



R

RESUMEN EJECUTIVO

“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”



1

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

El mundo atraviesa un complejo proceso de transformación resultado de la creciente interdependencia y transnacionalización de la realidad, que están dando lugar al agravamiento de los problemas del desarrollo y a la existencia de numerosas amenazas a la sostenibilidad de la vida y del planeta. Problemas y amenazas como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la desigualdad, la vulnerabilidad o la vulneración de los derechos humanos.

La gravedad y el carácter global y crecientemente interdependiente de estos problemas y amenazas interpelan al conjunto de la sociedad internacional, a todas las políticas —no solo a la política de cooperación— y a distintos agentes sociales y políticos —no solo a los de cooperación—, aunque con diferente intensidad y a partir de distintos grados de responsabilidad. Todo ello plantea el desafío de responder rigor y energía a problemas que se agravan y cronifican. Pero a la vez contribuir a transformar el modelo de convivencia global que reproduce, consolida y aumenta las asimetrías y los problemas del desarrollo.

En este contexto fue aprobada en septiembre de 2015, en la Asamblea General de Naciones Unidas, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esta agenda constituye una oportunidad política de relevancia para lograr una respuesta más acorde a los desafíos planteados, si bien ello depende en buena medida de la manera en que la misma sea leída, interpretada, apropiada e implementada.

La Agenda 2030 es una agenda amplia que permite abarcar numerosos temas y que propone, y al tiempo exige, un abordaje multinivel. Es una propuesta con evidentes limitaciones, especialmente la timidez con la que se abordan algunos elementos de carácter sistémico, su concepción débil de la gobernanza, o su carácter voluntario. Pero es también una agenda que abre oportunidades importantes para la defensa y promoción del desarrollo humano y sostenible no presentes en la anterior agenda internacional de desarrollo.

La principal oportunidad deriva del hecho de que la Agenda 2030 es un proceso abierto, que permite una ampliación del marco de acción a partir de una interpretación crítica y extensiva de la misma. No se trata por lo tanto de una agenda cerrada ni de un documento técnico, sino de un proceso que puede abrir espacios, desde la perspectiva del desarrollo humano y sostenible, para la definición de políticas, el diálogo entre ellas y la construcción de agendas internacionales, nacionales, regionales y locales. Es una agenda que abre, por lo tanto, un contexto de oportunidad política, cuyo aprovechamiento requiere una lectura de la misma basada en la universalidad, en su carácter integral y desde una lógica multinivel:

- Una lectura universal que llama a superar la tradicional mirada “Norte-Sur”, para asumir que problemas como la desigualdad, el cambio climático, la vulnerabilidad o la exclusión son generados por el actual modelo de convivencia global caracterizado por un orden

internacional asimétrico y un modelo dominante de producción y consumo insostenible. Consecuentemente, todos los países se ven interpelados por esta agenda, 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.

- Una lectura integral que apela a la necesaria coherencia con el desarrollo humano y sostenible de políticas y con campos de la acción global que tradicionalmente no han contemplado al desarrollo humano y sostenible como parte de sus objetivos.
- Una lectura desde una lógica multinivel para ampliar el potencial estratégico de esta agenda, dado 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.

Se trata de tres elementos por lo tanto que son fundamentales para una interpretación capaz de ampliar la propia agenda y trasladar a la práctica la oportunidad política que esta representa.

El contexto internacional de cambios profundos y la Agenda 2030 —la oportunidad que esta agenda supone— tienen importantes implicaciones para las políticas de cooperación, para sus agentes y para el sistema de cooperación internacional en su conjunto. La cooperación internacional, en este sentido, está llamada a jugar un papel fundamental en la articulación de una acción colectiva global. Este papel demanda a su vez una apertura hacia visiones más políticas y sistémicas de la cooperación en el sistema internacional, lo que implica una vinculación explícita de la política de cooperación con la coherencia de políticas para el desarrollo humano y sostenible.

El contexto internacional descrito y la oportunidad política abierta por la Agenda 2030 tienen también algunas implicaciones relevantes para la cooperación vasca, como la necesidad de revisar sus objetivos para, además de continuar dando respuesta a los problemas del desarrollo, ampliar su perspectiva y adoptar e impulsar estrategias más integrales y coherentes que incidan en el modelo de convivencia global generador de dichos problemas. Para ello, la cooperación vasca necesita revisar algunos de los elementos fundamentales a través de los que se diseña y se ejecuta.

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. Esta es, de hecho, una necesidad presente desde hace tiempo en la cooperación vasca que los cambios en el contexto internacional y la oportunidad abierta por la Agenda 2030 vienen a acentuar. Para ello se retoman, abordan y profundizan algunos de los debates existentes en este campo que más interpelados se ven por los cambios en el contexto internacional.

2

Los debates sobre el modelo de la cooperación vasca

Son varios los debates estratégicos que se ven directamente interpelados por los cambios en el contexto internacional y que pueden contribuir no solo a definir el modelo de cooperación, sino también a articular un posicionamiento propio, sólido y crítico ante los mismos. Debates 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.

El debate sobre los agentes de cooperación

En los últimos tiempos se ha intensificado el debate sobre los agentes de la cooperación vasca de la mano del creciente vínculo establecido entre los agentes y políticas de cooperación y otros agentes de la sociedad civil, como son distintos movimientos y organizaciones sociales, o la propia universidad. Tradicionalmente, este ha sido un debate reactivo, muy orientado a definir y delimitar qué actores podían y debían considerarse como agentes de cooperación, asociando además la idea de agente de cooperación con la capacidad para gestionar los recursos económicos.

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 impulsado la política de cooperación, que ha supuesto un importante desarrollo del sector y que ha dinamizado y fortalecido el tejido asociativo y movimiento social vasco de solidaridad internacional.

Esta manera de afrontar el debate sobre los agentes, en clave reactiva y muy enfocada en la gestión de los instrumentos —especialmente los relacionados con la financiación—, ha sido un factor determinante del tipo de capacidades que se han ido generando, lógicamente muy orientadas hacia la gestión y la implementación de dicho marco de instrumentos, al tiempo que ha restado posibilidades al desarrollo de otras capacidades igualmente necesarias para lograr una política de cooperación sólida y con una amplia capacidad de transformación.

En un contexto como el actual, marcado por la complejidad y por la necesidad de articular respuestas desde una acción colectiva, integral y multinivel, parece que cada vez tiene menos sentido seguir enfocando el debate desde una lógica reactiva y patrimonial, y continuar circunscribiéndolo a la gestión de las intervenciones de cooperación. Se trata de opciones que limitan el debate y reducen las opciones de ampliación de la política de cooperación. Además, el debate ante el que nos encontramos no afecta 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.

Desde esta perspectiva, debería asumirse una mayor apertura del debate sobre los agentes para extender y ampliar la política y sus repuestas. Esta apertura tendría que incorporar un esfuerzo específico para atraer a agentes diversos, capaces de 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... así como 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. Se trata, además, de una presencia que debiera ir más allá de la incorporación a los espacios de debate y discusión para, en función de las características, intereses y capacidades de cada uno de ellos, permitir una participación en todo el ciclo de la política de cooperación.

El debate sobre la planificación

La cooperación vasca cuenta con un importante bagaje acumulado en materia de planificación que ha contribuido a su desarrollo y fortalecimiento, favoreciendo la elaboración de diagnósticos colectivos sobre el estado de la política de cooperación y de diálogos comunes para identificar y establecer las principales orientaciones estratégicas. Esta planificación ha sido más efectiva cuando ha sido capaz de incorporar propuestas capaces de responder a criterios estratégicos y adaptadas a las necesidades propias, algo que, sin embargo, no han garantizado sistemáticamente los diferentes planes llevados a cabo. Así mismo, la planificación ha favorecido la generación de capacidades —tanto relacionadas con los temas a tratar, como con el diálogo político y el trabajo en red— de los agentes participantes en esta política. Finalmente, la planificación 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, al tiempo que juega un papel normativo, al dibujar el horizonte de transformación y el modelo de desarrollo al que la sociedad y la comunidad política vasca aspira.

Sin embargo, estas potencialidades y aportaciones se ven a menudo socavadas por algunos elementos muy presentes en la manera en la que se llevan a cabo los procesos de planificación en la cooperación vasca —si bien no todos son necesariamente exclusivos de esta—. Así, se observa una disociación entre el marco doctrinal y el marco instrumental en los documentos de planificación, generada por la existencia de un discurso amplio, construido a partir de una clara vocación transformadora y, por otro lado, una práctica limitada tanto por las inercias y los instrumentos desplegados por el sistema de cooperación, tanto en general como, más específicamente, en el caso vasco. Frente a esta disociación, más que a orientar estratégicamente la política, los marcos de planificación se han dedicado en último término a reconocer, asumir y oficializar lo que en la práctica venían realizando sus agentes.

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

Se trata, en definitiva, de limitaciones que suponen un elevado riesgo de frustración si los marcos de planificación no favorecen más avances en el terreno instrumental y operativo, y que en última instancia debilitan el contrato entre el Gobierno y la ciudadanía.

El debate sobre la participación

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. Sin embargo, el modelo de participación resultante ha tenido una marcada orientación hacia la implementación de acciones de carácter finalista, en detrimento de otras funciones que también son estratégicas para la política de cooperación.

Por esta razón, 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. En este contexto, la revisión de los principales elementos relacionados con esta cuestión —como los instrumentos de financiación, el consejo de cooperación o la implicación en los ejercicios de planificación— pueden contribuir a consolidar un modelo de participación más avanzado, favoreciendo con ello el fortalecimiento de la cooperación vasca.

El debate sobre los instrumentos de financiación

La cooperación vasca se ha ido consolidando a partir de un enfoque en el que los instrumentos de financiación juegan un papel central, dando lugar así a un modelo “instrumentocéntrico”. En numerosas ocasiones los instrumentos de financiación acaban determinando las decisiones estratégicas relativas al resto de elementos que componen la política, como la planificación, la coordinación o las modalidades y tipos de cooperación.

Así pues, los instrumentos de financiación, al tiempo que permitían 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. Y esto se debe no solo a las características de los instrumentos que conforman este marco, sino también 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.

Frente al marcado instrumentocentrismo, la cooperación vasca se sitúa por un lado ante el reto de revisar el actual marco de instrumentos de financiación y de manera complementaria, por otro, a replantearse el papel que los mismos juegan en el conjunto de la política de cooperación, para pasar de concebirlas como un fin a entenderlos como un medio a través del que contribuir al logro de los objetivos estratégicos.

El debate sobre la educación para la transformación social

La educación para la transformación social (ETS) es uno de los campos de acción más interpelados por una realidad crecientemente compleja, interdependiente y transnaciona-

lizada. Es, al mismo tiempo, un campo con un enorme potencial para dotar a la sociedad vasca de una herramienta que permita elevar la capacidad de comprensión y transformación ante los problemas del desarrollo y de las causas que los generan.

Para ello, la ETS se enfrenta a importantes desafíos. Uno de ellos es la superación de la “mirada Norte-Sur” a la hora de abordar problemas que responden a una naturaleza crecientemente transnacionalizada y que, por lo tanto, exigen una mirada que integre los vínculos e interacciones entre lo local y lo global.

Otro reto importante es el de trascender a la política de cooperación y sus agentes, de manera que la propuesta que estos hagan en materia de ETS pueda confluír y complementarse con la realizada por otros agentes y desde otras políticas. Desde la confluencia con estos últimos es más factible construir una mirada de conjunto, comprensiva y atenta a los profundos cambios en el contexto internacional, a las transformaciones en la naturaleza de los problemas del desarrollo, a la nueva agenda internacional de desarrollo y las políticas que incorpora y a la relevancia de la coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) como eje de actuación.

Ahora bien, abordar estos desafíos desde la ETS exige trabajar en una serie de ámbitos que presentan algunas particularidades que requerirían una reflexión específica, pues atañen a distintos actores y requieren diferentes instrumentos. Entre otros, podrían resaltarse la sociedad civil organizada, la comunidad educativa, la comunidad investigadora, las instituciones públicas y, por último, la opinión pública y los medios de comunicación.

El debate sobre la Coherencia de Políticas para el Desarrollo

El debate sobre la CPD se ha intensificado de una manera notable en Euskadi en los últimos meses, llegando a formar parte central del discurso de buena parte de los agentes de cooperación.

Sin embargo, una de las limitaciones a las que se enfrenta es su dificultad para trascender a otros ámbitos y formar parte del núcleo discursivo de otros agentes y políticas distintos a los de cooperación. Asimismo, otra limitación se produce al constatar que el avance reflejado en el marco discursivo no es trasladado decididamente a la acción política.

Así pues, sin negar la existencia de avances —entre los que destaca la aprobación en abril de 2016 de Marco de Referencia para la Coherencia de las Políticas para el Desarrollo en el País Vasco—, la promoción de la CPD en Euskadi continúa enfrentándose a numerosas dificultades, a las que deberán hacerse frente.

Entre otras destacan la necesidad de asumir que la CPD implica la existencia de conflictos entre visiones e intereses de diferentes agentes y políticas, cuya superación exige contar con un mandato político claro, así como con mecanismos en forma de hoja de ruta para la superación de dichos conflictos. Asimismo, la CPD se enfrenta a la existencia de una cultura política y administrativa compartimentada que dificulta la necesaria integralidad

en la que se basa la CPD. También se enfrenta a un amplio desconocimiento de la propia noción de CPD, lo que dificulta concretar una hoja de ruta que permita a la CPD dejar de ser una agenda de incidencia para ser una agenda de trabajo concreta, operativa y con resultados visibles a corto plazo.

En definitiva, el alcance de la revisión de la cooperación vasca dependerá en buena medida de cómo se concreten y decanten los debates mencionados, ya que todos ellos incorporan potenciales elementos para una ampliación de su capacidad transformadora. Se vuelve fundamental, en este sentido, lograr convertir la claridad y coincidencia respecto a la necesidad de cambios planteados en algunos de estos debates en un impulso real para avanzar, desde una lógica integrada, en la dirección que estos señalan.

3

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

En la actualidad, el modelo de la cooperación vasca se ve tensionado tanto por los cambios en el contexto internacional como por los propios debates abiertos en el seno de la cooperación en Euskadi. Una tensión que debe llevar hacia una ampliación de la capacidad de transformación de una realidad crecientemente compleja.

Son numerosas las potencialidades y las limitaciones que determinan las opciones de ampliación de la capacidad de transformación y respuesta de la cooperación vasca .

Las potencialidades pueden resumirse en forma de seis lógicas a las que en la práctica, o de manera aspiracional, apunta la cooperación vasca. Son lógicas que responden a la complejidad del mundo y los problemas del desarrollo, y que poseen un gran potencial para orientar procesos de revisión y fortalecimiento de la cooperación vasca.

- La lógica de cambio estructural 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 que, por tanto, obligan a que las respuestas se articulen en esa clave. A partir de esta lógica no sería suficiente con abordar las consecuencias y las manifestaciones de los problemas del desarrollo si no se atajan también las causas que los generan.
- La lógica multinivel, por su parte, apuesta por articular una cooperación centrada en lo local, vinculada a lo estatal y lo mundial, al tiempo que trata de garantizar que el esfuerzo por el fortalecimiento de las capacidades locales esté acompañado de la articulación en estrategias multinivel. Es decir, esta lógica persigue que el apoyo a los procesos locales sea parte importante de procesos de transformación más amplios.
- A través de la lógica integral la cooperación vasca propone ampliar la mirada hacia el conjunto de dimensiones que configuran los procesos de desarrollo, así como hacia el conjunto de políticas y agentes que tienen un papel que jugar en la respuestas a los problemas generados y en la promoción de la coherencia de políticas para el desarrollo humano y sostenible.
- A través de la lógica universal la cooperación vasca propone la superación de la clásica “mirada Norte-Sur” a la hora de abordar los problemas del desarrollo y la asimetrías globales ya no solo en el discurso, sino también en el propio modelo y el marco instrumental de la política de cooperación. Más aún, la lógica universal invita a trascender la mirada sobre la política de cooperación para poner en cuestionamientos los impactos sociales, políticos y económicos que, tanto en clave local como global, interna como externa, supone el propio modelo de desarrollo dominante en Euskadi.

- La lógica colectiva refleja el compromiso y la aspiración de trabajar, desde una mayor articulación de agentes, por una acción colectiva global, por una ampliación de la base social de la política de cooperación y por una más decidida orientación hacia la transformación de la sociedad vasca.
- Por último, la lógica solidaria implica que la cooperación vasca aspira a mantener su autonomía frente a intereses y miradas distintas al desarrollo humano y sostenible. Se trata de una lógica, asentada en la idea de solidaridad internacional y justicia global, que está llamada a ser el sustrato ético y político de todas las acciones de la cooperación vasca.

Estas lógicas 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 existentes en el seno de la cooperación vasca. Se trata de lógicas que, en consecuencia, deben servir para ampliar el alcance de la misma y su capacidad de transformación.

Sin embargo, se observan también algunas limitaciones que impiden aprovechar el potencial planteado en las lógicas y que socavan la potencial capacidad de transformación de la cooperación vasca.

Se trata de limitaciones que tienen que ver con un marco de referencia algo desconectado del contexto internacional y de los cambios en la agenda internacional de desarrollo, con un marco legal y normativo que en la práctica limita buena parte de los debates en curso, con la existencia de una cultura política y administrativa compartimentada que impide materializar la apuesta por la integralidad y con la falta de colaboración interinstitucional que limita la capacidad de una acción colectiva y articulada en clave multinivel.

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. Ello ha dado como resultado una cooperación inducida por la demanda y una lógica de causalidad y a corto plazo condicionada desde los instrumentos y que, en la práctica, ha suplido al diálogo entre agentes limitando así su orientación estratégica.

Por ello, es necesario avanzar en la superación de estas limitaciones para resolver la tensión existente a favor de la ampliación del modelo de la cooperación vasca y su capacidad transformadora. A ello se encamina la propuesta basada en Ámbitos Estratégicos desarrollada en este estudio.

4

Una propuesta basada en ámbitos estratégicos para la revisión de la cooperación vasca

Para avanzar hacia una cooperación estratégica, más fortalecida y con mayor capacidad de transformación —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— se realiza una propuesta basada en una serie de Ámbitos Estratégicos para la cooperación vasca.

La propuesta gravita en torno a siete Ámbitos Estratégicos que ejemplifican el saber hacer y la trayectoria de los agentes y las políticas de cooperación en Euskadi, es decir, que tratan de potenciar sus rasgos distintivos; constituyen un espacio de oportunidad para ampliar la política de cooperación con la incorporación de nuevos agentes sociales y políticos, al tiempo que permiten ampliar, desde la mirada del desarrollo humano y sostenible, y desde una perspectiva global e internacionalista, la actuación de otros agentes y otras políticas; asimismo, los ámbitos representan un espacio de oportunidad para abordar cuestiones de carácter sistémico desde una lógica de gobernanza global, multinivel y democrática. A partir de estos criterios, han sido siete los Ámbitos Estratégicos identificados en este trabajo:

- Impulso de una economía solidaria, redistributiva y basada en la justicia social
- Promoción de políticas sociales capaces de incrementar las capacidades humanas y garantizar los derechos de las personas
- El impulso de la equidad de género, el empoderamiento de las mujeres y la sostenibilidad de la vida
- El apoyo a la sostenibilidad ambiental, la agricultura ecológica y la preservación de los recursos naturales
- El fortalecimiento de la democracia y las instituciones locales
- La apuesta por el diálogo intercultural y los derechos de ciudadanía global
- La lucha contra la vulnerabilidad extrema

La idea de los Ámbitos Estratégicos es de especial interés para la cooperación vasca tanto por las temáticas que abarcan como por las características que poseen, ya que permiten abordar nuevas lógicas de trabajo y avanzar en la superación, de manera integrada, de algunas de las limitaciones actualmente existentes.

El trabajo en el marco de los Ámbitos Estratégicos permite un abordaje más interdependiente e integral frente a una realidad compleja. Los rasgos y características de estos ámbitos favorecen una combinación adecuada entre la necesidad de continuar ofreciendo respuesta a los problemas de las personas y colectivos más desfavorecidos, al tiempo que se abordan decisiones y estrategias orientadas a contribuir a las transformaciones del marco de convivencia global generador de dichos problemas.

Esto sucede, en buena medida, porque la propuesta basada en los Ámbitos Estratégicos constituye una apuesta por abordar el trabajo a favor del desarrollo humano y sostenible a partir de una lógica de procesos. Procesos más dialogados y flexibles que los que el actual marco de la cooperación vasca permite, y procesos adaptados a la naturaleza, las demandas y necesidades y características de los Ámbitos Estratégicos y, en definitiva, a los desafíos actuales del desarrollo.

Asimismo, la propuesta pretende abrir nuevas posibilidades para lograr una mayor interrelación e imbricación entre el diseño, la ejecución y el seguimiento de la política de cooperación. De esta manera, a partir del trabajo en los Ámbitos Estratégicos podría transitarse desde un modelo de cooperación muy determinado por unos instrumentos de financiación que condicionan y limitan buena parte de las decisiones sobre el diseño, la ejecución y el seguimiento de la política, hacia otro en el que las decisiones se produzcan de una manera más articulada e integrada, y por lo tanto dote de una mayor capacidad estratégica a la política de cooperación. Así, a partir de las decisiones sobre las orientaciones generales de la política, se articularían procesos de diálogo y toma de decisiones orientados a caracterizar los ámbitos estratégicos, a la identificación de líneas y objetivos de mayor alcance para, posteriormente, elaborar entre unos y otros agentes las propuestas que mejor se ajusten a los retos planteados, en línea con la necesaria promoción de la CPD.

Desde este planteamiento la política de cooperación podría ampliar sus capacidades y encarar en mejores condiciones la revisión de su marco instrumental y el debate sobre los agentes. Ello afecta también a otras políticas y actores ya que los objetivos identificados en los ámbitos estratégicos apuntarán necesariamente a cuestiones sistémicas que demandan la mencionada coherencia de políticas para el desarrollo humano y sostenible.

Así, son diferentes los elementos que componen la política vasca de cooperación que se ven interpelados por la propuesta de trabajo basada en Ámbitos Estratégicos.

En relación a la planificación, la propuesta basada en dichos ámbitos presenta diversas implicaciones, casi todas ellas encaminadas a que la identificación y toma de decisiones sobre 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: las modalidades y los tipos de cooperación, las capacidades existentes, el marco instrumental, el modelo de participación y el marco para la colaboración interinstitucional.

Esto, a su vez, demanda la superación de algunas lógicas muy presentes en el modelo de planificación actual, como la articulación de la política de cooperación a partir de prioridades sectoriales y geográficas, ya que se trata de una lógica que se adapta con dificultad a una realidad que es cada vez más cambiante e interdependiente.

Las limitaciones de la priorización sectorial y, especialmente, de la geográfica remiten, en coherencia con la lógica universal, a la necesidad de trascender de la categoría de “países” a la hora de entender la problemática del desarrollo y a la conveniencia de superar

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.

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 también una limitación importante. 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 existentes en el seno de la cooperación vasca.

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, favoreciendo una mayor capacidad de adaptación a una realidad compleja y permitiendo, en definitiva, avanzar hacia una planificación más estratégica.

La propuesta basada en Ámbitos Estratégicos trata de ofrecer elementos para superar las limitaciones mencionadas. Para ello, se plantea la necesidad de favorecer procesos participativos y de generar espacios para abordar adecuadamente los ejercicios de diagnóstico, análisis y diálogo. Todo ello a partir de una lógica abierta y permanente, y atenta a las transformaciones del contexto, pegada a los debates en el seno de la cooperación vasca, y con más capacidad de orientar e integrar las decisiones relacionadas con el marco instrumental.

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.

La propuesta basada en Ámbitos Estratégicos incorpora también implicaciones muy relevantes en materia de participación. Tanto es así, que solo a través de un marco de participación sólido, plural y dinámico, podrán desarrollarse las potencialidades que encierran los Ámbitos Estratégicos. 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.

Un marco de participación de estas características debería llevar a tomar decisiones en dos direcciones. En primer lugar, decisiones que tienen que ver con la revisión y ampliación del modelo de participación general actualmente existente, y de manera particular del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo (CVCD): una revisión orientada a ampliar sus capacidades de gestión y coordinación para potenciar el desarrollo de sus funciones; una revisión de su composición para ampliar las diferentes voces y miradas enriqueciendo con ello los debates en torno a la política de cooperación; y una revisión que permita priorizar los debates estratégicos para mejorar la contribución que el CVCD puede realizar a la política de cooperación.

Y, en segundo lugar, decisiones para articular el trabajo en los diferentes Ámbitos Estratégicos a partir de marcos y procesos participativos, ya que es la participación y el diálogo entre agentes el elemento fundamental para tejer todo el entramado de decisiones generadas en el proceso de diálogo entre los actores de la cooperación vasca. Los Ámbitos Estratégicos, por lo tanto, demandan una estructura y un modelo organizativo adaptados a dicho diálogo y que permitan la toma de decisiones orientadas al logro de los objetivos. Para ello será necesario adoptar decisiones que permitan definir en cada Ámbito Estratégico el adecuado grado de formalidad, el modo de vinculación con el CVCD, el sistema de decisiones o la composición inicial. Todo ello para garantizar que el diálogo entre agentes sea permanente y permeable a los diferentes análisis tanto en la caracterización de los Ámbitos Estratégicos, como en la identificación de los objetivos y la planificación de las estrategias y acciones orientadas al cumplimiento de los mismos.

La propuesta de Ámbitos Estratégicos afecta asimismo a los instrumentos de financiación, con implicaciones sobre la definición y gestión de los mismos, pero también sobre la concepción misma de su papel en la propia política de cooperación.

En cuanto al funcionamiento del actual marco de instrumentos de financiación son numerosos los desafíos que afronta un proceso de revisión y fortalecimiento de la cooperación vasca. Entre otros destacan la necesaria superación de la excesiva rigidez y burocratización que acompaña a su actual diseño, lo que afecta tanto a su normativa, como a los procesos de acceso, seguimiento y justificación de la financiación. Se trata de retos, en definitiva, que tienen que ver con el papel de los instrumentos de financiación en el aumento del potencial estratégico de la cooperación vasca.

Pero no solo es el funcionamiento de los instrumentos el que se ve interpelado por la propuesta de Ámbitos Estratégicos, ya que también su propia naturaleza limita la capacidad de respuesta de la cooperación vasca ante los desafíos de un contexto en profundo proceso de cambio. En concreto, 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, entre otros, limitan su capacidad de responder a la lógica de cambio estructural, multinivel, de integralidad, de universalidad y colectiva.

Esta reflexión lleva a plantear que, junto a la necesidad de analizar y evaluar los instrumentos de financiación existentes y de crear nuevos adaptados a las capacidades existentes y orientados a dar respuesta a los objetivos estratégicos, es necesaria una reflexión —al calor de las limitaciones derivadas de su naturaleza— sobre su papel en la política de cooperación. Por ello, la apuesta por un marco de instrumentos de financiación con carácter estratégico no debería centrarse de manera exclusiva en la búsqueda de soluciones en un mejor funcionamiento de los mismos. Por el contrario, parece necesario priorizar la imbricación del análisis, revisión y diseño de los instrumentos con las decisiones adoptadas en el marco de la planificación y en el resto de elementos de la política.

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. En relación a la mejora de los instrumentos, puede ser más adecuada una buena identificación de objetivos a los que orientar de manera articulada los instrumentos. Este planteamiento invita a alterar la lógica en la concepción y el diseño de estos, 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.

En este sentido, la propuesta basada en Ámbitos Estratégicos se centra en la integración de las decisiones sobre los instrumentos de financiación en el marco más amplio de decisiones asumidas a través del diálogo entre agentes en cada uno de esos ámbitos, con el objetivo de avanzar hacia un modelo de cooperación 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.

En definitiva, se aboga en este trabajo por replantear la lógica en la definición de los instrumentos de financiación por dos razones fundamentales. Por un lado, para una mejor orientación y adecuación de los mismos a los objetivos, las modalidades, los tipos y las capacidades de la cooperación vasca en general y los Ámbitos Estratégicos en particular. Y, 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 aquellos más 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.

También la colaboración interinstitucional se ve interpelada de manera directa por la propuesta basada en el desarrollo de Ámbitos Estratégicos, en la medida en que propone

ampliar el enfoque para la construcción de un marco de colaboración más dinámico, estratégico y estable.

Así, junto a la búsqueda de eficacia y eficiencia a partir de una mayor racionalización de los recursos y armonización de los procedimientos administrativos y sistemas de información, se apela a la responsabilidad compartida respecto a los asuntos globales. Para ello se proponen, en el marco de los Ámbitos Estratégicos, espacios de diálogo para, desde la acción colectiva, articular respuestas ante problemas complejos que solo desde una lógica colaborativa entre diferentes agentes podrán ser respondidos.

De esta manera, el planteamiento de trabajo en los Ámbitos Estratégicos puede constituir una guía para articular el necesario diálogo entre instituciones. Para ello, es pertinente la incorporación de agentes de diferentes administraciones vascas desde una fase muy inicial en los grupos de trabajo de los distintos Ámbitos Estratégicos. Se adelantaría así el diálogo interinstitucional 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.

El planteamiento, a partir de este diálogo inicial, consiste en orientar todo el debate 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 actores que participen de dicho diálogo.

El diálogo interinstitucional se vuelve especialmente relevante en este eje de actuación 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.

Pero el objeto de la colaboración interinstitucional no solo se circunscribiría al 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 asuntos 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.

5

Algunos retos para la revisión y fortalecimiento de la cooperación vasca

Como resultado del escenario analizado en este estudio y de la propuesta basada en el desarrollo de Ámbitos Estratégicos, la cooperación vasca afronta una serie de desafíos relevantes para su revisión y fortalecimiento.

Un desafío de gran relevancia tiene que ver con el papel que la cooperación vasca puede asumir en un contexto de cambios profundos que demandan cada vez respuestas más integrales y sistémicas. Es, por lo tanto, un desafío que exige fortalecer la capacidad de respuesta ante los problemas, así como la capacidad de contribuir a la transformación del modelo de convivencia global que los genera, los reproduce y los agrava. Todo ello en combinación con un creciente papel de transformación del propio marco social y político vasco para una mayor integración de la mirada a favor del desarrollo humano y sostenible, lo que demanda de los agentes de cooperación —y de la política misma— mayores capacidades para actuar de palanca política.

No parece posible responder a este desafío si no se lleva a cabo un profundo proceso de revisión y fortalecimiento de la cooperación vasca. En este sentido, es importante abordar un proceso de revisión que consolide algunos de los rasgos y capacidades desarrollados por ella a lo largo de su historia, al tiempo que permita hacer realidad buena parte de sus potencialidades y lógicas aspiracionales. En este sentido, tres elementos son fundamentales a la hora de plantear la revisión del modelo de la cooperación vasca: la puesta en valor y el impulso del internacionalismo solidario que históricamente estuvo presente en la sociedad vasca y en sus municipios; el valor diferencial de una política pública y un colectivo de agentes que se ha especializado en el acompañamiento a los procesos de desarrollo endógeno; y la corresponsabilidad en la acción colectiva global y en la construcción de una gobernanza global, multinivel y democrática.

Otro elemento importante para el fortalecimiento de la cooperación vasca consiste en la puesta en marcha de un modelo de cooperación más estratégico, lo que implica la superación de algunas de las limitaciones que actualmente configuran un modelo excesivamente instrumental, que socava sus capacidades y que mina el potencial que diferentes agentes podrían desarrollar. Una superación, la del modelo instrumental, que demanda un aumento de las capacidades de la cooperación vasca, una definición más estratégica de los diferentes agentes en el conjunto de la política y, de manera especial, una revisión integrada de los elementos fundamentales de la política: su marco de planificación, el modelo de participación, el papel y el funcionamiento de los instrumentos de financiación y la lógica a través de la que se aborda la colaboración interinstitucional.

Es precisamente en esta dirección en la que camina la propuesta de Ámbitos Estratégicos para el fortalecimiento de la capacidad de respuesta y transformación de la cooperación vasca. Una propuesta para avanzar hacia un modelo 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. En esta clave, se considera que estos Ámbitos Estratégicos constituyen los espacios más 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 ello se pretende en definitiva 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. Desde esta perspectiva, la propuesta avanza 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 idóneos para el análisis y la acción, y capaces de agrupar las estructuras, a las dinámicas y a los agentes que determinan la realidad, y sobre los que se es necesario incidir para configurar un nuevo modelo de convivencia global. Un modelo 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 acompañar 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.

Es necesario destacar el papel que para el desarrollo de los Ámbitos Estratégicos tiene la puesta en marcha de procesos de diálogo amplios, abiertos y estructurados. Un diálogo estratégico que actúe como hilo conductor para la articulación de las decisiones adoptadas en los diferentes procesos en el marco de los Ámbitos Estratégicos. Asimismo, es importante plantear la necesidad de abordar el desarrollo del trabajo en estos ámbitos desde una óptica de largo plazo y a partir de un proceso de transición, capaz de ir generando las condiciones políticas, sociales y técnicas para su puesta en marcha.

Todos estos desafíos que apuntan al fortalecimiento de la política de cooperación evidencian la necesidad de ampliar la relevancia social y política de la cooperación en Euskadi, de hacer de la misma una fuerza de transformación global. Para ello, los agentes de cooperación se enfrentan al enorme desafío de transformar el imaginario colectivo y la identidad de la propia sociedad vasca. 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 distintos espacios, hacia un modelo de gobernanza global, multinivel y democrática como marco de articulación política en un futuro modelo democrático de convivencia global.

Junto a estos desafíos, algunos de los retos planteados trascienden a la propia política y agentes de cooperación, e interpelan al conjunto de la sociedad y la comunidad política en Euskadi. Este es el caso del impulso de una Agenda Vasca 2030 para el Desarrollo Humano y Sostenible, ya que esta supone una oportunidad para construcción de un modelo de convivencia global muy distinto al actual, un modelo basado la búsqueda de un desarrollo humano y sostenible.

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 misma, 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 posibilidad 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.

El análisis y las propuestas planteadas en este trabajo se enfrentan a numerosos límites y dificultades para su puesta en marcha. Muchos han sido analizados y forman parte de los elementos contemplados en el propio análisis. Otros, por el contrario, tienen que ver con el momento de gran complejidad e incertidumbre que atraviesa el mundo. Por esta razón, este trabajo trata de ser, desde una lógica propositiva, 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 para 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.



