooperación y solidaridad” a través de las mencionadas “alianzas para la transformación social” (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2016b, p. 32).

Sin embargo, la lógica dominante de planificación en el marco de la cooperación vasca no solo responde cada vez en menor medida a la realidad, sino que, como se planteara anteriormente, evidencia una desconexión respecto al marco instrumental y las capacidades de los agentes de la cooperación vasca.

Es decir, la revisión de la lógica compartimentada y estanca de los marcos de planificación es cada vez más anacrónica en un contexto internacional crecientemente interdependiente y transnacionalizado. Además, en “los criterios mediante los cuales se establecen las prioridades de actuación geográficas o sectoriales (...) no se trasluce ninguna reflexión sobre las capacidades existentes o el valor añadido que se pretende dar a la cooperación” (Unceta et al., 2012, p. 272) y tampoco sobre los instrumentos disponibles. De hecho, el III Plan Director llama a una reflexión y una actuación para desarrollar el registro de agentes de la cooperación vasca y revisar el marco de instrumentos, pero aplazándolos a un momento posterior, no imbricado en el marco de decisiones de la

propia planificación. Con esta afirmación no se pretende cuestionar la pertinencia y necesidad de la creación de un registro de agentes y la revisión del marco de instrumentos, ya que ambos son ejercicios relevantes. Lo que se pretende es señalar la incapacidad de abordar procesos de esta naturaleza (la definición del registro de agentes y del marco de instrumentos) de manera integrada en el proceso de planificación. Esto sucede porque los procesos de planificación, muy acotados en el tiempo y concebidos desde la lógica compartimentada y estanca, impiden trasladar algunos de los debates fundamentales —relacionados con el cambio estructural en materias como el medio ambiente, la lucha contra el cambio climático, las formas de producción y consumo alternativas...— a un marco instrumental, de participación y coordinación acotado, muy fragmentado y previamente definido. Se trata de un modelo de planificación que, como resultado, no permite trasladar a la práctica, a las intervenciones concretas y, lo más relevante, a la articulación de estas, la complejidad y el carácter estratégico que sí recogen buena parte de los debates en el seno de la cooperación vasca.

Si la lógica de la compartimentación de los diferentes elementos de la política de cooperación impide integrar muchas de las decisiones del marco instrumental a los procesos de planificación, la actual lógica temporal desde la que se abordan los ejercicios de planificación supone un impedimento añadido para esta necesaria integración. La planificación responde por regla general a marcos plurianuales (habitualmente de cuatro años) que limitan seriamente los planteamientos a largo plazo. Es este un problema importante que resta capacidad estratégica a la planificación de una política que, necesariamente, debe abordar procesos de transformación a mucho más largo plazo.

Junto a la dificultad de abordar procesos a largo plazo, otra limitación importante se debe a la gran concentración de toma de decisiones al inicio del ciclo de planificación. Decisiones que tienen que ver con las mencionadas prioridades geográficas y sectoriales, así como con la definición de los agentes, los instrumentos de financiación y las modalidades y tipos de cooperación. Si bien es necesario abordar algunas de estas decisiones en los momentos iniciales del ciclo de planificación, pareciera razonable que muchas de estas decisiones —que responden a debates en curso y no adecuadamente cerrados— pudieran aplazarse a momentos posteriores en los que se cuenta con mayor información. De esta manera, la planificación podría abordarse a través de procesos más permanentes, teniendo así capacidad de integrarse más información, fruto del diálogo y el análisis, en las propias decisiones de planificación.

Este planteamiento implica la necesaria superación no solo de ciclos de planificación circunscritos a cuatro años, sino también la lógica actualmente existente de concentración de las decisiones en las fases iniciales de los marcos de planificación. Por todo ello parece pertinente pensar nuevas lógicas de planificación que permitan a partir de procesos más amplios, participativos y permanentes, una mayor imbricación entre las decisiones instrumentales, que favorezcan una mayor capacidad de adaptación a una realidad compleja y permitan, en definitiva, avanzar hacia una planificación más estratégica.

Cuadro 5.1: Características de una planificación basada en Ámbitos Estratégicos.

Pasos fundamentales para un cambio en la lógica de planificación	Algunas características y rasgos de una planificación revisada
I. Abordar procesos de planificación centrados en los Ámbitos Estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos de planificación basados en diagnósticos amplios y sosegados a partir de análisis profundos y ejercicios de investigación. • Procesos de planificación más participativos, basados en diálogo estratégico. • Diálogo permanente, no sujeto a plazos estrictos ni a un marco instrumental previamente definido, que llevan a posponer debates o a cerrarlos en falso. • Mayor descentralización de la planificación (no desconexión ni autonomía).
II. Establecer una relación distinta entre la planificación y el diseño instrumental	<ul style="list-style-type: none"> • Una planificación en la que la definición de principios, prioridades y objetivos se imbrique con las decisiones de tipo instrumental: modalidades, instrumentos de financiación, participación, coordinación. • Una planificación mucho más acorde a las capacidades existentes.
III. Superar algunas lógicas que caracterizan a la planificación actualmente	<ul style="list-style-type: none"> • Una planificación que logra superar la lógica geográfica y sectorial (no así de las prioridades transversales). • Una planificación que logra superar la lógica Norte-Sur. • Una planificación basada en procesos constantes y en evolución, abierta y permanente.
IV. Articular los procesos de planificación en los Ámbitos Estratégicos a partir de un Marco de Referencia General de la Cooperación vasca	<ul style="list-style-type: none"> • Una planificación coherente con un marco de referencia que defina el modelo de desarrollo y los enfoques asumidos por la cooperación vasca. • Un marco de referencia que defina las grandes transformaciones que pretende impulsar la cooperación vasca. • Un marco de referencia que defina las prioridades transversales de la cooperación vasca. • Un marco de referencia que defina las principales orientaciones de la cooperación vasca. • Un marco de referencia que identifique los diferentes Ámbitos Estratégicos a través de los que articular el trabajo de la cooperación vasca.

Fuente: elaboración propia.

5.2.

Procesos de planificación centrados en Ámbitos Estratégicos

La propuesta de Ámbitos Estratégicos desde los que abordar de manera integrada los diferentes elementos de la política vasca de cooperación constituye una oportunidad para avanzar hacia ejercicios de planificación que permitan superar las lógicas planteadas. Lo hace al menos si se atiende a la necesidad de potenciar los aspectos más relevantes de la planificación, así como a la de superar las principales debilidades abordadas en los epígrafes anteriores. No en vano, uno de los rasgos más relevantes de la propuesta en torno a los Ámbitos Estratégicos es su naturaleza abierta y participativa. La planificación de la

cooperación debiera responder por lo tanto a la lógica participativa propuesta para estos ámbitos, lo que podría contribuir a un mayor nivel de apropiación de los resultados del proceso por parte de los diferentes agentes.

Junto al requisito de favorecer procesos participativos, una de las cuestiones más relevantes con las que debe cumplir la planificación es con la necesidad de abordar diagnósticos sosegados y un diálogo entre los agentes. Sin embargo, los procesos participativos de diagnóstico y diálogo se han visto a menudo demasiado constreñidos por la necesidad de finalizar en un documento final en un plazo dado, lo que ha llevado en numerosas ocasiones a aplazar algunos debates para fases posteriores así como a cerrar otros en falso. Los procesos participativos de diagnóstico y diálogo han visto también mermados sus resultados por la incapacidad de incidir en un marco instrumental en buena medida previamente definido.

Por esta cuestión es tan relevante abordar la planificación entendida como un proceso amplio y constante, en una suerte de planificación abierta y permanente en el marco de los diferentes Ámbitos Estratégicos. La propuesta de un proceso abierto y permanente no implica parálisis en el desarrollo de la política por falta de toma de decisiones. Más bien al contrario, implica una planificación más sensible a la realidad crecientemente compleja y cambiante —de ahí la importancia de la investigación y el papel del conocimiento en los diferentes Ámbitos Estratégicos—; una planificación más pegada a los debates en el seno de la cooperación vasca, a las capacidades y al aprendizaje generado por la práctica —de ahí la importancia de la composición y el marco de participación en los Ámbitos Estratégicos—; y una planificación con más capacidad de definir el marco de instrumentos de financiación más adecuado en cada Ámbito Estratégico —de ahí la importancia de imbricar la definición de las grandes líneas estratégicas con la identificación y el diseño de los instrumentos y mecanismos de financiación, gestión, participación y coordinación—.

Asimismo, los procesos de planificación adaptados a los Ámbitos Estratégicos permiten trascender la lógica de definición de prioridades geográficas y sectoriales ex ante. Esta lógica, así como la definición de las modalidades e instrumentos de financiación en cada caso, quedaría supeditada a la definición estratégica articulada a partir de criterios de pertinencia y de capacidades. Esta definición, como se ha planteado, estaría a su vez construida a través de los resultados de la investigación y el diálogo entre agentes en cada Ámbito Estratégico. De esta manera, la definición de qué hacer, cómo hacerlo (a través de qué agentes, qué capacidades y qué instrumentos) y dónde hacerlo, podría estar más orientada a lograr el vínculo tan relevante para la lógica de cambio estructural, entre los procesos endógenos y las dinámicas estructurales de carácter multinivel.

Podrán darse casos, dependiendo del tipo de Ámbito Estratégico del que se trate, en los que será pertinente una mayor focalización territorial y/o sectorial. En otros casos podrá ser más pertinente orientar el trabajo hacia el fortalecimiento de sujetos, instituciones o agendas, y en otros hacia el cambio en los patrones de producción y consumo, por poner tan solo algunos ejemplos. Lo verdaderamente relevante es que las decisiones sobre qué hacer, cómo hacerlo y dónde hacerlo sean tomadas sobre la base de un diálogo estructural-

rado y un amplio análisis de capacidades a partir de la estructura de trabajo en los Ámbitos Estratégicos (cuadro 5.2). Y es determinante, además, que estas decisiones puedan evolucionar a lo largo del propio proceso de planificación, y no solo al inicio de ciclos de cuatro años en los que se concentra buena parte de la toma de decisiones sin capacidad de procesar, asumir y concretar en planteamientos prácticos los aprendizajes generados a lo largo del periodo de vigencia de un determinado ciclo de planificación.

Todo ello lleva a concebir una planificación en el marco de los Ámbitos Estratégicos más coherente con los desafíos del contexto, con las capacidades propias y con el marco instrumental de la cooperación vasca.

Para ello, los objetivos de la cooperación, el marco de instrumentos de financiación, las modalidades y tipos de cooperación, el modelo de participación y la articulación interinstitucional no podrían ser definidos de manera cerrada en un ejercicio acotado de planificación y volcado en un documento de carácter general y cerrado para los siguientes cuatro años. Estas decisiones, por el contrario, deberían formar parte del propio proceso de planificación y poder evolucionar a lo largo de todo el periodo de trabajo en un Ámbito Estratégico.

Figura 5.1: Lógica de planificación en el marco de los Ámbitos Estratégicos.



Fuente: elaboración propia.

Se trata, por lo tanto, de un modelo de planificación basado en procesos y de carácter descentralizado, ya que muchas de las decisiones se podrían tomar de manera más coherente, ajustada a la realidad y a las propias capacidades, en el marco de los Ámbitos Estratégicos.

Una manera pertinente de abordar procesos de planificación más abiertos, de carácter permanente y con mayor capacidad de integrar los diferentes elementos es a partir de la estructura de trabajo propuesta para los Ámbitos Estratégicos. Este abordaje del proceso de planificación sería la guía fundamental para ir avanzando en los pasos necesarios en cada Ámbito Estratégico, a los que habrá que integrar las decisiones que se aborden en los diferentes elementos (cuadro 5.2).

5.2.1. La planificación en la estructura de trabajo de los Ámbitos Estratégico

El diálogo que debe guiar todo el trabajo en los Ámbitos Estratégicos encuentra en la planificación el elemento sobre el que ir asentando la toma de decisiones de manera integrada con el resto de los elementos de la cooperación vasca. Así, la planificación jugaría un papel fundamental en los diferentes ejes que componen la estructura de trabajo en los Ámbitos Estratégicos (cuadro 5.2).

Identificar qué se quiere y se puede hacer

La planificación, tal y como se concibe en la propuesta de Ámbitos Estratégicos, está llamada a delimitar, identificar y orientar las grandes líneas sobre las que ir tomando el resto de decisiones más instrumentales y operativas a lo largo de toda la estructura de trabajo.

Así pues, en este primer momento sería necesario contar con orientaciones y directrices para la generación de conocimiento básico. Si bien es cierto que, como se plantea en el siguiente capítulo, se propone crear un instrumento de investigación para este fin, es preciso contar con directrices previas para orientar este instrumento: para decidir qué dimensión, qué plazos y qué ritmos, en definitiva, qué papel, debe tener el conocimiento en la caracterización e identificación de los principales desafíos en los Ámbitos Estratégicos.

En segundo lugar, es preciso definir y poner en marcha un marco para el diálogo entre este conocimiento y los agentes de cooperación (así como otros agentes de desarrollo) con el fin de que ese diálogo dé lugar a la definición de las líneas que guiarán todo el trabajo en los Ámbitos Estratégicos.

Así mismo, en tercer lugar, también fruto de este diálogo entre conocimiento y agentes de cooperación y desarrollo, podría definirse un primer mapa de agentes favorecedores de las transformaciones necesarias en los ámbitos.

Si bien es cierto que ya en este primer eje están involucrados una amplia diversidad de actores, el impulso y liderazgo en esta primera fase de orientaciones y diálogo debería corresponder a la AVCD.

Hacerlo de manera cooperativa y coherente

En este segundo eje, también bajo el liderazgo de la AVCD, se concentran una buena parte de las decisiones en interacción con los diferentes elementos de la política, para ir sustanciando las acciones de la cooperación vasca.

Para ello es necesario, en primer lugar, dar continuidad al diálogo entre agentes y, a partir de la primera identificación de líneas y actores, establecer los objetivos a los que la cooperación trataría de dar respuesta. Dado que naturaleza de los Ámbitos Estratégicos los hace a estos inabarcables en su totalidad para las capacidades y los recursos de la cooperación vasca, es fundamental otorgar la importancia —tiempo, estructura y recursos— a integrar

Cuadro 5.2: el papel de la planificación en la estructura de trabajo de los Ámbitos Estratégicos.

Estructura de trabajo en los Ámbitos Estratégicos	Elemento: planificación	Implicaciones para otros elementos
I. Identificar qué se quiere y se puede hacer	<ul style="list-style-type: none"> • Orientación de la generación de conocimiento • Orientación del diálogo estratégico entre la investigación y los agentes de cooperación (y otros departamentos/políticas) • Identificación de líneas estratégicas en el Ámbito Estratégico • Definición de un mapa inicial de agentes “favorecedores” del cambio 	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de instrumento de investigación • Identificación de agentes favorecedores de los cambios en los Ámbitos Estratégicos y propuesta de un marco de participación • Propuesta de un grupo impulsor
I. Hacerlo de manera cooperativa y coherente	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de objetivos estratégicos • Definición de modalidades • Definición de capacidades • Definición de instrumentos de financiación • Definición del marco de participación • Definición de ámbitos de acción en materia de CPD 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de los instrumentos de financiación existentes y diseño de nuevos instrumentos • Incorporación de nuevos agentes • División del trabajo y complementariedad interinstitucional • Propuesta de un marco para colaboración interinstitucional e interdepartamental • Diseño de instrumentos en materia de CPD • Mecanismos de diálogo con agentes de otras políticas. • Articulación vertical para la CPD entre instituciones



DIÁLOGO ENTRE AGENTES EN EL MARCO DE CADA ÁMBITO ESTRATÉGICO

Fuente: elaboración propia.

en la definición de los objetivos el análisis de las modalidades y los tipos de cooperación más pertinentes, de las capacidades existentes (y potenciales), la definición de un mapa de agentes ajustado a estas decisiones y la disponibilidad de instrumentos de financiación, así como la posibilidad de generar otros nuevos.

En definitiva, el papel de la planificación sería definir y posibilitar el marco —es decir, el modelo de participación, el sistema de toma de decisiones, la estructura, y el calendario— para hacer posible, orientar y soportar todo este trabajo.

Así mismo, el papel de la planificación consistiría en señalar el marco para el potencial trabajo en materia de CPD en cada Ámbito Estratégico. Fruto del conocimiento generado en el primer eje podrían tomarse decisiones sobre qué otras políticas, instituciones, agendas o sectores son determinantes para generar las transformaciones que demandan los Ámbitos Estratégicos.

En este sentido, para la mirada amplia que debe asumir un marco de planificación, sería importante integrar a estas decisiones los pasos que se vayan dando en una hoja de ruta para la CPD en Euskadi. De manera inversa, es necesario también identificar mecanismos para alimentar esta hoja de ruta a partir del trabajo avanzado en los Ámbitos Estratégicos en materia de CPD.

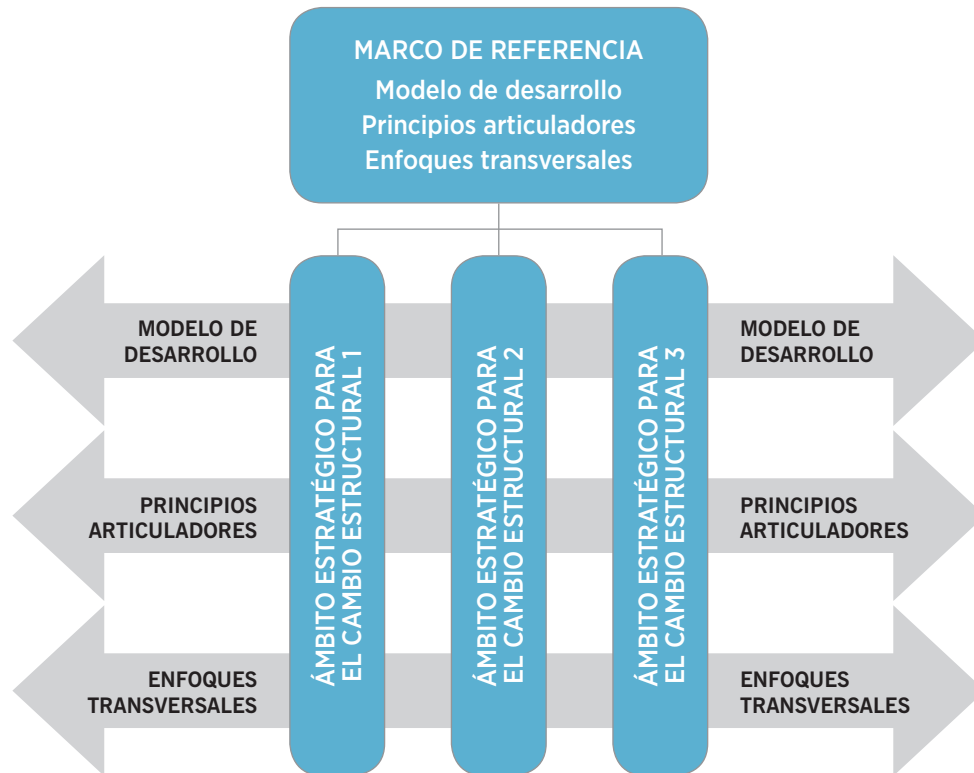
Ahora bien, como se planteó en el capítulo anterior dedicado a exponer los Ámbitos Estratégicos, no sería adecuado plantear un funcionamiento autónomo y desconectado en cada uno de ellos. Más bien al contrario, conviene señalar que los diferentes ámbitos son constructos analíticos de utilidad para orientar la acción política que están atravesados por numerosas interdependencias³, razón por la que deben ser permeables entre sí y coherentes con el marco general —con las lógicas, los principios, los objetivos, los enfoques— de la cooperación vasca.

Por esta razón, entre otras, es absolutamente necesaria la existencia de un marco de referencia general de la cooperación vasca —en la línea de los actuales capítulos doctrinales del Plan Estratégico y Director— que enmarque a todos los Ámbitos Estratégicos. En este marco de referencia podría definirse el modelo de desarrollo y los enfoques asumidos por la cooperación vasca, los principios orientadores, las grandes transformaciones que pretende impulsar, las prioridades transversales, y aglutinar así las principales orientaciones de la cooperación vasca. El marco podría también presentar los Ámbitos Estratégicos a través de los que articular el trabajo de la cooperación vasca para el impulso del modelo de desarrollo asumido y el logro de las transformaciones planteadas.

En definitiva, esta propuesta tiene como aspiración fundamental desarrollar el potencial de la planificación, así como reducir en la medida de lo posible las limitaciones que actualmente acusa la planificación en la cooperación en Euskadi. Se trata, por lo tanto, de una

³. Por ejemplo, la existencia del modelo dominante de producción y consumo insostenible social y ambientalmente afecta a la centralidad de los Ámbitos Estratégicos del "Impulso de una economía solidaria, redistributiva y basada en la justicia social" y de la "Equidad de género, empoderamiento de las mujeres y sostenibilidad de la vida".

Figura 5.2: Esquema planificación basada en Ámbitos Estratégicos.



Fuente: elaboración propia.

propuesta que persigue el desarrollo de un modelo de planificación más descentralizada, dinámica e integradora que contribuya a fortalecer a la cooperación vasca.

Se trata, no obstante, de un marco exigente en términos de participación, que demandará un diálogo estructurado y no exento de dificultades, tensiones y confrontaciones, así como de una mayor racionalización y ampliación de las capacidades, de los agentes y las modalidades de cooperación, y de una revisión del marco de instrumentos de financiación, del modelo de participación y de mayores esfuerzos en materia de articulación interinstitucional.

Capítulo VI

Hacia una revisión del marco de participación de la cooperación vasca

Toda revisión de la cooperación vasca interpela de manera directa a su marco de participación. La propuesta de trabajo en los Ámbitos Estratégicos gravita en torno al diálogo estructurado entre agentes. Por ello, para que esta propuesta pueda tener recorrido, este diálogo, guiado por el proceso de planificación y orientado a la toma de decisiones en los diferentes elementos de la cooperación vasca, deberá contar con un marco de participación que lo posibilite. Un marco sólido, plural y dinámico, con una estructura y un modelo de participación adecuados a las características y demandas de los Ámbitos Estratégicos. Y un marco capaz de ampliar las capacidades de sus agentes y de promover su papel en la política de cooperación. Un marco de participación que, en definitiva, amplíe el campo de acción de la cooperación vasca y su potencial transformador.

En el segundo capítulo de este trabajo se analizaba el modelo de participación de la cooperación vasca y de algunos de sus elementos fundamentales. Fruto de aquel análisis, y ante los desafíos que presentan problemas del desarrollo cada vez más complejos y en coherencia con la propuesta de revisión de la cooperación en el marco de los Ámbitos Estratégicos, se abordan en este capítulo algunos desafíos que presenta el marco de participación de la cooperación vasca.

Uno de los elementos que definen el modelo de participación que ha ido desarrollando la cooperación vasca, como se señaló entonces, es una marcada orientación hacia la implementación, en detrimento de la participación en otros espacios. Esta orientación genera un desequilibrio limitante del potencial de la cooperación vasca y sus agentes. Frente a ello, el desafío fundamental de la revisión del modelo de participación en este trabajo consiste en aportar elementos para el reequilibrio de la participación en los diferentes momentos de construcción y desarrollo de la política pública de cooperación internacional. Todo ello con el objetivo de contribuir a superar el actual carácter instrumental del modelo de participación de la cooperación vasca, para avanzar hacia uno más estratégico y presente a lo largo de todo el ciclo de la política. Esta ampliación del carácter de la participación contribuiría, con toda probabilidad, a ampliar el marco de acción y las posibilidades de respuesta de la cooperación ante los problemas del desarrollo.

Conviene señalar con claridad que este no es un planteamiento cuestionador del papel de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la política de cooperación, por lo que en ningún caso debiera entenderse esta reflexión en ese sentido. Más bien al contrario, a lo que apunta este análisis es a una necesaria revisión de este papel para lograr que la participación de la sociedad civil pueda ser más determinante en esta política, aunque ello pueda llevar asociada una pérdida de peso en la ejecución de intervenciones.

Así pues, este desafío en torno al modelo de participación debe conducir a actuar en diferentes direcciones. El presente capítulo pretende ofrecer algunas reflexiones para ello.

En primer lugar a partir de ideas acerca del marco de participación general centradas en el CVCD. Y en segundo lugar, y de manera más extensa y propositiva, a partir de las implicaciones que los Ámbitos Estratégicos tienen para el marco de participación y los agentes de la cooperación vasca.

6.1.

Algunas ideas sobre el marco general de participación

Las ideas que se exponen a continuación sobre el marco general de la participación de la cooperación vasca se centran en el Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo (CVCD), en tanto que principal órgano de consulta y piedra angular del marco de participación de la cooperación vasca.

El análisis planteado en el capítulo segundo muestra con claridad la necesidad de revisar el funcionamiento del CVCD. Varios son los desafíos que justifican esta necesidad: mayores capacidades para su gestión, más operatividad y capacidad de profundizar en debates relevantes para la cooperación vasca, aumento de su papel estratégico y capacidad de orientar decisiones, superación de la actual lógica de diálogo instrumental, mayor integridad y aumento de la flexibilidad, entre otras cuestiones.

El propio Plan Estratégico y Director del Gobierno Vasco apunta que es necesaria esta revisión para responder al objetivo del fortalecimiento de los agentes vascos. En concreto, el Plan señala la necesidad de fortalecer, asentar e impulsar el CVCD para que este pueda ser determinante para abordar los objetivos marcados en el propio Plan (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 75). Así mismo, la Coordinadora de ONGD también ha señalado la necesidad de revisar el funcionamiento del consejo, para lo que ha planteado una serie de propuestas entre las que destaca la elaboración de un reglamento para el CVCD que regule su funcionamiento¹.

Resultado de esta necesidad, y en respuesta a la demanda de la Coordinadora de ONGD, la AVCD se encontraba preparando en la fecha de elaboración de este informe: un borrador de reglamento para el funcionamiento del CVCD.

A continuación se plantean algunas reflexiones que podrían alimentar el proceso de revisión del funcionamiento del CVCD:

Medidas para un mejor funcionamiento del CVCD

Un requisito importante para la mejora del CVCD y la ampliación de su papel en la política de cooperación es la dotación de mayores capacidades para la gestión, coordinación e impulso de su actividad. Para ello, dos elementos podrían cobrar especial interés.

¹. Véase al respecto el documento "Propuestas sobre el funcionamiento del Consejo Vasco de Cooperación" elaborado por la Coordinadora de ONGD de Euskadi, disponible en <http://www.elankidetza.euskadi.eus/informacion/consejo-vasco-de-cooperacion/x63-content7/es/>

². Diciembre de 2016.

- Aumento de las capacidades de gestión, coordinación y desarrollo de la actividad del CVCD

El primero tiene que ver con la dedicación de recursos materiales y humanos específicos para ello. La amplitud de temas estratégicos, de procesos en marcha, de agentes partícipes y el calendario de reuniones justificarían con creces esta decisión. Una posible fórmula para ello podría ser la liberación de personal de la estructura de la AVCD para realizar esta función. Sin embargo, la limitación de capacidades y los límites administrativos para ampliar la estructura de la AVCD desaconsejan esta fórmula en el corto y medio plazo. Frente a esta fórmula, la creación de una secretaría técnica específica para la dinamización, coordinación e impulso del trabajo en el CVCD podría resultar una fórmula más adecuada.

La creación de esta secretaría aportaría una contribución importante a mejorar algunos de los aspectos formales que actualmente limitan y dificultan el trabajo en el CVCD, como la ausencia de un calendario orientativo de trabajo, la mejora y antelación en el envío de documentación necesaria para trabajar los diferentes temas, o la existencia de una comunicación más fluida y un mayor intercambio de información en relación a la agenda de trabajo en el CVCD.

Pero la figura de esta secretaría técnica no debiera limitarse tan solo al apoyo a aspectos formales. Su creación y puesta en marcha sería una oportunidad también para el potencial del CVCD, ya que podría dar una mayor proyección y continuidad a los temas tratados en este, lograr una mayor articulación y coordinación entre debates, procesos e iniciativas que presentan numerosas interdependencias, y que de manera inercial no acaban por converger. Y la secretaría, técnica podría, así mismo, asistir, dinamizar y coordinar a los diferentes grupos de trabajo que se pudieran impulsar en el seno del CVCD³. Por último, sería deseable que esta secretaría técnica pudiera dotarse de capacidades analíticas para impulsar, acompañar o elaborar informes estratégicos para la cooperación vasca, tal y como se contempla entre las funciones del CVCD (Gobierno Vasco, 2008c).

Un segundo elemento importante para impulsar la actividad del CVCD consiste en la creación de grupos de trabajo para temáticas específicas. Si bien es cierto que el Decreto 158/2008 de creación del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo abre la posibilidad de creación de comisiones, esta fórmula aun no ha sido explorada.

La existencia del pleno del CVCD, dada su amplitud y las características mencionadas en el segundo capítulo de este trabajo, supone una garantía en términos de participación y representación, pero ofrece, tal y como reconoce la totalidad de agentes, muy poca capacidad operativa para avanzar en debates y discusiones sobre temáticas concretas que puedan ser de especial interés para la cooperación vasca. Es conveniente por ello explorar la opción de la creación de grupos de trabajo específicos, si bien es cierto que esta debe ser una decisión tomada sobre la base de la necesidad y la pertinencia, y acompañada de medidas para garantizar la sostenibilidad de su trabajo. Es decir, debería evitarse la creación de grupos de manera forzada o no suficientemente justificada, al tiempo que procurarse que los grupos que se impulsen cuenten con garantías y apoyo para desarrollar su trabajo. En este sentido, la creación de una secretaría técnica en el

³. Como se verá más adelante, esta última cuestión es muy importante para el trabajo en los Ámbitos Estratégicos.

CVCD sería un soporte imprescindible para estos grupos o comisiones.

Es especialmente pertinente la creación de grupos de trabajo en el CVCD en respuesta a agendas y temas que sean de especial importancia, que exijan un acompañamiento prolongado y un importante grado de profundización, o que demanden de elaboración de informes para la mejor toma de decisiones, entre otras cuestiones. En este sentido, la propuesta de Ámbitos Estratégicos podría ser un criterio pertinente para la creación de grupos de trabajo que sean el nexo de articulación entre el espacio de participación general de la política vasca de cooperación, el CVCD, y el trabajo en el marco de los Ámbitos Estratégicos.

Sobre la posible creación de estos grupos o comisiones, la normativa del Consejo plantea que estas comisiones deben respetar el carácter mixto y paritario, institucional y social, del pleno del Consejo (Gobierno Vasco, 2008c). Sin embargo, en función de la naturaleza, complejidad y exigencia de conocimiento profundo en muy diferentes campos de los posibles temas a tratar, sería pertinente la posibilidad de contar con personas, organizaciones o instituciones que, sin representación en el pleno del Consejo, pudieran formar parte de estos grupos de trabajo.

- Revisión de la composición del CVCD

Junto a la dotación de mayores capacidades para la gestión, coordinación e impulso de su actividad, otro requisito relevante para la mejora del CVCD y la ampliación de su papel en la política de cooperación es la revisión de su composición. Un órgano que pretende ser determinante en una política llamada a jugar un papel cada vez más integral y decisivo en un enfoque de desarrollo en el conjunto del Gobierno y la sociedad vasca no debería seguir siendo un espacio inaccesible para aquellos agentes que, sin participar en las políticas de cooperación, juegan un papel clave en la promoción del desarrollo. La composición y naturaleza sectorial que tiene en la actualidad el CVCD podría dar paso a una composición más amplia y diversa, lo que no implica revisar, si no hay deseo y necesidad sobre ello, el carácter paritario entre administración y sociedad civil. Sería importante que una futura revisión de la composición del CVCD se hiciera eco del debate abierto en el seno de la cooperación en torno a los agentes de cooperación, así como la identificación de algunos criterios que pudieran acompañar la incorporación de personas, organizaciones o instituciones.

Dos elementos al menos podrían ser tenidos en cuenta en la identificación de estos criterios. Uno de ellos remite a la pertinencia de incorporar la generación de conocimiento a los debates estratégicos de la cooperación vasca. Resulta llamativo que las universidades, centros y grupos de investigación e investigadores/as y otros agentes de conocimiento que investigan sobre los temas de los que se ocupa la cooperación vasca no formen parte de sus debates. Es esta una pérdida de oportunidad que debilita a la cooperación vasca y frente a la que la propuesta de Ámbitos Estratégico trata de ofrecer respuestas. Por esta razón, la incorporación de agentes dedicados a la generación de conocimiento desde la investigación sería un elemento a tener en cuenta en una futura revisión de la composición del CVCD.

El segundo elemento, también en clave de ampliación de la perspectiva de las miradas y voces del CVCD, podría considerarse la incorporación de personas, organizaciones o instituciones con un contrastado conocimiento y experiencia de trabajo en los ámbitos que constituyen los actuales enfoques transversales de la cooperación vasca.

• Priorización de los debates estratégicos en el CVCD

Por último, un tercer requisito para la mejora y ampliación del papel del CVCD consistiría en tomar medidas para rearmarlo estratégicamente como espacio para la construcción de la política. Como se ha señalado, diferentes análisis plantean que es un espacio que, tanto por su propia naturaleza como por su funcionamiento, cumple labores a menudo informativas y está sujeto a inercias instrumentales (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2011; Unceta et al., 2012), lo que impide al CVCD desarrollar sus funciones más estratégicas.

Una opción para avanzar en esta dirección sería la separación de espacios (o la creación de nuevos espacios) para abordar temas específicos de carácter bilateral e instrumental entre algunos de los agentes del CVCD. Este planteamiento es pertinente para el diálogo entre la AVCD y el tejido asociativo, que a menudo acaba acaparando buena parte de los debates, las preocupaciones y el tiempo en el CVCD.

Esta propuesta persigue fortalecer el CVCD como espacio de discusión, negociación, deliberación, y también confrontación, para la construcción de la política de cooperación. Por esta razón se podría explorar la creación de un espacio diferenciado y ad hoc para el tratamiento de cuestiones que puedan afectar a un determinado agente, transparente y democrático, que al tiempo que permita abordar asuntos de interés para un determinado colectivo, no reste oportunidades para un diálogo estratégico al pleno del Consejo y pueda liberarlo de determinados debates.

Cuadro 6.2: *Medidas para un mejor funcionamiento del CVCD.*

Propuestas generales	Medidas concretas
Aumento de las capacidades de gestión, coordinación y desarrollo de la actividad del CVCD	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de una secretaría técnica para la dinamización, coordinación e impulso de la actividad del CVCD: <ul style="list-style-type: none"> Contribución a mejorar aspectos formales (calendario de trabajo, documentación e intercambio de información). Contribución a mejorar aspectos estratégicos: <ul style="list-style-type: none"> – Proyección y continuidad de temas – Articulación y coordinación de procesos e iniciativas – Análisis y apoyo a realización de informes – Asistencia, dinamización y coordinación de grupos de trabajo • Creación de grupos de trabajo <ul style="list-style-type: none"> – A partir de criterios de pertinencia – Con el soporte necesario para garantizar la sostenibilidad de su trabajo – Diversos y flexibles en su composición

Revisión de la composición del CVCD	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación a otros agentes de desarrollo • Posibles criterios para su ampliación: <ul style="list-style-type: none"> - Incorporación de “agentes de conocimiento” - Incorporación de agentes con un contrastado conocimiento en los enfoques transversales de la cooperación vasca
Priorización de los debates estratégicos en el CVCD	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de espacios diferenciados ad hoc para el tratamiento de cuestiones que puedan afectar a un determinado agente • Superación de dinámicas instrumentales

Fuente: elaboración propia.

Todas estas propuestas, orientadas a reforzar el papel del CVCD, apuntan hacia un modelo de participación más determinante y más equilibrado, en el que los aspectos instrumentales no acaparen buena del espacio para la participación.

Ahora bien, además de sugerir orientaciones para la mejora del funcionamiento del CVCD, es necesario recordar que, como se señaló en el segundo capítulo, algunas de las limitaciones de este órgano se deben a su propia naturaleza y no es posible abordarlas a partir de reformas parciales o mejoras de su funcionamiento. No obstante, se trata de limitaciones que también tienen que ver con las expectativas y la proyección que las diferentes visiones y percepciones expresan sobre este órgano. En este sentido, más que la reforma del CVCD pareciera que el refuerzo del marco de participación de la cooperación vasca pasaría por la creación de espacios complementarios de participación que potenciaran una participación más amplia y estratégica, y que fueran espacios adecuados para la generación de capacidades. Precisamente en esta línea se enmarca la propuesta de trabajo en los Ámbitos Estratégicos.

6.2.

El marco de participación en los Ámbitos Estratégicos

Junto a la participación en la definición, el seguimiento y el desarrollo de las principales orientaciones en el marco de participación general, la propuesta basada en Ámbitos Estratégicos pretende contribuir a equilibrar un modelo de participación excesivamente orientado hacia la lógica de la gestión de la política de cooperación.

Si en el capítulo anterior se ha abordado cómo la planificación constituye el hilo conductor sobre el que tomar las decisiones más relevantes en los Ámbitos Estratégicos, y en el siguiente se presenta al marco de instrumentos de financiación como una de las vías para materializar estas decisiones, a continuación se plantea cómo el marco de participación es el elemento fundamental para tejer todo el entramado de decisiones generadas en el proceso de diálogo entre los agentes de la cooperación vasca.

Ahora bien, las diferentes características de los Ámbitos Estratégicos impiden una definición ex ante de un marco de participación válido para todos ellos dadas las diferentes características de estos. No obstante, sí se pueden plantear, aunque sea de manera muy esquemática, elementos para un marco común a todos ellos. Elementos que tienen que ver con la organización y la mecánica para el diálogo y la toma de decisiones, con la composición y el grado de implicación de los diferentes agentes, y con las capacidades y el papel estratégico de los diferentes agentes.

6.2.1. Decisiones sobre el marco de participación en la estructura de trabajo de los Ámbitos Estratégicos

Una de las principales características de los Ámbitos Estratégicos es que se proponen como un espacio y un proceso de diálogo y toma de decisiones para el logro de objetivos de desarrollo. Son por lo tanto espacios y procesos que demandan una estructura y un modelo organizativo adaptado a dicho diálogo y que permitan la toma de decisiones orientadas al logro de los objetivos.

Para concretar esta estructura y modelo de trabajo —es decir, este marco de participación— es necesario un diseño inicial que posteriormente pueda ser revisado, reforzado y ampliado en función de las necesidades específicas de cada Ámbito Estratégico. Es decir, un diseño concreto pero flexible que, al menos, exige tomar decisiones sobre tres elementos en una fase inicial:

- Combinación de formalidad y flexibilidad

La propuesta de trabajo en Ámbitos Estratégicos conlleva tanto la necesaria implicación de los agentes en un marco de trabajo estructurado como un adecuado diseño, suficiente estructura y recursos, y un plan de trabajo orientativo. Se trata, por lo tanto, de una propuesta que precisa de un marco formal de participación con una vinculación orgánica con el marco institucional de la política de cooperación.

Sin embargo, junto a esta necesidad, dada la naturaleza de los Ámbitos Estratégicos, la participación en ellos debería, en primer lugar, ser suficientemente flexible como para contar también con espacios menos formales y reglados. Ello favorecería la presencia de agentes que podrían ser claves para los objetivos de un determinado Ámbito Estratégico, pero cuya cultura de trabajo, o su interés, no encaja en fórmulas institucionalizadas de participación. En este caso la casuística puede ser muy diversa e incluir tanto a movimientos sociales como a organizaciones de base, colectivos determinados (campesinado, colectivos profesionales, defensores/as de derechos humanos, colectivos feministas, ecologistas, plataformas ciudadanas...) o personas a título individual, entre otras posibilidades.

En segundo lugar, el marco de participación en los Ámbitos Estratégicos debería ser suficientemente ágil en la toma de decisiones que podrían demandar las diferentes fases de los Ámbitos Estratégicos. Para ello será necesario contar con capacidad ejecutiva y con mecanismos ágiles de toma de decisiones.

Y en tercer lugar, aunque por su formalidad algunos de los rasgos de este marco deberían estar definidos desde un inicio, no debería esto actuar en detrimento de la apertura a posibles revisiones, adaptaciones y ampliaciones a lo largo de todo el proceso de trabajo en los Ámbitos Estratégicos.

- El modo de vinculación con el CVCD

Un segundo elemento sobre el que convendría tomar decisiones en el diseño del marco de participación en los Ámbitos Estratégicos es el modo en que se vincula institucionalmente con el sistema de cooperación y, de manera más concreta, con el espacio de participación general de la política vasca de cooperación, el CVCD.

Varias son las opciones en este sentido y sería necesario estudiar y debatir sobre la idoneidad de las diferentes posibilidades. Una posible sería que el marco de participación fueran las comisiones de trabajo contempladas en la normativa del CVCD (Gobierno Vasco, 2008c), y otra diferente que el marco de trabajo se generara como un espacio de trabajo diferente. En cualquier caso, la presencia de una persona (o varias) vinculada a la AVCD como responsable(s) del grupo de trabajo y la presencia de la Secretaría Técnica del CVCD (en caso de que se decidiera crear esta figura) podrían ser tanto el espacio de dirección y coordinación del marco de participación, como el mecanismo de vinculación con el CVCD y el marco institucional de la cooperación vasca.

Lo verdaderamente relevante en este caso, más allá de la fórmula concreta, es acertar con el modo de vinculación que mejor pueda contribuir a lograr la coherencia, complementariedad, coordinación y sinergias tanto entre los marcos de participación de los diferentes Ámbitos Estratégicos entre sí, así como los de cada uno de ellos y el CVCD.

- El sistema de toma de decisiones

En tercer lugar, sería necesario que este primer diseño concretara un sistema de toma de decisiones. Si bien es cierto que la política de cooperación de cooperación del Gobierno Vasco es una política pública con su propio sistema de toma de decisiones ya establecido, sería conveniente por un lado lograr la mayor permeabilidad respecto a las decisiones que pudieran emanar del marco de participación de los Ámbitos Estratégicos y, por otro, fijar un sistema de decisiones en el marco de participación de los Ámbitos Estratégicos lo más receptivo posible al diálogo generado en su seno.

- La composición inicial

Una decisión que, aunque abierta a lo largo de todo el proceso, sería necesario perfilar en esta primera fase es la definición de la composición de lo que podría ser un “grupo impulsor” del marco de participación en los Ámbitos Estratégicos. La composición de estos grupos podría partir de una propuesta inicial de la AVCD y terminar de definirse en el seno del CVCD.

Sería fundamental que la composición inicial de este grupo garantizara la base para una adecuada caracterización de los Ámbitos Estratégicos. Para ello, sería necesaria la presencia tanto de personal de la AVCD como de la secretaría técnica del CVCD (AVCD-ST) (siempre que se considerara pertinente su creación). Además de su labor de dirección, coordinación e impulso inicial, su participación sería clave para informar y fijar los debates en el marco de la política de cooperación.

Junto a la participación de la AVCD, sería necesaria la participación de agentes de conocimiento. La expresión “agentes de conocimiento” hace referencia a personas, organizaciones o instituciones caracterizadas por una amplia trayectoria de trabajo en materia de investigación y generación de conocimiento en torno a las temáticas que componen los Ámbitos Estratégicos. No sería por lo tanto la lógica de representación de la institución universitaria el criterio más pertinente para identificar a los actores de conocimiento en los Ámbitos Estratégicos, sino su capacidad y experiencia investigadora, independientemente de que se trate o no de agentes universitarios. Se trataría de preguntarse, en el caso hipotético de hablar del “Ámbito Estratégico de la equidad de género, empoderamiento de las mujeres y sostenibilidad de la vida”, quién está investigando sobre esta cuestión, qué investigadores/as, grupos de investigación, institutos de investigación, departamentos de universidad, organizaciones sociales u otros agentes, están investigando desde diferentes disciplinas sobre feminismo, sobre visiones alternativas de la economía, de la organización social, sobre la equidad de género en las políticas públicas..., por poner tan solo algunos ejemplos. Y se trataría también de afirmar que la cooperación internacional no puede prescindir de los agentes de conocimiento que analizan la realidad desde todas esas, y muchas otras, perspectivas.

Sería imprescindible en tercer lugar la participación de la sociedad civil en el grupo impulsor de los Ámbitos Estratégicos. Para ello, habría que definir un criterio de inclusión que pudiera combinar la representatividad de las organizaciones, la experiencia de trabajo en los aspectos relevantes para un determinado ámbito y el interés de las organizaciones en participar en este marco.

Junto a estos agentes, sería necesaria la participación de otros agentes tanto de otros departamentos o instituciones del Gobierno Vasco como de otras administraciones vascas que, igualmente por criterios de pertinencia e interés, pudieran aportar elementos para la caracterización de los Ámbitos Estratégicos y sentar las bases para una potencial colaboración interdepartamental e interinstitucional. En este sentido, si bien es cierto que esta propuesta es por necesidad abierta y flexible, esta composición inicial debería tratar de ser lo más coherente posible con la lógica de cambio estructural, de integralidad, de universalidad, colectiva, multinivel y solidaria. Para ello, algunas decisiones son importantes ya en esta primera fase, como la incorporación de agentes que tanto por su ámbito temático como por su grado de responsabilidad institucional pudieran ser claves en la toma de decisiones de cara al trabajo en materia de CPD en el marco de los Ámbitos Estratégicos, así como para la búsqueda de marcos de colaboración institucional.

Una vez definidos, aunque se preliminarmente, estos elementos, podría avanzarse en la definición del marco de participación en la estructura de trabajo de los Ámbitos Estratégicos.

Identificar qué se quiere y se puede hacer

El primer eje de los Ámbitos de Trabajo está concebido para caracterizar el Ámbito Estratégico, identificar posibles líneas de trabajo y definir un mapa inicial de agentes favorecedores de los cambios necesarios para responder ante los problemas del desarrollo y sus causas en el marco específico de un ámbito. Esta identificación debería ser el resultado del diálogo entre los agentes de conocimiento y los agentes de cooperación, junto al resto de agentes involucrados en ese primer grupo impulsor.

Es preciso por lo tanto en este eje continuar dando pasos en la definición de la mecánica y composición del marco para articular este diálogo. En cuanto a la mecánica, este eje, debiera responder a dos necesidades del marco de participación.

En primer lugar la puesta en marcha del instrumento de investigación⁴ y la discusión a partir de sus resultados, en el marco del grupo impulsor, para la caracterización de los Ámbitos Estratégicos y la definición de las líneas estratégicas y el mapa de agentes favorecedores de los cambios.

En segundo lugar, la definición de un calendario inicial y orientativo con una hoja de ruta para la puesta en marcha del trabajo en el Ámbito Estratégico. La elaboración de esa hoja de ruta debería contar con los resultados de la investigación, lo que implica un diálogo desde los inicios del proceso de investigación imbricado con los procesos de toma de decisiones.

Esta hoja de ruta inicial, además de perfilar la caracterización del Ámbito Estratégico y las líneas y agentes para el cambio, debería dar un paso más en la definición de los elementos iniciados en la fase inicial: una mayor definición del grado de formalidad y las características del marco de participación, una definición más clara del modelo de vinculación con el CVCD, del sistema de toma de decisiones y de la composición. Se trata de decisiones relevantes que marcarán el potencial del trabajo en los Ámbitos Estratégicos, y sobre las que a medida que avance el proceso habrá mayor claridad y mejores criterios para asumir, razón por la que conviene ir acompañándolas en la medida de lo posible al propio proceso.

En cuanto a la composición del marco de participación, si bien es cierto que dependerá sustancialmente de la naturaleza y el desarrollo de cada Ámbito Estratégico, esta primera fase podría dar lugar a una primera ampliación del grupo impulsor a partir de los resultados de investigación que marcarán el mapa de agentes favorecedores del cambio.

⁴ Véase apartado 7.3.1 "Las decisiones sobre los instrumentos en la estructura de trabajo de los Ámbitos Estratégicos" del siguiente capítulo.

Las decisiones sobre la mecánica y la composición deberán lógicamente ser coherentes. Así, el grado de formalidad, los procesos de toma de decisiones, la asiduidad de los encuentros, las cargas de trabajo..., en definitiva, las decisiones sobre el marco de participación, deberán adaptarse a las características de los agentes de un Ámbito Estratégico y deberán garantizar la continuidad en el siguiente eje.

Hacerlo de manera cooperativa y coherente

El grupo de trabajo resultante del eje anterior, bajo la dirección y coordinación de la AVCD-ST, debería adaptarse y desarrollar una mecánica de trabajo para desarrollar las siguientes funciones previstas en este segundo eje de trabajo:

a. Definición y concreción de los objetivos para el Ámbito Estratégico

Las decisiones en torno a la definición de los objetivos serán necesariamente algunas de las decisiones más relevantes para el desarrollo de los Ámbitos Estratégicos. Por ello deberán estar muy determinadas por los resultados de los estudios e investigación, así como por la visión de los agentes participantes en el Ámbito Estratégico, de ahí la importancia del diálogo entre los agentes de conocimiento y los agentes de cooperación, además del resto de agentes participantes.

b. Análisis y establecimiento de las capacidades y las modalidades y tipos de cooperación

Junto a las decisiones sobre los objetivos estratégicos, en este eje deberán definirse las modalidades y tipos de cooperación y las capacidades necesarias para responder a los objetivos. Este análisis y definición de modalidades y capacidades debería combinar la capacidad de respuesta a dichos objetivos con la realidad de la cooperación vasca, pero teniendo en cuenta también el potencial desarrollo de capacidades que esta encierra. Es decir, debería definir con la mayor claridad posible con qué modalidades de cooperación se van a perseguir qué objetivos, con qué tipos de cooperación —directa o indirecta—, con qué capacidades cuenta la cooperación vasca para ello, qué otras capacidades se pueden generar —lo que contribuirá a definir los instrumentos específicos para el fortalecimiento de capacidades—. Además, será necesario también en esta fase identificar qué otras capacidades necesarias para cumplir con los objetivos estratégicos se pueden añadir con la incorporación de nuevos agentes, lo que contribuirá a enriquecer el marco de participación, constituyendo así un segundo momento para la ampliación del mapa de agentes.

Aunque se plantean aquí de manera diferencia, por razones expositivas, no pueden entenderse estas dos funciones como diferenciadas o a partir de una lógica secuencial. La definición de objetivos no puede hacerse de manera desconectada del análisis de capacidades y modalidades, sino que las decisiones en uno y otro espacio deben ser coherentes.

c. Desarrollo del marco de instrumentos de financiación para el cumplimiento de los objetivos estratégicos

A partir de las funciones anteriores, y en este caso sí de manera secuencial, sería el momento de definir el marco de instrumentos de financiación más adecuado a los objetivos estratégicos, las modalidades y las capacidades existentes⁵.

El planteamiento de este trabajo, basado en la revisión de la cooperación vasca para una mayor capacidad de transformación a partir de las lógicas que amplían el marco de acción y el trabajo en Ámbitos Estratégicos, encuentra un desafío importante en la construcción de una mirada integral sobre el desarrollo humano y sostenible en el conjunto de la acción política en Euskadi.

Esta apuesta por la integralidad a partir de una mayor coherencia de las políticas con el desarrollo encuentra una oportunidad en los Ámbitos Estratégicos para articular espacios de encuentro, de análisis, diálogo y propuesta para avanzar en materia de CPD. Dos son los momentos clave para aprovechar convenientemente este espacio de oportunidad: el planteamiento inicial de la composición del grupo impulsor de cada Ámbito Estratégico y la apertura de este grupo a otros agentes en el presente eje.

Desde el punto de vista de la participación, este planteamiento tiene en este eje dos implicaciones fundamentales. En primer lugar demanda una presencia real de personas clave de departamentos e instituciones del Gobierno Vasco en los procesos de diálogo en los ámbitos. Esta tendrá que ser una participación con un carácter más selectivo que representativo de los diferentes departamentos, porque exige una implicación real de aquellos departamentos e instituciones directamente interpelados por los objetivos de un determinado Ámbito Estratégico. Es decir, esta propuesta no se puede construir exclusivamente por parte de los agentes de la política de cooperación.

En segundo lugar, este planteamiento podría tener implicación en la construcción de una futura hoja de ruta y marco institucional para la CPD, en la que sería pertinente que hubiera una representación de los Ámbitos Estratégicos.

6.2.2. Fortalecimiento de las capacidades y el papel de los agentes en los Ámbitos Estratégicos

Para que la propuesta basada en Ámbitos Estratégicos pueda desarrollar todo el potencial que encierra, exigirá importantes recursos y capacidades a los agentes de la cooperación vasca. Por esta razón, una de las claves de esta propuesta reside en la dedicación de espacios para el análisis de capacidades, así como para la orientación de estas a los objetivos, además de la atracción y generación de nuevas capacidades. Es necesario por ello reflexionar sobre las implicaciones del modelo de cooperación vasca en las capacidades de sus agentes. Tanto sobre el efecto que ejerce el actual modelo en las capacidades de los agentes de la cooperación vasca, como las capacidades que un modelo de participación más equilibrado y estratégico demandarían.

⁵ Véase apartado 7.3.1 "Las decisiones sobre los instrumentos en la estructura de trabajo de los Ámbitos Estratégicos".

Cuadro 6.2: Decisiones sobre el marco de participación en la estructura de trabajo de los Ámbitos Estratégicos.

Estructura de trabajo en los Ámbitos Estratégicos	Elemento: planificación	Implicaciones para otros elementos
Fase previa	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño inicial del marco de participación: <ul style="list-style-type: none"> - Definición del grado de formalidad del marco de participación - Definir el modo de vinculación con el CVCD - Definir el sistema de toma de decisiones - Definir la composición inicial y creación de un grupo impulsor 	
I. Identificar qué se quiere y se puede hacer	<ul style="list-style-type: none"> • Profundización en el diseño del marco de participación para: <ul style="list-style-type: none"> - Articulación del diálogo entre agentes de conocimiento y agentes de cooperación (en el marco del grupo impulsor) - Elaboración de una hoja de ruta inicial - Ampliación del grupo impulsor 	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de instrumento de investigación • Caracterización de los Ámbitos Estratégicos • Identificación de líneas estratégicas • Definición de un mapa inicial de agentes “favorecedores” del cambio
II. Hacerlo de manera cooperativa y coherente	<ul style="list-style-type: none"> • Profundización en el diseño del marco de participación para: <ul style="list-style-type: none"> - Definición y concreción de los objetivos para el Ámbito Estratégico (objetivos estratégicos) - Análisis y establecimiento de modalidades, capacidades - Desarrollo del marco de instrumentos de financiación para el cumplimiento de los objetivos estratégicos • Profundización en el diseño del marco de participación para abordar los debates sobre CPD 	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de objetivos estratégicos, modalidades, capacidades e instrumentos • Revisión del marco de instrumentos • División del trabajo y complementariedad • Diseño de un instrumento en materia de CPD • Aportaciones a una hoja de ruta en materia de CPD

Fuente: elaboración propia.

Como se ha planteado en varias ocasiones, el debate sobre sus agentes, y por lo tanto la implicación en términos de capacidades, ha estado excesivamente mediatizada por un enfoque de legitimidad para la gestión de instrumentos de financiación. Sin negar que esta debe ser una parte importante del debate sobre los agentes y las capacidades de la cooperación vasca, su preeminencia en el debate ha podido tener un efecto perverso, al impedir abordar en mayor profundidad dos debates fundamentales: el del papel de los agentes en la política de cooperación y el de la necesaria ampliación de capacidades a través de la incorporación de nuevos agentes. Sería este planteamiento el que daría más sentido al debate sobre agentes y capacidades y su relación con el marco instrumental. Como se planteará en mayor profundidad en el siguiente capítulo, dedicado a analizar el papel de los instrumentos de financiación en la política de cooperación, se produce en la

cooperación vasca una paradoja: un modelo altamente participativo, pero excesivamente centrado en la lógica de instrumentos de financiación, termina por inhibir el potencial de los agentes en la cooperación vasca.

Parece necesario por lo tanto, y así lo exigiría una propuesta basada en Ámbitos Estratégicos, replantearse el foco de este debate, para situarlo en el papel que podría desempeñar cada uno de los agentes vascos en la política de cooperación: las administraciones públicas, la sociedad civil (a partir de sus diferentes expresiones) y otros agentes (Unceta et al., 2012, pp. 270-272).

No puede ocultarse que este planteamiento podrá ser objeto de diferentes interpretaciones. Podrá ser visto como una amenaza al papel que actualmente desempeñan las ONGD en la política vasca de cooperación, ya que es cuestionador de la actual lógica instrumentocéntrica en el modelo vasco de cooperación. Sin embargo, en la medida que sitúa el foco en la necesidad de jugar un papel más relevante a lo largo de todo el ciclo de la política por parte de las organizaciones de la sociedad civil, esta propuesta es una llamada a reforzar el papel estratégico de las ONGD, así como el de otros agentes de la sociedad civil, en la construcción y el desarrollo de la política vasca de cooperación⁶. Y esto no impide, como se plantea en el siguiente capítulo, contar con un marco de instrumentos de financiación adecuado para ello.

Pero no es este un planteamiento que afecte exclusivamente a las organizaciones de la sociedad civil. Es necesario definir el papel que una cooperación basada en las lógicas de cambio estructural, multinivel, de universalidad, integralidad, acción colectiva y solidaridad internacional demanda a los diferentes agentes: el Gobierno Vasco y sus diferentes departamentos, la AVCD, el Parlamento, el resto de administraciones vascas, las organizaciones de la sociedad civil, las universidades y los agentes de conocimiento, así como otros agentes necesarios para responder a los problemas del desarrollo.

En este sentido, el propio Plan Estratégico y Director señala que uno de los principales retos de la cooperación vasca consiste en la reflexión sobre los valores diferenciales de la cooperación vasca y sus agentes (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 37), lo que exige, necesariamente, una reflexión profunda sobre el potencial papel a desarrollar por cada uno de ellos.

Será necesario también generar las capacidades que permitan desarrollar el papel estratégico a los diferentes agentes. Experiencias en este sentido no han faltado en la política vasca de cooperación, como el fortalecimiento de capacidades en materia de género y la creación de instrumentos específicos para ello. En esta dirección, en el siguiente capítulo dedicado a los instrumentos de financiación se plantea la pertinencia de racionalizar y fortalecer las capacidades a partir de la revisión del actual marco de instrumentos, y de manera concreta con la creación de instrumentos específicos para ello.

⁶ La propia Coordinadora de ONGD de Euskadi se encuentra inmersa en un proceso de revisión de su propio papel en el desarrollo y las políticas de cooperación para reflexionar y situarse ante los cambios del contexto internacional, el marco normativo de las políticas de cooperación y la relación con otros agentes. Este proceso, denominado "Un paso más-Urrats 1 gehiago", es un proceso de largo plazo del cuyo resultado ofrecerá un papel del sector de las ONGD representadas en la Coordinadora más estratégico y adaptado a la compleja realidad del momento.

Así mismo, será necesario, de cara al fortalecimiento de las capacidades de la cooperación vasca, incorporar nuevas capacidades a través de una política de cooperación asentada en una lógica de acción colectiva, tal y como se contempla en la propuesta de revisión del CVCD y, especialmente, en las distintas fases del trabajo en los Ámbitos Estratégicos.

En definitiva, como síntesis de todo este análisis, la necesidad de mayor integralidad y amplitud en las respuestas de los agentes y políticas de cooperación ante un contexto crecientemente complejo, junto a las limitaciones mostradas por el actual modelo de participación en la cooperación vasca exige, como se planteaba en el primer epígrafe de este capítulo, un reequilibrio del modelo de participación, hacia una mirada más amplia y determinante de esta. Frente a ello, y en línea con las demandas de diferentes agentes de cooperación y diversos análisis realizados a lo largo de los últimos años, la propuesta de trabajo a partir de los Ámbitos Estratégicos plantea un modelo de participación que aspira a que los diferentes agentes desarrollen un papel más estratégico a lo largo de todo el ciclo de la política de cooperación, y más allá de esta, en su aportación a la CPD.

Capítulo VII

Hacia una revisión del marco de instrumentos de financiación de la cooperación vasca

En el capítulo segundo (epígrafe 2.4) se planteaba la necesidad de revisar el marco de instrumentos de financiación de la cooperación vasca. Así lo sugieren diversos debates y análisis existentes (Unceta et al., 2012; Coordinadora de ONGD Euskadi, 2015; Fernández, 2015), y así lo plantea también el Plan Estratégico y Director de la Cooperación Vasca como uno de sus principales objetivos. A continuación se plantean algunas propuestas en esta dirección relacionadas con el funcionamiento de los instrumentos de financiación, con su naturaleza y con la necesidad de repensar el papel que ocupan en la política de cooperación. Para ello es de gran utilidad la propuesta de trabajo en Ámbitos Estratégicos.

7.1.

Sobre el funcionamiento de los instrumentos de financiación

A continuación se plantean algunas de las principales consecuencias y efectos generados por el funcionamiento de los instrumentos de financiación que limitan el potencial de la cooperación vasca. Se plantean de manera estructura y esquemática, a partir de un enfoque analítico y propositivo, con la intención de que puedan ser de utilidad en la reflexión, definición y diseño de los instrumentos de financiación en el futuro de la política vasca de cooperación.

Excesiva rigidez y burocratización

El marco de instrumentos de la cooperación del Gobierno Vasco es altamente demandante en cuanto a las capacidades y los requisitos que demanda para acceder a la financiación pública. Esta es una consecuencia lógica del desarrollo de una política pública basada de manera creciente en convocatorias públicas de subvención, cada vez más complejas y exigentes en respuesta a la búsqueda de mayor transparencia y calidad (Unceta et al., 2012). Pero es esta, en consecuencia, una derivada que genera una importante carga de trabajo tanto a la estructura encargada de la gestión de las convocatorias de subvención, la AVCD, como a las organizaciones vascas y sus socias locales (Unceta et al., 2012, pp. 59-64, 268-270; Coordinadora de ONGD Euskadi, 2011, p. 41, 66-67, 76, 78,80; Fernández, 2015).

Si bien es necesario reconocer la necesidad de disponer de instrumentos exigentes desde el punto de vista de la transparencia, la calidad en la gestión y el impacto en desarrollo, parece también importante reflexionar sobre los medios para lograrlo. Algo que ha ocurrido en la cooperación vasca es que estos medios, es decir los requisitos y procedimientos administrativos asociados a los instrumentos de financiación, han incorporado una excesiva complejidad y burocracia, que en alguna medida están contribuyendo a socavar la propia capacidad de los instrumentos para cumplir con los objetivos de la política. En otras palabras, el propio funcionamiento de los instrumentos puede estar provocando que

los objetivos de desarrollo queden supeditados a los objetivos de gestión de la política.

Así pues, la existencia de una burocracia y rigidez excesivas no solo estarían suponiendo una carga de trabajo para todos los agentes de la política, sino que estarían también limitando la capacidad estratégica de esta. Ante esta situación, el marco de instrumentos de financiación de la cooperación vasca exige una mayor racionalización. Más aun teniendo en cuenta que, en la práctica, da lugar a una enorme carga de trabajo para el cumplimiento de requisitos por parte de propuestas que finalmente no encuentran acomodo en los esquemas de financiación.

La excesiva rigidez y carga de trabajo de los instrumentos de financiación de la cooperación vasca no es un fenómeno reciente. De hecho, la necesidad de simplificar la gestión de los instrumentos es una de las reivindicaciones habituales de las ONGD (Coordinadora de ONGD Euskadi, 2011), y uno de los elementos de cambio más demandados por los agentes de cooperación (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2011, p. 70). Lo que sí perciben los agentes vascos de cooperación de manera más reciente en los últimos, concretamente desde la creación de la AVCD, es una intensificación de las exigencias administrativas y una mayor rigidez en la interpretación de los requisitos. Esto no deja de ser algo lógico en la medida que la creación de la AVCD supone un aumento de las capacidades de la administración vasca para gestionar de manera más exhaustiva las diferentes convocatorias de subvención.

Ahora bien, esta falta de racionalización que se percibe en aumento, junto a la existencia de crecientes capacidades de la administración, demandan una reflexión y una actuación, tal y como propone hacer el actual Plan Estratégico y Director de la Cooperación Vasca, para superar las limitaciones que impiden, por las razones señaladas, una mayor capacidad estratégica de la cooperación vasca a través de su marco de instrumentos de financiación. Para ello, será fundamental avanzar en una normativa capaz de salvaguardar (o ampliar) el rigor y la calidad en la gestión, pero que sea más flexible y adaptada a la realidad y las capacidades de la cooperación vasca y sus agentes.

En esta búsqueda de racionalización podrían explorarse opciones que rebajaran la carga burocrática y administrativa para una mayor eficiencia en el uso de los recursos, como una mayor armonización de los criterios y requisitos de los diferentes instrumentos de financiación, y una adecuación de la complejidad de los procedimientos a la dimensión de las acciones subvencionadas.

Un ejemplo paradigmático que justifica esta demanda se produce a raíz de las reflexiones en torno al instrumento de programas. Las exigencias administrativas de los programas son percibidas como desproporcionadas respecto a las ventajas y potencialidades que tiene este instrumento. Por esta razón, afirman diferentes voces, es más razonable dedicar los esfuerzos hacia el instrumento de los proyectos ya que ofrece una mejor relación que los programas en términos de coste-beneficio, medido este a partir del esfuerzo realizado y los resultados que generan. De esta manera se observa cómo razones relacionadas con la eficiencia administrativa relegan a los programas que, al menos en su concepción, po-

seen mayor potencial de transformación.

Junto a lo anterior, otra decisión que podrían adoptarse para rebajar la carga de trabajo asociada a los instrumentos de financiación, sería posponer la entrega de toda la documentación que no sea estrictamente necesaria para valorar la pertinencia de las propuestas presentadas en las convocatorias al momento en el que sea preseleccionado una determinada propuesta. De esta manera se aliviaría la carga de trabajo de aquellas organizaciones cuyas propuestas no son aprobadas, así como la recepción, sistematización y revisión de esta documentación por parte del personal de la AVCD.

Así mismo, podrían impulsarse fórmulas para la simplificación de los procesos de justificación asociados a los instrumentos, uno de los aspectos que en la actualidad mayor carga de trabajo administrativo genera. Sería pertinente para ello estudiar en profundidad otros modelos llevados a cabo en diferentes países y regiones. Experiencias como la de la cooperación Suiza, con formatos libres de justificación, como la del Departamento para el Desarrollo Internacional británico (DFID, por sus siglas en inglés), y también recientemente en Euskadi la Diputación Foral de Bizkaia, que para algunos instrumentos aceptan para soportar la justificación el informe anual de auditoría de las organizaciones o, como en el caso de varios países, que aceptan informes de justificación de otros donantes en aquellos casos en los que existe cofinanciación (OCDE, 2011).

Junto a las medidas orientadas a racionalizar el marco de instrumentos de financiación desde la perspectiva de la eficiencia, es importante pensar, de manera complementaria, en medidas más estratégicas que quizá requieren decisiones de más calado. En ese sentido, podría ser de interés estudiar otros sistemas de valoración de las propuestas en los diferentes instrumentos de financiación, como la nota conceptual o la definición de perfiles de actuaciones como primer filtro para la valoración de las propuestas. Estos formatos, flexibles en la información a incorporar, pero breves en su extensión, permiten una exposición de la iniciativa a desarrollar en cada propuesta, sin necesidad de formularla de manera detallada.

Este tipo de formatos, utilizados por la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea (DG DEVCO, por sus siglas en inglés), así como por otros donantes, además de racionalizar la carga de trabajo de la AVCD y de las organizaciones, pueden contribuir a un mayor diálogo en torno a las propuestas una vez que estas hayan pasado el primer corte.

Esta cuestión supone un paso importante para el objetivo de cambiar las relaciones instrumentales en torno a la financiación entre las administraciones y las organizaciones sociales, para avanzar hacia una relación más horizontal y de asociación, basada en la construcción conjunta de las propuestas. No debiera observarse esta cuestión como una pérdida de autonomía de las organizaciones a la hora de definir sus propuestas de actuación, sino como una oportunidad para construir de manera conjunta la política pública de cooperación para el desarrollo. Ahora bien, es este un planteamiento que puede caer en el vacío si no se acompaña de la necesaria reflexión, ya no solo en torno a los propios instrumentos,

sino también en relación a las capacidades de la cooperación vasca y al propio modelo de participación de la cooperación vasca.

Otro elemento importante que combina la potencialidad de racionalizar —reduciendo la carga burocrática y rigidez— con la de dotar de mayor capacidad estratégica a los instrumentos de financiación es la opción de revisar los requisitos de acceso a los instrumentos en general y la acreditación en el caso particular del instrumento de programas.

La existencia de requisitos es una cuestión relevante que puede tener efectos en todo el conjunto de la política de cooperación. Estos pueden ser positivos, si actúan como elementos de cambio que sirvan para incorporar elementos que permitan avanzar a la política, como sucedió con la incorporación de requisitos en materia de equidad de género en las bases de convocatorias y la baremación de algunos instrumentos cuando esta no formaba todavía parte del marco doctrinal de la política de cooperación (Unceta et al., 2012, p. 73).

Pero los requisitos pueden actuar también como un elemento de resistencia al cambio, ya que por esta vía se pueden fijar un determinado tipo de capacidades o características que, de la misma manera que pueden forzar elementos positivos, pueden favorecer el inmovilismo o distorsionar los modelos organizativos. En concreto, aumentan aun más el riesgo ya existente de burocratización e hipertrofia de la estructura administrativa de las organizaciones en reacción a los requerimientos de los financiadores, lo que contribuye a una distorsión del proceso de profesionalización de las ONGD (Unceta, 2002; Rodríguez-Carmona, 2004; Martínez, 2007; Plataforma 2015 y más, 2011). Es esta una tendencia que se sitúa en la base de los procesos de desnaturalización de numerosas ONGD (Plataforma 2015 y más, 2011) y que las propias organizaciones vascas acusan (Coordinadora de ONGD Euskadi, 2011).

Así pues, la demanda creciente de requisitos, y la complejidad y exigencia de algunos de ellos, si bien puede ser una vía de fortalecimiento, puede suponer también un círculo vicioso en la distorsión de la profesionalización y la burocratización, y no solo en las organizaciones vascas, también en sus socias locales². Esto a su vez contribuye a que la relación entre la administración y la sociedad civil se centre en los aspectos burocráticos e instrumentales en relación a la existencia o no de determinados requisitos.

Es precisamente la superación de esta lógica burocrática e instrumental un elemento necesario para, como se plantea en el siguiente epígrafe, abordar un diálogo más político y estratégico en la definición y orientación de los instrumentos de financiación hacia los

1. En este sentido, la evaluación del II Plan Estratégico y Director ya planteaba la necesidad de “promover un proceso de acreditación de agentes mucho más sencillo y realista, que permita, durante, al menos 5 años, eximir de la presentación de documentación administrativa a todas las convocatorias (salvo cambios institucionales importantes). Promover para ello, un proceso de articulación y relación directa con dichas organizaciones, así como favorecer el acceso a recursos de más número de organizaciones para procesos de gestión variados (según se plantea en la recomendación anterior)” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2011, p. 70).

2. En este sentido, una opción a tener en cuenta puede ser la revisión de los requisitos a cumplir por las organizaciones socias locales, especialmente en determinados contextos geográficos y/o políticos.

objetivos de la cooperación vasca en articulación con las capacidades existentes. Sería necesario, en este sentido, desvincular los requisitos de acceso a los diferentes instrumentos de la capacidad de demostrar una mayor dimensión y estructura organizativa. En su lugar podrían plantearse criterios más relacionados con la pertinencia en función de los objetivos a los que aspirara a responder un determinado instrumento.

Así pues, es necesario tener presente la cuestión de los requisitos para evitar reproducir una lógica continuista y resistente al cambio en la cooperación vasca. Para ello cobra pleno sentido, como se abordará más adelante, la propuesta de trabajo en el marco de Ámbitos Estratégicos.

Profundización de la brecha entre organizaciones en función de su tamaño (“efecto concentración”)

La distribución de la financiación de los fondos de la cooperación vasca ha tendido a concentrarse en un número reducido de ONGD. Este comportamiento de la financiación que tiende a concentrar buena parte de los recursos en un reducido número de ONGD no es una particularidad de la cooperación vasca. Más bien al contrario, es algo habitual la existencia de sistemas “duales” de financiación en el que conviven esquemas diferenciados para grandes y pequeñas organizaciones (Hoebink y Schulpen, 2014). Estos esquemas de financiación tienden a concentrar un elevado porcentaje de la financiación en pocas organizaciones al tiempo que a repartir porcentajes menores entre un número más amplio de organizaciones (Hoebink y Schulpen, 2014). En numerosos países esta tendencia se ha acrecentado en los últimos años, fundamentalmente por dos motivos, la influencia de la agenda de eficacia de la ayuda y su apuesta por una mayor armonización de las iniciativas, y por la búsqueda de eficiencia administrativa en el más reciente contexto de la crisis económica global (Rico et al., 2013).

En el caso de la cooperación vasca, más que de una tendencia a la concentración generada por los motivos señalados para otros países donantes, lo que se produce es un efecto de concentración de la financiación por las características específicas del marco de instrumentos de financiación, y no por una intencionalidad política y estratégica que lo provoca. Es la exigencia en los requisitos y el papel de la baremación de las propuestas, junto a la especialización en la formulación por parte de algunas organizaciones, lo que explica fundamentalmente esta concentración de la financiación.

En cuanto a los instrumentos a través de los que se canalizan las subvenciones, es el instrumento de proyectos el que favorece esta concentración de la financiación, a lo que se ha sumado en los últimos años el instrumento de programas, dada su naturaleza orientada a organizaciones grandes.

Resultado de todo ello, se observa una constante, muy clara en los últimos años, que produce una marcada concentración de la financiación de la AVCD en un reducido grupo de ONGD (cuadro 7.1).

Cuadro 7.1: Concentración de la financiación de la cooperación vasca por número de ONGD.

Año / periodo	Fondos distribuibles (concedidos) en subvenciones por la AVCD (*)	Nº de organizaciones a las que se concedió fondos distribuibles	Nº de organizaciones en las que se concentra el 50% de la financiación
2015	34.940.469	57 organizaciones	10 organizaciones
2014	47.817.025	66 organizaciones	10 organizaciones
2013	13.105.125	35 organizaciones	11 organizaciones
2012	50.199.077	73 organizaciones	12 organizaciones
2011	49.740.371	72 organizaciones	10 organizaciones
2010	48.611.715	113 organizaciones	15 organizaciones
2009	46.354.368		
2008	46.861.195		

(*) AVCD desde 2011, y anteriormente Dirección de Cooperación al Desarrollo.

Fuente: Memorias AVCD 2008-2015.

La marcada concentración de la financiación de la cooperación vasca en un reducido número de ONGD no responde a un planteamiento estratégico desarrollado a través del sistema de baremación de los diferentes instrumentos. Más bien al contrario, es un resultado indeseado, percibido como una limitación de la cooperación generada por la rigidez del modelo de financiación y el marco de instrumentos. Es una limitación de la capacidad estratégica de la cooperación vasca en la medida que refuerza la división entre las organizaciones con mayor y menor estructura y capacidad organizativa.

Frente a esta realidad es necesario, al menos, replantearse la pertinencia de este efecto de la financiación ya que puede generar una dinámica, la del aumento de esta brecha, que encuentre justificación en un error de interpretación. Se trata de un error, por parte del imaginario colectivo, que consiste en asociar un mayor tamaño, estructura y capacidad de responder a los requerimientos administrativos, a una mayor solidez en el trabajo, a una más alta capacidad de transformación, a más consistencia entre análisis de los problemas y la respuesta a estos, a mayor arraigo en la sociedad vasca o a un vínculo más sólido, entre otras cuestiones que tienen que ver con la calidad de las organizaciones.

Si bien es cierto que estos elementos pueden estar asociados en numerosas ocasiones, no lo están de manera necesaria. En otras muchas ocasiones esta cuestión —la solidez de la estructura y la capacidad organizativa para responder a los requisitos y requerimientos de los financiadores— está más relacionada con la orientación de los recursos organizativos a la búsqueda de financiación y al cumplimiento de las demandas de los financiadores. Esta cuestión no solo no garantiza la calidad en el trabajo de las organizaciones, por el contrario, puede ponerla en riesgo si en el modelo organizativo no se contemplan en igualdad de importancia otros aspectos relacionados con la capacidad de análisis, con el arraigo social, con el trabajo en red o con el establecimiento de relaciones estratégicas y de horizontalidad con otras organizaciones sociales, tanto vascas como socias locales.

Así pues, es necesario replantear este efecto de concentración en el marco de instrumentos. El análisis de los requisitos y los procedimientos administrativos planteados en el apartado anterior es una manera de abordarlo.

Así mismo, es necesario incorporar esta reflexión tanto en la revisión de los instrumentos de financiación como en el diseño de nuevos instrumentos. Para ello conviene desechar algunas asociaciones de ideas que pueden llevar a producir, a partir de criterios cuestionables desde el punto de vista de la calidad, la división entre grandes y pequeñas organizaciones.

Esta cuestión debe, por lo tanto, llevar a replantear la lógica de acceso a los instrumentos para explorar otro tipo de dinámicas y procedimientos que no excluyan a las organizaciones por aspectos no relacionados con la calidad y la pertinencia. Se trata de evitar, con ello, las dinámicas que, de facto, orientan los instrumentos con mayor potencial transformador —largo plazo, mayor financiación, más flexibilidad, lógica menos finalista, exigentes requisitos formales de acceso...— hacia organizaciones “grandes”, y los instrumentos de menor capacidad estratégica —de más corto plazo, mayor rigidez, menor financiación, mayor facilidad de acceso...— a organizaciones “pequeñas”.

Es por ello importante explorar otras lógicas para el acceso a la gestión de las acciones en el marco de instrumentos de financiación más basados en el diálogo, en criterios de confianza contruidos a partir de resultados de acciones previas, en planteamientos a largo plazo, en fórmulas más flexibles que pospongan buena parte del trabajo burocrático y administrativo hasta la aprobación de las propuestas. Y todo ello independientemente del “tamaño” de las organizaciones. Para ello es necesario, por lo tanto, avanzar en la definición de instrumentos de financiación que asocien automáticamente la idoneidad de fórmulas de más largo plazo, mayor flexibilidad y menos finalistas, a un mayor tamaño de las organizaciones.

Se trata de lógicas que invitan a explorar vías alternativas a los esquemas actuales protagonizados por la concurrencia competitiva como prácticamente, con la excepción de los convenios, la única vía de acceso a los instrumentos de financiación. Como se plantea en el último epígrafe de este capítulo, la propuesta de definición de los instrumentos en el marco de diálogo de los Ámbitos Estratégicos constituye una oportunidad para explorar nuevas lógicas de acceso.

Limitación del potencial estratégico de la cooperación vasca

Se ha planteado en varias ocasiones a lo largo de este trabajo cómo el peso de los instrumentos de financiación y su centralidad en la política de cooperación vasca limita la posibilidad de desarrollar los planteamientos estratégicos asumidos en los documentos doctrinales. Esta limitación se produce además, como se acaba de plantear, por algunas de las consecuencias derivadas del propio funcionamiento de los instrumentos. Estas últimas reflejan cómo el marco de instrumentos estaría impidiendo aprovechar el potencial de los actores que participan en la cooperación vasca, tanto de las organizaciones sociales que tratan de acceder a las convocatorias, como del personal de la administración encargado de su gestión. Se produce así una paradoja: la existencia de un modelo de cooperación que otorga un papel central a las organizaciones de la sociedad civil, pero que se materializa a través de un marco de instrumentos de financiación que, de facto, limita el potencial papel

que la sociedad civil puede llegar a jugar en la política de cooperación.

Se trata de una situación compleja que explica en buena medida por qué los análisis existentes sobre el modelo de la cooperación vasca no han logrado traducirse en propuestas concretas y cuando lo han hecho no se han visto reflejadas en decisiones de calado orientadas a resolver este problema. Los cuestionamientos al marco de instrumentos de financiación actual que expresan los análisis realizados se enfrentan sistemáticamente a la falta de consenso y a diferentes resistencias para poner en práctica las propuestas planteadas resultado del temor al desplazamiento del papel central de las organizaciones sociales en la política vasca que representa el actual marco de instrumentos. Este planteamiento reactivo —junto a la falta de capacidad y/o voluntad política para abordar procesos de estas características— explicaría la ausencia de impulso para una revisión en profundidad de la cooperación vasca y el marco de instrumentos. El carácter paradójico de este asunto es que una revisión del marco actual de instrumentos de financiación—entre otros elementos—, como sostiene este trabajo, es un requisito necesario para fortalecer el papel de las organizaciones sociales en la política vasca de cooperación, así como para fortalecer a la propia política. El resultado es una situación de inmovilismo que perpetúa un modelo que, si bien tiene grandes fortalezas, limita el potencial estratégico de sus agentes.

Cuadro 7.2: Resumen de limitaciones y propuestas en relación al funcionamiento de los instrumentos de financiación.

Limitaciones	Propuestas para la mejora del instrumento
Excesiva rigidez y burocratización	<ul style="list-style-type: none"> • Racionalización de la normativa que regula los instrumentos: <ul style="list-style-type: none"> - Armonización de los criterios y requisitos de los instrumentos - Adecuación de la complejidad de los procedimientos a la dimensión de las acciones - Aplazamiento de la entrega de la máxima documentación posible a la preselección de las propuestas - Simplificación de los procesos de justificación • Adopción de nuevas fórmulas más estratégicas y racionales para el acceso y también el seguimiento de las intervenciones <ul style="list-style-type: none"> - Utilización de notas conceptuales y perfiles - Diálogo entre la AVCD y los agentes para el desarrollo de las acciones • Revisión de los requisitos de acceso y acreditación: <ul style="list-style-type: none"> - Desvinculación de los requisitos de acceso de la capacidad organizativa y la estructura. - Definición de requisitos de acceso a partir de la pertinencia respecto a los objetivos estratégicos
Profundización de la brecha entre organizaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Avance hacia instrumentos que no vinculen el largo plazo con un mayor tamaño de las organizaciones • Avance hacia instrumentos que no vinculen una mayor flexibilidad y una financiación menos finalista con el tamaño de las organizaciones. • Búsqueda de fórmulas alternativas a la concurrencia competitiva como principal vía de acceso a los instrumentos
Limitación del potencial estratégico de la cooperación vasca	<ul style="list-style-type: none"> • Superación del inmovilismo en el debate sobre los instrumentos

Fuente: elaboración propia.

7.2.**Consideraciones sobre la naturaleza de los instrumentos de financiación**

Si en el apartado anterior se abordaban algunas de las limitaciones del funcionamiento de los instrumentos que justificarían su revisión, existen también limitaciones derivadas de la propia naturaleza de los instrumentos que limitan su capacidad de respuesta a los desafíos de un contexto en profundo proceso de cambio, sobre los que la cooperación vasca lleva tiempo debatiendo.

La vocación de los instrumentos de financiación de la cooperación vasca reflejada en los diferentes decretos que los regulan es contribuir a las soluciones a los problemas del desarrollo e incidir en sus causas, desde una perspectiva amplia, multidimensional, estructural y a partir del acompañamiento a procesos. La manera en la que se sustancian estos instrumentos, sin embargo, no permite responde con plenitud a la vocación inicial. Algunos de los rasgos de los instrumentos como su dimensión, su focalización en procesos locales de desarrollo endógeno sin una vinculación con dinámicas estructurales de carácter multinivel, la lógica de causalidad simple impuesta por la metodología del marco lógico son, entre otros y junto a las limitaciones de funcionamiento planteadas en el epígrafe anterior, los que limitan su capacidad de responder a la lógica de cambio estructural, multinivel, de integralidad, de universalidad y colectiva.

Frente a esta limitación de los instrumentos de financiación, una de las principales respuestas por parte del Gobierno Vasco fue la creación en 2007 del instrumento de programas de cooperación para el desarrollo. El instrumento de programas nació con la vocación de que los programas fueran la herramienta que contribuyera de manera significativa a luchar contra la pobreza estructural y para ello a lo que apuntaban era a acompañar procesos endógenos de desarrollo que pudieran promover cambios estructurales (Gobierno Vasco, 2007c, Capítulo preliminar, artículo 1.1).

La apuesta por el instrumento de programas constituía una búsqueda de solución ante el limitado recorrido estratégico del hasta entonces existente marco de instrumentos. El reconocimiento de la pertinencia y el valor de instrumento como el de programas no debe impedir señalar que buena parte de las aspiraciones y expectativas puestas en este instrumento no se han visto cumplidas hasta la fecha. El instrumento de programas no ha logrado materializar plenamente algunas de sus principales aspiraciones, como la asunción de una lógica de trabajo a largo plazo, la superación de la “mirada Norte-Sur”, el vínculo entre los procesos endógenos y las dinámicas de cambio estructural, una mayor integración de las modalidades de “cooperación para el desarrollo” y la “educación para la transformación social”, así como una mayor flexibilidad y limitación de la carga burocrática, entre otras aspiraciones.

Esta afirmación, no obstante, no debe llevar a la concluir que este instrumento ha quedado invalidado. Más bien al contrario, el de programas continúa siendo un instrumento necesario y está llamado a ser una pieza importante en un futuro marco de instrumentos de financiación de la cooperación vasca. No puede ser de otra manera en un contexto complejo que exige respuestas complejas, aunque parece necesario realizar una profun-

da revisión y actualización del instrumento para que pueda favorecer actuaciones más estratégicas.

Otra iniciativa más reciente en este sentido es la creación en 2016 del instrumento de “Proyectos plurianuales conjuntos de educación para el desarrollo” por parte del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. Este instrumento responde a la intención de superar el “enfoque Norte-Sur” y la “dicotomía entre la “cooperación al desarrollo” (en terceros países) y la “educación para el desarrollo” (en nuestro territorio)” (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2016b, p. 29). Se trata de un instrumento que asume la lógica de procesos, destinado a ONGD, pero que incorpora el requisito de involucrar a otros colectivos o instituciones con experiencia demostrable en la gestión de actividades en el ámbito de la sensibilización³ (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2016a).

La característica fundamental que supone un firme intento de abarcar la complejidad de los problemas a través de este instrumento es que la convocatoria que lo regula plantea la necesidad de incorporar el enfoque “exclusión-inclusión” de la educación que consiste en poner en relación las problemáticas abordadas en los países del Norte y del Sur.

Si bien es cierto que se trata de un instrumento muy reciente y sobre cuyos resultados no es posible todavía tener perspectiva, representa un claro intento de ampliar la naturaleza y el alcance de los instrumentos de cooperación hacia una mayor capacidad de respuesta ante una realidad compleja.

Las afirmaciones anteriores —y ante la falta de perspectiva suficiente aun para valorar el mencionado instrumento del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz— podrían llevar a concluir que, independientemente de avanzar hacia la creación de instrumentos con mayor capacidad estratégica, es realmente complejo el vínculo entre procesos endógenos y procesos de cambio estructural (como demandan las lógicas planteadas) a través de un instrumento concreto, si las acciones para el impulso de procesos endógenos no se articulan con dinámicas estructurales y de carácter multinivel. Y es en ese vínculo en el que incluso los instrumentos más estratégicos se han mostrado más incapaces.

Este planteamiento no significa que los instrumentos de financiación existentes en la cooperación vasca no sean válidos ni adecuados. Por el contrario, es necesario hacer un análisis detallado y en clave evaluativa de todo el marco de instrumentos, tanto de los instrumentos de manera individual, como del marco de instrumentos en su conjunto, para poder precisar la validez y las potencialidades de cada uno de ellos, análisis que excede a las capacidades y objetivos de este estudio⁴.

³ Las empresas y otras entidades con ánimo de lucro quedan excluidas en este instrumento.

⁴ Conviene señalar que este informe no es el resultado de un trabajo de tipo evaluativo. Si bien se apoya en la existencia de evaluaciones y de análisis en torno al marco de instrumentos, no es el objetivo de la investigación hacer una evaluación de los diferentes instrumentos, ya que ese sería un trabajo de otra naturaleza. Lo que se plantea aquí es un análisis del contexto, el planteamiento general y del papel que juegan los instrumentos en el marco de la cooperación vasca. Todo ello con el objetivo de hacer un análisis y ofrecer una propuesta para revisar el papel de los instrumentos en la cooperación vasca.

Sin embargo, una de las cuestiones críticas en el análisis y revisión de los instrumentos de financiación es que el foco se ha puesto tradicionalmente en los propios instrumentos, y de manera específica en la mejora de los aspectos administrativos y de gestión, y no tanto en su papel en la política de cooperación para, desde esa perspectiva, abordar su revisión.

Por esta razón, la apuesta por un marco de instrumentos de financiación con carácter estratégico no debe centrarse de manera exclusiva la búsqueda de soluciones en un mejor diseño de instrumentos. Parece más pertinente para este objetivo, como se plantea en la parte final de este capítulo y se abordó en capítulos anteriores, priorizar la imbricación del análisis, revisión y diseño de los instrumentos con las decisiones adoptadas en el marco de la planificación. Este planteamiento invita a alterar la lógica en la concepción y el diseño de los instrumentos, y a integrar buena parte de las decisiones relativas a ellos en la definición de las prioridades estratégicas, de las capacidades, de las modalidades de cooperación, así como en el marco de participación y colaboración interinstitucional.

Lo cierto es que asumir una lógica más integrada y dialogada en relación a la definición y puesta en marcha de los instrumentos de financiación plantea incompatibilidades con la fuerte influencia de la cooperación inducida por la demanda a partir de la concurrencia competitiva. Así pues, la búsqueda de planteamientos más estratégicos, con mayor capacidad de transformación y más coherentes con las lógicas de la cooperación vasca exigen explorar nuevas fórmulas exploradas en el marco del diálogo político. Este planteamiento encuentra un espacio oportuno en la estructura de trabajo en el marco de los Ámbitos Estratégicos.

7.3.

Repensar los instrumentos de financiación en el marco de los Ámbitos Estratégicos

El capítulo segundo (epígrafe 2.4) y los epígrafes anteriores se han dedicado a analizar el marco de instrumentos de financiación de la cooperación vasca desde una óptica general basada en su funcionamiento y su naturaleza. Todo ello con el objetivo de explorar algunos de los principales límites del propio marco, como de ofrecer una reflexión sobre el papel que juegan los instrumentos en la cooperación vasca. De manera complementaria, el presente epígrafe, en una búsqueda de redefinición del papel de los instrumentos en la política de cooperación, aborda una propuesta para la integración de las decisiones en torno al marco de instrumentos en la estructura de trabajo de los Ámbitos Estratégicos.

Una de las evidencias fundamentales a estas alturas del análisis es que los instrumentos de la cooperación vasca precisan ser revisados y mejorados para perfeccionar las deficiencias en su funcionamiento así como para potenciar sus fortalezas. Así mismo, se constata que la búsqueda de respuestas acordes a la complejidad de los problemas del desarrollo, y a partir de las lógicas que pretende asumir la cooperación vasca, demandan la creación de nuevos instrumentos de financiación que doten de una mayor complejidad a las respuestas a dichos problemas.

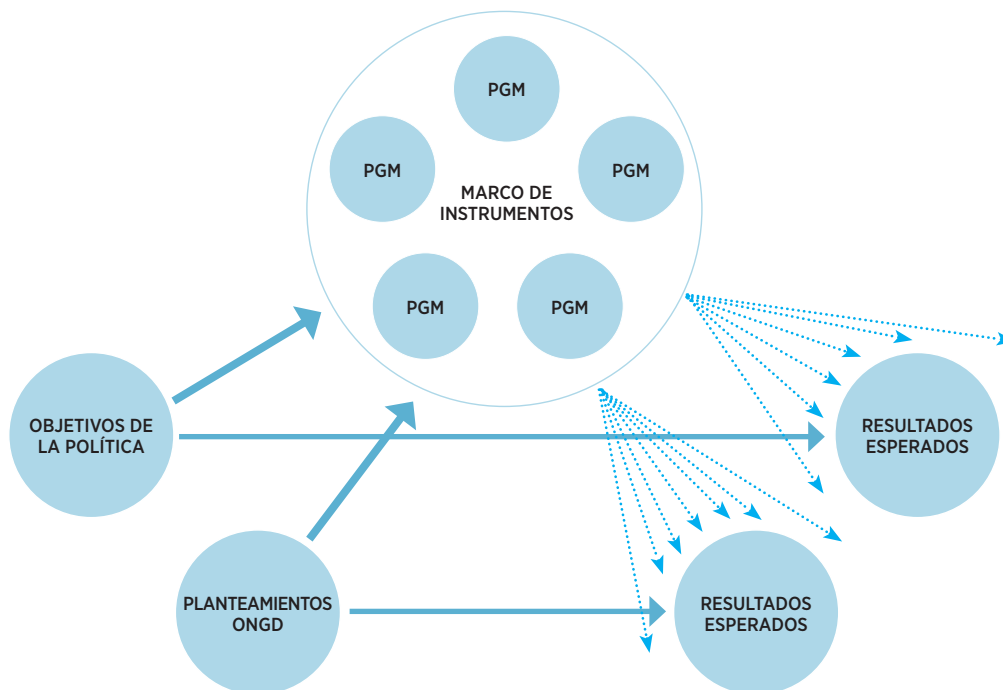
Sería un error pensar, sin embargo, que las necesidades de revisión y fortalecimiento de la cooperación vasca dependen del diseño de nuevos y mejores instrumentos. Conviene reiterar que difícilmente puede residir en los instrumentos esta potencialidad. Estos no pueden responder a las lógicas planteadas, ni asumir la multidimensionalidad del desarrollo,

ni contemplar todas las “variables” que determinan la realidad a transformar. Por su propia naturaleza acotada y finita, los instrumentos no pueden aprehender toda la complejidad de los fenómenos, dinámicas y relaciones que generan los problemas del desarrollo.

Ahora bien, la existencia de instrumentos mejorados, la creación de nuevos instrumentos, la apertura de los instrumentos a otros agentes distintos a las ONGD y, especialmente, la articulación de estos hacia objetivos previamente definidos, sí puede ampliar significativamente la capacidad de respuesta de la cooperación vasca. Esta idea lleva implícita la necesidad de cambiar el foco y no aspirar a lograr a través de un instrumento superar la “mirada Norte-Sur”, generar procesos de cambio estructural, acompañar procesos de largo plazo, fortalecer sujetos en clave transnacional o fortalecer instituciones de gobernanza democrática y multinivel. Puede ser, en relación a la mejora de los instrumentos, más adecuado una buena identificación de objetivos a los que orientar de manera articulada los instrumentos. Esta es, en síntesis, la propuesta para la identificación y diseño de instrumentos en la estructura de trabajo en los Ámbitos Estratégicos.

Este planteamiento supone una diferencia respecto al modelo actual en el que los instrumentos de financiación juegan un papel de terreno de disputa entre los planteamientos doctrinales reflejados en los documentos de planificación y los planteamientos de las organizaciones canalizados a través de los instrumentos (figura 7.1).

Figura 7.1: El papel de los instrumentos en la relación entre objetivos y resultados de la cooperación vasca



Fuente: elaboración propia.

Frente a esa lógica rotular que asumen los instrumentos de financiación en el modelo actual, en los Ámbitos Estratégicos las decisiones sobre los instrumentos serían un eslabón más dentro de la cadena de decisiones basadas en un diálogo permanente entre los agentes de cara al cumplimiento de los objetivos (figura 7.2).

Figura 7.2: El encaje de los instrumentos de financiación en la toma de decisiones en los Ámbitos Estratégicos



Fuente: elaboración propia.

En definitiva, no se trata con este planteamiento de que los instrumentos pierdan importancia en la materialización de la política de cooperación, ya que estos siguen siendo un importante nexo entre la definición y la ejecución de la política. La propuesta persigue integrar las decisiones relativas a los instrumentos en el marco del diálogo para construir un modelo con mayor coherencia entre los objetivos, las capacidades y los resultados para una mayor transformación de la realidad, sin que ello agote todas las posibles modalidades y tipos de cooperación a llevar a cabo.

7.3.1. Las decisiones sobre los instrumentos de financiación en la estructura de trabajo de los Ámbitos Estratégicos

La estructura de trabajo en los Ámbitos Estratégicos constituye, como ocurre en el caso de la planificación y el resto de elementos de la política de cooperación, una guía oportuna para la revisión y propuesta relativa a los instrumentos de la cooperación vasca.

Identificar qué se quiere y se puede hacer

La aportación del conocimiento y la investigación, junto a los saberes generados por la praxis, es fundamental para conocer la dimensión y amplitud de los Ámbitos Estratégicos y para analizar los principales desafíos de carácter general que plantean. Una vez definido un Ámbito Estratégico —a lo que se dedicarían los primeros pasos del trabajo, como se planteó en el eje I del capítulo dedicado a la planificación— se plantea la necesidad de

identificar, a partir de este conocimiento y del diálogo entre los agentes vinculados con el conocimiento y el resto de agentes de cooperación, las líneas estratégicas que dicho ámbito plantea (cuadro 7.3). Así, independientemente del Ámbito Estratégico del que se trate, es necesario identificar los principales desafíos que desde la óptica del desarrollo humano y sostenible plantean para, de esta manera, definir las líneas de especial interés para la cooperación vasca.

Para contribuir a una buena caracterización de los Ámbitos Estratégicos, sobre la que se pudiera posteriormente articular una estrategia para la cooperación y que además aportara elementos para la CPD, es necesario impulsar la investigación desde una perspectiva amplia y multidisciplinar. Es importante para ello que, junto a la caracterización de los problemas y de las dinámicas estructurales que operan en cada Ámbito Estratégico, la investigación sea capaz, desde una óptica de economía política del desarrollo, de contribuir a definir un mapa de agentes favorecedores y obstaculizadores de los cambios identificados. Esta cuestión no solo será de gran utilidad a la hora de definir los objetivos, las modalidades, los tipos y los instrumentos de cooperación, es decir, de configurar la estrategia en cada ámbito. Será de gran utilidad también para definir el mapa de agentes y el marco de participación en cada Ámbito Estratégico, así como para identificar líneas de trabajo en materia de CPD.

En relación a la definición del marco de instrumentos, este planteamiento demanda la creación de un instrumento específico de investigación. Este instrumento debería acompañar a todo el proceso de trabajo en los Ámbitos Estratégicos, y no circunscribirse a este primer eje. En este eje de trabajo, no obstante, el instrumento de investigación, en una primera fase, estaría llamado a jugar un papel relevante, tanto a través de la sistematización de conocimiento como de la generación de conocimiento propio. Todo ello con el objetivo de caracterizar los Ámbitos Estratégicos y la definición de líneas estratégicas a partir de un análisis también de las capacidades y recursos de la cooperación vasca.

La pertinencia de crear un instrumento específico de investigación se justifica por la necesidad de generar un espacio específico para la investigación. La generación de un conocimiento profundo de la realidad compleja y cambiante, de la configuración de los problemas del desarrollo y de las opciones y posibilidades para resolverlos, permitirá la mejora continua de la política de cooperación, además de la incorporación de la mirada del desarrollo, sus principios y objetivos, al conjunto de las políticas con impacto en el desarrollo global.

Asimismo, la generación de conocimiento a través de la investigación, la difusión de este conocimiento al conjunto de la sociedad, la incorporación de este conocimiento a los procesos de toma de decisión política y la acción de las organizaciones, es cada vez más crucial para fortalecer la capacidad de respuesta y transformación de la política de desarrollo y cooperación.

Los instrumentos actualmente existentes no son los más adecuados para generar ese espacio específico para la generación de investigación y conocimiento, fundamentalmente porque no se adaptan a las características y especificidades de la actividad inves-

tigadora. Por esta razón, sería pertinente generar un instrumento específico capaz de generar investigación desde una lógica contribución estratégica a la toma de decisiones y a la dinamización del debate público sobre el desarrollo humano y sostenible. Un instrumento que, para ello, necesitaría contar con el respaldo financiero, administrativo y técnico de la AVCD (M. González et al., 2007, p. 88), así como con el apoyo institucional de la Dirección de Política Científica del Gobierno Vasco, para lograr el mayor potencial e interés tanto para los agentes de cooperación como para los agentes de investigación académica. Así mismo, este instrumento podrá contribuir a fortalecer las capacidades de investigación de los agentes de cooperación, así como a fortalecer la mirada sobre el desarrollo entre los agentes de investigación y en el propio sistema de investigación universitaria.

Como resultado, la generación de un instrumento de investigación se muestra fundamental para el logro de los objetivos de este primer eje de los Ámbitos Estratégicos: la caracterización de estos, la identificación de las líneas estratégicas, la definición del marco sobre el que articular el diálogo entre los agentes, y la identificación de un mapa de agentes para el trabajo en el marco de los Ámbitos Estratégicos.

Hacerlo de manera cooperativa y coherente

A continuación se señalan de manera esquemática algunas reflexiones y propuestas para avanzar en una identificación y diseño de instrumentos de financiación de manera adaptada a las necesidades de los Ámbitos Estratégicos:

- Orientar los instrumentos de financiación a los objetivos de los Ámbitos Estratégicos

El segundo eje de trabajo en el marco de los Ámbitos Estratégicos está destinado a definir los objetivos dentro de un determinado ámbito, a definir y poner en marcha las modalidades y los tipos de cooperación más adecuados para el cumplimiento de los objetivos a partir de las capacidades existentes, para lo que es fundamental un buen diseño de instrumentos. Así pues, la definición y la ejecución de instrumentos serían elementos fundamentales para lograr las contribuciones de la cooperación vasca en un determinado Ámbito Estratégico.

Es responsabilidad de los agentes de la cooperación vasca en este eje, por lo tanto, sustanciar las decisiones relativas a los instrumentos en el marco de diálogo entre agentes en los Ámbitos Estratégicos. Decisiones que, fruto de la discusión, negociación y confrontación, en el marco del diálogo se orientarán a responder desde los instrumentos a los objetivos planteados, y a las modalidades de cooperación y las capacidades identificadas para el logro de los objetivos (cuadro grande).

Una vez identificados los objetivos, las modalidades y los tipos de cooperación más adecuados y analizadas las capacidades existentes, la primera tarea específica en relación a los instrumentos consiste en la identificación de los instrumentos más pertinentes y posibles para dar cumplimiento a las decisiones anteriores

Cuadro 7.3: Resumen de las propuestas relativas a los instrumentos de financiación en el primer eje de los Ámbitos Estratégicos.

Identificar qué se quiere y se puede hacer		
Decisiones sobre instrumentos	Orientación y contribuciones del instrumento	Instituciones implicadas
<ul style="list-style-type: none"> • Puesta en marcha de un instrumento de investigación: primera fase - Para la generación de conocimiento - Para la sistematización de conocimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Orientado a caracterizar los Ámbitos Estratégicos • Orientado a identificar líneas estratégicas en los Ámbitos Estratégicos • Orientado a identificar un mapa de agentes (favorecedores y obstaculizadores) de transformación • Orientado a generar conocimiento para la definición de planteamientos estratégicos para los agentes de cooperación y el resto de agentes de desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • AVCD: financia y gestiona • Dirección de Política Científica: ofrece soporte científico y aval institucional • Universidades / grupos de investigación • ONGD • Otros agentes

Fuente: elaboración propia.

Para ello serán de gran utilidad los instrumentos actuales, a los que se deberán aplicar las revisiones necesarias planteadas en el epígrafe anterior tanto relativas a la naturaleza de los instrumentos como a su funcionamiento. Es decir, no sería razonable pensar únicamente en nuevos instrumentos de financiación cuando la heterogeneidad y variada naturaleza de los instrumentos existentes constituye una amplia base sobre la que identificar fortalezas y potencialidades para su adaptación a las necesidades de cada Ámbito Estratégico. En función de la naturaleza y la posterior definición de estos ámbitos y sus objetivos, podrá determinarse qué instrumentos se adaptan mejor a cada Ámbito Estratégico y si es necesario prescindir de algunos de ellos.

Pero para ello será necesario también el desarrollo de nuevos instrumentos de financiación. Ahora bien, lo relevante para este planteamiento es que estos instrumentos no se deberían diseñar de manera genérica para el conjunto de la cooperación vasca, sino que su diseño debe responder al cumplimiento de los objetivos definidos en cada Ámbito Estratégico en función de las capacidades existentes y/o posibles. Es este por lo tanto el principal elemento de cambio en esta propuesta de definición de instrumentos: la integración de la toma de decisiones sobre los instrumentos de manera acompañada a las decisiones en materia de planificación en el marco de los Ámbitos Estratégicos. Para ello es necesario que buena parte de las decisiones relativas al diseño y funcionamiento

de los instrumentos se tomen en una fase avanzada del trabajo en los Ámbitos Estratégicos⁵.

- Adaptar los instrumentos de financiación actuales a las necesidades de los Ámbitos Estratégicos a partir de un proceso de transición

Si la propuesta de trabajo a partir de Ámbitos Estratégicos precisa ser abordada desde una lógica de transición, sería conveniente, al menos en el corto y medio plazo, conservar los instrumentos existentes. Este planteamiento no es incompatible con el argumento sostenido en este trabajo de la necesidad de revisar y actualizar el marco de instrumentos de la cooperación vasca. No lo es si, por un lado, el mantenimiento de los instrumentos se plantea desde una lógica de adaptación de estos instrumentos —al igual que la generación de nuevos instrumentos— a las demandas de las modalidades de cooperación que mejor se adapten al cumplimiento de los objetivos. Y no lo es, por otro lado, si este proceso de adaptación de los instrumentos se combina con la puesta en marcha de nuevos instrumentos. De esta manera los instrumentos deberían orientarse a cuestiones muy variadas que podrían emanar de los Ámbitos Estratégicos, desde el apoyo y fortalecimiento a la sociedad civil y las instituciones locales de comunidades, territorios o países socios, hasta el seguimiento de agendas internacionales y multinivel, el fortalecimiento de instituciones democráticas multinivel, o el fortalecimiento de sujetos transnacionales de sociedad civil.

Este planteamiento incorpora la potencialidad de superar la división generada a priori entre las modalidades de “cooperación para el desarrollo” y “educación para la transformación social”. Cada instrumento —independientemente de si se trata de proyectos, programas, instrumentos para el fortalecimiento de capacidades u otros instrumentos de nueva creación— no estaría determinado de antemano, sino que podría ser definido y orientado en función de la identificación y negociación en el marco de los Ámbitos Estratégicos. De esta manera, podría darse el caso, por señalar un ejemplo, de proponerse un instrumento de programas para apoyar exclusivamente procesos en el Norte, en el Sur o, como sucede en la actualidad, en ambos contextos.

Si bien es cierto que todos los instrumentos de financiación actualmente existentes pueden contribuir a la adaptación a las necesidades desde una lógica de transición, es el instrumento de convenios el que podría tener un papel más protagonista en este proceso, dadas sus potencialidades de cara a la experimentación y la innovación de nuevas temáticas y líneas de trabajo. Esta posible priorización de los convenios no implica que este instrumento no deba someterse a las revisiones necesarias y a una ampliación de la información sobre el contenido de los mismos en las memorias de la AVCD.

Aunque un excesivo peso de los convenios puede favorecer la discrecionalidad en la toma de decisiones, la identificación y definición en los marcos de diálogo de los Ámbitos Estratégicos, y una mayor transparencia en el uso de este instrumento constituyen un contrapeso ante la posible discrecionalidad. Así pues, los Convenios suponen una oportunidad

⁵ El aplazamiento de las decisiones a la fase posterior del trabajo en los Ámbitos Estratégicos se aborda en mayor profundidad al final de este epígrafe.

para la construcción de fórmulas más dialogadas, flexibles y estratégicas para orientar las acciones hacia los objetivos. En los últimos años, precisamente, los Convenios han jugado un papel importante tanto en el fortalecimiento de capacidades como en la incorporación de nuevos agentes de cooperación, especialmente de los movimientos sociales (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2011). Por todo ello, parece pertinente en el marco propuesto continuar desarrollando y ampliando este papel para los Convenios.

- Definición ex post de la orientación estratégica de los instrumentos de financiación

Para adaptar los instrumentos actuales a las necesidades de los Ámbitos Estratégicos es conveniente integrar la definición estratégica y procedimental con el resto de decisiones abordadas a lo largo del proceso de diálogo en los ámbitos. Es decir, llevaría a replantear la pertinencia de la marcada definición ex ante que actualmente caracteriza a los instrumentos de la cooperación vasca y que en la práctica los impermeabilizan ante las decisiones definidas ex post.

Para ello puede ser de utilidad prescindir de la regulación de los instrumentos por la vía del decreto (o limitarla) para orientarlos instrumentos desde las bases de la convocatoria, a partir de la identificación de objetivos, tipos y modalidades de cooperación, y capacidades en el marco de diálogo en los Ámbitos Estratégicos. Esta fórmula no solo incorpora ventajas de tipo procedimental y administrativo —como ajustar los requisitos a los objetivos de la convocatoria—, sino también de carácter estratégico, ya que la definición de las convocatorias podría decantarse a través del diálogo y los análisis disponibles.

No es esta última una cuestión menor, ya que podría significar una respuesta a la evaporación de la mirada estratégica que se produce a lo largo del ciclo de vida de un instrumento, desde su concepción y definición, hasta su materialización final. Evaporación que se produce en los diferentes pasos a través de los que se va concretando un instrumento: en la redacción del texto normativo que regula al instrumento; en la definición de los criterios de baremación; en la interpretación de los criterios en el ejercicio de la baremación; en la adecuación de las propuestas a los criterios de baremación; y en la adecuación de la ejecución a las propuestas presentadas a la convocatoria.

Frente a las numerosas posibilidades de evaporación de la mirada estratégica que existen a lo largo de todo este proceso, la propuesta de posponer en la medida de lo posible el diseño y la orientación del instrumento e integrar las decisiones al diálogo en el marco de los Ámbitos Estratégicos podría significar una reducción de los riesgos de evaporación del carácter estratégico. De hecho, el proceso perseguiría precisamente el fenómeno contrario, la construcción de la mirada estratégica a medida que se define de manera dialogada el instrumento.

- Racionalización y fortalecimiento de las capacidades a través de los instrumentos de financiación

La propuesta de trabajo en los Ámbitos Estratégicos plantea la necesidad de orientar los instrumentos de financiación a la consecución de los objetivos a partir de las modalidades

definidas y las capacidades existentes. Lo cierto es que no serán pocas las ocasiones en las que las capacidades sean un limitante para abordar nuevos instrumentos. Si bien es necesaria la propuesta de instrumentos realistas en relación a las capacidades, puede atribuirse a los instrumentos el objetivo de la generación de capacidades para elevar las posibilidades de responder a objetivos más ambiciosos y de mayor potencial transformador.

El instrumento de cambio organizacional pro equidad de género es un buen ejemplo de la pertinencia de este planteamiento. Los resultados positivos de este instrumento (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015b), además de aconsejar su continuidad, invitan a pensar en la pertinencia de iniciativas orientadas al fortalecimiento de capacidades vinculadas con elementos que puedan ser determinantes para avanzar en el trabajo en torno a los Ámbitos Estratégicos. Lo cierto es que no es posible precisar en esta fase de la propuesta cuáles podrían ser los elementos determinantes, ya que esto dependerá de la definición de los Ámbitos Estratégicos y de las sucesivas decisiones adoptadas en ellos, pudiendo dar cabida a fortalecimiento de capacidades en elementos tan dispares como el conocimiento y la investigación, el diálogo estructurado en el marco de políticas, el seguimiento de agendas multinivel..., elementos que, en definitiva, amplíen la capacidad de comprensión de la realidad y doten de mayor coherencia respecto a esta a las acciones de los diferentes agentes. Lo que sí se puede afirmar en este momento es la pertinencia de generar instrumentos para el fortalecimiento de capacidades, así como la pertinencia de que la puesta en marcha de instrumentos orientados al fortalecimiento de agentes pueda responder a criterios de amplitud en el acceso y complementariedad entre los diferentes Ámbitos Estratégicos.

- Búsqueda de alternativas a la concurrencia competitiva

Otro elemento fundamental para una propuesta en la que los instrumentos de financiación deberían integrarse en procesos de decisión más amplios, dialogados e imbricados con las decisiones en otros ámbitos de la política, es la revisión de la concurrencia competitiva como prácticamente la única vía de acceso.

Conviene no ignorar que esta puede parecer una propuesta controvertida que posiblemente se enfrentará a resistencias. Y es que en un análisis apresurado pudiera parecer una amenaza a la igualdad de oportunidades en el acceso a los instrumentos, a la transparencia y a la independencia de las organizaciones. Frente a este argumento, y cuestionando la perfección de la concurrencia competitiva en cuanto a la garantía de igualdad de oportunidades —como se deriva del análisis del epígrafe anterior—, podrían arbitrarse fórmulas que combinaran el potencial estratégico con el carácter democrático y colaborativo, y cumplieran con los requisitos exigibles en materia de transparencia. Fórmulas que lejos de comprometer el papel crítico de las organizaciones logren incorporarlo al diálogo para la construcción y el fortalecimiento de la política.

Así mismo, la exploración de nuevas líneas y modalidades para avanzar hacia el fortalecimiento de la cooperación encuentra más dificultades a través de los esquemas basados en la concurrencia competitiva que en otro tipo modalidades de acceso a la financiación.

No cabe duda de que la superación de la concurrencia competitiva como vía de acceso a los instrumentos y a la gestión de la política de cooperación implica enormes exigencias en términos de capacidades y estándares democráticos. Pero tampoco puede negarse que la concurrencia competitiva es altamente demandante de recursos —tanto de la administración como de las organizaciones— además de limitante en términos estratégicos.

En este sentido, la experiencia de otros países, así como la búsqueda de fórmulas propias, puede llevar a reducir la sobredimensión de la concurrencia competitiva para avanzar hacia otras fórmulas basadas en relaciones más horizontales, en el diálogo, y en la confianza a partir de los resultados de acciones anteriores.

Algunas experiencias en esta línea que en algunos casos se han mostrado exitosas son el denominado core funding, la financiación para el apoyo a estrategias, la firma de acuerdos marco entre la AVCD y un determinado agente de cooperación, o las llamadas a propuestas (OCDE, 2011; Hoebink y Schulpen, 2014). Si estas fórmulas —así como otras posibles— parten de un adecuado proceso de diálogo y negociación —y los Ámbitos Estratégicos podrían ofrecer un buen escenario para ello— ofrecen la posibilidad de combinar la orientación estratégica hacia los objetivos de la política con la racionalización de la carga burocrática y administrativa.

- Adaptación de los debates sectoriales y geográficos a las necesidades y las capacidades en los Ámbitos Estratégicos

Existe en la actualidad un debate en torno a la adecuación de los instrumentos de la cooperación vasca a diferentes contextos políticos y geográficos y, en menor medida, a los sectores de actuación. Este debate está motivado fundamentalmente por peso de la región latinoamericana (especialmente de algunos países) en la distribución de los fondos a través de las convocatorias, y la dificultad de financiación de iniciativas en otras regiones, especialmente en África. Esto sucede a pesar de que el Plan Director plantea la necesidad de llegar a destinar en el año 2017 el 25% de los fondos distribuibles a África (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 79), porcentaje que en los últimos años ha descendido hasta situarse en el 11,52% en 2014 (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2013, 2014, 2016b).

Varios son los elementos a los que interpela este debate. Por un lado, esta falta de adecuación de los instrumentos a determinados contextos tiene que ver con las distorsiones que genera el peso de la demanda en la cooperación vasca. Por otro, con cómo los requisitos de acceso a las convocatorias y los criterios de baremación determinan significativamente el resultado de las convocatorias de manera discordante con lo planteado en el marco normativo y en los documentos de planificación. Esta cuestión refleja cómo, en última instancia, la lógica de la cooperación inducida por la demanda a través de la concurrencia competitiva limita la capacidad estratégica y la coherencia respecto a los planteamientos doctrinales y los objetivos.

La propuesta de trabajo en el marco de Ámbitos Estratégicos implica imbricar este tipo de decisiones, las relativas a los contextos políticos y geográficos, y a los sectores, con el res-

to de decisiones. Llevado este debate al marco de los instrumentos, no se trataría de generar un instrumento específico de la cooperación vasca en África, como plantean algunas demandas (Grupo Pro África, 2016). Una vez más conviene apuntar que las soluciones no pasan por el diseño de un instrumento aplicable a todas las casuísticas, sino por identificar cómo apoyar determinados procesos, países o comunidades que puedan ser relevantes en un determinado ámbito. Es entonces, en respuesta a dicha indicación, cuando tiene más sentido abordar la identificación de los instrumentos —nuevos o existentes— que puedan ser adecuados a la realidad de los procesos, países o comunidades a los que se pretenda apoyar. Podrá ser diferente, por lo tanto, la definición de un instrumento si la identificación prioriza procesos, países o comunidades referentes a una u otra región o contexto política. El mismo planteamiento podríamos hacer en el caso de las cuestiones sectoriales y de cualquier decisión en el marco de los instrumentos.

- Reforzar el vínculo entre el conocimiento y la toma de decisiones relativas a modalidades, capacidades e instrumentos de financiación

El papel del conocimiento y la investigación es fundamental para caracterizar los Ámbitos Estratégicos, para definir las líneas estratégicas y para identificar los agentes para el cambio. Por esta razón en el eje I de la estructura de trabajo en los Ámbitos Estratégicos se proponía la creación de un instrumento de investigación.

El papel del conocimiento y la investigación, no obstante, no puede circunscribirse a la fase inicial de trabajo en los Ámbitos Estratégicos. En este segundo eje es también fundamental para contribuir a orientar las decisiones en torno a los objetivos, las modalidades de cooperación, las capacidades y los instrumentos. Es necesario para ello orientar los resultados del instrumento de investigación a las necesidades de los Ámbitos Estratégicos generados en este eje a partir de proyectos de investigación muy aplicados a los procesos de toma de decisión.

- Instrumentos para la Coherencia de Políticas para el Desarrollo

De la misma manera que existe un consenso cada vez mayor en la necesidad de impulsar la CPD en Euskadi (Unceta et al., 2012; Fernández, 2015; Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c; Coordinadora de ONGD Euskadi, 2016a, 2016b), la claridad se diluye a la hora de concretar y operativizar cuál puede ser ese papel y esa aportación de la cooperación internacional a la CPD, más allá de plantear que la cooperación tiene que jugar un papel protagonista en este impulso (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 34; Coordinadora de ONGD Euskadi, 2016a).

Los Ámbitos Estratégicos constituyen una oportunidad para tratar de concretar esta aportación. Uno de los objetivos de estos ámbitos es identificar elementos de interés para la CPD a partir de los ejercicios de investigación y del diálogo político entre agentes. Elementos que tanto pueden dirigirse a la búsqueda de incoherencias entre políticas y acciones, como a la búsqueda de elementos para mejorar la CPD en el diseño de políticas o en la definición de mecanismos institucionales para impulsar la CPD.

Para ello dos elementos son fundamentales, orientar el instrumento de investigación a la promoción de la coherencia de políticas e incorporar al marco de debate y participación de los Ámbitos Estratégicos a agentes de otras instituciones y otros departamentos encargados de las políticas que conforman los Ámbitos Estratégicos. De esta manera el trabajo en los Ámbitos Estratégicos podría ser un impulso importante para la CPD y una contribución para avanzar en una futura hoja de ruta.

Más allá del análisis, la principal dificultad para la política de cooperación y sus agentes consiste en operativizar el trabajo para el impulso de la CPD y definir cómo lograr el paso de contemplar la CPD como una agenda exclusivamente de incidencia a un ámbito de trabajo más concreto, en el que se pueda materializar el trabajo de los agentes de cooperación.

Sería necesario, para dar este paso, la definición de un instrumento específico para la promoción de la CPD, a partir de la identificación de propuestas de acción en materia de CPD en los Ámbitos Estratégicos. Una vez más, será la casuística y la deriva del trabajo en los Ámbitos Estratégicos la que ofrezca las claves para el diseño de este instrumento. Lo relevante, a través de este instrumento, sería la consolidación de espacios de trabajo conjunto entre los agentes de cooperación y los de otros departamentos, políticas o sectores, ya se trate del ámbito institucional o de la sociedad civil. El instrumento no estaría dedicado a impulsar acciones de cooperación conjunta entre “el sector de la cooperación” y “otros sectores”, sino que debería orientarse a la incorporación de los principios y objetivos del desarrollo humano y sostenible desde una perspectiva universal en algunas de las líneas identificadas en los Ámbitos Estratégicos. Indudablemente, el mayor grado de conocimiento y apropiación posible de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible por parte de los agentes que no proceden del ámbito de la cooperación será un elemento que facilitará el encaje y el desarrollo de este instrumento.

Ejemplos concretos en los que sustanciar este instrumento podrían ser el acompañamiento a la elaboración de normativas específicas de otras políticas (por ejemplo pliegos de compra y contratación pública, de firma de convenios de colaboración...) para la incorporación de la mirada del desarrollo humano y sostenible; la participación de agentes de cooperación en la puesta y marcha y desarrollo de iniciativas o proyectos concretos en políticas sectoriales; el acompañamiento a las diferentes comisiones parlamentarias para vincular los debates en cada una de ellas con las preocupaciones del desarrollo humano y sostenible... Lo importante sería, para un buen desarrollo del instrumento, orientar los procesos de investigación y de diálogo entre agentes en los Ámbitos Estratégicos a la definición de posibles líneas de trabajo para este instrumento.

Dada la naturaleza de este instrumento, su definición, desarrollo y financiación debiera ser una responsabilidad compartida entre la AVCD y el resto de departamentos o instituciones involucradas en cada caso.

Cuadro 7.4: Resumen de las propuestas relativas a los instrumentos de financiación en el segundo eje de los Ámbitos Estratégicos.

Qué puede hacer la cooperación vasca para lograr las transformaciones en un Ámbito Estratégico		
Decisiones sobre instrumentos	Orientación y contribuciones del instrumento	Agentes implicados
Búsqueda de alternativas a la concurrencia competitiva como vía de acceso	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a los instrumentos basado en el resultado de acciones anteriores cuando sea pertinente y posible • Acceso a instrumentos a partir de una propuesta para el trabajo en los Ámbitos Estratégicos (Acuerdos Marco y Core Funding) • “Llamadas a propuestas”** para instrumentos específicos en los Ámbitos Estratégicos 	<ul style="list-style-type: none"> • AVCD • ONGD • Otros agentes
Adaptación de los actuales instrumentos a los objetivos, modalidades y capacidades definidos en los Ámbitos Estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de mejoras en el funcionamiento de los instrumentos** • Adecuación ex post del instrumento a la modalidad pertinente para el logro de los objetivos estratégicos • Fijación ex post de los requisitos de acceso 	<ul style="list-style-type: none"> • AVCD • Posibles departamentos y administraciones involucradas en el desarrollo de cada instrumento • ONGD • Otros agentes
Concesión de mayor protagonismo al instrumento de Convenios	<ul style="list-style-type: none"> • Experimentación y exploración de nuevas líneas y agentes de trabajo • Generación de mayor cultura de diálogo, confrontación de ideas y orientación de las propuestas a los objetivos estratégicos 	<ul style="list-style-type: none"> • AVCD • Otros departamentos / instituciones • ONGD • Otros agentes
Creación de instrumentos no finalistas (I): Acuerdos Marco Su perfil se adecuaría a una evolución y ampliación de los convenios	<ul style="list-style-type: none"> • Carácter plurianual y proyección estratégica • Acceso basado en procesos clave para los Ámbitos Estratégicos • No exclusivos para las grandes organizaciones • Carácter plurianual, sujeto a los resultados obtenidos y al diálogo estratégico 	<ul style="list-style-type: none"> • AVCD • Otros departamentos / instituciones • ONGD • Otros agentes
Creación de instrumentos no finalistas (II): Core funding Su perfil se adecuaría a apoyar el trabajo de una determinada organización o agente considerado clave para el logro de los objetivos en un Ámbito Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso basado en planteamientos estratégicos de agentes en el marco de los Ámbitos Estratégicos • No exclusivos para las grandes organizaciones • Carácter plurianual, sujeto a los resultados obtenidos y al diálogo estratégico 	<ul style="list-style-type: none"> • AVCD • ONGD • Otros agentes

Desarrollo de instrumentos para el fortalecimiento de capacidades (I): mantenimiento del instrumento de cambio organizacional pro equidad de género	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de los criterios de acceso • Apertura a más organizaciones y agentes 	<ul style="list-style-type: none"> • AVCD • ONGD • Otros agentes
Desarrollo de instrumentos para el fortalecimiento de capacidades (II): diseño de nuevos instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> • Para el fortalecimiento de capacidades transversales a los Ámbitos Estratégicos • Para el fortalecimiento de capacidades específicas de los Ámbitos Estratégicos 	<ul style="list-style-type: none"> • AVCD • ONGD • Otros agentes
Orientación del instrumento de investigación	<ul style="list-style-type: none"> • A generar conocimiento para la toma de decisiones en los Ámbitos Estratégicos sobre modalidades, capacidades e instrumentos • A la identificación de iniciativas para avanzar en materia de CPD • a contribuir a diseñar e implementar una hoja de ruta sobre CPD 	<ul style="list-style-type: none"> • AVCD: financia y gestiona • Dirección de Política Científica: ofrece soporte científico y aval institucional • Departamentos implicados en las políticas analizadas • Órgano interdepartamental para la CPD (en caso de creación) • Otras instituciones de la CAE • Universidades / grupos de investigación • ONGD • Otros agentes
Creación de un instrumento específico para la promoción de la CPD	<ul style="list-style-type: none"> • Orientado a la creación de espacios de trabajo conjunto entre los agentes de cooperación y los de otros departamentos, políticas o sectores • Orientado a la incorporación de los principios y objetivos del desarrollo humano y sostenible en las líneas identificadas en los Ámbitos Estratégicos para la CPD 	<ul style="list-style-type: none"> • AVCD • Resto de departamentos del Gobierno Vasco • Órgano interdepartamental para la CPD (en caso de creación) • Otras instituciones de la CAE • ONGD • Otros agentes

* Aunque responden a la concurrencia competitiva, esta queda muy reducida.

Fuente: elaboración propia.

** Diversas mejoras del funcionamiento de los instrumentos de financiación se recogen en el epígrafe 7.1. Será necesario en cualquier caso un análisis más específico y detallado de cada uno de ellos.

A modo de resumen, la propuesta planteada en relación a los instrumentos en el marco de los Ámbitos Estratégicos ha evitado una lógica de sustitución del marco de instrumentos existente por un nuevo marco elaborado desde planteamientos teóricos y no sometido a contraste empírico. No parece esta la opción más coherente para adecuar los instrumentos a las necesidades y las potencialidades de la cooperación vasca. Más bien al contrario, la falta de contraste empírico puede llevar a asumir un marco de instrumentos que no supere las limitaciones del anterior.

Se ha considerado más pertinente la opción de replantear la lógica en la definición de los instrumentos de financiación por dos razones fundamentales. Por un lado, porque permite

orientar mejor las decisiones acerca de los instrumentos de manera que puedan adecuarse con más precisión a los objetivos, las modalidades, los tipos y las capacidades de la cooperación vasca en general y los Ámbitos Estratégicos en particular. Por otro lado, para poner el acento en la interacción entre instrumentos, ya que la clave de la propuesta reside no solo en la identificación y definición de instrumentos adecuados, sino en la generación de un espacio de diálogo y articulación que permita una combinación más estratégica entre ellos. Es esta clave la que permite asumir una cooperación basada en las lógicas de cambio estructural, integralidad, multinivel, universalidad, acción colectiva y solidaridad. Una cooperación, por lo tanto, con mayor capacidad de respuesta a los problemas y de transformación de una realidad compleja. Aun así, se han tratado de plantear algunas propuestas con el objetivo de mostrar posibles pasos a dar en relación a instrumentos específicos en el marco de trabajo de los Ámbitos Estratégicos.

La propuesta planteada, además de demandar la imbricación de las decisiones sobre los instrumentos de financiación en el diálogo en el marco de la planificación, no estará completa si no se revisan, también desde esta clave, el marco de participación y de colaboración interinstitucional de la cooperación vasca. Así mismo, y dada la naturaleza de esta propuesta, solo podrá ser asumida a partir de un proceso basado en la transición y la experimentación, y consciente de las condiciones de posibilidad para llevarlo a cabo.

Capítulo VIII

Hacia una revisión del marco de colaboración interinstitucional en la cooperación vasca

La creciente transnacionalización de la realidad y la existencia de problemas crecientemente complejos provocados por la interdependencia de múltiples causas hace cada vez más necesaria la acción colectiva, coordinada y articulada en estrategias multinivel. Por esta razón la cooperación se encuentra interpelada a buscar fórmulas para una más amplia colaboración interinstitucional. En el caso concreto de la cooperación vasca esta cuestión supone un desafío importante, dadas las dificultades que tradicionalmente han encontrado los agentes vascos de cooperación para abordar ejercicios de colaboración de carácter estratégico y perdurable.

A continuación, tras un breve reflejo del estado de la colaboración interinstitucional en la cooperación vasca, se plantean algunos de los principales desafíos en esta materia y se apuntan algunas propuestas sobre cómo abordar procesos de articulación y colaboración interinstitucional en el marco de los Ámbitos Estratégicos.

8.1.

Una coordinación interinstitucional intermitente y de carácter puntual

La coordinación interinstitucional es seguramente uno de los elementos en los que la cooperación vasca ha mostrado menos avances a lo largo de su trayectoria (M. González et al., 2007; Alberdi, 2010; Unceta et al., 2012). A pesar de algunas iniciativas de coordinación de interés y de la existencia de un diálogo formal entre administraciones especialmente en el seno de la Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo (CICD), la colaboración interinstitucional no ha logrado convertirse en un rasgo consolidado de la cooperación vasca y son muy limitadas y de carácter muy concreto las iniciativas conjuntas entre administraciones vascas actualmente en marcha.

La excepción más destacable en este sentido es la existencia de Euskal Fondoa: Asociación de Entidades Vascas Cooperantes (en adelante Euskal Fondoa), nacido en 1996 como espacio de coordinación y apoyo a las entidades locales vascas en materia de cooperación internacional, constituido en la actualidad por 114 miembros entre municipios y diputaciones de Euskadi, y cuya intensa y prolongada actividad constituye el principal esfuerzo de articulación interinstitucional en el seno de la cooperación vasca.

También las diputaciones han mostrado en el pasado reciente un elevado interés por la colaboración y la coordinación interinstitucional y han hecho esfuerzos para trasladarlo a la práctica. La máxima expresión de ello fue la elaboración de una planificación conjunta que dio lugar al Plan Director de Cooperación 2009-2011 elaborado y aprobado por las

1. El antecedente de Euskal Fondoa fue Ertameriketarekin Lankidetzarako Euskal Fondoa – Fondo Vasco de Cooperación con Centroamérica, creado en 1988 (Unceta et al., 2012, p. 25).

tres diputaciones. Esta experiencia, que en términos generales ha sido muy positivamente valorada como ejercicio de coordinación a pesar de no haber sido evaluada, no ha vuelto a ser repetida. El momento de afinidad política entre las tres diputaciones que posibilitó el acuerdo no ha vuelto a producirse, y aquella experiencia no tuvo continuidad ni ha sido replicada posteriormente.

Asimismo, otra experiencia exitosa de coordinación en el seno de la cooperación vasca es el Fondo Alavés de Emergencias (FAE). El FAE, puesto en marcha en 2005 por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, la Diputación Foral de Álava y la Fundación Caja Vital es una herramienta para favorecer respuestas ágiles y eficaces ante situaciones de emergencia humanitaria.

Son también experiencias exitosas las Jornadas de Estrategias Positivas de Desarrollo que la AVCD y el Ayuntamiento de Bilbao organizan conjuntamente desde el año 2005, concebidas como un espacio de encuentro e intercambio entre agentes del Sur y del Norte con el objetivo de compartir los procesos de empoderamiento y desarrollo.

Recientemente, el desarrollo de la Estrategia de Educación para la Transformación Social ha constituido también un espacio de encuentro entre agentes e instituciones en la búsqueda de respuestas global.

Pero más allá de la consolidación de una iniciativa como Euskal Fondoa, y de la existencia de alguna experiencia exitosa y perdurable, como el Fondo Alavés de Emergencias, las mencionadas Jornadas de Estrategias Positivas de Desarrollo y la Estrategia de ETS, no ha habido una tradición de trabajo colaborativo entre el Gobierno Vasco, las diputaciones y los municipios por lo menos desde que en el año 2004 las diputaciones deciden desvincularse del FOCAD². Puede afirmarse que la cooperación vasca ha expresado cierta ambivalencia respecto a su mirada sobre la coordinación interinstitucional: la ausencia de un trabajo colaborativo y cooperativo de manera constante y sistemática contrasta con la existencia de un cierto compromiso discursivo con la coordinación, y con la puesta en marcha de instrumentos específicos de coordinación interinstitucional.

Pero es incluso el propio marco normativo el que refleja esta ambivalencia respecto a la coordinación y la colaboración interinstitucional (Unceta et al., 2012, pp. 88-89). La Ley 1/2007 fija un planteamiento basado en la autonomía de las diferentes administraciones de los territorios y de los municipios vascos al plantear que “en función de sus respectivas competencias, ejecutarán los programas y acciones de cooperación al desarrollo que estimen oportunos, siempre en observancia de los principios, objetivos y prioridades de la política de cooperación para el desarrollo que establece la presente ley” (Gobierno Vasco, 2007, artículo 14).

Al mismo tiempo, la Ley 1/2007 crea la Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo (CICD) como “órgano de información, comunicación y asistencia recíproca en-

². Para más información sobre esta cuestión véase Unceta et al. (2012).

tre las distintas administraciones vascas, dirigido a consensuar estrategias en la ejecución de las actividades de cooperación que eviten duplicidades y solapamientos de convocatorias y actuaciones, y a dotar de coherencia a la labor del conjunto de la cooperación de las administraciones vascas” (Ley de Cooperación, artículo 15).

La CICD se crea formalmente en el año 2009, con la aprobación del Decreto 71/2009, de 24 de marzo, con cuatro funciones fundamentales: i) constituirse en espacio de interlocución entre las administraciones públicas vascas de cooperación para el intercambio de información y la puesta en común de líneas estratégicas y experiencias; ii) elaborar propuestas para la coordinación de la planificación estratégica y de las acciones de cooperación; iii) hacer seguimiento de la Ley 1/2007; iv) dirigir y supervisar el trabajo del Grupo Técnico³.

Lo cierto es que desde su creación la CICD no ha tenido un funcionamiento muy significativo y no ha funcionado como un órgano de coordinación efectiva entre la cooperación de las administraciones públicas vascas (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2011, p. 2; Unceta et al., 2012, pp. 240-241).

En respuesta a estas limitaciones en materia de coordinación interinstitucional que se acentúan en un contexto altamente demandante de una acción colectiva, el Plan Estratégico y Director de Cooperación del Gobierno Vasco 2014-2017 incorpora la coordinación como uno de los principios rectores operativos y una de las prioridades. De hecho, la coordinación forma parte de una de las cuatro líneas estratégicas que plantea el plan, concretamente la cuarta línea que apunta que “se promoverá también una mayor armonización y complementariedad entre las acciones de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo y el resto de instituciones públicas vascas en el seno de la Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 72).

También se observa cómo muy recientemente la CICD ha experimentado una reactivación como espacio de diálogo, aunque aun con muchas incertidumbres en cuanto su capacidad operativa. Esta comisión ha acogido en los últimos tiempos algunas iniciativas de coordinación de distinta naturaleza y con diferente recorrido⁴. Concretamente, tres son las iniciativas que pueden destacarse.

La primera de ellas es la puesta en marcha de una iniciativa conjunta entre el Gobierno Vasco, las tres diputaciones, los tres ayuntamientos de las tres capitales y Euskal Fundoa para coordinar y armonizar los sistemas de información de su política de cooperación. Esta iniciativa, actualmente en ejecución, que pretende avanzar en la armonización de los diferentes sistemas de información y elaborar una aplicación informática unificada, constituirá un avance en términos de transparencia y coordinación.

³. El Grupo Técnico es creado por el mismo Decreto para dar apoyo y asesoramiento a la CICD.

⁴. Véanse al respecto las actas de la CICD de las reuniones de 27 de febrero de 2015 y de 23 de febrero de 2016 (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015a, 2016a).

Junto a ella, una segunda iniciativa puesta en marcha de manera coordinada entre las diferentes administraciones que participan en la CICD es la elaboración de un proyecto de cooperación conjunto. Se trata de un proyecto de cooperación financiera y técnica en materia de agua y saneamiento que en el año 2016 contemplaba la fase de identificación y a partir de 2017 la puesta en marcha con la participación de la AVCD, las tres diputaciones, los ayuntamientos de las tres capitales, Euskal Fonda y operadoras vascas públicas de agua.

Una tercera iniciativa planteada de manera conjunta entre las diferentes administraciones vascas y discutida en la CICD es la creación, a partir de la iniciativa del Fondo Alavés de Emergencias, de un fondo vasco de emergencias. Lo cierto es que, tras las conversaciones iniciales a lo largo de la primera mitad del año 2016, esta iniciativa parece por el momento estancada y presenta un futuro incierto, a pesar de tratarse de una iniciativa necesaria y pertinente.

Más allá de este renovado, aunque todavía insuficiente, impulso de la CICD como órgano de diálogo entre administraciones, y la puesta en marcha de algunas iniciativas conjuntas de interés, la cooperación vasca tiene aún un amplísimo margen de mejora en materia de colaboración y coordinación interinstitucional.

Un claro ejemplo de ello es la ausencia de participación y reflejo de las diferentes administraciones públicas en los diferentes ejercicios de planificación de una determinada administración. Si en el segundo capítulo de este informe se planteaba la importancia de los ejercicios de planificación para el diálogo entre agentes, es pertinente hacer la misma reflexión en materia de coordinación y complementariedad interinstitucional. Lejos de verse como una amenaza para la autonomía en materia de planificación y definición de la política de cooperación, el diálogo interinstitucional en un momento tan relevante podría suponer la identificación de líneas estratégicas conjuntas, espacios para la complementariedad, la colaboración en la puesta en marcha de iniciativas concretas, o el simple aprendizaje fruto del diálogo.

Sin embargo, es llamativa la ausencia de este diálogo, y se constata que tampoco los marcos de planificación parecen haber supuesto un avance en materia de coordinación (Unceta et al., 2012). En concreto parece existir una evidente desconexión entre los planes directores del Gobierno Vasco y de las entidades forales y locales en general, ya no solo en su proceso de elaboración, sino también en su contenido, lo que evidencia una “ausencia de vocación integradora” (Unceta et al., 2012, p. 89). Se hace más llamativa aun esta cuestión al analizar el contenido de los diferentes marcos de planificación de las administraciones públicas vascas, dada la amplia coincidencia que varios de estos reflejan en cuanto a enfoques y planteamiento doctrinal, prioridades sectoriales y geográficas, enfoques transversales, marco instrumental y agentes de cooperación.

Frente a esta dinámica, es necesario reivindicar la importancia del diálogo en torno a la elaboración de los ejercicios de planificación, independientemente de que de este diálogo se deriven líneas formales de trabajo conjunto o posibles espacios para una futura colabo-

ración. Como se planteará en el siguiente epígrafe, la propuesta de trabajo en el marco de los Ámbitos Estratégicos ofrece un espacio de oportunidad en este sentido.

8.2.

La colaboración interinstitucional en el marco de los Ámbitos Estratégicos

La dificultad de una coordinación estratégica en un modelo de cooperación basado en las convocatorias de financiación y en la concurrencia competitiva

La existencia de un compromiso declarativo con la coordinación, la puesta en marcha de instrumentos específicos para ello como la CICD y la coincidencia de diferentes análisis y diagnósticos que reclaman una mayor coordinación (M. González et al., 2007; Alberdi, 2010; Unceta et al., 2012; Coordinadora de ONGD Euskadi, 2015) no han sido elementos suficientes para lograr una cooperación mínimamente articulada y coordinada entre las administraciones vascas.

Son diversas las razones que lo explican y que han sido señaladas por diferentes análisis. Algunas tienen que ver con la voluntad política, entre las que destacan la búsqueda de autonomía, pero también de diferenciación y visibilidad, por parte de las diferentes administraciones en el ejercicio de la política de cooperación, la falta de confianza en unos casos, y de afinidad política en otros. Otras están más relacionadas con las capacidades, concretamente con la limitación de las capacidades que, si bien aconsejarían una mayor coordinación para una mayor eficiencia de unos recursos limitados, terminan por desincentivar ejercicios de coordinación que, especialmente en una primera fase de diálogo, acuerdo y negociación, demandan la dedicación de importantes recursos con los que no siempre se cuenta en abundancia.

Conviene no ignorar, en cualquier caso, que todas estas razones apuntan a una misma explicación no exclusiva del caso vasco. Se trata de un elemento que tiene que ver con la propia naturaleza de la cooperación internacional que, si bien es cierto que en muchas ocasiones está basada en la idea de solidaridad internacional, responde a un carácter voluntario, desregulado y diverso (Alonso, 2005; Sanahuja, 2007b). Esta naturaleza de la cooperación internacional, más allá de garantizar la lógica y deseable autonomía de un proyecto político en materia de cooperación, permite a los donantes —en este caso a las administraciones vascas— una amplia discrecionalidad en el uso de sus recursos de cooperación. En este marco la coordinación ha sido percibida en numerosas ocasiones como una amenaza a la discrecionalidad, lo que explica muchas de las resistencias existentes ante posibles ejercicios de coordinación de políticas y acciones de cooperación.

En el caso vasco, junto a las razones apuntadas y a la propia naturaleza de la cooperación internacional, existe otro factor de gran relevancia que ha pasado más desapercibido. Se trata de una limitación que tiene que ver con el modelo dominante de gestión en la cooperación vasca, el modelo basado en convocatorias públicas de financiación ejecutadas por ONGD. Este es un modelo que se caracteriza por la ausencia de diálogo político entre instituciones, cuando es precisamente a través del diálogo político como pueden darse las

condiciones para una coordinación efectiva y como pueden articularse planes y estrategias de colaboración.

Esta afirmación no pretende plantear que la coordinación sea incompatible con un modelo de cooperación altamente participado por las organizaciones de la sociedad civil. Lo que sí parece ser un impedimento importante para la colaboración interinstitucional es la existencia de lo que se ha denominado como un modelo instrumentocéntrico basado en la concurrencia competitiva y en una demanda que sustituye al diálogo entre agentes.

Tampoco este modelo impide la existencia de iniciativas de coordinación, ya que estas se han producido a lo largo de la trayectoria de la cooperación vasca. Lo que sucede es que limita de manera significativa las posibilidades de articular procesos de diálogo entre administraciones que se sustancien posteriormente en colaboraciones estratégicas. Es, por el contrario, una lógica instrumental la que termina imponiéndose también por ello en el terreno de la coordinación, lo que explica la existencia de iniciativas puntuales y poco perdurables en materia de coordinación y colaboración interinstitucional.

Nuevamente el caso de Euskal Fondoa supone una excepción a este modelo de coordinación de carácter puntual, al tratarse de una iniciativa de largo recorrido más basada en la lógica de integración de acciones y recursos en un marco estratégico compartido.

Parece evidenciarse, por lo tanto, que desde una lógica instrumental, muy circunscrita a intervenciones o iniciativas de carácter puntual, es realmente complejo abordar un marco de coordinación y colaboración interinstitucional estratégico y de carácter sistémico. Parece por ello necesaria una revisión de esta cuestión tanto a la hora de analizar las limitaciones en materia de coordinación como, especialmente, a la de plantear propuestas concretas en este sentido.

Hacia una colaboración interinstitucional coherente con la lógica universal, multinivel y colectiva

Las dificultades anteriormente expuestas, que explicarían la existencia de tímidos avances en materia de coordinación, hacen necesario un replanteamiento respecto al abordaje de la colaboración entre instituciones en el marco de la cooperación vasca. Parece necesario, para ello, ampliar el enfoque hacia una propuesta que permita un marco de colaboración más dinámica, estratégica y estable.

Este planteamiento no implica renunciar a una lógica de coordinación basada en la racionalización de los recursos y en una mayor armonización de los procedimientos para lograr una mayor eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos de diferentes administraciones. Ese debería ser más bien un mínimo exigible.

Pero es necesario apuntar, junto a la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia, que la colaboración interinstitucional debiera estar basada en la responsabilidad compartida respecto a los asuntos globales para, desde la acción colectiva, articular respuestas ante

problemas complejos que solo desde una lógica colaborativa entre diferentes agentes podrán ser respondidos. Esta invitación a superar el voluntarismo se asienta en el necesario abordaje multinivel ante los cada vez más complejos problemas del desarrollo resultado de la creciente transnacionalización e interdependencia de la realidad que exige actuar coordinadamente con otros agentes y otras instituciones que compartan objetivos de transformación. Así pues, junto a la voluntad política para una mayor eficiencia y eficacia en la gestión de las políticas de cooperación, es necesario llamar a la responsabilidad compartida en la respuesta a los problemas globales.

Apelar la responsabilidad compartida y a la acción colectiva no implica cuestionar la autonomía de las diferentes administraciones vascas en el ejercicio de su política de cooperación. Esta autonomía no solo es legítima, es también deseable desde una perspectiva democrática, y supone un claro incentivo político para el desarrollo de las políticas de cooperación. Lo que implica este planteamiento es una búsqueda de conciliación entre la autonomía de cada administración y la asunción de una responsabilidad compartida para la acción colectiva.

Para esta conciliación es necesaria la búsqueda de un punto de encuentro entre ambas lógicas (autonomía y responsabilidad compartida) que pueda materializarse en la definición de objetivos compartidos a partir de un diálogo político entre administraciones que puedan dar lugar a estrategias comunes. En este sentido, la propuesta planteada en este trabajo basada en el desarrollo de Ámbitos Estratégicos constituye una oportunidad para el replanteamiento de la colaboración y la coordinación interinstitucional.

De esta manera, el replanteamiento apuntado no puede ser ajeno a la revisión del conjunto de la política de cooperación. Es en la necesaria integración de la revisión del marco de coordinación y la revisión del resto de elementos de la política de cooperación —la planificación, participación, el marco de instrumentos de financiación...— donde cobra sentido plantear la posibilidad de procesos de colaboración interinstitucional más estratégicos.

La colaboración interinstitucional en la estructura de trabajo de los Ámbitos Estratégicos

La estructura de trabajo planteada para los Ámbitos Estratégicos supone una posible guía para articular el necesario diálogo entre instituciones. Más aún, para integrar este diálogo en el marco de diálogo entre el conjunto de agentes participantes en un determinado Ámbito Estratégico ya desde los pasos iniciales en la caracterización y definición de líneas estratégicas. A continuación se detallan los posibles pasos a dar en materia de colaboración interinstitucional en la estructura de trabajo de los Ámbitos Estratégicos

- Identificar qué se quiere y qué se puede hacer

Como se planteó anteriormente, la falta de diálogo entre instituciones durante la elaboración de los procesos de planificación limita las posibilidades de encontrar espacios de articulación de carácter estratégico. Tradicionalmente, resultado de esa falta de diálogo, la búsqueda de coordinación interinstitucional se produce tras la elaboración, de manera

independiente, de estos procesos y a partir de iniciativas concretas en las que puedan identificarse objetivos o intereses comunes.

La propuesta basada en Ámbitos Estratégicos es una llamada a invertir la lógica en el proceso de diálogo y colaboración interinstitucional. Para ello es relevante, como se planteaba en el capítulo dedicado a la participación en el marco de los Ámbitos Estratégicos (capítulo sexto), la incorporación de agentes de diferentes administraciones vascas en el grupo impulsor de los diferentes Ámbitos Estratégicos, con lo que el diálogo interinstitucional se adelantaría de esta manera a la fase inicial del proceso de planificación y se abriría la posibilidad de mantenerlo a lo largo de toda la estructura de trabajo de cada Ámbito Estratégico, y por lo tanto también a lo largo de todo el ciclo de la política.

Si bien es cierto que la CICD podría acoger y favorecer este marco de diálogo —como de hecho está reflejado en sus funciones— es algo que no sucede en la práctica en buena medida por una concepción muy instrumental de la coordinación interinstitucional, pero también por el carácter general de este órgano, que limita la agilidad y operatividad de las decisiones en materia de coordinación. Esta es precisamente una de las ventajas que el diálogo en el marco de los Ámbitos Estratégicos podría suponer frente a los espacios más generales de la política vasca de cooperación destinados a los debates sobre las orientaciones generales de la política, tal y como ocurre, además de en la CICD, en el CVCD. En este caso, el diálogo político puede derivar de manera más natural en la definición de objetivos aterrizados en un determinado Ámbito Estratégico. Es decir, la potencialidad radica en que se trata de un diálogo en el marco de un Ámbito Estratégico concreto para la búsqueda de líneas de trabajo compartido.

Este hecho no significa necesariamente que se tengan que encontrar líneas de trabajo compartido, ni que haya que forzar ni prolongar el diálogo hasta encontrarlas más allá de lo razonable. Estas líneas de trabajo compartido podrán o no darse, lo que indudablemente marcará el grado de colaboración interinstitucional en un determinado Ámbito Estratégico. Es decir, el hecho de iniciar un diálogo en un Ámbito Estratégico no debería implicar una responsabilidad de encontrar líneas estratégicas que satisfagan o interesen en la misma medida a todos los agentes participantes en el grupo impulsor. Precisamente para ello deben plantearse mecanismos de toma de decisión que no respondan necesariamente al consenso, tal y como se planteaba en el epígrafe 6.2.1 (“Decisiones sobre el marco de participación en la estructura de trabajo de los Ámbitos Estratégicos”). De esta manera, si algunos agentes no se vieran representados o interpelados por las líneas estratégicas identificadas a partir del diálogo entre agentes, sería necesario reconfigurar la composición del grupo de trabajo en el Ámbito Estratégico en cuestión. En cualquier caso, el diálogo estratégico entre administraciones en este eje de la estructura de trabajo de los Ámbitos Estratégicos podrá ser en sí mismo un proceso de intercambio para el aprendizaje mutuo, independientemente de su resultado en la identificación de líneas estratégicas de común interés.

Lógicamente, dada la temática y la distinta naturaleza entre unos Ámbitos Estratégicos y otros, la facilidad para encontrar líneas estratégicas comunes variará significativamente,

por lo que el marco de colaboración interinstitucional resultante en unos y otros será necesariamente diferente. Lo verdaderamente importante para intentar garantizar las mayores probabilidades de un marco de diálogo y de colaboración interinstitucional para una acción colectiva, es que la propuesta inicial de constitución del grupo impulsor parta de un sólido análisis de los intereses, enfoques, características, fortalezas y potencialidades de la política de cooperación de las diferentes administraciones. Para ello ese análisis deberá tener en cuenta en qué temas y desde qué enfoques están trabajando los diferentes municipios, diputaciones, instituciones, agencias, empresas públicas..., con qué instrumentos lo hacen, junto a qué agentes, en qué territorios... Se trata de preguntas, por poner tan solo algunos ejemplos, que deberían estar presentes en el diseño de los grupos impulsores de los Ámbitos Estratégicos.

- Hacerlo de manera cooperativa y coherente

Si en el espacio de trabajo dedicado a la identificación de las transformaciones que quiere y puede hacer la cooperación vasca se identifican líneas de interés para diferentes administraciones vascas, se plantea a continuación la misma lógica de trabajo que en el resto de los elementos de la política abordados en los tres capítulos anteriores.

El planteamiento no es otro que orientar todo el diálogo entre agentes a la definición y el cumplimiento de objetivos, para lo que es necesario articular de manera integrada y coherente todos los recursos, capacidades e instrumentos disponibles por parte de los agentes que participen de dicho diálogo.

El diálogo interinstitucional se vuelve especialmente fundamental en este eje de trabajo en el que se pueden abrir importantes espacios para la división del trabajo y para la complementariedad tanto en la aportación de recursos financieros, como en la identificación e implementación de modalidades de cooperación, instrumentos y ampliación de capacidades.

El marco de posibilidades en este eje de trabajo es excesivamente amplio y previsiblemente diverso dada la amplitud de casuísticas posibles como para poder caracterizarlo a priori. A modo de ejemplo, podría darse el caso de un posible marco de colaboración interinstitucional basado en el reparto de trabajo para el cumplimiento de los objetivos de un Ámbito Estratégico a partir del grado de especialización de las diferentes administraciones vascas. En este caso unas administraciones, en función de su grado de especialización, podrían centrarse en el cumplimiento de determinados objetivos para los que contarían con mayores capacidades que otras administraciones, y que serían complementarios con los objetivos a los que se dedicarían otras administraciones para los que, a su vez, tendrían mayores capacidades. Otra posible opción sería la búsqueda de complementariedad y articulación en el diseño y orientación de los instrumentos hacia el cumplimiento de los objetivos en un determinado ámbito. Por ejemplo en un Ámbito Estratégico en el que los objetivos aconsejaran una combinación de instrumentos ya existentes en diferentes administraciones, o una adaptación de estos. Asimismo, la participación conjunta en el diseño y/o implementación de un determinado instrumento, o en su financiación podrían ser los resultados de la colaboración interinstitucional en el marco de los Ámbitos Estratégicos.

Pero el objeto de la colaboración interinstitucional no solo se circunscribiría a la búsqueda de cumplimiento de los objetivos a través de las acciones en el marco de las políticas de cooperación de las diferentes administraciones. Esta colaboración interinstitucional también podría dar lugar a un trabajo en materia de coherencia de políticas para el desarrollo entre instituciones que en muchos casos comparten distintas competencias y/o desarrollan actuaciones que afectan a campos compartidos de la acción política. Es el caso de cuestiones relacionadas con la política educativa, con la medioambiental, con las políticas sociales, con la política de igualdad, con políticas económicas y de empleo, o con cuestiones como la compra y la contratación pública. Se trata de campos de la acción política que afectan a muy diversas estructuras, dinámicas y agentes que configuran los diferentes Ámbitos Estratégicos.

Así pues, el diálogo interinstitucional abordado en los Ámbitos Estratégicos podría, además de favorecer iniciativas específicas para avanzar en materia de CPD, ser una aportación más para la construcción de una hoja de ruta para la CPD en Euskadi.

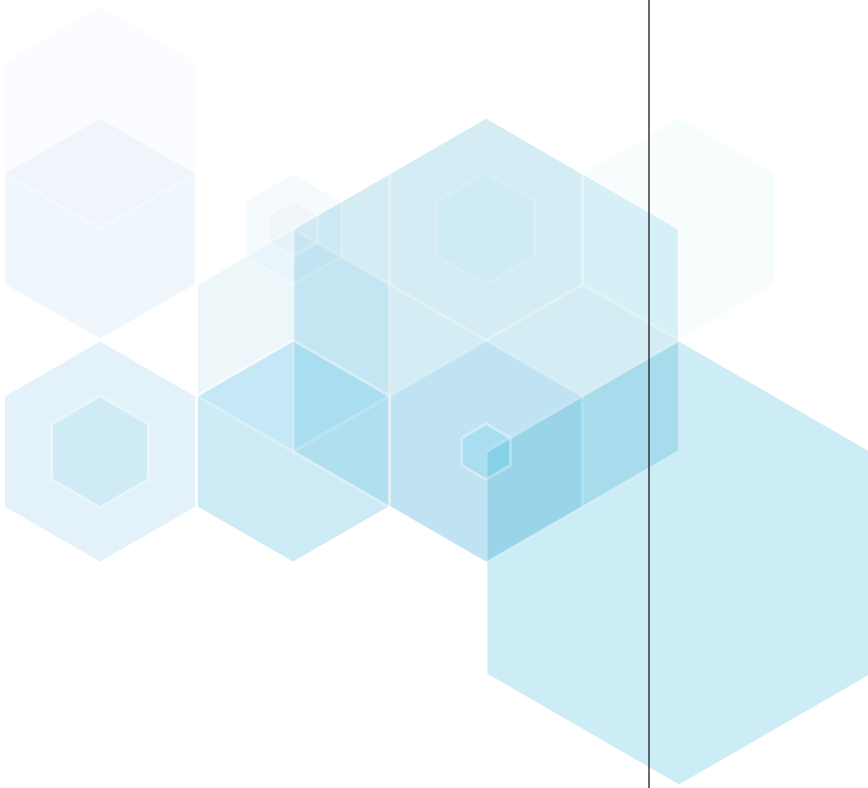
Cuadro 8.1: Implicaciones para el marco de colaboración interinstitucional en la estructura de trabajo de los Ámbitos Estratégicos.

Estructura de trabajo en los Ámbitos Estratégicos	Elemento: colaboración interinstitucional	Implicaciones para otros elementos
I. Identificar qué se quiere y se puede hacer	<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo interinstitucional para la identificación de líneas estratégicas de interés común 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño del marco de participación • Definición de instrumento de investigación • Caracterización de los Ámbitos Estratégicos • Identificación de líneas estratégicas • Definición de un mapa inicial de agentes “favorecedores” del cambio
II. Hacerlo de manera cooperativa y coherente	<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo interinstitucional para: <ul style="list-style-type: none"> - La definición de los objetivos estratégicos - La identificación de modalidades, capacidades e instrumentos adaptadas a los objetivos estratégicos • División del trabajo y complementariedad en: <ul style="list-style-type: none"> - La implementación de las modalidades - La aportación y fortalecimiento de las capacidades - La implementación de los instrumentos 	<ul style="list-style-type: none"> • Profundización en el diseño del marco de participación • Definición de objetivos estratégicos, modalidades, capacidades e instrumentos • Revisión del marco de instrumentos de financiación • Diseño de un instrumento en materia de CPD • Aportaciones a una hoja de ruta en materia de CPD

Fuente: elaboración propia.

CUARTA PARTE

Principales conclusiones del trabajo



Capítulo IX

Principales conclusiones del trabajo

La confluencia de importantes cambios en el contexto internacional y de diferentes debates abiertos en torno al desarrollo humano y sostenible y la cooperación en Euskadi, hacen del actual un momento de gran relevancia y con numerosos interrogantes de cara al futuro de la cooperación vasca y sus agentes. Esta última parte del informe se dedica, a modo de conclusión, a plantear algunas reflexiones finales y retos de futuro para la cooperación vasca y sus agentes resultantes de todo el proceso de análisis realizado.

9.1.

Un contexto de cambio global que llama a ampliar el papel de la cooperación vasca

La creciente interdependencia y complejidad de los problemas del desarrollo hacen imprescindible la ampliación de las respuestas políticas y sociales ante ellos. Para la cooperación vasca se trata un desafío múltiple que exigirá el fortalecimiento de la política de cooperación, de su mirada estratégica, de su marco de agentes y sus capacidades, y de sus herramientas para transformar la realidad.

- Un desafío que llama a la cooperación vasca a continuar respondiendo desde una lógica de solidaridad internacional y cooperación a dar respuesta a los problemas del desarrollo cada vez con más fuerza y mayor orientación estratégica, dada la complejidad y gravedad creciente de estos problemas.
- Un desafío que, también, llama a la cooperación vasca a orientar sus recursos, sus capacidades y sus acciones a contribuir a la transformación de un modelo de convivencia global que genera los problemas del desarrollo, y que afecta de diversas maneras a todas las sociedades del mundo.
- Un desafío que, además, demanda de la cooperación internacional un creciente papel como palanca política para la incorporación de la mirada del desarrollo humano y sostenible en otras políticas y agentes, en la apuesta por la integralidad y la coherencia de las políticas para el desarrollo.
- Y un desafío que, por último, llama a la cooperación internacional y a sus agentes, en el marco de la transnacionalización e interdependencia, a jugar un papel de articulación entre agendas, políticas y agentes internacionales, nacionales y locales

Se trata de un desafío múltiple que sitúa a la política de cooperación internacional ante el reto de realizar una contribución importante para el avance hacia la coherencia de las políticas para el desarrollo y hacia la superación de la división entre los planos “interno” y “externo” en el análisis y la respuesta a los problemas del desarrollo global. Una contribución importante, por lo tanto, en el avance hacia una política integral de desarrollo.

Las circunstancias del momento, aunque enormemente complejas, ofrecen elementos favorables para afrontar este desafío. Por un lado por la existencia de un contexto internacional que lo demanda y, por otro, por el espacio de oportunidad abierto por la Agenda 2030 para ello. Lo es, además, porque es el actual un momento propicio para una revisión en profundidad —para un “momento constituyente” — de las políticas de cooperación. Pero es un momento también no exento de riesgos: el riesgo de no abordar las transformaciones necesarias en la política de cooperación podría suponer una creciente irrelevancia social y política de la misma, como resultado de una pérdida de capacidad de respuesta a los problemas de la ciudadanía global y de incidencia en la agenda política.

9.2.

El necesario impulso de una Agenda Vasca 2030 para el Desarrollo Humano y Sostenible

Como se ha señalado, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible supone una oportunidad importante para orientar la agenda política vasca hacia la construcción de un modelo de convivencia global basado en la búsqueda de un desarrollo humano y sostenible. Pero para ello es importante considerar el papel que esta agenda puede jugar no solo en la ampliación de la política de cooperación, sino también como en la reorientación de las políticas domésticas e internacionales para la incorporación en estas de los principios y objetivos del desarrollo humano y sostenible. Todo lo cual requiere a su vez contar con un fuerte impulso político, así como construir las condiciones para una adecuada adopción, interpretación y puesta en marcha de esta agenda por parte de los diferentes agentes políticos y sociales vascos.

Ahora bien, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es una agenda abierta a numerosas lecturas y posibles interpretaciones que conducen a escenarios muy distintos, y algunos con mayor potencial de transformación que otros. Así pues, los escenarios posibles presentan implicaciones diferentes tanto para la cooperación vasca y sus agentes como para el conjunto de agentes de desarrollo y políticas vascas. Por esta razón, es importante que la puesta en marcha de la Agenda 2030 en Euskadi esté acompañada de un sólido ejercicio de interpretación y análisis acerca de sus posibilidades.

Euskadi y sus diferentes agentes afrontan el reto de construir una mirada propia respecto a las implicaciones y las potencialidades de la Agenda 2030. Es por lo tanto un desafío importante articular una lectura estratégica de la Agenda 2030, basada en su ampliación como espacio de oportunidad política. Oportunidad para contribuir a decantar la propia agenda, para ampliarla desde una perspectiva crítica, que identifique sus limitaciones y priorice sus potencialidades. Una lectura que permita incorporar miradas alternativas y transformadoras ante los problemas del desarrollo a partir de una ampliación y actualización de la política de cooperación. Pero también oportunidad política en clave vasca, para ampliar la agenda política nacional e internacional del país vasco y convertir el desarrollo humano y sostenible en un mandato político de primer orden. Es decir, una oportunidad para avanzar hacia un modelo de desarrollo más sostenible, equitativo y justo, y por lo tanto más coherente con el desarrollo humano y sostenible. Una lectura, por lo tanto, que debiera ser construida colectivamente, atendiendo a su carácter universal, integral y multinivel.

9.3.**El fortalecimiento de la cooperación vasca asentada en la solidaridad internacional, el valor diferencial y la acción colectiva global**

El contexto internacional caracterizado por la existencia de cambios profundos y la evidencia de limitaciones en la cooperación vasca justifican la necesidad de fortalecer el modelo a través del que se materializa la cooperación en Euskadi. Para ello es necesaria la consolidación de algunos de los rasgos y capacidades desarrollados a lo largo de su historia y existentes en el presente, que marcan la trayectoria de esta cooperación, así como la definición y el desarrollo de otros rasgos y capacidades que están llamados a constituir su futuro. Para el desarrollo y consolidación de los rasgos y capacidades de cara al fortalecimiento de la cooperación vasca, tres elementos que remiten a su propia identidad se vuelven fundamentales.

En primer lugar, el internacionalismo solidario que históricamente estuvo presente en la sociedad vasca y en sus municipios, que dio origen a la cooperación vasca y que marca desde entonces el carácter, la identidad y los valores de la cooperación internacional en Euskadi, y que supone un elemento movilizador sin comparación.

En segundo lugar, el valor diferencial de una política pública y un colectivo de agentes que se han especializado en el acompañamiento a los procesos de desarrollo endógeno basados en el empoderamiento y fortalecimiento de las capacidades locales, la organización y la participación local, en el empoderamiento de las mujeres y el trabajo por la equidad de género, por los derechos humanos y por la sostenibilidad ambiental.

En tercer lugar, la corresponsabilidad en la acción colectiva global y en la construcción de una gobernanza global, multinivel y democrática. Esta cuestión es especialmente importante en un momento de cambios profundos en el contexto internacional y de aprobación de una agenda internacional de desarrollo que demanda tanto una aproximación universal desde una lógica de responsabilidades comunes pero diferenciadas, como una mirada crítica para la propuesta de una interpretación colectiva y plural en la que tengan cabida miradas alternativas sobre el desarrollo.

Así pues, la consolidación de la cooperación vasca —de sus rasgos, sus capacidades y su identidad— encuentra una importante fuente de sentido tanto en el imperativo ético de solidaridad con los pueblos, colectivos y personas en situación de exclusión y vulnerabilidad, como en el imperativo político para la construcción de un mundo más justo y sostenible.

9.4. El fortalecimiento de la cooperación vasca a partir de un modelo de cooperación más estratégico

Las posibilidades de fortalecer la cooperación vasca para ampliar su capacidad estratégica y de transformación de la realidad requieren la superación de algunas de las limitaciones que actualmente configuran un modelo excesivamente instrumental, que socavan sus capacidades y que inhiben el potencial papel que diferentes agentes podrían desarrollar:

La superación de un modelo de cooperación definido desde de una mirada instrumental

Un elemento fundamental para avanzar hacia un modelo de cooperación fortalecido y con mayor capacidad de transformación consiste en la superación de la lógica “instrumento-céntrica” que actualmente caracteriza a la cooperación en Euskadi. Esta lógica tiende a concebir a los instrumentos de financiación como el eje central sobre el que gravitan el resto de los elementos de la política. Es esta preeminencia de unos instrumentos de financiación que se materializan a partir de la competencia competitiva, y se articulan desde la demanda, la que acaba determinando buena parte de la toma de decisiones en el marco de la política vasca de cooperación, o condicionando el papel de unos y otros agentes.

La cooperación vasca afronta por lo tanto la necesidad de revisar esta lógica que limita su potencial estratégico, para integrar las decisiones sobre los instrumentos de financiación en el marco del análisis sobre el resto de elementos de la política. De esta manera, sería el diálogo entre agentes orientado a la identificación de objetivos estratégicos y a la búsqueda de una acción adecuada para su cumplimiento, el que se situaría en el centro de la política y sobre el que se articularía el modelo de cooperación.

Esta revisión no solo exige replantear aspectos centrales de este modelo —como la lógica de planificación, el diseño de los instrumentos o el marco de participación y colaboración interinstitucional— sino también contemplar algunos elementos que harían posible la ampliación del modelo de cooperación, como las capacidades de los diversos agentes de cooperación, la participación estratégica de estos y el papel del conocimiento en el marco de la cooperación en Euskadi.

La ampliación de las capacidades de la cooperación vasca

Son numerosos los desafíos que afronta la cooperación vasca en materia de capacidades: la existencia de un contexto complejo y en proceso de cambios profundos que exige cada vez mayores esfuerzos y capacidades para su comprensión; la necesidad de abrir la cooperación a nuevos agentes, que exige cada vez mayores capacidades de articulación y de comprensión de dinámicas diferentes, miradas diversas sobre la realidad y culturas de trabajo distintas; la necesidad de una participación más estratégica a lo largo de todo el ciclo de la política de cooperación, que demanda una mayor capacidad para el diálogo político; la necesaria integralidad y coherencia de políticas que exigen los problemas del desarrollo, que demanda a los agentes de cooperación una mirada más amplia sobre cómo el conjunto de las políticas operan y transforman la realidad, cómo se configuran, a qué miradas, intereses y objetivos responden, y qué tipo de interlocución es estratégico mantener con cada una de ellas; la creciente interdependencia y la lógica multinivel en la configuración de la realidad, que si bien continúa exigiendo una mirada profundamente conocedora de las realidades locales y su contexto social, político y económico, exige también de manera creciente un conocimiento de su relación con dinámicas transnacionales.

Así pues, la cooperación vasca afronta el reto de desarrollar las capacidades necesarias

para responder a estos desafíos, lo que implica actuar en tres direcciones:

- En primer lugar, en la profundización de las capacidades actualmente existentes, lo que implica generar espacios y recursos para ello, pero también racionalizar su uso a través de análisis y diálogo estratégico que pueda orientar esas capacidades hacia el cumplimiento de los objetivos a través de los mecanismos e instrumentos adecuados para ello.
- En segundo lugar, a través de la generación de nuevas capacidades. Los elementos señalados muestran con claridad qué capacidades generales debieran ser reforzadas, desarrolladas y ampliadas. La definición más concreta de objetivos estratégicos en el marco de la política de cooperación permitirá identificar con mayor precisión ese marco de necesidades en materia de capacidades. A la ampliación de estas podrían orientarse recursos, espacios e instrumentos específicos.
- En tercer lugar, a través de la incorporación de nuevos agentes que, a través de sus capacidades, contribuirán al fortalecimiento y la capacidad estratégica de la cooperación vasca.

La definición estratégica del papel de los agentes para el fortalecimiento de la cooperación vasca

La revisión de la cooperación vasca implica también un necesario replanteamiento del papel estratégico de los diferentes agentes de cooperación. El actual modelo ha mostrado una tendencia hacia el fortalecimiento de capacidades en un ámbito muy concreto de la política de cooperación, el de la implementación de proyectos.

Los enormes espacios abiertos, así como la amplitud y diversidad de instrumentos específicos para la gestión de intervenciones, ha acentuado la orientación de las capacidades hacia la implementación de la política en detrimento de otras funciones igualmente importantes para la política de cooperación.

Sin negar la importancia que tiene la implementación de acciones para la política de cooperación, es necesario avanzar hacia un modelo en el que los diferentes agentes jueguen un papel más estratégico en otras fases del ciclo de la política, como el propio diseño de esta, o su seguimiento y evaluación. La búsqueda de un mayor equilibrio y un diálogo abierto y permanente —y por lo tanto también la consiguiente revisión de los instrumentos y mecanismos de planificación, participación y financiación— orientados a potenciar el papel de los diferentes agentes se convierte así en un elemento fundamental para el fortalecimiento de la política vasca de cooperación.

9.5.

El fortalecimiento de la cooperación vasca a partir de una revisión integrada de algunos de sus elementos fundamentales

La apuesta por una cooperación fortalecida y con una mayor capacidad de transformación de la realidad debe llevar también a una revisión de algunos de sus elementos fundamen-

tales. En concreto, la cooperación afronta el reto de replantearse el diseño y el funcionamiento de los procesos e instrumentos de planificación, de participación, de colaboración interinstitucional y de financiación. Se destacan estos cuatro elementos porque son los más relevantes en la configuración del modelo de la cooperación en Euskadi.

La planificación es un ejercicio imprescindible para la política de cooperación que, en el caso de Euskadi, supone una oportunidad para la elaboración de un diagnóstico colectivo sobre el estado de la cooperación. Los ejercicios de planificación constituyen asimismo un marco para el diálogo en torno a los temas más relevantes y estratégicos, favorecen la generación de capacidades de los agentes que participan en ellos, proyectan una mirada sobre el modelo de desarrollo al que aspirar y, en última instancia, representan un contrato entre el Gobierno y la sociedad. Todas estas cuestiones hacen de la planificación un elemento fundamental para la cooperación. No obstante, junto a ellas se observan limitaciones que rebajan significativamente la contribución de la planificación al fortalecimiento de la planificación, ya que en la práctica existe en los documentos de planificación una disociación entre el marco doctrinal y el marco instrumental, lo que limita su capacidad de orientar estratégicamente la política y resta valor a la planificación.

Asimismo, la existencia de un amplio marco para la participación social es uno de los rasgos más característicos de la cooperación vasca. Se trata, sin embargo, de una participación no exenta de contradicciones, ya que la apertura de espacios para el diálogo y el seguimiento de la política no se ha traducido en un modelo de participación estratégica, orientado a explorar nuevas líneas de actuación, a experimentar fórmulas de trabajo colaborativo, a abrir la cooperación a nuevos agentes, a dialogar con otras políticas o a debatir sobre el futuro de la cooperación en Euskadi.

El marco de instrumentos de financiación, por su parte, ha jugado un papel central en la cooperación vasca. Si bien es cierto que el desarrollo del actual marco de instrumentos ha permitido materializar buena parte de la política de cooperación, ha jugado también un papel limitante en debates fundamentales como los existentes sobre los agentes, sobre las modalidades de cooperación o sobre la coherencia de políticas. En la práctica, ha sido el papel central de los instrumentos el que ha acabado determinando una parte importante de las decisiones que afectan a otros elementos de la política, lo que evidencia una lógica “instrumentocéntrica” que debilita el potencial estratégico de elementos como la planificación, la participación o la coordinación interinstitucional.

Por último, la colaboración interinstitucional ha sido un elemento poco desarrollado en los años más recientes de la cooperación vasca. La existencia de numerosas dinámicas de carácter general y específicas de la política de cooperación —la existencia de diferentes proyectos y miradas políticas, la búsqueda de autonomía, la existencia de capacidades limitadas...—, junto a la mencionada lógica instrumentocéntrica, han limitado por regla general los ejercicios de coordinación a iniciativas puntuales, sin un carácter estratégico. En contraste con esta dinámica, una realidad cada vez más compleja e interdependiente exige respuestas colectivas, integrales, coherentes y articuladas en clave multinivel, que hacen de la colaboración interinstitucional un ejercicio de responsabilidad frente a proble-

mas que demandan una acción colectiva y colaborativa.

Es ineludible, por lo tanto, la revisión en profundidad de cada uno de estos elementos para ampliar y potenciar aquellos aspectos que han mostrado un mejor funcionamiento y han constituido aportaciones importantes para la cooperación vasca. Pero al mismo tiempo, la revisión debiera también servir para corregir, repensar y replantear los aspectos que han evidenciado mayores limitaciones.

Si bien es cierto que es necesario, a partir de esta revisión, replantear todos estos elementos, ello no es suficiente para ampliar y fortalecer la cooperación vasca. Para que esto ocurra el replanteamiento debe afectar también a la lógica desde la que se abordan los elementos y superar la excesiva diferenciación y compartimentación que tradicionalmente ha existido entre ellos. Así pues, el fortalecimiento de la cooperación vasca demanda tanto de una revisión en profundidad de los diferentes elementos del modelo —planificación, participación, instrumentos de financiación y colaboración interinstitucional— como de una mayor integración y equilibrio de las decisiones adoptadas en torno a cada uno de ellos.

Ahora bien, abordar la revisión de estos elementos, y hacerlo desde una lógica estratégica e integrada, implica el necesario examen de algunas cuestiones que en la actualidad están ejerciendo de límites para este planteamiento. Destaca, en este sentido, el marco legal de la cooperación vasca, que en la práctica está ejerciendo de límite para algunas propuestas o planteamientos orientados a fortalecer la política de cooperación y aumentar su capacidad de transformación.

Si bien es cierto que el marco legal que regula y afecta a la cooperación vasca es muy diverso, muchas de las limitaciones están directamente relacionadas con la Ley 1/2007 de Cooperación para el Desarrollo. Parece necesario por lo tanto abrir el debate sobre la pertinencia de revisar este texto legal para superar las limitaciones que actualmente supone, así como para ampliar y profundizar en sus fortalezas y potencialidades. Los importantes cambios producidos en el contexto internacional desde que se redactara la Ley, la disociación observada entre el “espíritu” de la ley planteado en la “Exposición de motivos” y la posterior concreción operativa desarrollada en el articulado del texto legal y la lógica instrumentocéntrica definida en la propia Ley justificarían esta revisión.

9.6.

La ampliación del potencial estratégico de la cooperación vasca a partir de una propuesta basada en Ámbitos Estratégicos

Numerosos elementos del modelo de la cooperación vasca asentados, consolidados e incluso institucionalizados a lo largo de años juegan un doble papel en esta política. Por un lado, elementos como la planificación, la participación, la colaboración interinstitucional o el marco de instrumentos de financiación han favorecido el desarrollo y la evolución de la cooperación vasca, y permiten en la actualidad su funcionamiento. Por otra parte, sin embargo, este modelo muestra serias limitaciones en su capacidad de respuesta a los problemas del desarrollo, y actúa como un límite para el desarrollo estratégico y la capacidad

de la transformación de la cooperación vasca.

Esta realidad hace necesaria una revisión del modelo a través del que se materializa la cooperación vasca, para definir otro abierto a más agentes y fuerzas, creador y multiplicador de capacidades, generador de conocimiento y más permeable a este, más coherente e integrado, con un marco de participación reforzado, y también más coordinado. Un modelo de cooperación, en definitiva, más estratégico y con mayor capacidad de transformación de la realidad.

Para ello se ha desarrollado en este trabajo una propuesta basada en Ámbitos Estratégicos adecuados para lograr la integración de los elementos que configuran la política en un diálogo a largo plazo, que apunte con claridad al modelo de cooperación hacia el que avanzar, a partir de un proceso no disruptivo, sino basado en la transición, el diálogo, y la experimentación.

Con la idea de los Ámbitos Estratégicos se pretende proponer una perspectiva que permita articular de una manera más integrada y estratégica los recursos, las capacidades, los agentes y las herramientas de la cooperación vasca. Para ello se proponen siete Ámbitos Estratégicos entendidos como espacios de trabajo que permiten el desarrollo de procesos con mayor capacidad de incidencia, en la medida que se trata de marcos para el análisis y la acción que reúnen a las estructuras, a las dinámicas y a los agentes que determinan la realidad y sobre los que se es necesario incidir para configurar un modelo de convivencia global que garantice la justicia global, los derechos humanos, la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres, la sostenibilidad ambiental, el fortalecimiento de las capacidades locales, la lucha contra la vulnerabilidad extrema, el diálogo intercultural y los derechos de ciudadanía global.

De esta manera, los Ámbitos Estratégicos permiten acompasar un análisis profundo de la realidad, un diálogo articulado entre actores diversos y un proceso de toma de decisiones orientado a responder ante una realidad compleja y dinámica. Se trata por lo tanto de ámbitos que encierran un amplio potencial para fortalecer y aumentar la capacidad de transformación de la cooperación vasca.

9.7.

El fortalecimiento de la cooperación vasca a partir de un diálogo permanente, estratégico, abierto y transparente

Para una revisión integrada de los diferentes elementos que dan sentido a la cooperación vasca es fundamental la existencia de un proceso de diálogo permanente, estratégico, abierto y transparente que actúe como hilo conductor para la articulación de las decisiones adoptadas en los procesos de revisión y redefinición de los diferentes elementos planteados.

Es por lo tanto en el marco de este diálogo entre los diferentes agentes en el que se debe ir integrando la toma de decisiones para sustanciar la política de cooperación a través del

desarrollo de los Ámbitos Estratégicos: identificación de líneas y objetivos estratégicos, identificación de modalidades de cooperación pertinentes a cada caso, análisis, orientación y articulación de capacidades, identificación y definición de instrumentos, propuesta de acciones y planes de actuación... La manera en la que se constituya y articule el diálogo será por lo tanto fundamental para el desarrollo de los Ámbitos Estratégicos. Y para ello es necesario definir un mecanismo de toma de decisiones permeable al diálogo entre agentes, pero que al mismo garantice la capacidad ejecutiva.

Parece lógico plantear que el proceso de diálogo permanente y de largo alcance en los diferentes Ámbitos Estratégicos debe aspirar a la búsqueda de consensos para avanzar en la toma de decisiones, pero no parece adecuado, ni realista, esperar que el conjunto de las decisiones deban recoger el consenso de todos los agentes. En primer lugar conviene recalcar que la cooperación es una política pública que cuenta con sus propios órganos de gestión y procedimientos legítimos de toma de decisiones, si bien es cierto que estos se fortalecen democráticamente y aumentan su capacidad estratégica cuando se abren a procesos de participación. En segundo lugar es necesario reconocer que el consenso no siempre es posible, ya que la existencia de visiones, enfoques e intereses diferenciados hace a veces inviable alcanzar consensos, ya no solo entre los agentes de la cooperación vasca, sino incluso en el interior de un colectivo concreto. Y en tercer lugar, puede señalarse también que el consenso no siempre es la expresión de decisiones que fortalecen a la política de cooperación. Como se ha evidenciado a lo largo de la trayectoria de la cooperación vasca, el consenso ha favorecido numerosas decisiones estratégicas y con un amplio respaldo social y político, pero también ha supuesto, en muchas otras ocasiones, la indeterminación ante debates determinantes e incluso parálisis o acuerdos de mínimos que han limitado la capacidad transformadora de la cooperación vasca.

Así pues, más importante que consagrar las decisiones a la consecución de consensos parece la existencia de reglas claras en el marco de diálogo, de mecanismos transparentes y ágiles de toma de decisiones, la apertura y claridad para la negociación y el intercambio de ideas, y asumir el conflicto cuando sea necesario. Todo ello para agotar las posibilidades de desarrollar un diálogo abierto, honesto y transparente, y para avanzar en la toma de decisiones que fortalezcan a la cooperación vasca.

9.8.

El fortalecimiento de la cooperación vasca a partir de un proceso de transición y con el necesario impulso para abordar los cambios

La propuesta planteada en este trabajo no puede pasar por alto la existencia de algunos factores condicionantes para un proceso de fortalecimiento de la cooperación vasca que exige revisar algunos de sus elementos fundamentales. De entre los numerosos factores que puede intervenir para posibilitar un proceso de cambio en la cooperación vasca como el planteado en este trabajo, hay dos que deben ser señalados por su especial relevancia para posibilitar la puesta en marcha de los cambios requeridos: la necesidad de abordar el proceso desde una lógica de transición y a largo plazo, y la necesidad de contar con la suficiente fuerza para impulsar, acompañar y coordinar el proceso de revisión y

fortalecimiento de la cooperación vasca.

La importancia de un proceso de transición y a largo plazo

Si bien es cierto que la propuesta planteada en este trabajo invita a una revisión en profundidad de buena de los elementos de la cooperación vasca, no parece lo más adecuado hacerlo a partir de un proceso abrupto ni disruptivo. No sería pertinente, ya que muchos de los elementos propuestos se asientan en el marco de la cooperación actualmente existente —sus agentes, sus instrumentos, su marco de planificación y participación, sus capacidades—, lo que exige su revisión y adaptación, y no necesariamente su sustitución. Y tampoco parece posible ni deseable, ya que sería inabarcable, además de poco estratégico, abordar todos los cambios propuestos a un mismo tiempo.

Más bien al contrario, la lógica que permitiría abordar con mayores garantías un proceso de revisión y transformación de calado de la política vasca de cooperación sería la de la transición a partir de la experimentación y el aprendizaje. No solo la limitación de capacidades aconseja esta lógica de transición y experimentación, lo justifica fundamentalmente la necesidad de avanzar de manera sólida y segura, basando la toma de decisiones en el diálogo y el aprendizaje. En definitiva, más relevante que culminar un proceso de revisión y fortalecimiento en un plazo determinado es concebirlo como un proceso continuo a partir de avances sólidos fruto del aprendizaje y desde una lógica de largo plazo.

Este planteamiento implica la superación de análisis, propuestas y decisiones políticas planteadas desde una lógica restrictiva de resultados en el marco de una legislatura, en la medida que estos desincentivan apuestas de largo plazo para una transformación de cuestiones estructurales de la política de cooperación para el desarrollo. Por esta razón, las revisiones y nuevos planteamientos en el marco de la política de cooperación han tendido en muchas ocasiones a contemplar aspectos limitados y concretos, asumibles en un corto periodo de tiempo, que pudieran contribuir a mejorar el funcionamiento, pero sin la capacidad de solucionar los problemas de fondo del modelo de la cooperación vasca.

Frente a esta lógica de corto plazo y muy determinada por la generación de resultados, una revisión en profundidad y una propuesta de fortalecimiento que plantee la integridad de los diferentes elementos de la política necesitan de un proceso de largo plazo para liberarse de una mirada excesivamente centrada en la generación de resultados en el corto plazo. Estas condiciones solo podrán darse en un clima de confianza política y con una amplia perspectiva temporal por delante, condiciones que se suelen dar con mayor facilidad al inicio de un ciclo político.

El necesario impulso para abordar los cambios

Abordar un proceso estratégico de revisión y fortalecimiento de la cooperación vasca no solo exige claridad y perspectiva para tomar decisiones y un proceso adecuado para ir consolidándolas, demanda también capacidades y recursos para pensar, definir y coor-

dinar los pasos para ir sustanciando el proceso. En el momento actual, los órganos de gestión de la cooperación vasca afrontan una situación de cierto desbordamiento generada por un modelo que ocasiona una elevada carga de trabajo y absorbe buena parte del tiempo y las capacidades del sistema de cooperación.

Si bien es cierto que una revisión del modelo de la cooperación vasca como la propuesta en este trabajo podrá derivar en el fortalecimiento de sus agentes y estructuras, en el contexto actual es realmente complejo contar con recursos, personal y capacidades para impulsar un proceso de estas características. Sin embargo, dada la importancia del mismo, parece necesario que la cooperación vasca se dote de las necesarias herramientas para promoverlo y llevarlo a buen puerto. Para ello sería necesario que los órganos responsables de la cooperación vasca, y especialmente la AVCD, estudiaran fórmulas para hacerlo posible. Dadas las actuales circunstancias, las opciones más viables podrían pasar por la liberación de personal de la AVCD para dedicarse en exclusiva a esta tarea, o la contratación de una estructura específica que a modo de secretaría técnica impulsara, dinamizara y coordinara este el proceso.

La creación de esta figura, o la liberación de recursos propios, podría ser necesaria para afrontar un desafío que exigirá bastante tiempo y recursos, para proponer un diseño inicial del proceso para compartir y debatir con los agentes de la cooperación vasca, así como para su posterior impulso y coordinación. No deberían desaprovecharse las importantes capacidades existentes en el sistema de cooperación vasca y en sus órganos rectores, pero sí ser conscientes de las posibles limitaciones que el actual modelo —y las estructuras de gestión asociadas al mismo— pueden tener para impulsar y acompañar un proceso de revisión y fortalecimiento de la cooperación vasca de la naturaleza del que aquí se plantea.

9.9.

El impulso del papel del conocimiento para una cooperación más estratégica y transformadora

Las posibilidades de fortalecer la cooperación vasca para ampliar su capacidad estratégica y de transformación de la realidad residen también en el necesario impulso del papel del conocimiento en el marco de esta política.

Esta es una cuestión relevante que adquiere una importancia fundamental en un momento de complejidad creciente. El dinamismo e interdependencia de la realidad, la constante difusión y desplazamiento del poder, las asimetrías globales, la opacidad y complejidad de los procesos de toma de decisión global, la cada vez más compleja naturaleza y la multicausalidad de los problemas que afectan a la ciudadanía global y al planeta, entre otras cuestiones, hacen del conocimiento una herramienta fundamental para aprehender y transformar la realidad.

En el caso de la cooperación internacional el papel del conocimiento cobra una relevancia especial, ya que esta se enfrenta a problemas determinados tanto por dinámicas globales

y de carácter estructural como por los diferentes y específicos contextos en los que actúa. Por esta razón el conocimiento profundo generado por el impulso de la investigación y su encuentro con el conocimiento generado por la praxis debieran situarse en el centro de la toma de decisiones adoptadas en el marco del diálogo estratégico entre los diferentes agentes.

Pero para que esto suceda no solo es necesaria una buena articulación entre el conocimiento y el diálogo estratégico y la existencia de mecanismos para ello. Es necesario también un impulso decidido de la investigación como parte integral de la política de cooperación, con la existencia de espacios, medios y recursos para ello, así como mediante una clara apuesta por la incorporación de la universidad a dicha política. En la actualidad, la cooperación vasca no solo no cuenta con capacidades suficientes para integrar este conocimiento especializado en los procesos de toma de decisiones y orientaciones políticas, sino que tampoco cuenta con las herramientas adecuadas para impulsar y promover la ampliación del mismo. Es por ello necesario un impulso político y una práctica social más vinculada con la generación y orientación estratégica del conocimiento en diferentes ámbitos académicos y sociales.

9.10.

La necesidad de ampliar la política de cooperación: hacia la relevancia social y política

La sociedad vasca, sus organizaciones sociales, las universidades y los y las responsables políticas afrontan el desafío de decantar el debate social y la agenda política a favor del desarrollo humano y sostenible, y de hacer de la política de cooperación una fuerza de transformación global.

Sin embargo, la narrativa pública sobre el desarrollo y las políticas de cooperación no está apuntando a la construcción de un sentido común basado en la idea de los derechos globales, a la construcción de un modelo de convivencia global basado en la justicia, o a la necesaria construcción de una ciudadanía global, con derechos universales. Todo ello a pesar de que son elementos muy presentes en el marco discursivo de la cooperación vasca. Por el contrario, este debate tiende a aparecer públicamente muy centrado en cuestiones instrumentales o presupuestarias que no apelan a la identidad global, limitando por lo tanto una reflexión de fondo sobre el desarrollo, los problemas, el papel del propio modelo de desarrollo, de producción, de consumo. Como resultado, la discusión en torno al desarrollo y la cooperación no está dando lugar a debates mayoritarios, ni amplios, ni están formando parte del relato cotidiano de la ciudadanía vasca. No están siendo, en definitiva, compartidos por el conjunto de la sociedad vasca, sino que son debates que se están limitando al sector de la cooperación.

La construcción del sentido común en torno a la idea de ciudadanía universal y derechos globales como imperativo ético se vuelve absolutamente necesaria para romper con esta dinámica y formar parte del debate social y el discurso público en torno a los problemas y las preocupaciones de la ciudadanía. Ello exige asumir que la transnacionalización de la realidad y la naturaleza global de los problemas comunes requiere una lógica cosmopolita

y de solidaridad internacional como marco de interpretación de un futuro modelo de convivencia global basado en la justicia y los derechos humanos. Pero ello exige también una narrativa más amplia e integral sobre el desarrollo, y una mayor vinculación y participación de agentes y de la ciudadanía vasca en la política de cooperación.

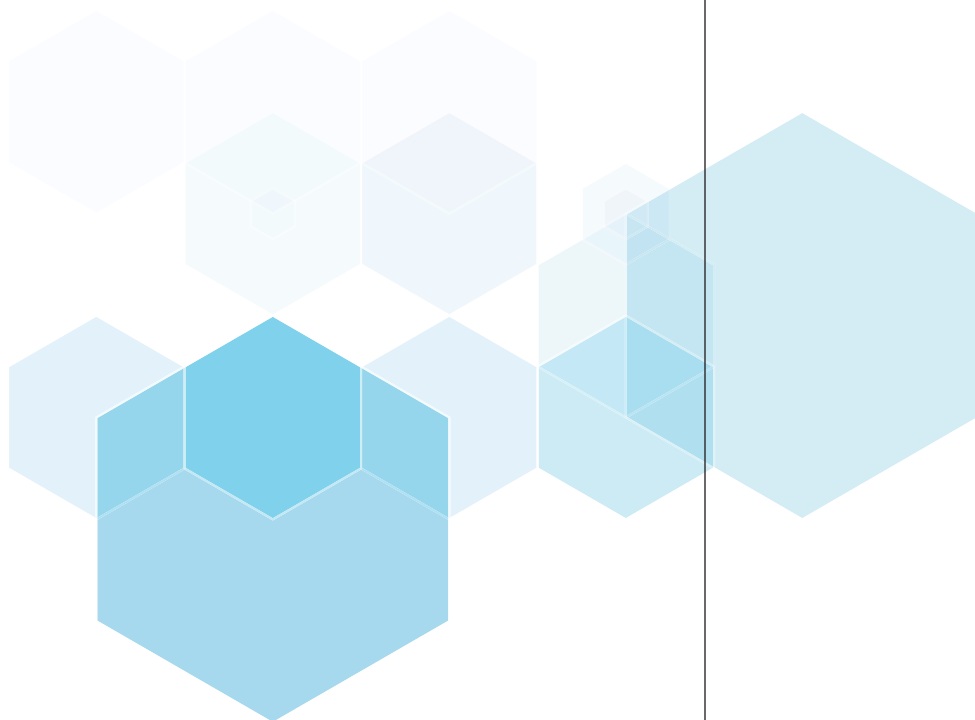
Pero es esta una narrativa que los agentes que habitualmente han formado parte de la política de cooperación no pueden construir en solitario. Por el contrario, es necesario el encuentro con otros agentes y organizaciones sociales y políticas que trabajan por la defensa de los derechos, por el fortalecimiento de las políticas públicas, por el empoderamiento de la ciudadanía, por la equidad y la lucha contra la desigualdad, por la protección del medio ambiente..., en definitiva, por el desarrollo humano y sostenible, aunque no siempre lo aborden desde una perspectiva internacionalista y global.

Así pues, la necesidad de construir una narrativa más amplia, integral y global sobre el desarrollo, los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental se convierten en una responsabilidad colectiva. No obstante, el papel de la cooperación internacional y sus agentes tradicionales en este esfuerzo conjunto se vuelve fundamental. En buena medida, de ellos depende la construcción y visibilidad del necesario vínculo de muchas de las reivindicaciones y aspiraciones sociales de bienestar, justicia y derechos, expresados tanto en Euskadi como en otros países y contextos, con dinámicas globales. Es ahí, en la construcción de ese vínculo, en la articulación de un relato y una acción global y colectiva, donde la cooperación internacional y sus agentes están llamados a jugar un papel relevante social y políticamente.

En este sentido, la decantación del debate social debe corresponderse con la irrupción de la visión, los intereses y los objetivos del desarrollo humano y sostenible en el debate político, así como en la agenda política y en las estructuras y espacios políticos de toma de decisiones. No solo por imperativo ético, también por responsabilidad política ante la necesidad de articular una acción colectiva y multinivel ante problemas que solo desde esa lógica podrán ser abordados. Así pues, debiera ser un imperativo político situar a los problemas del desarrollo global en el centro de la política vasca y avanzar, desde las políticas públicas y su influencia en espacios multinivel, hacia un modelo de gobernanza global, multinivel y democrática como marco de articulación política en un futuro modelo democrático de convivencia global.

EPÍLOGO

Los límites de una propuesta para una acción colectiva a favor del desarrollo humano y sostenible en un mundo convulso



No quisiéramos terminar este trabajo sin plantear algunas breves reflexiones finales acerca de los límites y dificultades a los que se enfrenta una propuesta como la expuesta en estas páginas. Una propuesta que persigue una ampliación del compromiso con un mundo más justo y sostenible a través del fortalecimiento de la política vasca de cooperación, a través de la coherencia del conjunto de las políticas públicas con el desarrollo, y a través del compromiso de los agentes sociales y políticos vascos con la transformación social. Pero una propuesta, no hay que ignorarlo, que se presenta en un momento de gran complejidad en el que el mundo afronta un periodo de fuertes convulsiones y gran incertidumbre.

Diferentes acontecimientos en el mundo configuran una realidad que parece alejarse del horizonte de transformación al que apuntan las propuestas de este trabajo. El auge del racismo y de opciones políticas xenófobas en diferentes países, el paradigma individualista y liberal imperante que da lugar a políticas y procesos generadores de exclusión, desigualdad y vulnerabilidad, la creciente mercantilización de la vida, el resurgimiento del negacionismo del cambio climático —cuando, además de ser una realidad como ha evidenciado la comunidad científica, parecía aceptado por la comunidad política—, la vulneración de los derechos humanos y la indigna y vergonzosa respuesta de las democracias occidentales a los desplazamientos y procesos de movilidad humana... dibujan un mundo que parece alejarse de las aspiraciones de justicia global. Se trata, además, de tendencias que no son aisladas ni puntuales. Más bien al contrario, es el mundo en su conjunto —y de manera muy evidente en los últimos tiempos las sociedades y comunidades políticas europea y estadounidense— quien está protagonizando estos fenómenos ante los que las resistencias y respuestas políticas están siendo insuficientes.

Ante este desafío, la propuesta de avanzar hacia un creciente compromiso con una lógica de cambio estructural y transformación del actual modelo de convivencia global pudiera percibirse como excesivamente ambiciosa. Es, por el contrario, un llamamiento a la dignidad y a la responsabilidad para construir una acción colectiva para cuestionar el actual estado de cosas y de plantear respuestas locales y globales ante un mundo inmerso en una deriva autodestructiva. Es por lo tanto un llamamiento que interpela a la sociedad vasca y a sus representantes políticos a actuar con energía, con valentía y con visión, no solo para conservar un espacio de acción en respuesta a los problemas que asolan el mundo, sino a ofrecer las respuestas más sólidas posibles y a hacerlo colectivamente desde la integración estratégica de acciones y agentes. Son por lo tanto los propios agentes quienes tienen la palabra para decidir y expresar qué respuestas ofrecer.

No ignoramos, no obstante, las dudas o el posible escepticismo que puede generar una propuesta como la contenida en estas páginas. Numerosas son las situaciones, dinámicas y limitaciones a las que, como todo proceso de cambio, se enfrenta. Y es que al complejo y convulso contexto internacional se suman, ya en clave más interna, la inercia política, institucional y organizativa, la existencia de una situación muy generalizada de desbordamiento y fragilidad en el sector de la cooperación, la consolidación de una cultura de política y administrativa compartimentada y en muchas ocasiones ajena e incluso opuesta al desarrollo humano y sostenible, y una lógica de resistencia al cambio ante el temor a lo desconocido. Se trata de situaciones, dinámicas y limitaciones lógicas que es necesario

ir superando a través del diálogo, y desde un proceso abierto y una lógica de transición, pero de manera decidida. Solo así podrán ir produciéndose avances y transformaciones que irán desplazando a la incertidumbre y la zozobra.

Y para avanzar en esta dirección es necesario atender también a uno de los límites que enfrenta un proceso de revisión y fortalecimiento de la cooperación, como es la interferencia observada entre los planos normativo y positivo (entre el “deber ser” y el “ser”) de la cooperación vasca. Se trata de una cuestión que atraviesa buena parte de los discursos, los análisis y las prácticas de los agentes vascos de cooperación. Aunque a menudo imperceptible, esta confusión de planos es un factor que genera inmovilismo y explica la existencia de resistencias al cambio.

La cooperación vasca es, indudablemente, una cooperación avanzada y consolidada, que presenta cualidades, fortalezas y algunos rasgos que, por regla general, no se encuentran en conjunto presentes en otras cooperaciones de gobiernos no centrales. Su consolidación como política pública; su resistencia a un periodo de crisis política y económica que ha debilitado e incluso desmantelado buena parte las políticas que en el Estado español supusieron el auge de la cooperación descentralizada; la existencia de unos rasgos distintivos asentados en el compromiso con la equidad de género, los derechos humanos y el fortalecimiento de la sociedad civil; la existencia de un sólido movimiento y tejido social de solidaridad internacional; una fuerte tradición de municipalismo internacionalista y solidario... son solo algunos de los rasgos más destacados de la cooperación vasca que están además fuertemente asumidos discursivamente por el conjunto de los agentes de cooperación. Son rasgos que hacen de esta cooperación un referente para la construcción de la tan necesaria acción colectiva de resistencia y respuesta global ante un mundo convulso e inmerso en una deriva autodestructiva. Sin embargo, se observa cómo ese discurso avanzado y crítico se asume como parte de una práctica que no siempre es igualmente avanzada y crítica. De hecho, en numerosas ocasiones estas cualidades, fortalezas y rasgos que están presentes en el marco doctrinal y discursivo de la política, se ven dificultados en su aplicación práctica como consecuencia de las limitaciones del modelo de la cooperación vasca señalados en este trabajo y en numerosos análisis y diagnósticos realizados en los últimos años.

Por esta razón, resultado de la confusión entre los planos normativo y positivo, se ha generado una autopercepción algo distorsionada de la realidad, lo que de facto limita la capacidad crítica de los agentes vascos de cooperación con la propia práctica. Esta cuestión es de gran relevancia a la hora de plantearla como una limitación para procesos de transformación, ya que la satisfacción en la percepción del funcionamiento de la cooperación vasca atenúa la necesidad de abordar cambios en la política.

Somos conscientes también de que, aunque son los agentes los que tienen la palabra, un proceso de cambio como el planteado solo podrá tener éxito si cuenta con un fuerte apoyo político, notablemente mayor del que tradicionalmente ha existido. Una cuestión muy relevante en este sentido es la consideración y la relevancia política otorgada a la política de cooperación en el conjunto de las políticas públicas y de la acción de gobierno, así

como movilización de recursos y capacidades. En efecto, un proceso como este requerirá de un impulso y un apoyo político imprescindibles, tanto para promoverlo, como para ir gestionando las dificultades que vayan surgiendo a lo largo del mismo. No en vano, cabe prever que la revisión del marco legal, de las líneas y objetivos estratégicos, del marco de instrumentos de la cooperación vasca o del modelo de participación y el sistema de toma de decisiones implicará, casi necesariamente, el surgimiento de conflictos entre diferentes agentes con miradas e intereses diversos. Por ello, la capacidad y el respaldo político a la hora de abordar conflictos —que serán inevitables— constituirán condiciones muy relevantes para posibilitar los cambios a enfrentar.

Es preciso tener en cuenta a este respecto que la controversia o el conflicto no son en sí mismos necesariamente negativos para la construcción de la política y del diálogo estratégico pues, en ocasiones, son necesarios para evidenciar nudos y problemas, para realizar avances, decantar debates o tomar decisiones. Pero asumir, gestionar y superar los posibles conflictos exige, no sólo habilidades o capacidades, sino también respaldo político, lo cual está muy relacionado con la relevancia que la política de cooperación tenga en el conjunto de la acción de gobierno como propuesta transversal, que afecta a la acción de unos y otros departamentos y que, a la postre, debe reflejar en buena medida el compromiso del País Vasco con la agenda internacional del desarrollo.

En este marco, conviene llamar la atención sobre la importancia de esa centralidad —para la que no ha habido tradicionalmente voluntad ni capacidad— de la política de cooperación la cual exigirá, además del fortalecimiento del papel de la AVCD en el conjunto de la acción de gobierno, una mayor presencia de aquella en el debate político —incluyendo al parlamento—, una mayor atención del conjunto de departamentos, y el apoyo permanente de las estructuras de coordinación del gobierno.

Por todo ello, reiteramos que son los agentes sociales y políticos quienes tienen la palabra para consolidar esta visión y articular la acción colectiva global para superar la incertidumbre y la zozobra avanzando con decisiones firmes, y para construir en Euskadi la centralidad política y social a favor del desarrollo humano y sostenible que el mundo, con urgencia, demanda.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Adams, B., y Martens, J. (2015). *Fit for Whose Purpose?* Bonn/New York: Global Policy Forum.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2011). *Evaluación participativa del Plan estratégico y director de cooperación para el desarrollo 2008-2011*.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2013). *Memoria anual 2012*.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2014). *Memoria anual 2013*.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2015a). *Acta reunión Comisión Interinstitucional 27 de febrero de 2015*.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2015b). *Evaluación de los procesos de cambio organizacional pro equidad de género*.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2015c). *III Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2014-2017*. Vitoria-Gasteiz.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2016a). *Acta reunión Comisión Interinstitucional 23 de febrero de 2016*.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2016b). *Memoria anual 2014*.

Alberdi, J. (2010). *El futuro de la cooperación autonómica al desarrollo: estudio del marco jurídico-político de la cooperación pública vasca*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.

Alberdi, J. (2015). *La solidaridad Europea del Post - 2015 a debate: ¿Es posible una agenda alternativa a las políticas de desarrollo y cooperación internacional de la Unión Europea? En Más allá del 2015: La UE ante los nuevos ODM*. Vitoria-Gasteiz.

Alonso, J. A. (2005). *Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones*. *Revista CI-DOB d'afers internacionals*, 17-39.

Alonso, J. A. (2006). *Cambios en la doctrina del desarrollo: el legado de Sen. Amartya K. Sen y la globalización*, V. Martínez Guzmán y S. París Albert (eds), Universitat Jaume I.

Alonso, J. A. (2015). *The 2030 Development Agenda: A Transformative Agenda?* Presentado en International Leadership Association Conference, Barcelona.

Alonso, J. A., Aguirre, P., Madrueño, R. y Millán, N. (2010). *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*. Documento de trabajo, Fundación Carolina-CeALCI, 42.

- Álvarez, N. (2012). *Capital financiero, Estado y crisis económica en Europa*. ENCRUCIJADAS. Revista Crítica de Ciencias Sociales, no3, 7-14.
- Argibay, M., Celorio, G., y Celorio, J. J. (2009). *Educación para la Ciudadanía Global: debates y desafíos*. HEGOA.
- Arias, B., Perea, C., y Boni, A. (2016). *Informe de evaluación del ámbito de la educación formal*.
- Avaluem. (2015). *Informe final de evaluación del Plan Director de Cooperación al Desarrollo (2010-2013+2014) del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz*.
- Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. (2016a). *Convocatoria de subvenciones 2016 para proyectos plurianuales conjuntos de educación para el desarrollo*.
- Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. (2016b). *Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2016-2019*.
- Baketik. (2009). *Propuesta Afrikandugur: hermanamientos cooperativos*.
- Barbé, E. (2013). *Ideas, instituciones y poder: el uso de la fuerza en un mundo postoccidental*. En S. Torres, *El derecho internacional en el mundo multipolar del siglo XXI*. Obra homenaje al profesor Luis Ignacio Sánchez Rodríguez (pp. 613-630). Iprolex.
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Madrid. Siglo XXI de España editores.
- Bustelo, P. (1998). *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Síntesis.
- CAD-OCDE. (2015). *Measuring total official support for sustainable development*.
- CAD-OCDE. (2016). *Statement: Better Aid for more Effective Development*.
- Castells, M. (1998). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 3. Fin de milenio*. Madrid: Alianza Editorial.
- Celorio, G., del Río, A., y Menéndez, J. (2015). *La Educación para el Desarrollo: Estudio sobre el estado, evolución y tendencias para el período 2005-2014*. UPV/EHU - Hegoa.
- Consejo Económico y Social. (2016, mayo 10). *Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo. Informe del Secretario General, E/2016/65*.
- Coordinadora de ONGD Euskadi. (s/f). *Documento marco para la incidencia política*.
- Coordinadora de ONGD Euskadi. (2011). *Análisis de la cooperación pública vasca 2008-2010. Una mirada a la cooperación descentralizada*. Bilbao. Coordinadora de ONGD Euskadi.

Coordinadora de ONGD Euskadi. (2015). *Análisis de la cooperación pública vasca 2011-2014. Una mirada a la cooperación descentralizada*. Bilbao. Coordinadora de ONGD Euskadi.

Coordinadora de ONGD Euskadi. (2016a). *Compromisos para mejorar la política de cooperación al desarrollo. Elecciones autonómicas 2016*.

Coordinadora de ONGD Euskadi. (2016b, mayo). *Aportes para una hoja de ruta: coherencia de políticas en el Gobierno vasco en base a la solidaridad internacional y al desarrollo humano sostenible*.

de la Fuente, R. (2010). *Los nuevos actores en la cooperación internacional: el papel de los gobiernos locales y regionales*. Los Libros de la Catarata.

del Arenal, C. (2002). *La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política*. En Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz 2001 (pp. 17-86). Vitoria-Gasteiz: UPV/EHU.

del Arenal, C. (2009). *Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales*. En Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz 2008 (pp. 181-268). Universidad del País Vasco.

Diputación Foral de Álava. (2016a). *Documento marco de Políticas de Solidaridad y Cooperación de la Diputación Foral de Álava*.

Diputación Foral de Álava. (2016b). *Plan Estratégico de la legislatura 2015-2019 de la Diputación Foral de Álava*.

Diputación Foral de Bizkaia. (s/f). *Informe final de valoración del primer Plan Director de la Cooperación Foral 2009-2001*.

Diputación Foral de Gipuzkoa. (2016a). *Marco estratégico de actuación de la cooperación al desarrollo de la Diputación Foral de Gipuzkoa*.

Diputación Foral de Gipuzkoa. (2016b). *Plan Estratégico de Gestión 2015-2019*.

Espinosa, J., y Gallardo, B. (2013). *Coherencia de políticas y género. Un análisis feminista de la promoción del desarrollo internacional*. Madrid. Editorial 2015 y más.

Fernández, G. (2015). *Cooperación vasca y movimientos sociales*. Bilbao. UPV/EHU - He-go.

Fernández, G., Piris, S., y Ramiro, P. (2013). *Cooperación internacional y Movimientos sociales emancipadores: bases para un encuentro necesario*. UPV/EHU.

Futuro en Común. (2016). *Valoración de la Agenda 2030*.

- Galcerán, M. (2010). *La mercantilización de la universidad*. REIFOP, 13(2), 89-106.
- Gil, M. L. (2015). *Unas políticas económicas centradas en la vida de las personas y del planeta*. En *XII Informe Anual de la Plataforma 2015 y más. Y después de 2015, ¿qué hacemos?* (pp. 87-94). Madrid. Editorial 2015 y más.
- Gill, S. (2015). *Critical Perspectives on the Crisis of Global Governance: Reimagining the Future*. Palgrave Macmillan.
- Gobierno Vasco. (2006). *Estrategia Vasca de Cooperación para el Desarrollo con Cuba*.
- Gobierno Vasco. (2007a). *Estrategia Vasca de Cooperación para el Desarrollo en Guatemala*.
- Gobierno Vasco. (2007b, febrero 22). *Ley 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo*.
- Gobierno Vasco. (2007c, abril 3). *Decreto 57/2007, de 3 de abril, por el que se regulan las ayudas a programas con cargo al Fondo de Cooperación al Desarrollo*.
- Gobierno Vasco. (2008a). *Plan Estratégico y Director de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011*.
- Gobierno Vasco. (2008b, junio 19). *Ley 5/2008, de 19 de junio, por la que se crea y regula la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo*.
- Gobierno Vasco. (2008c, octubre 2). *Decreto 158/2008, de 16 de septiembre, del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo*.
- Gobierno Vasco. (2016a). *Ley 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector Social de Euskadi*.
- Gobierno Vasco. (2016b). *Marco de referencia para la coherencia de políticas para el desarrollo en el País Vasco*.
- González, J. (2012). *Cooperación política para la transformación social. Algunas propuestas*. En *Movimientos sociales y cooperación. Ideas para el Debate* (p. 123). Bilbao. UPV/EHU - Hegoa.
- González, L. (2011). *Sostenibilidad ambiental: un bien público global. Transitando por una crisis sistémica basada en los límites ambientales*. Madrid. IEPALA Editorial.
- González, M., de la Fuente, N., y Sagastagoitia, J. (2007). *Zenbakiez haratago: La cooperación al desarrollo vasca a debate*. Bilbao. ALBOAN.
- Grasa, R., y Gmelch, N. (2009). *Estudi de coherència de polítiques per al desenvolupament a la Generalitat de Catalunya*.

Grupo Pro África. (2016). *Working Paper*.

Gudynas, E. (2014). *El postdesarrollo como crítica y el Buen Vivir como alternativa*. En G. C. Delgado (Ed.), *Buena Vida, Buen Vivir: imaginarios alternativos para el bien común de la humanidad* (pp. 61-95). México D.F. Universidad Nacional Autónoma de México.

Gutiérrez, J., Millán, N., y Martínez, I. (en prensa). *Dentro o más allá de la Ayuda: El difícil camino de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo*. Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo.

Gutierrez, J., Villena, U., y Malagón, E. (2012). *¿Nuevas prácticas o réplica a otra escala? La cooperación descentralizada y su especificidad desde el caso del País Vasco*. Revista de economía crítica, (14), 37-62.

Habermas, J. (2000). *La constelación posnacional: ensayos políticos*. PAIDOS IBÉRICA.

Hernández, A., Ferriz, Á., Herrero, Y., González, L., Morán, C., Brasero, A., y Ortega, A. M. (2009). *La crisis ecosocial en clave educativa*. Madrid. FUHEM.

Hoebink, P., y Schulpen, L. (Eds.). (2014). *Private Development Ain in Europe*. Palgrave Macmillan.

Iborra, J., Martínez, P. J., y Martínez, I. (2013a). *Diagnóstico sobre las políticas de cooperación de los gobiernos autonómicos*. *El Rapto de Europa: crítica de la cultura*, (23), 9.

Iborra, J., Martínez, P., y Martínez, I. (2013b). *Diagnóstico sobre las políticas de cooperación de los gobiernos autonómicos*. En *La cooperación descentralizada a debate. La eficacia de la ayuda y el post-2015* (pp. 19-46). Barcelona. Cidob - Art PNUD.

Iborra, J., y Santander, J. (2012). *La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana*. Madrid. Editorial 2015 y más.

Knoepfel, P., Larrue, C., Subirats, J., y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona. Ariel.

Kwakkenbos, J. (2012). *Private profit for public good*. Brussels. Eurodad.

Labaien, I. (2014). *La cooperación al desarrollo de las Comunidades Autónomas del Estado español: relevancia, alcance y aportación específica*. UPV/EHU.

Lafont, C. (2008). *Alternative visions of a new global order: what should cosmopolitans hope for?* Ethics y Global Politics.

Llistar, D. (2009). *Anticooperación: interferencias norte-sur: los problemas del sur global no se resuelven con más ayuda internacional*. Icaria.

Martens, J. (2016). *The 2030 Agenda - a new start towards global sustainability? En Spotlight on Sustainable Development. Report bi the Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development 2016 (pp. 11-15)*. Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development.

Martí, X. (2013). *Diagnóstico sobre las organizaciones catalanas de la sociedad civil de cooperación al desarrollo. En La cooperación descentralizada a debate. La eficacia de la ayuda y el post-2015*. Barcelona. Cidob - Art PNUD.

Martínez, I. (2007). *La cooperación no gubernamental española en Perú (Vol. 2007)*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

Martínez, I. (2013). *Coherencia de políticas: una mirada a los gobiernos descentralizados. En Otro mundo está en marcha. X Informe anual de la Plataforma 2015 y más (pp. 75-86)*. Madrid. Editorial 2015 y más.

Martínez, I. (2015). *¿Es posible una gobernanza basada en los derechos globales? En Y después de 2015, ¿qué hacemos? XII Informe anual de la Plataforma 2015 y más (pp. 95-105)*. Madrid. Editorial 2015 y más.

Martínez, I., Medina, J., y Santander, G. (2012). *La cooperación madrileña. Crisis de una política necesaria*. Madrid. Editorial 2015 y más.

Martínez, I., y Sanahuja, J. A. (2009). *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España*. Documentos de Trabajo (Fundación Carolina), (38), 185.

Martínez, M. J., Amiano, I., y Zabala, I. (2014). *Análisis y evaluación de la cooperación al desarrollo descentralizada. Las principales políticas llevadas a cabo por las instituciones públicas vascas*. Inguruak: Soziologia eta zientzia politikoaren euskal aldizkaria / Revista vasca de sociología y ciencia política, (57), 2986-3003.

Martínez, P. (2011). *Redefinición del papel de las ONG: hacia una mirada más política. En Renovando el papel de las ONGD. Hacia la transformación social*. Madrid. Editorial 2015 y más.

Martínez, P. (2014). *El auge de la Cooperación Financiera reembolsable: ¿para el desarrollo o para el sector privado? Boletín del Centro de Documentación Hegoa, (39), 1-22*.

Martínez, P. J. (2015). *Aprendizajes de los ODM: hacia una hoja de ruta post-ODM. En Y después de 2015, ¿qué hacemos? XII Informe anual de la Plataforma 2015 y más (pp. 41-48)*. Madrid. Editorial 2015 y más.

Martínez, P. J., y Martínez, I. (2016). *La Agenda 2030: ¿cambiar el mundo sin cambiar la distribución del poder? Lan harremanak: Revista de relaciones laborales, (33), 73-102*.

Millán, N. (2013). *Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas: un análisis de los casos de España y Suecia*. Universidad Complutense de Madrid.

Millán, N. (2014). *Reflexiones para el estudio de la coherencia de políticas para el desarrollo y sus principales dimensiones*. Editorial 2015 y más.

Millán, N. (2015). *Políticas ambientales sostenibles y coherentes con el desarrollo humano. En XII Informe Anual de la Plataforma 2015 y más. Y después de 2015, ¿qué hacemos?* Madrid. Editorial 2015 y más.

Millán, N., Santander, G., Aguirre, P., y Garrido, A. (2012). *La coherencia de políticas para el desarrollo en España. Mecanismos actores y procesos*. Madrid. Editorial 2015 y más.

Nicolai, S., Hoy, C., Berliner, T., y Aedy, T. (2015). *Projecting progress: reaching the SDGs by 2030*. London. Overseas Development Institute.

Núñez, J. A., Hageraats, B., y Rey, F. (2007). *Seguridad humana: recuperando un concepto necesario*. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), Madrid.
OCDE. (2011). *How DAC members work with civil society organisations: an overview*. París. OCDE.

Ortega, M. L. (2007). *Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española*. MAEC.

Ortega, M. L., Sianes, A., y Cordon, R. (2012). *La educación para el desarrollo en la lucha contra la pobreza: aportes para el profesorado universitario*. Revista de Fomento Social, 67(268).

Oxfam Intermón. (2014). *La realidad de la ayuda 2013*.

Piris, S., y Plazaola, M. (2016a). *Evaluación de proceso de incidencia y movilización social*. Informe preliminar. Una. Gestión y Comunicación.

Piris, S., y Plazaola, M. (2016b). *Informe de evaluación del Plan de Cooperación y Educación para el Desarrollo Humano Sostenible del Ayuntamiento de Donostia, 2012-2015*.

Plataforma 2015 y más. (2011). *Renovando nuestro papel hacia la transformación social. En Renovando el papel de las ONGD*. Madrid. Editorial 2015 y más.

Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development. (2016). *Spotlight on Sustainable Development. Report by the Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development 2016*. Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development.

Rico, G., Martínez, P., y Martínez, I. (2013). *Una mirada internacional. Marcos de relación y financiación entre gobiernos y ONG de desarrollo*. Coordinadora de ONGD-España.

Rodríguez-Carmona, A. (2004). *Las ONG como agentes de desarrollo: La cadena de la ayuda y los procesos de aprendizaje y formación de capital social: Un estudio de caso: La experiencia del proyecto PN-23 de Care Bolivia en Villa Serrano*. Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones.

Romero, M. J. (2015). *What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development*. Brussels. Eurodad.

Sanahuja, J. A. (2007a). *¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea*. VV AA, Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 297-384.

Sanahuja, J. A. (2007b). *¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo. Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales*. Anuario CEIPAZ, 2008.

Sanahuja, J. A. (2014). *De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015*. Anuario Ceipaz. 2014-2015. Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global, 49-83.

Sanahuja, J. A. (2016). *Entre Westfalia, Southfalia y Cosmópolis: la gobernanza global del desarrollo sostenible en el horizonte 2030*. En C. García, *La tensión cosmopolita: avances y límites en la institucionalización del cosmopolitismo* (pp. 243-290). Tecnos.

Sanahuja, J. A., Solanas, M., Hakim, P., de Laiglesia, J. P., Peña, F., Ribera, T., ... Serbin, A. (2013). *Un sistema internacional en cambio: los retos de la gobernanza global*. En G. Fernández de Soto y P. Pérez Herrero, *América Latina: sociedad, economía y seguridad en un mundo global* (pp. 21-91). Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Paulo: CAF-Banco de Desarrollo de América Latina / Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT), Universidad de Alcalá.

Santander, G. (2016). *La cooperación sur-sur: entre la promoción del desarrollo y la funcionalidad política: los casos de Chile, Venezuela y Brasil*. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Santos, B. (2007). *Human rights as an emancipatory script? Cultural and political conditions*. En B. Santos (Ed.), *Another knowledge is possible: beyond northern epistemologies* (pp. 143-156). Nueva York. Verso.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona. Planeta.

Severino, J.-M., y Ray, O. (2009). *The end of ODA: death and rebirth of a global public policy*. Available at SSRN 1392460.

- Sogge, D. (2015). *Los donantes se ayudan a sí mismos*. Madrid. Editorial 2015 y más.
- Steffen, W., Persson, Å., Deutsch, L., Zalasiewicz, J., Williams, M., Richardson, K., ... Gordon, L. (2011). *The Anthropocene: From global change to planetary stewardship*. *Ambio*, 40(7), 739-761.
- Strange, S. (2001a). La retirada del Estado: la difusión del poder en la economía mundial (Vol. 2). Intermón Oxfam Editorial.
- Strange, S. (2001b). *La retirada del Estado: la difusión del poder en la economía mundial (Vol. 2)*. Intermón Oxfam Editorial.
- Tezanos, S. (2008). *Políticas públicas de apoyo a la investigación para el desarrollo. Los casos de Canadá, Holanda y Reino Unido*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).
- Tortosa, J. (2011). *Mal desarrollo y mal vivir: pobreza y violencia a escala mundial*. Quito. Producciones Digitales Abya-Yala.
- Unceta, K. (2002). *La sociedad civil vasca y su contribución solidaria hacia un desarrollo humano y sostenible: luces y sombras del movimiento de cooperación al desarrollo de Euskal Herria*. En *Euskal zientzia eta kultura, eta sare telematikoak* (pp. 497-509). Sociedad de Estudios Vascos, Eusko Ikaskuntza.
- Unceta, K. (2009). *Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo: una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones*. CLAES.
- Unceta, K. (2013). *Cooperación para el desarrollo: anatomía de una crisis*. *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, (47), 15-29.
- Unceta, K. (2014). *Desarrollo, postcrecimiento y buen vivir: debates e interrogantes*. Quito. Ediciones Abya-Yala.
- Unceta, K., Amiano, I., Gutiérrez, J., Labaien, I., Martínez, M. J., Sabalza, M., ... Zabala, M. I. (2013). *La cooperación al desarrollo de base local en Euskadi*. Bilbao. UPV/EHU - Hegoa.
- Unceta, K., Gutiérrez, J., Labaien, I., Martínez, M. J., Malagón, E., Sabalza, M., ... Zabala, I. (2011). *La cooperación al desarrollo descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación*. Universidad del País Vasco.
- Unceta, K. J., Amiano, M. I., Gutiérrez, J., Labaien, I., Martínez, M. J., Malagón, E., ... Zabala, M. I. (2012). *25 años de cooperación al desarrollo en Euskadi: la política de las instituciones públicas y el sistema vasco de cooperación*. Hegoa (UPV/EHU).

Unceta, K., y Labaien, I. (en prensa). *La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en los ámbitos subestatales. Reflexiones a la luz del caso del País Vasco*. Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo.

Unceta, K., Millán, N., Álvarez, Y., Amiano, I., Gutiérrez, J., Labaien, I., ... Zabala, I. (2015). *Coherencia de Políticas para el Desarrollo en Euskadi: diagnóstico y propuestas*. Bilbao. UPV/EHU - Hegoa.

United Nations. (2016). *Global Sustainable Development Repor 2016*. New York: Department of Economic and Social Affairs.

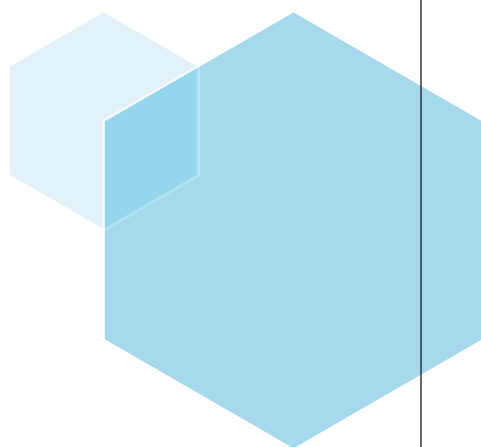
Verschaeve, J., Delputte, S., y Orbie, J. (2016). *The rise of policy coherence for development: a multi-causal approach*. The European Journal of Development Research, 28(1), 44-61.

VV.AA. (2014). *La defensa de los derechos globales: espacio de encuentro en la construcción de otros mundos. En Hacia 2015: visiones del desarrollo en disputa. XI Informe anual de la Plataforma 2015 y más*. Madrid. Editorial 2015 y más.

VV.AA. (2016). *El mundo que queremos. La Agenda 2030*. Zaragoza. Fundación Seminario de Investigación para la Paz.

ANEXO 1

Relación de personas entrevistadas

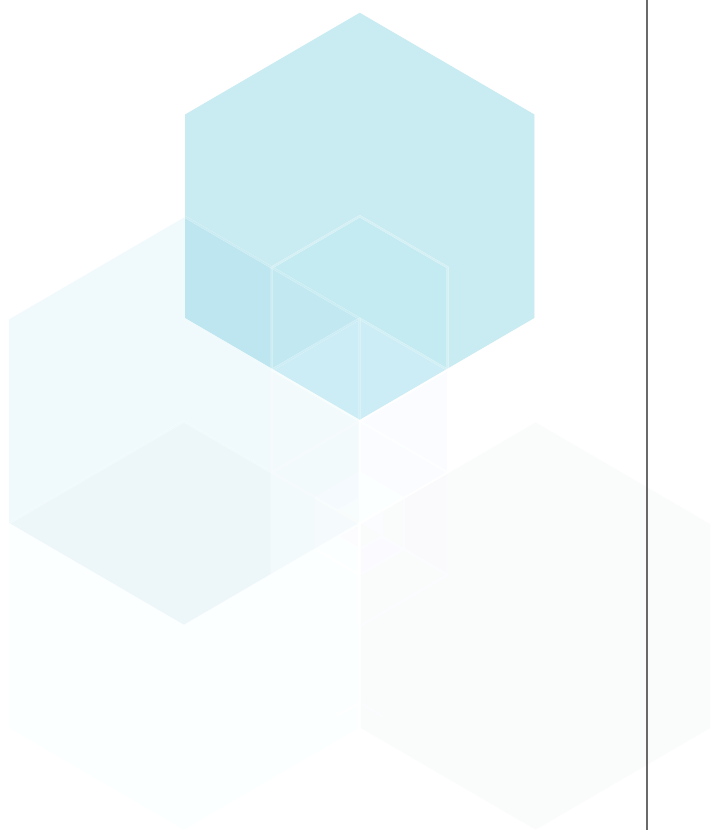


1.	Jokin Alberdi	Hegoa - UPV/EHU
2.	Iratxe Amiano	Dirección de Responsabilidad social UPV/EHU, Hegoa
3.	Iñaki Aranbarria	Elan
4.	Javier Arellano	Universidad de Deusto
5.	Juanma Balerdi	Euskal Fondoa
6.	Euken Barreña	Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo
7.	Nicolás Basarrate	Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo
8.	Nerea Basterra	Oxfam Intermón, Coordinadora de ONGD Euskadi
9.	Edurne Bengoechea	Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo
10.	Aitor Bikuña	Elan
11.	Mikel Burzako	Euskadi Buru Batzarra - EAJ-PNV
12.	Silvia Carballo	Ayuntamiento de Donostia
13.	Gema Celorio	Hegoa - UPV/EHU
14.	Mamen Díaz de Sarralde	Diputación Foral de Álava
15.	Pilar Díez	Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo
16.	Teresa Díez	Oxfam Intermón
17.	Mila Domínguez	Coordinadora de ONGD Euskadi
18.	Marlen Eizaguirre	Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo
19.	Marian Elorza	Secretaría General de Acción Exterior - Gobierno Vasco
20.	Amaia Etxabarri	Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo
21.	Gonzalo Fernández	Paz con Dignidad
22.	Miren Fuldain	Elan
23.	Elsa Fuente	Unicef
24.	Aitor Gabilondo	Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz
25.	Edna Giménez	SOS Racismo Gipuzkoa
26.	Cristina Gonzalo	Cáritas
27.	Nagore Gorostiza	Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo
28.	Mary Tere Guzmán	Alboan
29.	Xarles Iturbe	EHNE Bizkaia
30.	Sofía Marroquín	Oxfam Intermón
31.	Álvaro Martín de Vega	Grupo Pro África
32.	Jesús Ochoa	Economistas sin Fronteras, Coordinadora de ONGD Euskadi
33.	Luis Royero	Asociación Africanista Manuel Iradier, Grupo Pro África
34.	Paul Ortega	Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo
35.	Agurtzane Orthous	Ayuntamiento de Donostia
36.	Josu Oskoz	Diputación Foral de Álava
37.	Puri Pérez	Mugarik Gabe
38.	Miguel Pérez	Ayuntamiento de Bilbao
39.	Noemí de la Fuente	Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo
40.	Amaia del Río	Hegoa - UPV/EHU
41.	Iker del Río	Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo
42.	Ana Rojo	Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo
43.	Natalia Rodríguez	Coordinadora de ONGD Euskadi

44. Alberto Ruíz de Azua	Ayuntamiento de Bilbao
45. Fernando San Martín	Diputación Foral de Gipuzkoa
46. Eva Silván	Save the Children
47. María Viadero	Mugarik Gabe
48. Unai Villena	Hegoa - UPV/EHU
49. Itziar Inza	Medicus Mundi Álava, Grupo Pro África
50. Gurutze Aizpurua	FISC, Compañía de María, Grupo Pro África

ANEXO 2

Talleres de contraste realizados



Primer taller de contraste, 20 de julio de 2016, Bilbao

Personas participantes:

- | | | |
|----|-------------------------|-----------------|
| 1. | Yésica Álvarez | Hegoa - UPV/EHU |
| 2. | Iratxe Amiano | Hegoa - UPV/EHU |
| 3. | Jorge Gutiérrez | Hegoa - UPV/EHU |
| 4. | Andrés Fernando Herrera | Hegoa - UPV/EHU |
| 5. | María José Martínez | Hegoa - UPV/EHU |
| 6. | Michel Sabalza | Hegoa - UPV/EHU |
| 7. | Koldo Unceta | Hegoa - UPV/EHU |
| 8. | Unai Villena | Hegoa - UPV/EHU |
| 9. | Idoye Zabala | Hegoa - UPV/EHU |

Segundo taller de contraste, 24 de noviembre de 2016, Vitoria-Gasteiz

Personas participantes:

- | | | |
|-----|--------------------|---|
| 1. | Ainara Arrieta | Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo |
| 2. | Euken Barreña | Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo |
| 3. | Nicolás Basarrate | Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo |
| 4. | Edurne Bengoechea | Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo |
| 5. | Pilar Díez | Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo |
| 6. | Íñigo Durana | Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo |
| 7. | Amaia Etxabarri | Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo |
| 8. | Mónica Fernández | Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo |
| 9. | Maite Garmendia | Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo |
| 10. | Gladys Giraldo | Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo |
| 11. | Noemí de la Fuente | Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo |
| 12. | Cristina Linaje | Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo |
| 13. | Gonzalo López | Dirección de Coordinación - Gobierno Vasco |
| 14. | Paul Ortega | Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo |
| 15. | Iker del Río | Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo |
| 16. | Santiago Ramírez | Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo |
| 17. | Ana Rojo | Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo |
| 18. | Javier Sierra | Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo |

Tercer taller de contraste, 25 de noviembre de 2016, Bilbao

Personas participantes:

- | | | |
|-----|------------------------|---|
| 1. | Nerea Basterra | Oxfam Intermón, Coordinadora de ONGD Euskadi |
| 2. | Gonzalo Fernández | Elkartasuna Eraldatuz |
| 3. | Silvia de Gregorio | Coordinadora de ONGD Euskadi |
| 4. | María del Mar Magallón | Alboan |
| 5. | Irene Molero | Coordinadora de ONGD Euskadi |
| 6. | Jesús Ochoa | Economistas sin Fronteras, Coordinadora de ONGD Euskadi |
| 7. | Iñaki Orube | Coordinadora de ONGD Euskadi |
| 8. | Puri Pérez | Mugarik Gabe, Coordinadora de ONGD Euskadi |
| 9. | Natalia Rodríguez | Coordinadora de ONGD Euskadi |
| 10. | Sara Peña | Anesvad |

Cuarto taller de contraste, 30 de noviembre, Vitoria-Gasteiz

Personas participantes:

- | | | |
|----|------------------|---|
| 1. | Elsa Fuente | Unicef |
| 2. | Mónica González | ACPP, Grupo Pro África |
| 3. | Cristina Gonzalo | Cáritas, Grupo Pro África |
| 4. | Itziar Inza | Medicus Mundi Álava, Grupo Pro África |
| 5. | Luis Royero | Asociación Africanista Manuel Iradier, Grupo Pro África |
| 6. | Enara Ruiz | Mundukide, Grupo Pro África |



