

Coherencia de Políticas para el Desarrollo en Euskadi: diagnóstico y propuestas

Estudio elaborado para el Gobierno Vasco por el Grupo de Investigación sobre Políticas de Desarrollo y Cooperación del Instituto Hegoa (UPV/EHU)

Octubre 2014



Coherencia de Políticas Para el Desarrollo en Euskadi: diagnóstico y propuestas

Grupo de Investigación sobre Políticas de Desarrollo y Cooperación del Instituto Hegoa (UPV/EHU)

Koldo Unceta (Dir.)

Natalia Millán

Yesica Alvarez

Iratxe Amiano

Jorge Gutierrez

Irati Labaien

María José Martínez

Michel Sabalza

Unai Villena

Idoye Zabala

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE DE CUADROS.....	9
ÍNDICE DE FIGURAS	10
ÍNDICE DE GRÁFICOS	10
ABREVIATURAS Y SIGLAS	11
RESUMEN EJECUTIVO	15
INTRODUCCION	47
Delimitación del objeto de estudio.....	47
Aspectos metodológicos de la investigación	49
Estructura del trabajo	51
1. LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO. MARCO GENERAL.	55
1.1. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en los debates recientes sobre el desarrollo y la cooperación.	55
1.1.1. Principales cambios derivados del proceso globalizador y sus efectos sobre la agenda de desarrollo	57
1.1.2. Implicaciones de estos cambios para el sistema de cooperación	60
1.1.3. Las respuestas desde los gobiernos y desde el sistema oficial de cooperación	62
1.1.4. Otros diagnósticos y propuestas sobre el futuro de la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo global	65
1.2. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo: una aproximación general.....	68
1.2.1.- El surgimiento del concepto de Coherencia de Políticas para el Desarrollo.....	69
1.2.2. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y los debates conceptuales sobre desarrollo.....	71
1.2.3. Aproximaciones al concepto de Coherencia de Políticas para el Desarrollo.	72
1.2.4. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y la transversalización de los objetivos de cooperación	76
1.2.5. La dimensión política de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo.	78
1.2.6. El marco internacional de promoción de Coherencia de Políticas para el Desarrollo.	81
1.2.6.1. Naciones Unidas	81
1.2.6.2. La OCDE y el Comité de Ayuda al Desarrollo	83
1.2.6.3. La Unión Europea	84
1.2.6.4. El trabajo de CONCORD en el ámbito europeo	86
1.2.7. El debate sobre indicadores de Coherencia de Políticas al Desarrollo	87
1.2.8. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y los actores no gubernamentales (ONGD y empresas)	88
1.2.8.1. Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD).....	89
1.2.8.2. El rol de las empresas en la Coherencia de Políticas para el Desarrollo	91
1.2.9. Los ámbitos de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo	93

1.2.10. Contextualización, procesos, y límites para el impulso de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo	94
1.3. Enfoques y experiencias en el tratamiento de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en algunos países	97
1.3.1. Suecia: la política global de desarrollo	98
1.3.2. Holanda: la focalización como estrategia	101
1.3.3. España como un no modelo de promoción de Coherencia de Políticas de Desarrollo	104
1.4. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y los ámbitos subestatales	108
1.4.1. La cooperación subestatal: algunas consideraciones sobre la misma	108
1.4.2 Principales desafíos y limitaciones en la cooperación descentralizada	109
1.4.3. Los ámbitos subestatales y los debates recientes sobre desarrollo y cooperación	110
1.4.4 Los gobiernos subestatales y la promoción de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo	112
1.4.4.1 Aproximación teórica	113
1.4.4.2. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la cooperación descentralizada europea.	114
1.4.4.3 La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y la cooperación descentralizada en el Estado español	116
1.5.- Problemas y desafíos para la promoción de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en los ámbitos subestatales	122
2. LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO EN EUSKADI: DIAGNÓSTICO	127
2.1. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y las políticas de cooperación para el desarrollo del Gobierno Vasco	127
2.1.1. La consideración de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en el marco doctrinal de la cooperación impulsada desde el Gobierno Vasco	128
2.1.1.1. La Ley Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2007	128
2.1.1.2. La Ley de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo	130
2.1.1.3. Los Planes Directores y Estratégicos de la Cooperación al Desarrollo del Gobierno Vasco	131
2.1.1.4. La promoción de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo y el papel del Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo	136
2.1.2. Los objetivos de la cooperación vasca y sus implicaciones en diversos ámbitos... ..	137
2.1.3. La percepción de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo desde los actores no gubernamentales de la cooperación vasca	138
2.1.4. Reflexiones preliminares	142
2.2. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y las estrategias de internacionalización del Gobierno Vasco.....	143
2.2.1. La Estrategia Marco de Internacionalización 2020: Estrategia Basque Country....	144
2.2.2. El Plan de Acción Exterior	147
2.2.3. El Plan de Internacionalización empresarial 2014-2016	149
2.2.4. Reflexiones preliminares	151

2.3. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y su relación con las políticas internas desplegadas en Euskadi	154
2.3.1 Las estrategias internas del Gobierno Vasco.....	154
2.3.1.1 El concepto de desarrollo en las estrategias internas de la CAE.....	157
2.3.1.2. La consideración de la dimensión transnacional en los documentos estratégicos del Gobierno Vasco.....	162
2.3.1.3. La consideración de los conceptos de Coherencia y Coordinación en los Planes Estratégicos del Gobierno Vasco.....	166
2.3.1.4. La cuestión de la política de contratación y compra pública	168
2.3.2. Los derechos de la población inmigrante y la Coherencia de Políticas de Desarrollo en la CAE	169
2.3.3. El caso específico de la política educativa y de investigación	172
2.3.4. La percepción sobre la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en distintos sectores de la administración pública vasca	178
2.3.5. Reflexiones preliminares	181
2.4. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y la estructura institucional del País Vasco.	184
2.4.1. La relevancia de la cooperación al desarrollo en la estructura institucional del gobierno	185
2.4.2. La cultura de gobierno existente	187
2.4.3. La formación en desarrollo y el acceso a la función pública	188
2.4.4. El entramado institucional de la CAE y su relación con la Coherencia de Políticas para el Desarrollo	190
2.5. Factores limitantes y potenciadores de la Coherencia de Políticas de Desarrollo en la CAE: una primera aproximación	191
2.5.1. Cuestiones relacionadas con el sistema vasco de cooperación y la consideración de la agenda de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo.	191
2.5.2. Cuestiones relacionadas con la consideración de la noción de desarrollo y su tratamiento en la acción de gobierno	194
2.5.3. Cuestiones relacionadas con las leyes aprobadas y con los programas y las políticas desplegadas	195
2.5.4. Cuestiones relacionadas con la voluntad política y la cultura organizacional del gobierno.....	197
2.5.5. Cuestiones relacionadas con el marco competencial y la estructura institucional de la CAE	199
2.5.6. Cuestiones relacionadas con las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil existentes en Euskadi.....	200
3. LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO EN EUSKADI: PROPUESTAS	205
3.1. Sentido, ámbitos y alcance de las propuestas que se realizan	206
3.2. Ámbitos estratégicos de actuación para el avance en la Coherencia de Políticas para el Desarrollo.	208
3.2.1. Marco doctrinal y principios compartidos para el impulso de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la acción de gobierno.....	209

3.2.2. Marco político y prioridades para la integración de una agenda de Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la elaboración de estrategias.....	211
3.2.3. Marco organizativo e instrumentos para desarrollar la agenda de Coherencia de Políticas para el Desarrollo	213
3.3. Veinte iniciativas para el horizonte 2016.....	214
3.3.1. Sobre el marco doctrinal y la necesidad de contar con principios compartidos para el impulso de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la acción de gobierno	215
3.3.2. Sobre el marco político y la necesidad de establecer prioridades para la integración de una agenda de Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la elaboración de estrategias	215
3.3.3. Sobre el marco organizativo y la necesidad de contar con instrumentos para desarrollar la agenda de Coherencia de Políticas para el Desarrollo.....	217
EPÍLOGO: LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO EN EUSKADI, MÁS ALLÁ DE LA AOD.	225
BIBLIOGRAFÍA	229
ANEXOS	
ANEXO I. DOCUMENTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS VASCAS CONSULTADOS.	249
ANEXO II. PÁGINAS WEB CONSULTADAS	254
ANEXO III. RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS	257

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Propuestas de reforma del sistema de cooperación	67
Cuadro 2. Cumbres de Naciones Unidas 1990-2000	82
Cuadro 3. Incorporación del mandato de CPD a las leyes autonómicas y planes directores de las CC.AA.....	119
Cuadro 4. Funciones de las comisiones interdepartamentales reguladas en leyes de cooperación de CC.AA.	120
Cuadro 5. Referencias en la Ley Vasca de Cooperación para el Desarrollo a los problemas globales y la necesidad de ampliar el foco de la política de cooperación .	129
Cuadro 6. Integración del mandato de CPD a los Planes Directores de la Cooperación Vasca	135
Cuadro 7. Integración del concepto de desarrollo en los planes estratégicos del Gobierno Vasco	160
Cuadro 8. Consideración del contexto internacional y de la cooperación al desarrollo en los Planes del Gobierno Vasco	165
Cuadro 9. Referencias a los conceptos de coherencia y coordinación en los ocho Planes analizados del Gobierno Vasco	167
Cuadro 10: Consideración de los ejes transversales de cooperación en otras políticas públicas del Gobierno Vasco.	183
Cuadro 11. Principales potencialidades y limitaciones para la promoción de la CPD en Euskadi	201
Cuadro 12. Resumen de propuestas	219

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Distintas visiones sobre CPD.....	76
Figura 2. Política “dura” y “blanda” desde la perspectiva del realismo.....	80
Figura 3. Las tres fases de la coherencia de acuerdo a la OCDE	95
Figura 4. Mecanismos en ámbitos específicos de trabajo	97
Figura 5. Factores promotores de CPD en Suecia	100
Figura 6. Factores limitantes en la promoción de la CPD en España.	107
Figura 7. Marco de interrelaciones de políticas locales: dimensión doméstica e internacional que inciden en la promoción del desarrollo humano.....	114
Figura 8. Factores promotores de CPD en el ámbito local.....	124
Figura 9. Estrategia Basque Country	145
Figura 10. Elementos a considerar para analizar las políticas internas del Gobierno Vasco desde la perspectiva de esta investigación.....	156
Figura 11. El compromiso con las personas como principio básico de los planes del Gobierno Vasco.....	157
Figura 12. Definición de la ED en los tres planes directores de la cooperación vasca.	173
Figura 13. El proceso cognitivo de la CPD	180

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Flujos de financiación recibidos por los países de renta media y baja 1980-2011 (millones de dólares corrientes).	57
Gráfico 2. Evolución de la AOD española y descentralizada entre 2002 y 2012 (en millones de euros corrientes).....	117

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
ALOP	Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción del Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial de Desarrollo
ART	Articulación de Redes Territoriales para el Desarrollo Humano Sostenible
AVCD	Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo
BOPV	Boletín Oficial del País Vasco
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAE	Comunidad Autónoma de Euskadi
CAE	Comunidad Autónoma del País Vasco
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
CIFCA	Iniciativa de Copenhague para Centroamérica y México
CONCORD	Confederación Europea de ONG para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria
CPD	Coherencia de Políticas para el Desarrollo
DD.HH.	Derechos Humanos
EAJ/PNV	Eusko Alderdi Jeltzalea / Partido Nacionalista Vasco
ECDPM	Centro Europeo de Gestión de Políticas de Desarrollo
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
ED	Educación para el Desarrollo
EE.UU.	Estados Unidos
ERD	Estrategias Regionales de Desarrollo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCONGD	Federación Catalana de ONGD
ICEI	Instituto Complutense de Estudios Internacionales
IED	Inversión Extranjera Directa
ILP	Iniciativa Legislativa Popular
IVAP	Instituto Vasco de Administración Pública
MAE	Ministerio de Asuntos Exteriores
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
NN.UU	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONGD	Organización no Gubernamental para el Desarrollo
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PEP	Planeación Estratégica Participativa
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente

PSE-EE	Partido Socialista de Euskadi – Euskadiko Ezkerra
SGAE	Secretaría General de Acción Exterior
TC	Tribunal Constitucional
UE	Unión Europea

Resumen ejecutivo

RESUMEN EJECUTIVO

El texto que aquí se presenta es un resumen del Informe encargado a Hegoa, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (Universidad del País Vasco, UPV/EHU) por la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, relativo al análisis de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) en Euskadi. El trabajo fue realizado entre los meses de abril y septiembre de 2014, y su realización estuvo a cargo del Grupo de Investigación sobre Políticas de Desarrollo y Cooperación (IT 651-13). La versión completa del informe puede consultarse en <http://www.elankidetza.euskadi.eus/>.

El encargo se enmarca en la creciente importancia concedida al tema de la CPD en el ámbito internacional y tiene que ver asimismo con la necesidad, planteada desde hace ya algún tiempo en el Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo, de acometer un diagnóstico específico sobre la situación y las posibilidades de avance existentes en Euskadi en este terreno.

La visión de CPD surgió en la década de los noventa en el marco de los debates sobre la cooperación al desarrollo, vinculándose al debate sobre las cuestiones que influían en los procesos de desarrollo de los países receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Aunque, como se expondrá más adelante, se trata de un concepto amplio y multidimensional, al plantearse el reto de la coherencia de las políticas se trataba de poner de manifiesto la importancia y la influencia de otras intervenciones distintas de las de cooperación –tanto internas como externas- en los objetivos y los procesos de desarrollo en otros lugares. Se trataba de llamar la atención sobre el peligro de que otras políticas de los países *donantes* pudieran arruinar los deseados efectos de la cooperación al desarrollo, pero también sobre la posible generación de sinergias positivas derivadas de dichas políticas. Desde esta aproximación teórica se ha abordado la presente investigación sobre CPD en Euskadi, analizando las potenciales consecuencias de las políticas vascas para otros países. Además, y aunque el análisis se plantea en torno a al impacto sobre las políticas de cooperación y no tanto sobre el propio modelo de desarrollo humano de Euskadi, en el epílogo que acompaña al estudio se comenta la proyección que la CPD podría y debería tener sobre este último asunto.

En lo que respecta al ámbito de la investigación, debe precisarse que el objeto específico del análisis realizado es la promoción de la CPD en el Gobierno Vasco. Sin embargo, las particulares características de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) y su compleja realidad institucional hacen necesario tomar en consideración otros aspectos de la política pública que van más allá del propio gobierno. Por ello, en algunos apartados del informe se hace referencia a dicha realidad institucional –que abarca también a Diputaciones y Ayuntamientos-, en la medida que la misma influye en la coherencia de políticas del Gobierno Vasco.

El informe se divide en tres partes:

1. **Marco teórico:** en el que se resumen los principales debates existentes sobre la CPD tanto en el ámbito académico como en el campo político, precisando algunos aspectos referidos a la cooperación subestatal.
2. **Diagnóstico:** en el que se estudia la situación de la CPD en Euskadi así como las principales potencialidades y desafíos que, para su impulso, se plantean en nuestro ámbito específico.
3. **Propuestas:** donde se realizan algunas recomendaciones para el avance en la CPD en Euskadi, a partir de las reflexiones teóricas y del diagnóstico realizado.

El presente resumen ejecutivo realiza un sucinto recorrido sobre los principales elementos que se destacan en las diversas secciones y capítulos de este informe. Al final del mismo se presenta una reflexión, a modo de epílogo, sobre la proyección del trabajo en CPD más allá de su relación específica con la política de cooperación al desarrollo.

1. MARCO TEÓRICO Y ANALÍTICO DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en el marco de los debates recientes sobre el desarrollo y la cooperación

¿Por qué se plantea el debate sobre la Coherencia de Políticas para el Desarrollo?

Se trata de una preocupación que se inscribe en los cambios habidos en el sistema internacional en las últimas décadas, las cuales han alterado el carácter de las tradicionales relaciones Norte-Sur, han modificado la agenda del desarrollo a escala global, y han puesto en crisis el sistema de cooperación que venía funcionando desde el fin de la segunda guerra mundial. En el apartado 1.1. del informe se describe este proceso, planteando que, como consecuencia de todas estas transformaciones, la AOD ha mostrado claramente su limitado impacto si no va acompañada de una agenda integral tal como propone la CPD.

Así, el proceso globalizador de las últimas décadas ha supuesto una profunda reconfiguración de las condiciones de los procesos de desarrollo en unas y otras partes del mundo, un cambio significativo en el papel de los distintos actores (gobiernos, empresas, sociedad civil), y una alteración de la tradicional división Norte-Sur, dando como resultado un sistema internacional de perfiles más difusos, en el que la interdependencia, el riesgo y la incertidumbre constituyen aspectos relevantes que inciden en los procesos de desarrollo.

La preocupación por la CPD expresa la necesidad de tener en cuenta que los problemas de desarrollo no están únicamente relacionados con la AOD.

Todos estos cambios han incidido directamente en el sistema de cooperación al desarrollo y en los propios objetivos de la AOD, poniendo en crisis su significado y cuestionando el alcance de la misma. En este contexto, los tradicionales instrumentos de cooperación, vinculados a la AOD, han mostrado crecientes limitaciones para hacer frente tanto a los problemas de desarrollo de los países más empobrecidos, como a los retos del desarrollo global. Ello ha venido a plantear un fuerte debate sobre el futuro de la cooperación al desarrollo y sobre la reforma del sistema de cooperación.

Frente a la crisis de identidad y de legitimación de la cooperación al desarrollo se han planteado diversas reacciones y propuestas. Las surgidas desde los sectores oficiales y los organismos tradicionales de cooperación -como el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)-, si bien han planteado la cuestión de la CPD, han puesto principalmente el acento en las cuestiones relativas a la pobreza extrema -establecimiento de una agenda centrada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)- y en los problemas de funcionamiento de la cadena de ayuda -Declaración de París y subsiguientes desarrollos posteriores de la misma-. Sin embargo, desde otros sectores se ha insistido en la necesidad de una importante redefinición de la cooperación y de sus objetivos, que tenga en cuenta los nuevos problemas y condicionantes, así como el papel de los distintos actores.

En este contexto, la preocupación por la CPD expresa la necesidad de tener en cuenta que los problemas de desarrollo no están únicamente relacionados con las políticas de ayuda sino que tienen que ver con la manera de enfrentar los procesos de desarrollo desde una perspectiva mucho más amplia, que afecta a muy diversos actores, así como al conjunto de las políticas, reclamando una mayor coherencia de las mismas.

Cabe mencionar, por último, que en las actuales circunstancias la CPD constituye una exigencia para poder hacer frente a la cosmopolitización del desarrollo y a las demandas derivadas tanto desde los países y sectores sociales más desfavorecidos, como de los problemas de desarrollo globales que afectan al conjunto del mundo. En este sentido, existe un consenso cada vez más amplio -tanto académico como político- sobre la necesidad de situar la CPD en el centro del debate sobre el futuro de la cooperación y la promoción de un desarrollo global, equitativo y sustentable.

1.2. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo: aproximación general

¿Qué pretende expresar y qué implicaciones tiene el concepto de Coherencia de Políticas para el Desarrollo?

Desde una perspectiva general, la coherencia es un objetivo deseable para cualquier acción gubernamental dado que las prácticas incoherentes poseen efectos negativos para la eficacia —imposibilidad para lograr los objetivos propuestos—, la eficiencia —falta de optimización en la gestión de los recursos públicos— y la credibilidad del país en su conjunto. Asimismo, el avance hacia una mayor coherencia de políticas supone una mejora en la calidad, la coordinación y la transparencia de la gestión

pública, ya que permite detectar interferencias e identificar complementariedades. De ahí que la coherencia se constituya en una dimensión obligada para una gobernanza eficiente y de calidad; el epígrafe 1.2 describe exhaustivamente las características, dimensiones, categorizaciones y definiciones de la CPD.

La CPD debería entenderse como la integración de la perspectiva del desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas de un gobierno.

El objetivo de la CPD supone, en principio, un compromiso global de los gobiernos en la promoción del desarrollo, lo que hace que esta noción sea especialmente sugerente, más allá de los problemas asociados a su implementación. Es necesario destacar que la coherencia posee un *valor instrumental* que se subordina a los objetivos que se definen como prioritarios en el seno de una administración pública. Es decir, la consistencia entre objetivos, valores, políticas e instrumentos puede estar condicionada por diversos intereses, entre los cuales el desarrollo humano no siempre es concebido como una prioridad. Además, cabe recordar que, en un sistema democrático coexisten por definición intereses contradictorios y legítimos que representan a la diversidad de opiniones y grupos que conforman un modelo político plural. Por tanto, solo en los casos en los que los comportamientos y preferencias de los individuos se expresen de manera homogénea, o en los que exista un régimen autoritario sería posible la coherencia absoluta. Dado que el primer escenario se encuentra completamente alejado de la realidad y el segundo caso se trataría de un sistema contrario a cualquier perspectiva respetuosa con los derechos humanos y la libertad, alcanzar un grado absoluto de coherencia puede convertirse en un objetivo incompatible y poco deseable para un sistema plural, abierto y participativo.

Aun cuando se han elaborado diversas conceptualizaciones teóricas para abordar el concepto de coherencia, es necesario destacar aquellas que suponen transversalizar el enfoque de desarrollo en toda la acción gubernamental de un gobierno. A esta perspectiva algunos donantes la han llamado *“the whole of government approach”*. En teoría, asumir este enfoque integral de gobierno supondría que los países donantes deberían considerar la perspectiva de desarrollo como un área prioritaria (aunque no necesariamente única) en los procesos de toma de decisiones públicas. En tal sentido, la CPD debería entenderse como la integración del desarrollo humano en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas de un país, lo que significa

La voluntad y el compromiso político de un gobierno son los elementos cardinales para avanzar en la agenda de la Coherencia.

transversalizar el trabajo por el desarrollo en toda la acción gubernamental. Esta visión supone una responsabilidad compartida que debe ser asumida por todas las instancias de la administración pública más allá de la agenda específica de la política de cooperación. Adicionalmente, es preciso integrar el concepto de Coherencia en la necesidad de avanzar hacia una acción colectiva y concertada que permita

gestionar los problemas del desarrollo que se han cosmopolitizado. Desde esta perspectiva, los estados no solo deberían promover el trabajo por el desarrollo a

escala doméstica, sino también desarrollar mecanismos, junto a otros estados, para gestionar de manera cooperativa los nuevos desafíos transnacionales.

Sin embargo, más allá de la bondad y las potencialidades de una visión integral de la CPD como la que se señala, la aproximación a esta noción se ha ido produciendo de manera paulatina, ampliándose poco a poco el alcance de la misma. Así, en un primer momento, la CPD fue considerada desde la perspectiva del “do no harm”, es decir, de tratar de limitar al máximo el impacto negativo sobre los procesos de desarrollo de otras políticas distintas de las de cooperación externa. Una segunda aproximación a la CPD planteó la necesidad de ir más allá, aprovechando y poniendo en juego en la cooperación externa los recursos y propuestas relacionados con otras políticas, generando sinergias positivas. Finalmente, ya desde una perspectiva integral, la CPD vinculó -como ya se ha señalado- la reflexión sobre los objetivos de la cooperación con las estrategias de desarrollo internas y con los retos globales de desarrollo.

En lo que respecta a la práctica de la CPD, cabe destacar que es la voluntad y el compromiso político el elemento fundamental para avanzar en este aspecto. Por ello, el análisis de la voluntad política, las instancias de negociación, los compromisos asumidos por los diferentes actores, las estrategias electorales, las cuotas de poder y las presiones específicas de cada grupo de interés son elementos fundamentales para valorar la verdadera capacidad de cualquier gobierno para avanzar hacia una mayor CPD. En este contexto, conviene subrayar que el compromiso transversal con el desarrollo suele presentar resistencias institucionales más o menos sistemáticas. Ello es debido a que, en diversas ocasiones, parecen contraponerse los intereses “nacionales” o de corto plazo con la promoción del desarrollo humano, global y sostenible.

Además de la importancia de los gobiernos (tanto estatales como subestatales) es necesario mencionar los diferentes actores involucrados en la práctica de la CPD tanto a escala global como nacional. Por una parte, existe un marco internacional de promoción de CPD relativamente amplio que trasciende a las políticas desarrolladas por los estados nacionales; en este marco han participado principalmente tres organizaciones internacionales que, desde diferentes posiciones, han promovido el trabajo por la CPD; estas son Naciones Unidas (NNUU) –que ha incluido la perspectiva de la CPD en los ODM y en la agenda post 2015-; la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) -que ha incorporado un grupo de trabajo sobre este aspecto- y la Unión Europea (UE) , que insta a los miembros a avanzar en esta agenda. Además, cabe destacar el trabajo de CONCORD (Confederación Europea de ONG para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria), que desarrolla un importante trabajo de incidencia política a escala europea (ver epígrafe 1.2.6).

Existe un marco internacional amplio de promoción de CPD conformado principalmente por Naciones Unidas, la OCDE y La Unión Europea.

Además, es necesario señalar la labor de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) que son fundamentales para la incidencia, la sensibilización y la movilización política. El trabajo de las ONGD en estos ámbitos ha impulsado un mayor compromiso de la opinión pública hacia los temas relacionados con el desarrollo promoviendo logros específicos en el trabajo por la coherencia.

Por último, las empresas también se mencionan como actores relevantes aunque desde otra perspectiva teórica. Es de sobra conocido que si bien las mismas no son formalmente responsables de las políticas elaboradas por los gobiernos –tanto los de los países de origen de dichas empresas como los de los países de destino de sus inversiones-, ejercen habitualmente una significativa labor de presión en defensa de sus intereses, lo que en algunas ocasiones ha supuesto limitar la capacidad de dichos gobiernos para impedir o restringir prácticas contrarias a los derechos humanos, la defensa del medio ambiente, u otras. En este sentido, es necesario incorporar en los análisis el trabajo de las empresas y sus *lobbies*. Además, los gobiernos deben ejercer un importante control sobre las empresas que utilizan dinero público para desarrollar sus actividades en otros países. En este sentido, si las acciones empresariales se desarrollan con dinero público, debieran demandarse mecanismos orientados a promover la integración de la perspectiva de desarrollo humano en todas las actividades de las empresas. Así, desde la perspectiva de impacto en desarrollo, los instrumentos de seguimiento y control del trabajo de las empresas multinacionales en los países en desarrollo se convierten en un asunto de gran importancia para la CPD (ver epígrafe 1.2.8).

1.3. Enfoques y experiencias en el tratamiento de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en algunos países

¿Qué experiencia práctica existe en la aplicación de una agenda de Coherencia de Políticas para el Desarrollo?

Aunque la experiencia es aún limitada, a lo largo de los últimos años diversos gobiernos de países donantes (como es el caso de Austria, Reino Unido, Noruega o Alemania) han abordado la cuestión de la CPD, poniendo en marcha planes e instrumentos específicamente orientados a promover la misma. Si bien no existe un modelo de CPD, sí se han desarrollado diversas experiencias cuyo resultado dispar puede arrojar luz sobre los problemas prácticos que se presentan. A tal efecto, el

Diversos gobiernos de países donantes han abordado la cuestión de la CPD poniendo en marcha planes e instrumentos específicos en este ámbito.

informe –apartado 1.3.- se detiene específicamente en la manera de enfocar la CPD en tres casos concretos: Suecia, Holanda y España.

El caso de Suecia, con su Política Global de Desarrollo, es quizás el avance más significativo en el ámbito de la CPD. La doctrina que sustenta esta Política, supone –al menos en teoría- que todos los ministerios deben integrar los objetivos de desarrollo en sus políticas. Si

una acción ministerial entra en conflicto con los intereses de desarrollo, entonces este

ministerio sería el encargado de encontrar una solución alternativa sin perjudicar los intereses de los países más pobres. Desde que se ha introducido la *Política Global de Desarrollo*, el gobierno ha realizado importantes esfuerzos por explicitar que la coherencia es competencia de todas las esferas gubernamentales, más allá de las responsabilidades de los departamentos y agencias de cooperación. La cooperación para el desarrollo ocupa un rol importante asumiendo una actividad continuada de informar a los diferentes ministerios sobre los posibles impactos de sus políticas en los países del Sur. No obstante, el gobierno sueco ha insistido de manera sistemática en la necesidad de considerar que la CPD es una tarea de todos los ministerios y no solo responsabilidad exclusiva del área de cooperación internacional. Y al mismo tiempo, la CPD se ha planteado como una política consensuada, que implica un amplio acuerdo que trasciende al gobierno de turno.

En contraposición a este enfoque integral, Holanda ha desarrollado una estrategia focalizada de promoción de CPD. Este trabajo se desempeña en torno a la Unidad de Coherencia de Políticas, creada en 2002. Directa o indirectamente, la Unidad alimenta, promueve, o está implicada en muchos de los mecanismos concretos que funcionan en diferentes ámbitos de la acción del gobierno para promover la coherencia. Cabe aludir como ejemplos la revisión y seguimiento de las propuestas de la Comisión Europea, la dinamización del trabajo entre diversos ministerios, o la promoción de estudios y seminarios específicos para generar conocimiento sobre ámbitos de desarrollo concretos. Dentro de este contexto, la doctrina holandesa establece que cualquier política pública deberá promover también los intereses de Holanda. Ahora bien, no se trata de un juego de suma cero donde hay que elegir entre el interés del donante o del socio, sino que la estrategia holandesa se asienta sobre la base del *mutuo beneficio*. Así, la propia política de cooperación se sustenta sobre el argumento de que promover el desarrollo global beneficia también a Holanda en tanto que permitirá, a largo plazo, la construcción de un mundo más seguro y con mayores oportunidades comerciales para todos. En consecuencia, en las estrategias de política exterior los objetivos de desarrollo y seguridad se encuentran estrechamente relacionados. Desde este punto de vista, la coherencia sería un principio necesario para promover el desarrollo de los países más pobres, optimizar los recursos públicos que se orientan a estos objetivos, e incrementar las posibilidades de éxito de la política exterior en su conjunto.

En lo que a España se refiere, durante el período comprendido entre 2004 y 2010, cuando la agenda de la CPD ocupaba cierto papel en los documentos estratégicos españoles, se propusieron una diversidad de mecanismos pero no se especificaron los procesos y canales de interrelación entre los actores, así como las necesarias complementariedades que debieran promoverse. Con posterioridad, no se ha definido un programa de promoción e implementación de CPD que explique y contextualice la metodología y agenda de implantación de la misma. En este sentido, en España no parece haberse constituido un compromiso político con la CPD. Esta falta de compromiso político real y de base parece explicarse por diversas restricciones políticas y técnicas referidas al trabajo transversal por el desarrollo. La inexistencia de directrices sólidas y consistentes desde el más alto nivel político para que el conjunto de las políticas públicas españolas integren la perspectiva del desarrollo parece

denotar la existencia de una percepción devaluada del trabajo por el desarrollo. Además, trascendiendo al gobierno, el poco margen de apoyo a políticas de desarrollo que existía en el parlamento se ha ido debilitando como consecuencia de los cambios en la agenda política derivados de la crisis económica.

La evidencia parece mostrar asimismo la existencia de percepciones y consideraciones bastante limitadas por parte de bastantes actores españoles sobre las estrategias y los retos del desarrollo. En política exterior, se ha establecido en España una agenda de prioridades donde se diferencia claramente la política “dura” o alta política y la política “blanda” o la baja política. En este contexto de agenda dura, España se considera una marca que “compite” con otros países y, por tanto, su ciudadanía también se encuentra adscrita a esta dinámica. La estrategia Marca España explicita mejor que ninguna otra esta visión, asumiendo que el sistema internacional es un mercado donde cada “marca” —cada país— debe pujar por atraer la inversión extranjera y la atención de los consumidores internacionales, en una perspectiva que favorece claramente la promoción y/o consolidación de procesos de mercantilización del espacio público.

En todo caso, más allá del alcance de unas u otras experiencias, las limitaciones con las que se encuentra la CPD tienen que ver con múltiples asuntos que afectan a la manera de entender el desarrollo, la solidaridad y la responsabilidad internacional, pero también resistencias burocráticas, lógicas corporativas y otros intereses que inciden en los procesos de toma de decisiones.

1.4. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y los ámbitos subestatales

¿Cómo debería incorporarse la CPD a los ámbitos subestatales y su cooperación, cuáles son las principales potencialidades de este trabajo?

En las últimas décadas se ha ido asumiendo progresivamente la importancia del papel de los gobiernos locales en la promoción del desarrollo humano y la sostenibilidad, tanto en el ámbito más próximo como en el contexto global. Como se explica en el epígrafe 1.4 del informe, es necesario fortalecer el papel de los actores locales en la agenda de desarrollo global, incorporando además los procesos de transparencia y rendición de cuentas para incrementar la legitimidad democrática de los gobiernos y estrechar su relación con la sociedad civil. De este modo, a medida que se avanza en el debate sobre la agenda post 2015 se va reconociendo e incorporando el papel crucial de los gobiernos y autoridades locales tanto en la configuración de esta agenda como en la asignación de políticas y programas concretos orientados a la promoción del desarrollo local. Se trata de un ámbito de gran relevancia dado que si se pretende avanzar hacia una gobernanza global multinivel para gestionar bienes y males públicos globales, es necesario incorporar a la agenda transnacional a los actores y gobiernos locales que, por su cercanía, son elementos clave en la promoción del desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza.

En las últimas décadas se ha ido asumiendo progresivamente la importancia del papel de los gobiernos locales en la promoción del desarrollo.

Adicionalmente, la globalización también ha supuesto una nueva configuración de los procesos sociales, políticos, económicos y culturales que afectan a los distintos territorios. Así, siendo la globalización un fenómeno extremadamente complejo, las actividades que se llevan a cabo en su seno precisan una organización y un lugar para materializarse, lo que hace que los ámbitos locales tengan un papel fundamental en este proceso. De este modo, la puesta en valor de los actores territoriales en las estrategias de desarrollo ha ido acompañada de una mayor toma de conciencia sobre su potencial papel en la cooperación internacional. En este contexto, la cooperación de base local o descentralizada ha venido a cubrir un espacio importante, en sintonía con las nuevas preocupaciones sobre lo local surgidas en las últimas décadas.

Es necesario destacar las potencialidades que tienen los actores que participan en la cooperación subestatal a la hora de fomentar una ciudadanía crítica y comprometida con los problemas del desarrollo. Así, los programas de sensibilización y educación

Los estudios sobre CPD en los ámbitos subestatales son muy escasos debido a que tradicionalmente se ha abordado esta agenda desde la perspectiva estatal.

para el desarrollo son elementos fundamentales para concientizar a la opinión pública acerca de la importancia de entender la solidaridad internacional como una dimensión obligada de cualquier política pública (local, nacional o internacional). De este modo, los gobiernos locales se encuentran en una buena situación para participar activamente en las actividades de cooperación, poniendo sus recursos al servicio de la misma, impulsando el desarrollo local

en sus diferentes vertientes y ayudando, desde una perspectiva de CPD, a fortalecer las instituciones y organizaciones encargadas de llevar a cabo los programas de desarrollo en otros países y territorios.

Cabe señalar en todo caso la diferente incidencia que tienen en los gobiernos subestatales las distintas aproximaciones al tema de la CPD. Por un lado, buena parte de las políticas con mayor impacto negativo en los procesos de desarrollo de otros países – como las relativas al comercio, a la agricultura, a la fiscalidad, a la legislación sobre patentes, etc.- dependen de los gobiernos estatales o de la Unión Europea, por lo que las posibilidades de incidir en ellas son limitadas. Sin embargo, en lo que se refiere a generar sinergias positivas, aprovechando y poniendo en juego en la cooperación los recursos vinculados con otras políticas, el margen de maniobra es mucho mayor.

Los estudios sobre CPD en los ámbitos subestatales son aún escasos, cuestión que se explicita en el apartado 1.4 del informe. Sin embargo, tal como se señala en el mismo, es necesario entender la CPD como un trabajo integral por el desarrollo humano y la sostenibilidad, que necesariamente, debería integrar todos los niveles de la acción política pública (global, regional, nacional y local). En este sentido, la incorporación de la perspectiva local al trabajo por la CPD no puede ser desconsiderada.

1.5. Problemas y desafíos para la promoción de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en los ámbitos subestatales: una primera aproximación

¿Cuáles son los elementos clave y las limitaciones para promover la CPD en un ámbito subestatal?

Parecen existir ciertos elementos clave para la integración de la agenda de la CPD en los gobiernos subestatales como se detalla exhaustivamente en el epígrafe 1.5 y se describe someramente en este resumen ejecutivo.

En primer lugar, tanto a escala estatal como local, la voluntad política es el elemento básico para promover la CPD. Para el caso de los actores descentralizados es necesario incluir en este análisis las relaciones de poder y las políticas de los gobiernos estatales. En este sentido, aunque un gobierno sub-estatal se encuentre firmemente comprometido con el trabajo por el desarrollo humano, el avance será muy limitado si el gobierno central posee directrices políticas y objetivos divergentes a esta agenda. Por tanto, es fundamental que el trabajo por la CPD implique espacios de coordinación y complementariedad tanto con el gobierno central como con otras comunidades y gobiernos locales.

En segundo término, es necesario analizar las competencias que tienen los gobiernos subestatales de cara al diseño e implementación de políticas públicas. Ello incide en la propia aproximación a la CPD en este ámbito. Por un lado, algunas políticas con especial incidencia negativa en otros países son -como ya se ha dicho- diseñadas y gestionadas desde otras instancias superiores. Pero al mismo tiempo, existen campos de actuación propios en los que la búsqueda de sinergias y complementariedades entre las estrategias puede jugar un papel especialmente relevante desde el punto de vista de la CPD.

Existen elementos fundamentales a considerar para la promoción de la CPD en el ámbito subestatal: voluntad política, sistema de cooperación, espacios competenciales, opinión pública y ONGD.

En tercer lugar, una ciudadanía crítica y comprometida con el desarrollo humano puede ser un elemento clave para presionar a los gobiernos para que apliquen una mayor CPD a sus políticas públicas. Este es un aspecto crítico en el caso de los gobiernos locales al estar en una posición más cercana a la formación y educación de la ciudadanía.

En cuarto lugar, la cercanía de los gobiernos locales con distintos tipos de organizaciones sociales permite desarrollar programas de fortalecimiento institucional para promover un trabajo más amplio y sistemático de estas instituciones con la promoción de la CPD, tanto en el seguimiento y la crítica de prácticas incoherentes con el desarrollo humano como en lo relativo a la educación para el desarrollo.

En quinto lugar, el hecho de constituirse las administraciones subestatales como ámbitos más abarcables y circunscritos a un menor número de actores puede erigirse como un elemento positivo para la CPD, que necesariamente supone decisiones compartidas y procesos consensuados entre los diversos sectores de un gobierno. Ello requiere, en todo caso, un entorno favorable a una visión compartida de la gestión pública alejado de prácticas verticales y/o fragmentadas.

En sexto lugar, cabe recordar que para lograr resultados en CPD, es necesario trascender de los compromisos políticos abstractos para establecer objetivos concretos y mecanismos específicos. En este aspecto, es necesario que los gobiernos locales identifiquen los ámbitos prioritarios de promoción de CPD, definan compromisos y objetivos específicos (y escalonados) en estas áreas y diseñen luego programas concretos de actuación.

Por último, un factor especialmente promotor de la CPD es la constitución de un sistema de cooperación consolidado técnica y políticamente. Este hecho podría representar una limitación para algunos gobiernos subestatales dado que no siempre disponen de sistemas de cooperación afianzados y con una dotación adecuada de recursos humanos y técnicos.

2. LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI: DIAGNÓSTICO

2.1. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y las políticas de cooperación al desarrollo en Euskadi

¿Cómo se integra la noción de CPD en el marco legal de la cooperación vasca, y cómo la contemplan sus agentes?

En Euskadi existe un marco normativo y de planificación en cooperación al desarrollo relativamente amplio. Dicho marco contempla un gran abanico de documentos que incluye leyes, planes directores, reglamentos y convocatorias dedicados a regular la política pública de cooperación. El apartado 2.1 de este estudio expone la manera en que el concepto de CPD ha sido tratado en los diversos documentos oficiales de la cooperación vasca, especialmente en la Ley Vasca de Cooperación para el Desarrollo (2007), la Ley de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo (2008), y los planes directores de cooperación del Gobierno Vasco (2004, 2008, y 2014). Se ha considerado asimismo la posición de las ONGD vascas sobre esta cuestión.

En 2007 se promulgó la *Ley Vasca de Cooperación para el Desarrollo* en la que se recogen los objetivos, metas, instrumentos y herramientas que regulan la política relativa a esta cuestión. Es significativo que, ya en el propio preámbulo de esta Ley, se menciona explícitamente la necesidad de avanzar en una mayor coherencia entre la política de cooperación y el resto de políticas públicas. Además, la ley establece que el Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo deberá elaborar un informe anual

sobre el grado de cumplimiento del principio de coherencia de las actuaciones de las administraciones públicas vascas.

Por su parte, la *Ley de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo* hace varias menciones al principio de coherencia, si bien este concepto está aquí más orientado al avance en la consistencia y coordinación entre actores de la cooperación vasca que a la integración de la perspectiva integral de desarrollo sostenible y equitativo en todas las políticas públicas del Gobierno Vasco.

El mandato de CPD se ha ido integrando progresivamente en los documentos de oficiales de la cooperación vasca.

Por último, los tres planes directores y estratégicos de cooperación vasca han integrado progresivamente el mandato de CPD a sus orientaciones estratégicas. De este modo, aun cuando el *Primer Plan Estratégico y Director de la Cooperación Vasca* (2004) no hace mención explícita al concepto de CPD, el mismo explica que los problemas de la pobreza y la vulneración humana responden a causas estructurales que remiten a las relaciones asimétricas entre los países del Norte y del Sur (Gobierno Vasco, 2004). Asimismo, el *II Plan Estratégico y Director de la Cooperación Vasca* (2008) mantiene una línea teórica y analítica similar al documento anterior partiendo de la premisa básica de que la comunidad internacional debe orientarse principalmente a la promoción del desarrollo humano.

Finalmente, el *III Plan Director Cuatrienal de Cooperación para el Desarrollo* (2014) utiliza el concepto de coherencia de manera sistemática en todo el documento. En este se destaca que es necesario avanzar en coherencia aunque utilizando indistintamente este concepto tanto para señalar la necesaria coordinación, complementariedad y consistencia entre los diferentes agentes y actores de la política vasca de cooperación —incluyendo los departamentos que pudieran participar en esta política—, como para referirse al concepto más amplio de CPD que supone ampliar la mirada hacia el conjunto de las políticas públicas vascas y su impacto en desarrollo.

En lo que respecta a la sociedad civil, las ONGD han jugado un papel relevante en la reclamación de la CPD en Euskadi como se explica en el apartado 2.1.3. En ese sentido, es importante destacar el trabajo sobre CPD realizado por la Coordinadora de ONGD y especialmente por el grupo de incidencia política constituido en el seno de la misma, que lleva a cabo el seguimiento de las políticas públicas de cooperación de las instituciones vascas. Por el momento, este grupo se ha orientado a generar un discurso sobre la CPD y a intentar incluir esta temática en la agenda del debate sobre la cooperación al desarrollo en Euskadi, si bien aún no se han desarrollado propuestas concretas sobre la materia.

En el *Documento marco para la incidencia política* elaborado por la Coordinadora de ONGD se recogen ocho posicionamientos claves para orientar el trabajo de incidencia. Uno de ellos —el segundo— se centra en la promoción de la CPD. Esto supone que existe, en la práctica, un mecanismo conformado por actores de la sociedad civil orientado

tanto a la promoción de una agenda política en CPD, como al seguimiento de políticas incoherentes con el desarrollo humano. No obstante, debe señalarse que se trata de un proceso muy reciente que, si bien ha servido para promover la agenda de la CPD en el Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo, no ha desarrollado aun mecanismos de seguimiento, evaluación y control de las políticas públicas.

La Coordinadora de ONGD Euskadi posee un grupo de incidencia política que tiene entre sus objetivos principales la promoción de la CPD.

Además, hay que mencionar la existencia en las ONGD de un importante conocimiento y *know how* sobre algunos temas relacionados con el desarrollo y los procesos que se llevan a cabo en los países empobrecidos. Dicha experiencia, generada en el trabajo llevado a cabo en distintos campos como los temas de género, educación para el desarrollo o salud, puede ser de gran interés para analizar los problemas relacionados con la CPD y elaborar propuestas sobre los mismos.

Sin embargo, es preciso señalar que, junto a estas potencialidades, las ONGD tienen también algunas limitaciones para el trabajo en el campo de la CPD. Así, para dar seguimiento y elaborar propuestas concretas se requieren otros conocimientos expertos que no siempre existen en estas organizaciones. Ello es especialmente importante en un contexto como el actual, en el que la complejidad de las políticas públicas es creciente y el seguimiento y crítica de las mismas exige una mayor especialización.

2.2. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y las estrategias de internacionalización del Gobierno Vasco

¿Cómo se han incorporado la cooperación al desarrollo y el concepto de desarrollo humano en las estrategias de internacionalización de Euskadi?

El epígrafe 2.2 está dedicado a analizar los documentos del Gobierno Vasco relacionados con la política de internacionalización en su conjunto, con objeto de examinar su relación con los objetivos planteados desde la política de cooperación al desarrollo. La *Estrategia Marco de Internacionalización 2014-2016 - Estrategia Basque Country* se presenta como el paraguas que debe orientar, delimitar y contener el resto de estrategias internacionales. Dentro de la estrategia *Basque Country* se contemplan tres ámbitos principales de actuación:

1. El **Plan de Acción Exterior**, que pretende promover los intereses vascos en el exterior así como posicionar a Euskadi como actor global
2. El **Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016**, que tiene como agente principal a las empresas vascas

3. Los **Planes Sectoriales de Internacionalización**, que aún no se han elaborado, aunque algunos departamentos sí hayan participado en la elaboración de la *Estrategia Basque Country*.

La *Estrategia Marco de Internacionalización* señala que la solidaridad internacional y la cooperación al desarrollo constituyen un ámbito importante de actuación lo que es un

Los planes de internacionalización del Gobierno Vasco contemplan la dimensión de la cooperación internacional.

hecho positivo para el análisis de la CPD. Así, la visión que se presenta en la *Estrategia Basque Country* supone que la promoción del desarrollo y la gestión compartida de retos globales es un objetivo y una dimensión obligada en la actuación pública exterior vasca. Del mismo modo, el *Plan de Acción Exterior* contempla como uno de sus objetivos la contribución a la construcción de un mundo más justo y equilibrado, lo que representa asimismo un aspecto claramente positivo desde el punto de vista de la CPD.

Por otra parte, el *Plan de Acción Exterior* apela al principio de coherencia como uno de sus fundamentos, lo que también supone un buen punto de partida. No obstante, tanto la *Estrategia Marco de Internacionalización* como el *Plan de Acción Exterior* presentan una visión del mundo en la que los objetivos relacionados con la competitividad por un lado, y los relativos al bienestar y el desarrollo por otro, se yuxtaponen y parecen complementarse sin considerar la existencia de posibles conflictos entre los mismos. Ello puede explicar que no se hayan incorporado mecanismos específicos para asegurar la mencionada coherencia, la cual queda relegada a una mera declaración de intenciones. Esta visión se percibe cuando se establece que la promoción de los intereses vascos en el exterior va en consonancia con la configuración de un nuevo orden internacional más justo y sostenible, formulación que soslaya posibles conflictos existentes en este ámbito. Es preciso señalar, en este aspecto, que el avance hacia una mayor CPD implica un cambio progresivo hacia la incorporación de la visión de desarrollo a la acción pública lo que, en la práctica, puede suponer el surgimiento de posibles debates y conflictos que es conveniente identificar para avanzar de manera concreta en esta agenda. Por ello, la idea de que la sola promoción de los intereses vascos y de sus empresas en el exterior contribuirá a la construcción del desarrollo global puede resultar una aproximación confusa y poco adaptada a los desafíos reales que supone el trabajo en CPD. Máxime si se tiene en cuenta que la estrategia no contempla mecanismos que obliguen a las empresas que reciben subvenciones para su proyección en el exterior en cuanto al cumplimiento de determinados requisitos de actuación en materia de derechos humanos, medio ambiente u otros.

Sin embargo, la cooperación al desarrollo se contempla como un elemento compartimentado y separado del resto de la acción exterior vasca.

En lo referente a la consideración de la cooperación al desarrollo dentro de las estrategias de internacionalización, cabe señalar que, pese a

ser expresamente contemplada dentro de los ejes de la acción exterior vasca, la misma es tratada, bien de manera subordinada, bien de forma separada al resto de la estrategia. La política de cooperación se contempla dentro de los ámbitos sectoriales de actuación, sin tener la consideración otorgada al *Plan de Internacionalización Empresarial* o al *Plan de Acción Exterior*. Además, el conjunto de la estrategia parece decantarse desde el principio por la búsqueda de la competitividad más que de la colaboración o cooperación, lo cual tiene una clara repercusión en el conjunto de la estrategia, a la hora de contemplar lo relativo a la cooperación al desarrollo de una manera secundaria o subordinada. La interpretación que cabe hacer de este asunto es contradictoria. Por una parte, puede constituir un aspecto positivo, dado que protege a la política de cooperación de los riesgos de instrumentalización, es decir que esta política sea utilizada para promover objetivos divergentes a la promoción del desarrollo humano y la lucha contra la pobreza. En contraposición, y desde la perspectiva de la CPD, la idea de “aislar” la política de cooperación pudiera ser negativa dado que, al entenderla como un ámbito compartimentado y diferente, el resto de departamentos puede concebir que la promoción del desarrollo y la lucha contra la pobreza son objetivos únicamente de la cooperación y no una responsabilidad transversal de todos ellos como se desprendería de la noción de CPD.

El concepto de coherencia se utiliza generalmente en clave de coordinación y complementariedad lo que representa una visión restringida o débil de dicho concepto.

Finalmente, cabe hacer una mención a la ausencia de mecanismos capaces de promover avances en la agenda de la CPD. Por un lado, se aprecia una clara preocupación por la mejora de la coordinación y también la coherencia en el *Plan de Acción Exterior*.

Sin embargo, la coherencia se utiliza generalmente en clave de coordinación y complementariedad entre las diferentes instituciones y ámbitos exteriores de la CAE, lo que representa una visión restringida o débil de dicho concepto. Además, tampoco se han establecido líneas de actuación o mecanismos que promuevan o garanticen la integración de la perspectiva de desarrollo en la acción exterior de la administración vasca.

2.3. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y su relación con las políticas internas desplegadas en la CAE

¿Cómo se contemplan los temas del desarrollo en las estrategias internas de la CAE?

Una vez analizadas las estrategias internacionales, el informe dedica un apartado a examinar las estrategias internas de la CAE y su consideración sobre los temas del desarrollo. En ese sentido, en el apartado 2.3 exponemos las conclusiones más relevantes que se derivan del estudio realizado sobre diversos planes elaborados por distintos departamentos del Gobierno Vasco, al objeto de identificar aquellos aspectos de los mismos que puedan ser más relevantes desde la perspectiva de la CPD. Los documentos estudiados son aquellos que al momento de elaboración del estudio se encontraban ya aprobados y/o en fase de ejecución. Los mismos son: *Plan de Paz y*

Convivencia 2013-2016; Plan de Empleo 2014-2016 (Programa de Reactivación del Empleo); Plan de Industrialización 2014-2016; Plan de Innovación Pública 2014-2016 (Estrategia de Innovación Pública de Euskadi); VI Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAPV; Plan de Salud 2013-2020 (Políticas de Salud para Euskadi); la Agenda Estratégica del Euskara; y el IV Programa Marco Ambiental 2020.

En relación con todo ello, es preciso resaltar en primer término la importancia que representa la afirmación del *desarrollo humano* como concepto vertebrador de buena parte de esas políticas y estrategias. Si bien es cierto que la mera apelación a dicha noción no garantiza la toma en consideración de los distintos requerimientos que plantea, su reivindicación –en el mismo frontispicio del programa de gobierno– constituye un buen punto de partida que permite discutir sobre la manera más efectiva y coherente de avanzar en esa dirección. Ello no obstante, y como ya se ha planteado, se observa la existencia de dificultades para transversalizar la perspectiva del desarrollo humano en el conjunto de las políticas, en algunas de las cuales se limita a ser reflejada como enunciado general. En este sentido, cabría hablar de un tratamiento más abierto y multidimensional en lo referente a políticas de corte más social –salud o igualdad– que en aquellas otras que se encuadran en el núcleo duro de la actividad productiva y/o tienen que ver con el papel de las empresas. Podría decirse a ese respecto que se ha apostado por un enfoque más complementario que integrador, tratando de que algunas políticas contemplen dimensiones del desarrollo que quedan ausentes en otras, las cuales se limitan a explorar y/o potenciar los factores relacionados con la competitividad.

En diversos documentos del Gobierno Vasco se utiliza el desarrollo humano como un concepto vertebrador de buena parte de las políticas públicas.

A diferencia de las políticas internacionales analizadas anteriormente, en las políticas de corte doméstico existen escasas referencias al marco internacional y a la dimensión externa de las políticas llevadas a cabo. En la misma línea, la mayor parte de estos documentos omiten las cuestiones relativas a la cooperación, la solidaridad internacional o los desafíos globales de desarrollo. La excepción a todo ello es sin duda el *IV Programa Marco Ambiental*, el cual no sólo plantea un análisis transnacional sino que alude expresamente a la solidaridad internacional con los países más desfavorecidos e introduce incluso el concepto de coherencia de políticas. Pero más allá de este caso singular, una visión general confirma la idea de que la política de cooperación es un elemento separado del resto de las políticas públicas que se desarrollan en Euskadi, y que esta política posee sus propios objetivos, enfoques y prioridades.

De esta forma, de los contenidos y análisis de los diferentes *Planes Estratégicos y Directores de Cooperación al Desarrollo* es fácil concluir que los fundamentos teóricos y analíticos que se manejan en la política de cooperación son divergentes (estando a veces en franca contradicción) con los principios rectores de otros planes de política pública del Gobierno Vasco. Así mientras que en los documentos de cooperación se

Los fundamentos teóricos y analíticos que se manejan en la política de cooperación son divergentes (estando a veces en franca contradicción) con los principios rectores de algunas políticas del Gobierno Vasco.

plantea la necesidad de reflexionar críticamente sobre las asimetrías y desigualdades generadas por un modelo que se considera insostenible, los Planes más cercanos al ámbito del Departamento de Economía y Competitividad, apuestan por la plena inserción en ese modelo, de la mano de la internacionalización de las empresas vascas, la apuesta prioritaria por la competitividad, y de la apertura de nuevos mercados.

Otro aspecto que se ha examinado es el referido a la preocupación existente por la coordinación entre unas y otras políticas. Se trata de una cuestión cualitativamente diferente, pero que interesa analizar ya que la misma puede ayudar y ser un primer paso para avanzar hacia la coherencia. En este sentido, es preciso subrayar que en todos los planes estudiados se hace alusión sistemática a la necesidad de mejorar la coordinación, si bien cada uno de ellos establece la coordinación en diferentes niveles. Así, mientras algunos Planes consideran la coordinación al interior del Gobierno Vasco, otros toman en cuenta también otras instituciones como es la UE o el Estado español.

Cabe mencionar que para los diferentes departamentos del Gobierno Vasco, el trabajo en CPD se percibe como un desafío relativamente novedoso. Si bien parece existir cierto interés por empezar a trabajar desde esta perspectiva, en las entrevistas se ha venido reiterando que se trata de un trabajo nuevo para la administración pública vasca. En este sentido, es preciso hacer mención al escaso conocimiento que sobre este asunto existe hoy en día en el seno de la misma.

Debido a la importancia de la política educativa para la promoción de la solidaridad y el compromiso con los problemas globales, el epígrafe 2.3.3 realiza un análisis específico de este asunto en términos de coherencia de políticas. En este sentido, cabe señalar que la cuestión educativa constituye un ámbito problemático desde la perspectiva del impulso de la CPD en la CAE. Así, pese a la importancia concedida a la educación para el desarrollo en la política de cooperación, las estrategias elaboradas desde el Departamento de Educación no se han hecho eco de estas inquietudes, habiéndose producido incluso un cierto retroceso respecto a algunas actuaciones emprendidas hace algo más de una década. Este alejamiento mantenido por el Departamento de Educación durante los últimos diez años ha propiciado que las iniciativas que se han desarrollado en el marco de la ED puedan considerarse como acciones periféricas a la política educativa, cuya responsabilidad ha acabado recayendo en instituciones del ámbito social, como son las ONGD.

Cabe señalar por último el interés que desde el punto de vista de la CPD tienen algunas iniciativas que, más allá de los planes estratégicos de uno u otro departamento, han sido auspiciadas desde la administración vasca. Es el caso, entre otras, de las prestaciones sanitarias a la población emigrante, cuestión en la que el Gobierno vasco ha mantenido una posición propia frente al criterio del gobierno central en esta materia.

2.4. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y la estructura institucional de Euskadi

¿Cómo afecta a la agenda de la CPD la estructura institucional y la cultura de Gobierno de Euskadi?

En el apartado 2.4 del informe se analizan la estructura institucional, la cultura de gobierno, la formación del funcionariado en temas de desarrollo humano, y el papel del propio sistema de cooperación al interior del Gobierno Vasco.

Lo primero a destacar es que la forma de trabajo que tradicionalmente ha caracterizado al Gobierno Vasco ha sido de tipo vertical y compartimentada. En este contexto, las políticas se evalúan en función de objetivos propios y no en relación a posibles ejes transversales (con excepción, tal vez, de la visión de género) lo que dificulta que, en la práctica, las visiones coordinadas prevalezcan sobre los objetivos específicos de los departamentos. Ello supone un verdadero desafío para la CPD, que necesariamente implica la existencia de instancias transversales de toma de decisiones.

Ahora bien, lo anterior no obsta para señalar que en los últimos años se haya avanzado progresivamente en el impulso de una mayor coordinación, coherencia e interlocución entre las diversas políticas públicas vascas. Ello parte, no solo de la convicción de los últimos gobiernos para la promoción de una mayor coordinación, sino también de la mayor conciencia existente en los diversos departamentos sobre la importancia de mejorar la articulación entre políticas públicas.

Adicionalmente, siendo la formación en temas de desarrollo humano un elemento básico y prioritario para abordar el trabajo en coherencia, esta presenta serias limitaciones. Lo primero a destacar es que en los procesos de selección del funcionariado —atendiendo a los criterios que se priorizan en las convocatorias y oposiciones— no se toman en cuenta los temas relacionados con el desarrollo, la sostenibilidad y la cooperación. Pero además, en los cursos de formación y actualización tampoco se contemplan estos temas. En este sentido, si bien se ha observado cierto interés en el personal de la administración por trabajar en los temas de desarrollo y cooperación, existe una importante falta de información y conocimiento sobre estos temas.

Se observan diversas limitaciones relacionadas con la (aún) débil coordinación entre departamentos, la falta de formación en desarrollo humano, y las escasas capacidades del sistema de cooperación para promover la CPD.

En lo que respecta al sistema de cooperación vasco, cabe reseñar que tanto la creación de la Agencia —y la dotación de personas altamente cualificadas para el trabajo en ella— como su ubicación en el organigrama del gobierno, representan aspectos claramente positivos a la hora de diseñar una posible agenda de promoción de CPD.

Sin embargo, también se han observado diversas dificultades, derivadas de una limitada dotación de recursos humanos y de un modelo de cooperación altamente fragmentado, que requiere muchos esfuerzos de gestión y obstaculiza el dotar a la misma de una visión de conjunto.

Por último, es preciso mencionar la complejidad institucional vasca que, si bien no constituye el elemento central del análisis de CPD –ya que afecta antes que nada a una cuestión de coordinación y coherencia interinstitucional de cada política por separado– sí debe ser tenida en cuenta como una posible dificultad añadida para avanzar en algunos temas específicos en la CAE.

2.5. Factores limitantes y potenciadores de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la CAE: una primera aproximación

A modo de conclusión de esta segunda parte, el epígrafe 2.5 del informe sintetiza las principales potencialidades y limitaciones detectadas para el impulso de una agenda de CPD en la CAE. Las mismas se relacionan con las siguientes categorías: i) relacionadas con el sistema vasco de cooperación y la consideración de la agenda de la CPD; ii) relacionadas con la consideración de la noción de desarrollo y su tratamiento en la acción de gobierno; iii) relacionadas con las leyes aprobadas y con los programas y las políticas desplegadas; iv) relacionadas con la voluntad política y la cultura organizacional del gobierno; y v) relacionadas con las capacidades sociales existentes en la CAE.

Cuestiones relacionadas con el sistema vasco de cooperación y la consideración de la agenda de la CPD
--

Potencialidades

En primer lugar, es preciso resaltar que el mandato de CPD se encuentra integrado en los principales documentos estratégicos que configuran la cooperación vasca. Además, el enfoque doctrinal que adopta la política de cooperación –y que se expresa principalmente en los planes directores– vincula el trabajo en este campo a otras políticas que se consideran necesarias para avanzar en el desarrollo humano y la sostenibilidad lo que está en sintonía con las preocupaciones que se derivan de la CPD. Además, se constata un notable interés en diversos departamentos del Gobierno Vasco en lo relativo a participar y trabajar conjuntamente en programas de cooperación al desarrollo.

Limitaciones

En lo referente a posibles limitaciones existentes en este terreno, cabría destacar que se observa en general una importante brecha (doctrinal, política y técnica) entre el ámbito de la cooperación al desarrollo (la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo) y el resto de departamentos del Gobierno Vasco. Así, se aprecia una

Se observa una importante brecha (doctrinal, política y técnica) entre el ámbito de la cooperación y el resto de políticas públicas vascas.

considerable distancia entre el enfoque adoptado en los documentos estratégicos de cooperación — que plantean la necesidad de una reflexión en profundidad sobre el modelo imperante—, y el resto de documentos estratégicos del Gobierno Vasco que, si bien incorporan en algún caso la visión de desarrollo humano o hacen mención a temas de género, sostenibilidad o derechos humanos, no cuestionan la viabilidad del modelo de desarrollo existente.

Por otra parte, aun cuando en algunos documentos oficiales se establece que es necesario avanzar en CPD, lo cierto es que no se ha desarrollado una doctrina sobre qué entiende el Gobierno Vasco —o la propia Agencia— sobre este asunto, así como el alcance, las dimensiones y las características que debería tener una agenda de CPD para Euskadi. Además, existen ciertos rasgos específicos del sistema vasco de cooperación que pudieran representar alguna restricción para avanzar en la CPD: i) la insuficiente dotación de recursos humanos en la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo para plantear nuevos retos como los derivados de la CPD; ii) la inercia de un trabajo orientado principalmente a tareas relacionadas con la gestión de convocatorias de proyectos y programas de cooperación; iii) la percepción generalizada de que la cooperación es principalmente un ámbito de las ONGD en el que al Gobierno Vasco le corresponde sobre todo un papel impulsor y financiador.

Cuestiones relacionadas con la consideración de la noción de desarrollo y su tratamiento en la acción de gobierno

Potencialidades

Tanto en el programa de gobierno como en buena parte de los documentos de política analizados, existe una apuesta clara por colocar a las personas en el centro de la acción pública, lo que está en línea con la noción de desarrollo humano. La incorporación de una filosofía basada en buena medida en el desarrollo humano en el diseño del conjunto de la acción pública constituye una seña de identidad del Gobierno Vasco que no se encuentra en otros casos de gobiernos subestatales ni tampoco en el gobierno central.

Tanto en el programa de gobierno como en buena parte de los documentos analizados, existe una apuesta clara por colocar a las personas en el centro de la acción pública.

Limitaciones

En algunos documentos de planificación de la CAE —especialmente los más relacionados con las esferas económicas— persiste una visión del desarrollo excesivamente convencional y unilateral, alejada de lo que constituyen los fundamentos del desarrollo humano. La noción de desarrollo presente en estos documentos descansa en ideas como crecimiento o competitividad que se expresan y

manejan sin excesivos matices. Adicionalmente, el concepto de competitividad se plantea en ocasiones como un objetivo en sí mismo sin considerar que el mismo debería estar vinculado al logro de una mayor eficiencia social y ecológica.

Cuestiones relacionadas con las leyes aprobadas y con los programas y las políticas desplegadas

Potencialidades

En lo referente al marco legal, y más allá de lo contemplado en la Ley Vasca de Cooperación para el Desarrollo, existen en Euskadi experiencias bastante notables que tienen relación con la cuestión de la CPD. Este es el caso, por ejemplo, de la aprobación en 2004 por parte del Parlamento Vasco de la Iniciativa Legislativa Popular conocida como Carta de Justicia y Solidaridad con los Países Empobrecidos. Asimismo, cabe resaltar la experiencia del Gobierno Vasco en su oposición al gobierno central sobre la retirada de la tarjeta sanitaria a todos los inmigrantes que se encontraban en situación irregular.

En lo referente a los Planes y Políticas aprobadas por el Gobierno Vasco hay también algunos aspectos que merecen resaltarse y que constituyen un buen punto de partida para plantear las cuestiones referidas a la CPD. Es el caso de las disposiciones previstas en la propia estrategia vasca de internacionalización —Basque Country— sobre la necesidad de afrontar los problemas globales y la responsabilidad de Euskadi en los mismos como actor internacional. Y lo es también, de manera significativa, el enfoque integral adoptado en el *IV Programa Marco Ambiental*, en el que se contempla una visión transversal del problema, apostándose expresamente por la coherencia de políticas.

Asimismo, dada la importancia que para la CPD tiene todo lo relativo a la rendición de cuentas y la transparencia es oportuno destacar los esfuerzos realizados a favor de una política de información pública y rendición de cuentas, a partir de Irekia.

Limitaciones

Lo primero a destacar en este ámbito, es que en el diseño e implementación de las distintas políticas públicas elaboradas en el seno del Gobierno Vasco no se contemplan los impactos externos que dichas políticas podrían tener. Un caso de especial relevancia en este sentido lo constituyen los programas de apoyo a la internacionalización empresarial que no valoran los posibles conflictos existentes ni establecen mecanismos de seguimiento y control de las acciones de las empresas vascas en el exterior.

El diseño e implementación de las políticas públicas del Gobierno Vasco no contempla en general los impactos externos que dichas políticas podrían tener.

Otro asunto relacionado con las políticas aprobadas es la desvinculación existente en el *Plan de Acción Exterior* entre el conjunto de la política y la parte relativa a la cooperación al desarrollo. Dicha separación constituye un claro hándicap a la hora de incorporar el enfoque del desarrollo humano al conjunto de la acción exterior, así como para proponer metas específicas relacionadas con la CPD en dicho ámbito.

Además, es preciso mencionar las limitaciones derivadas del alejamiento existente entre el Departamento de Educación (y las estrategias elaboradas en él) por un lado, y las instancias encargadas de la cooperación al desarrollo en el seno del gobierno por otro. Ello representa una limitación especialmente importante si se considera la relevancia que la educación al desarrollo tiene para el avance en la CPD.

Cuestiones relacionadas con la voluntad política y la cultura organizacional del gobierno

Potencialidades

En primer lugar, dentro de este ámbito debe destacarse que durante los últimos años se han dado pasos en la promoción de objetivos y líneas de actuación transversales

Una importante potencialidad es la propia voluntad expresada por el Gobierno Vasco para avanzar en el trabajo por la CPD en la CAE.

relacionados con algunas áreas y políticas públicas. Algunas de estas áreas son la equidad de género, la sostenibilidad ambiental y los derechos humanos por lo que las mismas coinciden con las prioridades transversales definidas en los planes estratégicos de la cooperación al desarrollo. Asimismo, la existencia de una Dirección de Coordinación, constituye una importante potencialidad ya que la

misma puede representar un órgano institucional de extraordinaria importancia para avanzar en estas cuestiones.

Por otra parte, es preciso aludir a la propia voluntad expresada por el Gobierno Vasco para avanzar en el diagnóstico sobre la CPD en la CAE y el estudio de las medidas que pudieran implementarse en este terreno. Todo ello da muestra de un compromiso de partida que supone un elemento de gran potencialidad para la CPD.

Limitaciones

En lo relativo a las posibles limitaciones existentes en este campo, señalaremos en primer lugar la existencia de lógicas burocráticas y corporativas que parecen derivar en una cultura de gobierno compartimentado y vertical, lo que pudiera generar dificultades adicionales para la CPD. Otra cuestión que puede resultar limitante es el escaso conocimiento de la mayor parte del funcionariado vasco sobre la perspectiva del desarrollo como noción multidimensional así como sobre las cuestiones relacionadas con los problemas globales.

Por último, parecen existir también ciertas resistencias institucionales para incorporar la visión de desarrollo humano a la acción pública vasca. Así, además del escaso conocimiento y formación en estos temas, podrían identificarse algunas resistencias referidas a dos cuestiones principales: por una parte, porque puede entenderse como una carga adicional a la ya abultada agenda del funcionariado, y, por otro lado, porque la integración de la perspectiva de desarrollo humano pudiera suponer conflictos con otros objetivos de política “dura”.

Cuestiones relacionadas con el marco competencial y la estructura institucional de la CAE

Potencialidades

En lo que podrían significar aspectos positivos señalaremos la existencia de un amplio margen de maniobra por parte del Gobierno Vasco a la hora de promover políticas orientadas al impulso del desarrollo humano. Buena parte de las competencias relativas a políticas con impacto en desarrollo —especialmente las relacionadas con el medio ambiente, las políticas sociales, la equidad de género, o la propia política educativa— residen parcial o totalmente en el propio Gobierno Vasco. La propia capacidad financiera de las instituciones vascas es superior a las de otras comunidades autónomas lo que afecta a la posibilidad de desarrollar algunas políticas con mayor alcance e incluso incidir en los incentivos a determinadas actividades.

Limitaciones

Sin embargo, el hecho de no contar con competencias en algunas materias muy sensibles para la CPD representa la otra cara de la moneda y supone una clara restricción para potenciar una agenda pública más comprometida con el desarrollo humano y la sostenibilidad. En este sentido, es preciso recordar que algunas competencias esenciales a este respecto —como la agricultura, pesca, comercio o inversión extranjera— residen principalmente en la UE, mientras que otras son ostentadas por el Gobierno español, todo lo cual merma la capacidad del Gobierno Vasco para hacer frente, con carácter integral, a una agenda de CPD.

El hecho de no contar con competencias en algunas materias muy sensibles para la CPD puede representar una clara restricción para potenciar esta agenda en Euskadi.

Finalmente, señalaremos la limitación que supone para el avance en la CPD la propia complejidad de la estructura institucional de la CAE y el reparto competencial existente dentro de la misma entre gobierno, diputaciones y ayuntamientos, lo que debería obligar a un esfuerzo específico orientado a que la Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo asumiera un mayor protagonismo respecto a esta cuestión.

Cuestiones relacionadas con las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil existentes en la CAE

Potencialidades

Un ámbito de interés radica en el trabajo que realizan las ONGD y la posición de la Coordinadora de ONGD de Euskadi favorable al avance en una agenda de CPD. Dicha Coordinadora ha desarrollado una línea de incidencia política orientada en parte a promover la coherencia, lo que supone que existen algunas energías sociales especialmente significativas en las que apoyar el impulso hacia la CPD. Además, estas organizaciones también han venido reclamando la necesidad de impulsar la ED como elemento fundamental para la creación de una ciudadanía crítica y comprometida, capaz de asumir que las políticas desarrolladas por los gobiernos tienen consecuencias para los derechos y las oportunidades de otras sociedades.

En ese mismo sentido, cabe destacar la labor de otras organizaciones sociales, como la Coordinadora de ONGD de Euskadi de Apoyo a Inmigrantes, *Harresiak Apurtuz*, cuyo trabajo supone un acicate para avanzar en algunos asuntos relacionados con la CPD.

Limitaciones

Las distintas visiones y sensibilidades de las organizaciones sociales, incluidas las ONGD, así como las dificultades técnicas del tema, limitan la capacidad de la sociedad para incidir en la reivindicación y el impulso de una mayor CPD por parte de la administración.

Pese a lo señalado en el punto anterior, buena parte de las organizaciones de la sociedad vasca que sintonizan con la idea de la CPD tienen ciertas limitaciones para avanzar en este terreno. Ello tiene que ver tanto con la heterogeneidad y diferente grado de sensibilidad hacia el tema de dichas organizaciones, como con las dificultades técnicas que entraña el seguimiento y la crítica de muchas políticas públicas. Además, bastantes organizaciones

sociales (como las ecologistas, feministas y otras) se han centrado especialmente en las problemáticas existentes en Euskadi, sin considerar su proyección hacia fuera, lo que limita su capacidad de aportar en el impulso a la CPD.

3. LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO EN LA CAE: PROPUESTAS

3.1. Sentido, ámbitos y alcance de las propuestas realizadas

En el capítulo de propuestas se ha dibujado una hoja de ruta que tenga en cuenta las dificultades que han sido analizadas y expuestas a lo largo del trabajo. Debe subrayarse

por tanto que no se trata tanto de plantear líneas de actuación inmediatas –aunque algunas de ellas sí podrían ponerse en marcha en un plazo más o menos breve-, sino de marcar un camino que tenga en cuenta los objetivos que se persiguen y a la vez el marco y las condiciones específicas en que los mismos se plantean.

Las propuestas que se realizan parten de considerar algunas limitaciones especialmente relevantes, como la novedad del tema, el insuficiente conocimiento del mismo en el seno de la administración pública vasca, o la escasa sensibilización hacia su importancia y significación. También se han tenido en cuenta la práctica habitual en la elaboración de políticas y la dificultad de introducir una lógica de trabajo más transversal y coordinada. Finalmente, en tercer lugar, se ha considerado el condicionamiento derivado de la estructura institucional y organizativa propia de la CAE.

Partiendo de las anteriores consideraciones, las propuestas contenidas en el capítulo final se han articulado en torno a tres grandes ejes: el doctrinal, el político, y el organizativo:

- a) **El ámbito doctrinal es la base de toda la estrategia.** Parece difícil avanzar en la CPD si no se conoce el significado de la misma, su fundamento, su alcance, o sus implicaciones. Por ello, una parte de las propuestas deben ir necesariamente orientadas a promover en el seno del gobierno el conocimiento de esta cuestión, y a generar al mismo tiempo un amplio consenso político en torno a la misma que debería alcanzar tanto a fuerzas políticas como a otros agentes sociales. La fundamentación de la estrategia y el tener claro el **porqué** de la CPD es por consiguiente un primer paso ineludible.
- b) **El ámbito político constituye el siguiente eslabón**, siendo necesario proponer algunos campos prioritarios en los que plasmar una agenda de CPD, cambiando la lógica de planificación e incorporando una mirada más amplia relacionada con el desarrollo humano en general. En este sentido, se considera que las propuestas deben apuntar asimismo algunas ideas concretas para integrar la CPD en la política de algunos departamentos, o en el marco general de planificación del gobierno. El establecimiento de algunas prioridades y líneas de actuación política es importante para definir el contenido inicial de una agenda de CPD, es decir, el **qué** puede o debe hacerse.
- c) Finalmente, **es preciso contemplar el ámbito organizativo.** Como se ha venido señalando, la puesta en marcha de una agenda de CPD requiere de estructuras y de recursos capaces de impulsar y hacer frente a los requerimientos de una estrategia de esta naturaleza. Por tanto, entendemos que las propuestas deben señalar asimismo algunas ideas relativas a este asunto lo que afecta directamente al **cómo** y con qué recursos afrontar la puesta en marcha de la mencionada agenda de CPD.

Ámbitos de las propuestas e iniciativas planteadas



Como se explica en el apartado 3.1., el nivel de concreción de las propuestas e iniciativas planteadas en estos tres ámbitos es diferente en cada caso, ya que el mismo depende de múltiples factores, entre los que destacan el grado de complejidad de cada tema, la experiencia existente en unos u otros campos de actuación, la demanda social existente, y otros. En todo caso, además de los ejes que aquí se presentan, en el apartado 3.3. del estudio se plantean una serie de iniciativas concretas para desarrollar en un horizonte más próximo.

3.2. Estrategia para el avance en la Coherencia de Políticas para el Desarrollo, y líneas prioritarias de actuación

El avance hacia la CPD no puede quedar reducido a una declaración de intenciones, y requiere de una estrategia claramente definida. En este sentido, y atendiendo a los tres ámbitos ya señalados, se plantea una estrategia global para la que se dibujan diferentes iniciativas:

Ámbito doctrinal

Es notoria la brecha entre los principios que los organismos internacionales defienden para las políticas de impulso al desarrollo (justicia, lucha contra la pobreza, sostenibilidad...), y los referentes de muchas políticas públicas de los diferentes donantes en otros casos (competitividad sin matices, crecimiento insostenible...).

En Euskadi se da también esta tensión, aunque debe mencionarse como aspecto positivo la frecuente alusión a conceptos como el desarrollo humano o la

sostenibilidad en los documentos de referencia de diversas políticas. Para afianzar las visiones más solidarias y limitar el alcance de las más conflictivas se consideran tareas prioritarias:

- a) Afirmar un marco doctrinal desde el que plantear la CPD en Euskadi, basado en los principios del desarrollo humano, la sostenibilidad y la equidad. La afirmación de dicho marco y de algunas referencias básicas asociadas al mismo serviría para testimoniar la voluntad política del gobierno, y para señalar la necesidad de poner los objetivos por delante de los medios.
- b) Avanzar, de acuerdo a lo señalado en el punto anterior, hacia una visión compartida sobre la idea de desarrollo que inspira las políticas públicas en Euskadi, tanto en el plano interno como externo, clarificando el sentido de algunos términos, y evitando en lo posible la yuxtaposición de enfoques entre crecimiento y desarrollo humano, competitividad y cooperación, etc.
- c) Favorecer la difusión de dicha visión compartida en el conjunto de las esferas del gobierno y de la administración pública vasca, propiciando aquellos mecanismos que sirvan para una apropiación real de la misma por parte de las personas con responsabilidades políticas y del personal del sector público. En este ámbito, la defensa de la coherencia interna de la política de cooperación del conjunto de las administraciones vascas se considera también una referencia a tener en cuenta.
- d) Promover la difusión en todos los niveles del ámbito educativo de los principios que inspiran un modelo de desarrollo humano, sostenible y equitativo, de modo que el curriculum vasco favorezca una formación cosmopolita de las nuevas generaciones, de cara a interpretar mejor los problemas del mundo actual, y afrontar de forma responsable y solidaria los retos planteados para el bienestar y la dignidad de las personas, en Euskadi y en el resto del mundo.
- e) Proyectar hacia el conjunto de la sociedad, y muy especialmente hacia los medios de comunicación de carácter público, la necesidad de trabajar a favor de un modelo de desarrollo –para Euskadi y para el resto del mundo- basado en los principios antes mencionados, de manera que los mismos vayan ganando terreno en distintos ámbitos sociales, favoreciendo así una mejor comprensión y asunción del trabajo de las instituciones públicas en materia de CPD.

Ámbito político

En este ámbito, se trata de promover un plan de actuación que fije prioridades y sirva de guía compartida por los diferentes agentes para integrar la CPD en la acción política.

Para ello se considera necesario superar la separación que hasta ahora ha mantenido la cooperación al desarrollo dentro de la acción de gobierno. Por otra parte, se han observado lógicas de planificación diferentes según los casos, así como enfoques algo distantes entre los departamentos vinculados a la economía frente a los que tienen una orientación más social, cuestiones en las que es preciso avanzar. Todo ello se une a la dificultad de incluir temas transversales en las políticas públicas, por lo que el trabajo de persuasión y la necesidad de convencer a diferentes departamentos serán clave en este terreno. Partiendo de estas consideraciones, se propone:

- a) Impulsar la integración de una visión global y cosmopolita en la elaboración de las diferentes políticas públicas, de manera que se contemple en todos los casos los efectos externos de las mismas, para lo cual deberán establecerse aquellos procedimientos que aseguren dicho objetivo.
- b) Conocer el conjunto de la actividad desarrollada en cooperación al desarrollo desde los diferentes departamentos e instancias del Gobierno Vasco, de manera que puedan tenerse en cuenta dichas experiencias y extraer de las mismas algunas conclusiones que ayuden al debate sobre la CPD.
- c) Promover, en aras de la CPD, una paulatina integración de la política de cooperación en la acción exterior del gobierno. Se considera que esta convergencia debe plantearse para contribuir a una inserción de Euskadi en el mundo más solidaria y responsable, evitando que –por el contrario- la mencionada integración posibilite que otros intereses (de tipo comercial o político) puedan desnaturalizar la propia política de cooperación.
- d) Acometer la necesaria integración, con una perspectiva de conjunto, de la Educación para el Desarrollo –o Educación para la Ciudadanía Global- en la política educativa del gobierno. Para ello se considera imprescindible un impulso global y coordinado, en el que participen activamente la comunidad educativa y los distintos actores y sectores implicados, de manera que puedan superarse las reiteradas insuficiencias observadas y señaladas en dicho ámbito a lo largo del estudio.
- e) Avanzar en el conocimiento de las implicaciones que, desde la perspectiva de la CPD, tienen las políticas y estrategias sectoriales en algunos ámbitos específicos de la acción pública vasca –como agricultura, medio ambiente, internacionalización empresarial u otros-, acometiendo para ello los estudios necesarios que permitan identificar conflictos y plantear líneas futuras de actuación.

Ámbito organizativo

Finalmente, el avance en la CPD conlleva también un cambio en las estructuras organizativas y las formas de trabajo, en un entorno complejo como el de las políticas públicas, con sus condicionantes legales, técnicos y administrativos.

Para afrontar los cambios es necesario partir de que las inercias pueden ir en contra de la CPD, por tratarse de una agenda algo alejada de los requerimientos más inmediatos. Por otro lado, se hace necesario el refuerzo del diálogo interdepartamental, junto a la definición de instrumentos concretos e instancias que promuevan las iniciativas, y la implantación de mecanismos de seguimiento y control.

Para todo ello, dentro de este marco estratégico se proponen algunas iniciativas en el plano organizativo como las siguientes:

- a) Propiciar la creación de estructuras específicas que sirvan para impulsar, coordinar y liderar la CPD, las cuales, dada la complejidad del tema y las inercias existentes, deberían contar -para poder ser eficaces- con apoyo político del máximo nivel en el seno del gobierno.
- b) Estudiar la manera de asegurar que los diferentes departamentos e instancias de gobierno tengan que cumplir con algunos requisitos formales relacionados con la CPD a la hora de elaborar las distintas políticas sectoriales, lo que requiere contemplar instancias e instrumentos específicamente orientados a tal fin.
- c) Analizar la experiencia, objetivos, funciones, y composición de las diferentes comisiones interdepartamentales existentes, de manera que dichas experiencias sirvan para avanzar en la CPD. Ello podría ser de utilidad asimismo para racionalizar el funcionamiento de dichas comisiones, evitando solapamientos entre unas y otras.
- d) Asegurar las tareas de seguimiento y control sobre la CPD, para lo que adquiere una especial relevancia todo lo relacionado con el funcionamiento del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo y el cumplimiento de algunas de las tareas encomendadas al mismo por la actual legislación en la materia.
- e) Estudiar y propiciar posibles vías para una presencia activa del Gobierno Vasco en ámbitos de decisión política situados más allá de Euskadi, de donde pueden derivarse políticas contradictorias con los objetivos de desarrollo planteados desde Euskadi que afectan a la CPD.

Introducción

INTRODUCCION

El presente Informe responde al encargo realizado por la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo al Instituto Hegoa de la UPV/EHU relativo al análisis de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en el País Vasco. El mismo ha sido llevado a cabo entre los meses de abril y agosto de 2014, y su realización ha estado a cargo del Grupo de Investigación sobre Políticas de Desarrollo y Cooperación del Instituto Hegoa.

El encargo se enmarca en la creciente importancia concedida al tema de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) en el ámbito internacional y tiene que ver asimismo con la necesidad, planteada desde hace ya algún tiempo en el Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo, de acometer un diagnóstico específico sobre la situación y las posibilidades de avance existentes en Euskadi en este terreno.

Delimitación del objeto de estudio

Al objeto de clarificar el ámbito y el alcance de este trabajo, es preciso señalar que el debate reciente sobre la Coherencia de Políticas para el Desarrollo ha coincidido en el tiempo con el cuestionamiento de algunos de los objetivos de la cooperación, y con los propios interrogantes abiertos sobre la noción de desarrollo como tal. En efecto, durante varias décadas, la cooperación al desarrollo funcionó como una herramienta orientada a disminuir la denominada Brecha Norte/Sur desde la consideración de que existían dos tipos de países o realidades sociales: los *desarrollados* -que ya habrían llegado a la meta- y los *subdesarrollados* o *en vías de desarrollo*, a los cuales habría que ayudar para llegar al nivel de los ya *desarrollados*.

Como es sabido, tanto el paradigma Norte/Sur como la noción convencional de desarrollo han entrado en crisis a lo largo de las últimas décadas. Los efectos producidos por la globalización sobre el sistema económico y político mundial han puesto de manifiesto la existencia de problemas globales de desarrollo en muy diversos ámbitos (medio ambiente, derechos humanos, paraísos fiscales y estabilidad financiera, migraciones internacionales,...) que afectan a todo tipo de países y sociedades, aunque los mismos tengan distinta incidencia en unos y otros lugares. Dichos efectos han tenido también influencia en la mayor interdependencia entre muchos de estos fenómenos, limitando las posibilidades de ser afrontados por separado desde unos u otros países. Finalmente, la globalización ha impactado de lleno en las desigualdades a escala internacional, disminuyendo la brecha entre estados en términos de PIB/hab., pero aumentando las desigualdades en términos sociales, tanto al interior de los países, como a escala global, al tiempo que se ha puesto de manifiesto la importancia de un conjunto de desigualdades que van más allá de las estrictamente referidas al ingreso. La consecuencia de todo ello es que los problemas del desarrollo no son cuestiones propias de un tipo de países sino que afectan a todos, aunque sea de manera distinta; y, a la vez, que las desigualdades internacionales no son solo entre países ni referidas únicamente a la renta, sino que

están presentes también de forma creciente en el interior de los países y tienen relación con muy diversas cuestiones.

En este contexto, hablar de desarrollo ya no es hablar de los problemas de aquellos países que, hasta hace poco, eran considerados *países en desarrollo*. En el mismo sentido, hablar de Coherencia de Políticas para el Desarrollo, tampoco tendría que tener una connotación específica relacionada con la problemática de los países más pobres o considerados *en desarrollo*. Por el contrario, tendría pleno sentido entender el término de CPD como algo perfectamente aplicable a la integralidad y coherencia de las distintas políticas de gobierno que se ponen en marcha en cualquier territorio al objeto de impulsar su desarrollo.

Sin embargo, lo cierto es que el concepto de CPD surgió en el marco de los debates sobre la cooperación al desarrollo y, por lo tanto, de manera estrechamente vinculada a las cuestiones que influían en los procesos de desarrollo de los países receptores de AOD. Aunque, como se expondrá más adelante, el concepto de CPD es bastante amplio, al plantearse el reto de la coherencia de las políticas para el desarrollo se trataba de poner de manifiesto la importancia y la influencia de otras políticas –tanto internas como externas– en los objetivos y los procesos de desarrollo objeto de la AOD. Se trataba de llamar la atención sobre el peligro de que otras políticas de los países *donantes*, o de los organismos internacionales, pudieran arruinar los deseados efectos de la cooperación al desarrollo.

Las anteriores consideraciones tienen cierta importancia a la hora de abordar un estudio como el que aquí se ha realizado. Debe aclararse en este sentido que este informe está referido a –y condicionado por– la aproximación anteriormente mencionada sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo. Es decir, como algo relativo al desarrollo de *otros* países (aquellos hacia los que se dirige la AOD), distintos del nuestro, y no tanto al propio desarrollo del País Vasco. Esto nos ha obligado a enfocar nuestro trabajo desde esa perspectiva, dejando en segundo término algunas consideraciones –de bastante interés– que están presentes en documentos del gobierno o de algunos departamentos –o que han surgido en las entrevistas mantenidas– sobre la necesidad de una mayor coherencia interna de la acción de gobierno en general, más allá de la política de cooperación o de su influencia en los procesos de desarrollo de otros países o territorios.

Hay una segunda cuestión que debe ser asimismo aclarada en esta presentación, referida al ámbito institucional del estudio. En ese caso debe precisarse que el objeto específico del análisis realizado es la CPD del Gobierno Vasco. Ello no obstante, las particulares características de Euskadi y su compleja realidad institucional hacen necesario tomar en consideración otros aspectos de la política pública que van más allá del propio gobierno. Por ello, de acuerdo con esta consideración, en algunos apartados del informe se hace referencia a dicha realidad institucional, en la medida en que la misma influye en la coherencia de políticas del Gobierno Vasco. No se trata aquí de estudiar la CPD de otras instituciones como diputaciones o ayuntamientos pero sí es preciso tener en cuenta algunos aspectos de sus políticas –especialmente,

aunque no solo, las de cooperación- en lo que pueden condicionar la coherencia de políticas del Gobierno Vasco y del país en su conjunto.

Aspectos metodológicos de la investigación

Para llevar a cabo este estudio, el equipo investigador ha trabajado de manera simultánea en diversos planos, utilizando diversos tipos de fuentes.

En primer lugar, y al objeto de explicitar el marco teórico desde el que se aborda esta investigación, se ha llevado a cabo una revisión sistemática de la literatura, los debates, y las experiencias relacionadas con la CPD. Para ello, se han diferenciado cuatro ámbitos principales de análisis:

- La contextualización de la CPD en el seno de la crisis del sistema de cooperación y de las controversias surgidas sobre el alcance y el impacto de la AOD.
- Los aspectos conceptuales y el estudio de las principales cuestiones que inciden en el tratamiento de la CPD, así como su relación con diversos ámbitos y con diferentes actores.
- El examen de algunas experiencias más relevantes de prácticas gubernamentales relacionadas con la CPD, al objeto de extraer de las mismas algunas lecciones
- El estudio específico del debate teórico y de las experiencias prácticas relacionadas con la CPD en los ámbitos subestatales.

Para llevar a cabo este análisis el equipo investigador se ha basado tanto en el estudio de la literatura académica más relevante sobre estas cuestiones, como de aquellos estudios e informes concretos que arrojan luz sobre la misma. Asimismo, se han examinado los principales documentos doctrinales y de política de las diferentes CC. AA., al objeto de observar el tratamiento otorgado en los mismos a la CPD. La relación de las referencias bibliográficas consultadas y de los documentos de política examinados puede verse en los Anexos I y II.

En segundo lugar, y de cara al diagnóstico específico sobre la CPD en Euskadi, se ha llevado a cabo un amplio trabajo de estudio de los principales documentos de política capaces de arrojar luz sobre estas cuestiones, así como un buen número de entrevistas con informantes clave. Este trabajo se ha orientado a analizar cuatro aspectos fundamentales para el diagnóstico:

- La consideración de la CPD en el marco de la política de cooperación vasca, de sus principales documentos doctrinales, y de la percepción de la misma por parte de los agentes de cooperación con una mayor trayectoria.
- El estudio de las estrategias de internacionalización de Euskadi, su coherencia interna, y el tratamiento en el seno de las mismas de los aspectos relacionados con la cooperación al desarrollo.

- El examen de la orientación de algunas políticas internas puestas en marcha desde el Gobierno Vasco, cuya relación con la CPD resulta más relevante de acuerdo con el marco teórico definido.
- El estudio de diversos aspectos de la estructura institucional y la cultura de gobierno existentes en el País Vasco como elementos que condicionan las posibilidades de avance en la CPD.

Para realizar este análisis, el equipo investigador se ha basado en dos tipos de fuentes. Por un lado, una amplia variedad de documentos de carácter legislativo y/o político elaborados por el Gobierno Vasco, el Parlamento, o los distintos departamentos. En la mayor parte de las políticas sectoriales se ha partido de los documentos que conforman los planes estratégicos previstos para la presente legislatura. En otros casos, al no estar todavía aprobados dichos planes, se han tenido en cuenta documentos previamente elaborados para períodos temporales más amplios. Por último, en el caso del Departamento de Educación, dada la ausencia de un plan estratégico en el que se refleje la filosofía global del gobierno sobre esta cuestión, y tratándose de un sector esencial para el análisis de la CPD, se ha tenido que optar por el examen de hasta 25 documentos distintos, elaborados durante los últimos años, y que recogen diferentes aspectos parciales sobre la atención prestada en la política educativa a los temas transversales relacionados con la educación para el desarrollo.

En segundo término, el estudio se ha basado en algunos trabajos, informes o análisis elaborados por personas del ámbito académico o por organizaciones sociales, incluyendo informaciones aparecidas en prensa o en páginas web en las que se recogen opiniones o críticas relacionadas con el tema de la CPD.

Finalmente, el análisis ha descansado también en la realización de un significativo número de entrevistas para conocer la opinión de personas o instituciones de especial relevancia para este estudio: representantes de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, de la Dirección de Coordinación del Gobierno, del Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo, de diversos departamentos del gobierno, del ámbito académico, y de organizaciones de la sociedad civil. Entre estas últimas se encuentra la Coordinadora de Euskadi de ONGD, y la Coordinadora de ONG de Euskadi de Apoyo a Inmigrantes *Harresiak Apurtuz*. En todos los casos se han preparado cuestionarios específicos para cada una de las personas o grupos entrevistados, y en todas las entrevistas mantenidas han participado dos o más personas del equipo investigador.

En tercer lugar, y de cara ya a plantear un conjunto de propuestas, se han elaborado y debatido en el seno del equipo investigador una serie de borradores a partir de los aspectos más relevantes derivados tanto del marco teórico como del diagnóstico específico de la CAE. En este sentido, los debates internos del equipo se han simultaneado con el contraste de algunas conclusiones con diversos informantes. Debe subrayarse a este respecto que a lo largo de todo el estudio se ha mantenido una comunicación permanente con la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo y con la Dirección de Coordinación del Gobierno Vasco. Ello ha permitido la identificación conjunta de documentos relevantes para el avance de la investigación

así como de personas que podrían arrojar luz sobre algunas de las dudas que iban surgiendo. Además de la permanente relación mantenida por escrito, se han celebrado dos reuniones con la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo y con la Dirección de Coordinación en las que se han podido repasar aspectos relacionados con el enfoque del trabajo y con las dificultades que iban surgiendo para su realización.

Señalaremos por último que la novedad de un estudio como el que se ha realizado ha ido generando una paulatina ampliación de los aspectos tratados en el mismo, con la incorporación de nuevas perspectivas sectoriales y nuevos documentos de análisis, lo que –más allá del aspecto positivo de arrojar más luz sobre algunas cuestiones- ha dificultado el mantenimiento de la hoja de ruta y la secuencia de trabajo programada. En este sentido, algunos documentos significativos que han sido estudiados, han sido conocidos por el equipo e incluso se han publicado después de realizar entrevistas en las cuales podrían haberse contrastado algunas cuestiones relacionadas con ellos. Asimismo, las dificultades de agenda de algunas de las personas han situado algunas entrevistas en momentos diferentes a la secuencia prevista, lo que también ha constituido una limitación para el trabajo llevado a cabo.

Estructura del trabajo

Una vez señalado el objeto de nuestro estudio, la metodología utilizada y los límites de nuestro trabajo, mencionaremos que el mismo se divide en tres partes diferenciadas. En un primer momento se plantea el marco teórico de nuestra investigación, en el cual se resumen los principales debates existentes sobre la CPD tanto en el ámbito académico como en el campo político, tratando de precisar algunos aspectos referidos a la cooperación subestatal. La segunda parte se centra ya en el diagnóstico sobre la situación de la CPD en el País Vasco, recorriéndose en la misma los distintos aspectos que influyen en esta cuestión. Finalmente, la parte tercera está dedicada a proponer algunas recomendaciones para el avance en la CPD en Euskadi, las cuales se derivan tanto de las reflexiones teóricas de la parte primera como del diagnóstico llevado a cabo en la segunda parte.

1. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo: Marco General

1. LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO. MARCO GENERAL.

Como ya se ha indicado, la primera parte del estudio está dedicada a presentar los principales debates existentes en torno a la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. Para ello, se realiza en primer lugar un breve análisis del contexto en el que ha surgido y se ha puesto de manifiesto la importancia de la CPD, contexto mediatizado por la crisis de la cooperación y por el propio concepto de desarrollo.

Partiendo de dicha contextualización, se lleva a cabo en segundo término un análisis detallado del concepto mismo de CPD para, a continuación, plantear las repercusiones de todo ello sobre las políticas de cooperación llevadas a cabo en los ámbitos subestatales y subrayar algunos problemas y desafíos para la CPD en dichos ámbitos.

1.1. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en los debates recientes sobre el desarrollo y la cooperación.

La cooperación al desarrollo surgió en los años cincuenta del siglo anterior con el objeto de corregir las asimetrías existentes entre unos y otros países –lo que se denominó la brecha Norte/Sur-, promover el desarrollo, y combatir la pobreza. En este contexto, el sistema internacional de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) consistió, precisamente, en un conjunto de políticas discrecionales y unilaterales que un grupo de países donantes asumieron con el propósito de promover el desarrollo de los países más pobres. Desde entonces, y de acuerdo con ese propósito, la arquitectura internacional de la AOD ha ido desarrollándose y modificándose a medida que se ponían sobre la mesa distintos problemas y retos, dotándose para ello de una serie de instituciones, instrumentos y agendas orientadas a mejorar la eficacia, armonización y transparencia de la misma. En la actualidad, el sistema de ayuda moviliza importantes recursos humanos, técnicos y económicos. Pese al estancamiento de algunos momentos -o incluso algunos descensos producidos en la década de los 90- de acuerdo a las cifras del CAD, la AOD se ha multiplicado por cuatro durante las últimas cinco décadas, pasando de representar 33.000 millones de dólares en 1960 a sumar 134. 838 millones de dólares en 2013 (CAD-OCDE, 2013).

Sin embargo, más allá de estas cifras, es importante tener en cuenta que los rasgos estructurales del sistema internacional se han modificado radicalmente desde los comienzos de la AOD hasta nuestros días, alterando no solo el contexto sino también las características de algunos de los objetivos inicialmente perseguidos. Así, la globalización ha generado cambios orgánicos en las relaciones entre los diferentes estados, actores, instituciones y personas que han obligado a repensar los objetivos y los retos del sistema de cooperación. En el nuevo escenario internacional se ha reconfigurado la naturaleza del poder de los estados, han emergido nuevos actores no estatales y se han modificado profundamente las percepciones, motivaciones y aspiraciones de gran parte de los individuos del planeta. De esta manera, la dinámica globalizadora ha producido importantes transformaciones en las sociedades

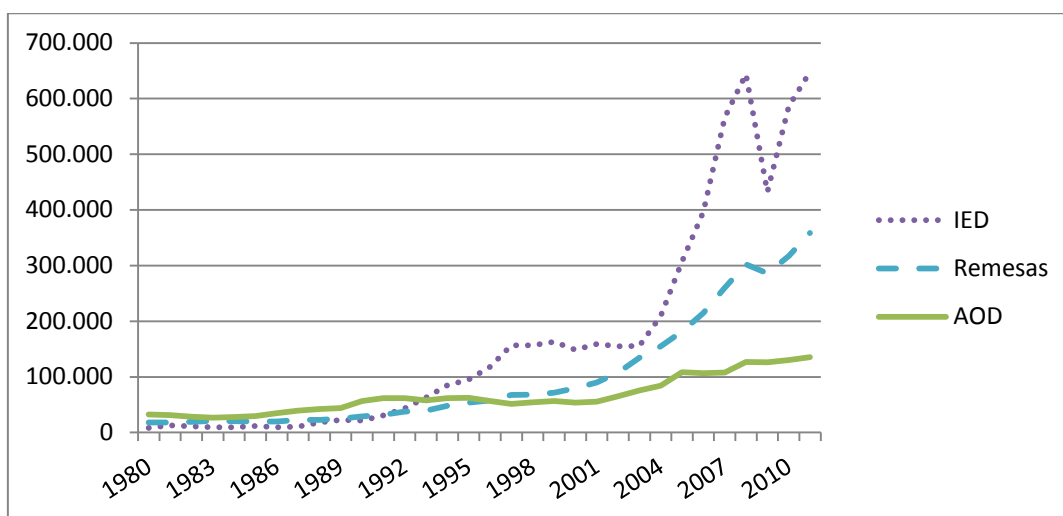
contemporáneas a escala local, nacional y global. Todas estas circunstancias han generado una verdadera crisis de identidad para el sistema de cooperación que cuestiona incluso la idoneidad del propio papel de la AOD en un mundo en el que los problemas emergentes requieren de nuevas visiones, instrumentos y enfoques (Unceta, 2012a).

En este marco, existe un consenso cada vez más amplio en el debate académico sobre el hecho de que, en un contexto crecientemente transnacionalizado e interdependiente, la AOD no podrá, por sí sola, promover un mundo más equitativo y justo, a la par que erradicar la pobreza. Así, la política de ayuda posee una limitada capacidad de impacto sobre los procesos de los denominados países en desarrollo, en tanto existen otra serie de políticas domésticas e internacionales que ocupan un rol cardinal en la promoción (o limitación) del desarrollo global y sustentable (Foster y Stokke, 1999; Hoebink, 2003; Alonso et al., 2010; Unión Europea, 2009; OCDE, 2008; Olivie y Sorroza, 2006; Barry et al., 2010; Unceta, 2013a). En este sentido, las políticas relativas a los ámbitos económicos comerciales, financieros, migratorios, de empleo, medioambientales, de derechos humanos, de seguridad y/o de participación en conflictos armados (por solo mencionar algunos ejemplos) poseen una importancia fundamental en los procesos políticos, y en muchas ocasiones explican las desigualdades y asimetrías que estructuran el sistema internacional.

Además de la constatación de estas limitaciones de la AOD para poder enfrentar de manera solvente la variada y compleja realidad de los problemas del desarrollo en un mundo crecientemente globalizado e interdependiente, durante las últimas décadas han arreciado las críticas hacia el papel negativo que han jugado las políticas llevadas a cabo en algunos de los ámbitos señalados. Así, se ha llegado a hablar de anticooperación para denominar el conjunto de las políticas de la comunidad donante hacia los países receptores de AOD, queriéndose subrayar con ello que los potenciales efectos positivos de los flujos de ayuda quedaban en buena medida anulados por las consecuencias negativas de otro tipo de políticas (Llistar, 2009).

Por otra parte, es preciso tener en cuenta que, desde una perspectiva eminentemente cuantitativa, la AOD ha ido perdiendo peso relativo si se la compara con otros flujos financieros que se destinan a los países en desarrollo, lo que ha arrojado nuevos interrogantes sobre el alcance y las potencialidades de la misma en el contexto actual (Unceta, 2011). En tal sentido, los flujos comerciales, la IED o las remesas de emigrantes ostentan una importancia significativamente mayor para la financiación de buena parte de las economías receptoras de AOD, aunque estas ponderaciones varían significativamente en función de las características y la vulnerabilidad de unos y otros tipos de países (Unceta et al., 2010; Unceta et al., 2014). Todo ello viene a subrayar también la importancia de otro tipo de políticas que afectan directamente a la financiación externa, impactando de lleno en los procesos de desarrollo de determinados países.

Gráfico 1. Flujos de financiación recibidos por los países de renta media y baja 1980-2011 (millones de dólares corrientes).



Fuente: *Banco Mundial, 2014.*

Teniendo en cuenta todos estos elementos, desde la década de los noventa del siglo pasado diversos sectores académicos, instituciones y organismos internacionales comenzaron a trabajar en un enfoque más amplio y comprehensivo de promoción del desarrollo global: la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD). El concepto de CPD pretende trascender el ámbito tradicional de la política de cooperación y sus instrumentos para asumir un compromiso global y transversal con la promoción del desarrollo. De esta manera, la CPD podría definirse en primera instancia como la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, tanto domésticas como internacionales, de todos los países (Millán, 2011).

Ahora bien, antes de adentrarnos con mayor profundidad en el estudio del concepto de CPD —cuestión que se realizará en el apartado 2 de esta primera parte— es conveniente ahondar brevemente en dos procesos fundamentales, ya apuntados, que han incidido e inciden más directamente en los enfoques, programas y principales desafíos de la agenda de la CPD. Nos referiremos en primer lugar a los cambios derivados del proceso de globalización y la agenda global de promoción del desarrollo; y, en segundo término, a las implicaciones de estos cambios para el propio sistema de cooperación así como para los debates más recientes sobre eficacia de la ayuda.

1.1.1. Principales cambios derivados del proceso globalizador y sus efectos sobre la agenda de desarrollo

El proceso de globalización ha sido profusamente estudiado por diversas autoras y autores y desde distintas perspectivas. Por ello, no se trata de realizar aquí un análisis sobre el significado y el alcance del mismo, tema sobre el que existe una extensa y

variada literatura¹. Como es sabido, la globalización es un fenómeno amplio y complejo, existiendo un prolífico debate sobre su definición, surgimiento, e incluso sobre la originalidad del mismo. Sin embargo, lo cierto es que, más allá de estos debates, se pueden plantear algunos elementos distintivos que hacen que este fenómeno que estamos viviendo durante las últimas décadas se diferencie de otros ocurridos con anterioridad. Entre ellos se encuentran algunos que afectan más directamente a las dinámicas locales y/o territoriales, y hacen que, en estas escalas, diferentes tipos de actores tomen posiciones frente a ella.

En este sentido, algunos autores han abordado el concepto de globalización atendiendo a los procesos de creciente transnacionalización e interdependencia que han generado cambios estructurales en la naturaleza, distribución y ejercicio del poder entre actores y estados. Se ha trascendido, así, desde una sociedad internacional condicionada en sus relaciones por la dimensión espacio-tiempo a una sociedad global caracterizada por la mundialización, la inmediatez y la instantaneidad en buena parte de las dinámicas interrelacionales (Del Arenal, 2002). El concepto de globalización designa así *“la escala ampliada, la magnitud creciente, la aceleración y la profundización del impacto de los flujos y patrones transcontinentales de interacción social”* (Held y McGrew, 2003: 13). Se trata, pues, de un proceso que crea vínculos y espacios transnacionales que superan las tradicionales barreras de los estados generando fenómenos como la “translocalización” del trabajo, la comunidad y el capital, la reconfiguración del poder del Estado nación, la internacionalización de los riesgos, y la reconfiguración de los actores transnacionales. Estas dinámicas han erigido un sistema global interrelacionado y dependiente donde el destino de las comunidades se encuentra estrechamente interconectado (Beck, 2006; Held, 2004).

Como consecuencia de estos cambios estructurales se ha generado un sistema global donde las sociedades comparten algunos desafíos y retos globales. Nos encontramos en una *Sociedad del Riesgo Global* que supone una fase del desarrollo donde los riesgos sociales, políticos, económicos e industriales tienden cada vez más a escapar a las instituciones de control y protección de los estados para adquirir una dimensión transnacional que –aunque en distinta medida- hace vulnerables a todos los estados del planeta, más allá de la riqueza o el poder que estos estados ejerzan (o crean ejercer) en el sistema internacional (Beck, 2005).

Richard Falk distingue en la globalización dos procesos contrapuestos, que pueden ser identificados con los actores transnacionales no estatales. Uno de ellos, “desde arriba”, asociado a las fuerzas transnacionales del mercado y su capacidad de incidencia en la vida política de los estados; el otro, “desde abajo”, habría surgido como respuesta (local y global) a estas fuerzas del mercado estando conformado por miles de iniciativas de la sociedad civil (Falk, 2002). De este modo, la globalización refiere a cambios que trascienden los espacios económicos y dan paso a la constitución de

¹ Entre otros trabajos de referencia cabe citar los de Axford (1995), Frank y Gills (1996), Hirst y Thompson (1996), Dicken (1998). Dos buenos compendios de algunos de estos debates pueden verse en Zolo (2006) o Held y McGrew (2007)

contrapoderes globales, generando espacios alternativos de deliberación política (Kaldor, 2005).

Estas cuestiones han incidido también en los procesos de empoderamiento de las comunidades humanas; las revoluciones tecnológicas y comunicacionales han contribuido a que, a lo largo del planeta, las personas adquieran una mayor conciencia de ciudadanía global, exigiendo respeto por los derechos humanos y accediendo a una gran variedad de herramientas tecnológicas que les permitan desarrollar acciones organizadas (tanto a escala doméstica como internacional) para ejercer una mayor presión sobre gobiernos e instituciones formales. Teniendo en cuenta el auge de las tecnologías y las redes sociales, los individuos ya no son solo receptores, sino que también son capaces de generar información de forma inmediata y difundirla a escala global desde cualquier parte del globo. Así, el auge de estas tecnologías ha permitido que las personas sean ahora posibles protagonistas de las diferentes realidades dejando de ser únicamente espectadores.

Estas reconfiguraciones cuestionan profundamente el concepto de Estado como unidad monolítica de análisis, abriendo paso a una realidad multiescalar y desterritorializada (Barañano, 2005) que cuestiona y explica las interrelaciones entre los espacios locales, nacionales, regionales y globales (Sassen, 2008). Los cambios en las dinámicas globales transversalizan los espacios locales y nacionales, por lo que los estados ya no pueden “aislarse” a la hora de afrontar sus procesos políticos y económicos. Las fronteras entre las dimensiones domésticas e internacionales son cada vez más difusas y “porosas” (Sanahuja, 2008) y la agenda adquiere una dimensión “intermística” (Evans *et al.*, 1993). Por ello, de acuerdo al carácter transnacional que parecen haber adquirido las dinámicas sociales, las medidas (únicamente) nacionales parecen volverse soluciones ineficientes e inoperativas para afrontar los problemas del desarrollo humano que se han transnacionalizado.

Los cambios descritos no solo han supuesto importantes reconfiguraciones en los ámbitos transnacionales y locales sino en las relaciones constituyentes que se establecen entre estos espacios. Dentro de este marco analítico, el concepto de “*cosmopolitización del desarrollo*” remite a los procesos de desterritorialización y reanclaje que se han sucedido en diversos ámbitos del desarrollo como consecuencia de la interrelación dinámica y cambiante entre los espacios locales, nacionales y globales, la progresiva interdependencia económica, política, ambiental y cultural entre los países y la creciente integración y reconfiguración de los poderes económicos y mediáticos en diversas escalas espaciales y temporales (Millán, 2014c).

Desde esta perspectiva, la “*cosmopolitización del desarrollo*” supondría que, si bien la pobreza, la vulnerabilidad o la exclusión social podrían considerarse, en principio, como problemáticas locales, estas se han transformado y reconfigurado como resultado de la dinámica globalizadora y que, a su vez, el proceso de integración, interconexión e interdependencia hace que estos fenómenos —que antes se circunscribían al ámbito local— superen también las fronteras para generar riesgos o amenazas en un espacio mucho más amplio que el tradicional Estado nación. Esto no

significa, empero, que los problemas del desarrollo no respondan a coyunturas específicas, vacíos institucionales e incapacidades de los estados y gobiernos locales para hacer frente a sus propias contradicciones nacionales, sino que estas problemáticas son el resultado de una dinámica compleja entre las vulnerabilidades locales o nacionales y las coyunturas globales (Unceta y Arrinda, 2010).

En suma, la globalización ha supuesto cambios fundamentales en las dinámicas económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales de las organizaciones sociales. Estos cambios han afectado tanto a los flujos transnacionales como las dinámicas locales que inciden de manera directa la vida diaria de todas las personas del planeta, habiendo contribuido a reconfigurar los procesos de desarrollo, así como los fenómenos de pobreza y desigualdad que se suceden en el mundo contemporáneo (Unceta, 1999, 2007). De ahí, que sea necesario replantearse los enfoques utilizados hasta el momento a la hora de enfrentar los problemas y los retos del desarrollo y la lucha contra la pobreza.

1.1.2. Implicaciones de estos cambios para el sistema de cooperación

Como ya se ha señalado, los procesos de interdependencia y cosmopolitización descritos más arriba están generando una reconfiguración de la agenda de desarrollo global, lo cual afecta directamente a la propia conceptualización de la AOD y de la cooperación en general.

Dado que estos procesos han significado una importante transnacionalización de las relaciones sociales, los problemas del desarrollo adquieren un carácter multidimensional y multinivel donde es necesario avanzar hacia instancias de consenso y coordinación que permitan gestionar de manera eficiente los nuevos desafíos derivados de la globalización (Kaul *et al.*, 1999; OCDE, 2010). Sin embargo, hasta la fecha, el sistema de cooperación no parece haberse adaptado a estos cambios fundamentales manteniendo una visión relativamente limitada y restrictiva tanto sobre la propia concepción del desarrollo (Unceta, 2003), como acerca de los actores, enfoques, programas e instrumentos que deberían guiar la práctica de la cooperación (Unceta, Martínez y Zabala, 2011; Unceta y Gutiérrez, 2012).

Por un lado, en lo que respecta a *los objetivos y la agenda de la cooperación*, el nuevo marco de problemas derivado de la globalización plantea la necesidad de un enfoque más amplio y comprehensivo, capaz de trascender de una visión del desarrollo centrada de manera casi exclusiva en el crecimiento económico y en la idea de que había algunos países y territorios que debían desarrollarse, en tanto otros ya estaban desarrollados (Unceta, 2011). En lo que respecta al primero de estos dos asuntos, los retos del desarrollo abarcan un amplio abanico de campos que van desde la necesidad de proveer bienes y servicios básicos para el conjunto de los seres humanos, hasta el imperativo de garantizar la sostenibilidad y la vida de las futuras generaciones, pasando por las cuestiones relativas a la equidad de género, la defensa de los derechos humanos y la participación democrática, o el impulso de instituciones capaces de hacer frente a los nuevos retos en presencia. Y por lo que respecta a lo segundo, se ha

puesto de manifiesto que el desarrollo es una asignatura pendiente para todo tipo de países, ya que en todos ellos se plantean problemas de desarrollo por más que las características y el alcance de los mismos sea diferente en unos y otros.

Desde esta doble perspectiva, la agenda del desarrollo abarca un mayor número de temas y se refiere a muy distintos ámbitos y territorios. Ello implica la necesidad de abandonar un enfoque de cooperación exclusivamente centrado en cuestiones micro (centrada tradicionalmente en programas y proyectos entre donante y receptor), ampliándose la mirada hacia un enfoque alternativo que trascienda de la noción de Ayuda para abarcar diferentes campos de colaboración relacionados con la multiplicidad de aspectos que influyen en los procesos de desarrollo. Además, es preciso tener en cuenta la perspectiva de los Bienes Públicos Globales y su influencia en los procesos de desarrollo (Alonso, 2003), lo que hace que los mismos constituyan asimismo una referencia insoslayable en la definición de la agenda de la cooperación.

Lo anterior nos lleva, en segundo término, a la necesidad de reconsiderar también *los instrumentos* de los que ha venido dotándose tradicionalmente la cooperación al desarrollo, relacionados principalmente con la transferencia de recursos técnicos y financieros desde unos países considerados donantes hacia otros países considerados receptores. En tal sentido, si bien es cierto que los programas de ayuda técnica y financiera son necesarios para tratar con los problemas asociados a la pobreza y la privación humana —tanto a escala doméstica como internacional—, dichos programas resultarán estériles si no se acompañan de otro tipo de instrumentos de alcance más amplio como son las finanzas, el comercio, el medioambiente, las migraciones o la gobernanza global (Unceta, 2013a).

En los últimos tiempos se ha insistido de manera reiterada en la necesidad de ampliar y diversificar los instrumentos de cooperación al desarrollo, lo que afecta no solo a la conveniencia de contar con nuevos instrumentos de carácter financiero -tanto para cubrir la escasez de recursos para el desarrollo como para financiar los Bienes Públicos Globales (Martinez y Zabala 2014)-, sino también a la puesta en marcha de mecanismos de colaboración no estrictamente financieros capaces de hacer frente a algunos de los principales retos en presencia. Todo ello incide directamente en la imprescindible cooperación a la hora de regular aspectos del comercio, las finanzas o el medio ambiente, pero también a la hora de asegurar la protección de los derechos humanos, la equidad, o la diversidad cultural, todo lo cual tiene que ver con diversas políticas que trascienden el campo estricto de la AOD, y que tienen que ver con la CPD.

Finalmente, los cambios operados en el sistema internacional y en los procesos de desarrollo de la mano de la globalización afectan también a la consideración del *papel de los distintos actores relacionados con la cooperación al desarrollo*. Cabe recordar a este respecto que, hasta el presente, el protagonismo fundamental en la cooperación tradicional lo han asumido los gobiernos de los países donantes y receptores, las agencias internacionales, y las ONGD surgidas para canalizar la solidaridad de la sociedad de los países ricos hacia los más pobres. Sin embargo, para la constitución de una nueva agenda de la ayuda es necesario incorporar una amplia diversidad de

actores —gobiernos, entidades subestatales y locales, sociedad civil, universidades, sector privado, fundaciones, organismos multilaterales, etc—, que puedan aportar capacidades y recursos existentes en distintos niveles y que ayuden a tejer relaciones de colaboración más estables y de mayor profundidad de las que suelen derivarse de las relaciones entre los gobiernos o a través de organismos multilaterales.

En este marco, también los países emergentes adquieren una especial relevancia en la generación y el debate de la agenda global. Y ello, no solo por su papel como donantes dentro de un esquema de cooperación Sur-Sur, sino también por la influencia que sus políticas tienen en la evolución de los problemas del desarrollo y la sostenibilidad a escala global. De esta forma, todos los actores deben contribuir a la promoción del desarrollo en sus distintas dimensiones y la lucha contra la pobreza, aunque asumiendo responsabilidades diferentes en función de sus capacidades y potencialidades tal como lo establece la Declaración de Río de 1992 (Naciones Unidas, 1992). Como ha podido comprobarse, el enfoque dominante hasta el momento en el sistema de cooperación no proporciona respuestas adecuadas a problemas tanto locales como globales, que trascienden la capacidad de gestión individual de los estados soberanos, y que requieren una acción cooperativa entre todos los actores del sistema internacional (Unceta, 2012a; Millán, 2012; Martínez y Zabala, 2014).

En suma, y como consecuencia de todos estos asuntos, es importante resaltar que los cambios derivados del proceso de globalización han generado nuevos desafíos y cuestionamientos que afectan a la lucha global contra la pobreza y al impulso del desarrollo humano y la sostenibilidad. En ese marco, el sistema de cooperación debe trascender desde un enfoque limitado a la gestión de la AOD, a otro capaz de abarcar no solo una agenda más comprehensiva e integral, sino también una más amplia gama de instrumentos y actores involucrados en la promoción del desarrollo. Y todo ello implica, necesariamente, plantear la cuestión de la CPD.

1.1.3. Las respuestas desde los gobiernos y desde el sistema oficial de cooperación

Sin embargo, y pese a la profundidad y el alcance de los cambios descritos en los anteriores apartados y las repercusiones que los mismos han tenido sobre el funcionamiento y la incidencia del sistema de cooperación, lo cierto es que las respuestas dadas por los gobiernos y los organismos multilaterales ante los desafíos presentes ha sido bastante limitada. Dicha respuesta se ha centrado, por una parte, en la defensa de una agenda de desarrollo focalizada en los problemas de la pobreza extrema, construida alrededor de los conocidos como Objetivos del Milenio (ODM). Y, por otro lado, el reconocimiento de los problemas existentes en el campo de la cooperación ha dado lugar a un debate centrado casi exclusivamente en la gestión de la cadena de la ayuda, el cual acabaría tomando cuerpo en la Declaración de París de 2005.

Por lo que respecta al primero de estos asuntos, es preciso señalar que pese a la gran relevancia de la Declaración del Milenio -firmada por 189 países en septiembre del año 2000 y que constituyó uno de los logros más importantes del sistema de cooperación

al desarrollo- la posterior concreción de la misma en los ODM vino a representar un freno para el avance hacia una agenda del desarrollo más comprehensiva, en línea con lo señalado con anterioridad. No se trata de negar aquí los aspectos positivos que los ODM encarnaron a la hora de hacer visible la situación de pobreza y marginación en la que vive buena parte de la población del planeta tras casi dos décadas de abandono de estas preocupaciones por parte de los principales organismos internacionales. Lo que se pretende señalar es que, los ODM vinieron a plantear una visión excesivamente restrictiva sobre los retos del desarrollo humano y la sostenibilidad (Maxwel, 2003; Naciones Unidas, 2012; Unceta, 2012b; Alonso, 2013; Sanahuja, 2013; Martínez y Zabala, 2014), orientándose a enfatizar algunas cuestiones especialmente lacerantes —como el hambre, la pobreza extrema, la mortalidad infantil, la falta de acceso al agua y al saneamiento o la mortalidad materna— pero sin plantear sus causas estructurales ni proponer medios específicos para su superación. Además, el Objetivo 8 -que a diferencia del resto de ODM parecía querer incidir en el carácter de las relaciones entre unos y otros países en aras a su contribución al desarrollo global-, ha quedado en la práctica relegado a una mera declaración de principios, lo que resulta especialmente significativo desde la perspectiva de la CPD.

Otras cuestiones asociadas al proceso de elaboración y delimitación de los ODM han sido asimismo discutidas. Es el caso de la visión más bien técnica que subyace en los mismos, planteando los problemas al margen de los aspectos más estructurales y de las relaciones asimétricas (financieras, comerciales, políticas) que están en la base de las importantes desigualdades existentes en diversas escalas. Y todo ello en un contexto en el que en la práctica se ha reforzado el margen de actuación de inversores y grandes corporaciones en detrimento de la capacidad de los estados para promover los derechos humanos y la seguridad de las personas (Martens, 2013), lo que dificulta el avance en el desarrollo humano y la sostenibilidad.

En esta misma línea, cabe mencionar las críticas vertidas hacia la concepción de los ODM en cuanto a expresión de una agenda para los llamados países en desarrollo —referida a indicadores y metas concretas- en tanto los compromisos de los países considerados como desarrollados quedaban expresados de manera vaga y difusa (Alonso, 2013; Kabeer, 2010; Unceta, Martínez y Zabala, 2011; Unceta, 2013b). La no inclusión de referencias a la desigualdad en sus distintas dimensiones ha sido otro de los asuntos cuestionados (Sanahuja, 2013; Martínez, 2013; Elson y Balakrishnan, 2013), al igual que la ausencia de objetivos relevantes relacionados con la sostenibilidad, pese a constituir una de los desafíos más importantes en presencia. De hecho, estudios recientes consideran que los ODM no han contribuido a evitar el deterioro medioambiental ni a reducir la tasa de pérdida de la biodiversidad (ERD, 2013).

En definitiva, la respuesta dada desde los ODM a la complejidad de la problemática del desarrollo puesta de manifiesto en las últimas décadas constituye un ejemplo ilustrativo de las dificultades existentes en la cooperación de los gobiernos y de los organismos multilaterales para avanzar hacia una política de desarrollo más coherente y comprehensiva. Además, es preciso señalar que la agenda representada por los ODM no ha tenido correspondencia a la hora de implementarse con las dinámicas

impulsadas desde los otros dos grandes ámbitos de reflexión sobre la cooperación en lo que va de siglo: las propuestas sobre financiación planteadas en el proceso Monterrey-Doha, y los análisis sobre la eficacia de la AOD y el sistema de cooperación derivados de París-Accra-Busan (Martínez y Zabala, 2014).

En este sentido, es preciso subrayar que la prioridad otorgada a definir metas y objetivos al margen de los medios necesarios para su logro ha traído una doble consecuencia: por un lado, el logro efectivo de algunas de esas metas, referidas a la superación de la pobreza extrema por parte de varios cientos de millones de personas. Pero, al mismo tiempo, ha generado serias dudas sobre el papel realmente ejercido por la cooperación al desarrollo en ese proceso. La evidencia de que gran parte de los resultados obtenidos se han dado en países con escasa presencia de la AOD –como es el caso de China u otros-, junto a la constatación del gran aumento de las desigualdades, de los problemas medioambientales, de la violencia étnica y religiosa, de la inseguridad humana, o de la cada vez menor cohesión social, ponen sobre la mesa las consecuencias de un modelo de crecimiento y de una forma de alcanzar algunos de los ODM que poco tiene que ver con lo planteado en la Declaración del Milenio.

Por otro lado, y en lo que respecta al segundo de los temas apuntados -el de la respuesta dada desde el sistema de cooperación a las dudas sobre la eficacia de la AOD-, cabe decir que la misma, expresada principalmente en la Declaración de París, tampoco ha contribuido al avance de una visión más integral y comprensiva de los problemas de la cooperación al desarrollo.

Como es sabido, las dudas sobre el impacto real de la cooperación constituían un asunto recurrente ya desde los años 90, cuando al calor de la denominada *fatiga de la ayuda* comenzó a cuestionarse de manera más abierta la eficacia de la misma. Con posterioridad a la Cumbre del Milenio, las reuniones celebradas en Roma (2003) y Marrakech (2004) habían puesto sobre la mesa la necesidad de abordar diversas cuestiones relacionadas con la calidad de la ayuda, de cuya evolución en un sentido positivo o negativo dependería la posibilidad de avanzar hacia las metas de desarrollo propuestas (Unceta, Martínez y Zabala, 2012). Es importante señalar a este respecto que, desde el primer momento, los debates sobre la eficacia de la ayuda centraron su atención en el análisis de los problemas existentes en el diseño y gestión de la misma. De esta manera, cuestiones tales como la mayor o menor identificación de los potenciales beneficiarios con los programas puestos en marcha, la relación de las intervenciones financiadas con los planes de desarrollo de los socios locales, la coordinación entre las actividades llevadas a cabo por los distintos donantes, etc., ocuparon los principales esfuerzos, junto al análisis de los mecanismos de gestión y evaluación de los resultados. Se trataba por tanto de examinar aquellas cuestiones que pudieran incrementar la eficacia de las actividades desplegadas y el impacto de los fondos dispuestos, mediante una mejora de los instrumentos de gestión y una asociación más adecuada y provechosa entre donantes y receptores. El enfoque adoptado para estudiar la eficacia de la ayuda se centró por tanto en el análisis de lo que se hacía, es decir, de los posibles problemas existentes en la cadena de la ayuda,

desconsiderando la importancia de lo que no se hacía, o sea de cuestiones situadas más allá de dicha cadena y que pudieran estar limitando la mencionada eficacia de la AOD (cuestión esencial desde la perspectiva de la CPD).

El enfoque adoptado por la Declaración de París supuso por tanto poner el foco de atención en el examen de lo que fallaba en la gestión de la AOD, dejando fuera del análisis aquellas cuestiones que, desde fuera del sistema de cooperación, podían incidir negativamente en la eficacia de la misma. En este sentido, cabe señalar que ha predominado una visión tecnocrática de la cooperación, centrada en la gestión de la ayuda, frente a un enfoque amplio sobre la misma, capaz de analizar el papel negativo desempeñado por muchas las políticas relacionadas con el desarrollo y que han contribuido a neutralizar de manera sistemática los potenciales efectos positivos de la AOD (Unceta, Martínez y Zabala, 2012). En relación con esto, el catálogo de actuaciones abiertamente incoherentes en materia de políticas de desarrollo es muy amplio y ha sido denunciado numerosas veces por distintos organismos internacionales de NN. UU. como la FAO o el PNUD.

En este contexto, la descoordinación y/o la incoherencia entre políticas, que en muchos casos lleva a actuaciones abiertamente contradictorias con los objetivos de desarrollo planteados, constituye una limitación que, de no superarse, amenaza con arruinar algunos de los resultados que pudieran esperarse de la AOD. En estas circunstancias, es lógico que la insistencia en una agenda de la eficacia desvinculada de una agenda de coherencia no haya dado los frutos esperados en la Declaración de París, o en su continuación en el Programa de Acción de Accra. Llama la atención en este sentido que, cuando aún no se han cumplido 10 años de la Declaración de París, desde la OCDE se esté planteando una nueva batería de propuestas para reformar la AOD que incluyen reconsiderar aspectos clave de la misma como la definición de concesionalidad, o la inclusión de otros instrumentos que podrían influir, según se señala, en los análisis sobre la eficacia (CAD-OCDE, 2014). En cualquier caso, no debería pasarse por alto que estas nuevas propuestas de reforma, contempladas bajo la noción de *Total Official Support for Development (TOSD)* representan un nuevo intento –el enésimo– de enmendar la orientación del sistema internacional de cooperación sin enfrentar los problemas de fondo relacionados con las políticas de desarrollo seguidas y el debate sobre la coherencia de las mismas.

1.1.4. Otros diagnósticos y propuestas sobre el futuro de la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo global

Más allá de lo señalado en el apartado anterior sobre el carácter de las respuestas oficiales planteadas ante la crisis de identidad de la cooperación y los nuevos retos en presencia, lo cierto es que ha habido también un amplio abanico de análisis y propuestas que, desde distintos puntos de vista, han apuntado otros caminos para repensar y reconducir la cooperación al desarrollo. De entre ellas cabe señalar especialmente las referidas, por un lado, a la necesidad de reformar el sistema de cooperación y, por otro, las relacionadas directamente con la Coherencia de Políticas para el Desarrollo.

Por lo que respecta al primero de estos dos asuntos, temas como la condicionalidad, la gestión de la AOD, la organización del sistema de cooperación y las relaciones establecidas en su seno, o el papel de unos y otros actores han sido algunos de los ámbitos analizados a lo largo de las últimas décadas dentro de lo que se han dado en llamar los debates sobre la arquitectura del sistema de ayuda. Además de las cuestiones ya mencionadas en el punto anterior sobre la eficacia de la AOD –y los problemas de desvincular las mismas de los temas referidos a la coherencia- otros asuntos como la transparencia o la discrecionalidad de la ayuda han sido también objeto de análisis y discusión. Desde diversos sectores –especialmente gobiernos del Sur y organizaciones de la sociedad civil- han venido cuestionándose los escasos esfuerzos dedicados a informar y rendir cuentas sobre la actividad desplegada y los resultados obtenidos por la AOD (Fukuda- Parr y Greenstein, 2011; Wenar, 2006), más allá de lo señalado a este respecto en la Declaración de París. Y en cuanto a la discrecionalidad esta ha sido también una de las cuestiones más debatidas, señalándose las limitaciones de un sistema sujeto siempre a la voluntad cambiante de los gobiernos de los países donantes, lo que genera –mas allá de la cuantía de las aportaciones- una gran inestabilidad y volatilidad de los fondos y una situación de imprevisibilidad sobre los mismos. Ello ha hecho que se hayan planteado diversas propuestas orientadas a dotar a la financiación para el desarrollo de un marco más amplio, en el que los elementos de fiscalidad internacional constituyan un elemento central de la estrategia (Martínez y Zabala, 2014)

Finalmente, las propuestas sobre la reforma de la arquitectura de la AOD han estado también relacionadas con la presencia de nuevos actores que han irrumpido en el mundo de la cooperación con nuevas ideas y enfoques. Entre dichos actores se encuentran gobiernos de países del Sur, entidades públicas de carácter subestatal, y diversas instituciones y organizaciones de la sociedad civil distintas de las tradicionales ONGD. Ello ha puesto sobre la mesa la necesidad de una concepción de la cooperación más abierta y de un sistema más democrático e inclusivo frente a la relación eminentemente jerárquica entre donantes y receptores (Vandemoortele, 2009) y reconocida incluso como un asunto problemático por la propia OCDE (OCDE, 1996).

El conjunto de los debates y propuestas sobre la reforma del sistema de cooperación puede resumirse en torno a tres grandes cuestiones. Por un lado, la necesidad de una mirada global y comprensiva sobre los problemas del desarrollo que, además de tener en cuenta su multidimensionalidad, supere la tradicional visión Norte-Sur y sea capaz de enfrentar también los retos derivados de las cuestiones globales. En segundo término, la provisión de instrumentos de financiación adecuados a los retos del momento, que superen la lógica de la discrecionalidad y aseguren tanto la satisfacción de las necesidades básicas de las personas como la provisión de bienes públicos globales. Y, en tercer lugar, una nueva estructura de la cooperación capaz de asegurar un sistema más eficaz, horizontal y democrático en el que estén representados el conjunto de actores. Una síntesis de estas propuestas se presenta en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Propuestas de reforma del sistema de cooperación

	Dimensiones	Principios básicos
Política de Desarrollo Global	Política Comercial equitativa Política Financiera inclusiva Política Social (pobreza, desigualdad, género...) Política Medioambiental Política de Derechos Humanos	Coherencia Integralidad Equidad Sostenibilidad
Política Financiera Global	Fiscalidad redistributiva Provisión universal de bienes básicos Financiación Bienes Públicos Globales	Obligatoriedad Previsibilidad Adecuación a los fines
Gobernanza Global de la Ayuda	Coordinación interinstitucional Gestión democrática del sistema de ayuda	Eficacia Democracia Transparencia Inclusividad

Fuente: Tomado de *Martínez y Zabala, 2014*

Además de los debates y las propuestas sobre la reforma del sistema de cooperación, un segundo ángulo de aproximaciones a los problemas de la AOD y la necesidad de reconsiderar su enfoque es el referido a la Coherencia de Políticas para el Desarrollo, asunto que enlaza directamente con el objeto de este trabajo. Por ello, y dado que en los próximos apartados nos centraremos específicamente en el análisis de este concepto, nos limitaremos aquí a subrayar la relación del mismo con los temas tratados en este primer apartado.

Como se ha venido señalando, la crisis de identidad en la que la cooperación se ha visto sumida como consecuencia de los profundos cambios operados en el panorama mundial durante las últimas décadas ha tenido muchas y diferentes expresiones. Sin embargo, quisiéramos resaltar aquí dos de ellas. Por una parte, la necesidad de una mirada más amplia sobre los problemas del desarrollo, que obliga a contemplar más aspectos que aquellos directamente asociados al crecimiento como pueden ser la financiación o el aporte de tecnología (temas tradicionales de las políticas de cooperación) para entrar a considerar muchos otros temas como los relativos a la

equidad, la sostenibilidad, los derechos humanos, las reglas del sistema de comercio, etc. Al tratarse de cuestiones cuya dinámica no depende de las políticas de cooperación, enfrentar las mismas supone tener en cuenta otras muchas dimensiones de la política.

Y por otro lado, las limitaciones mostradas por los diferentes tipos de análisis sobre la efectividad de la ayuda, han puesto de manifiesto la necesidad de ir más allá de las visiones convencionales sobre esta cuestión. A este respecto, cabe decir que tanto los esfuerzos centrados en la evaluación de proyectos y programas, como los estudios de impacto macroeconómico de la AOD, o los análisis orientados a examinar los problemas surgidos en la cadena de la ayuda, han mostrado serias restricciones para comprender los problemas de la cooperación. Y ello ha contribuido también a poner sobre la mesa la necesidad de contemplar otros ángulos y otras perspectivas, entre las que ha emergido con fuerza la cuestión de la CPD.

De ahí que, tanto los requerimientos de una mirada más amplia sobre las políticas de desarrollo para enfrentar los retos en presencia, como la necesidad de comprender mejor la ausencia de efectividad de la AOD, han contribuido a visualizar la importancia de esta perspectiva —la de la CPD— que estudiaremos con más detenimiento en el siguiente apartado.

1.2. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo: una aproximación general

En el contexto referido en el punto anterior, el debate sobre la CPD surgió específicamente en la década de los noventa cuando empezó a cuestionarse desde diversos ámbitos el aporte real de los programas de AOD a la promoción del desarrollo global, y a la lucha contra la pobreza. Superada la etapa de la guerra fría —donde los flujos de ayuda respondían principalmente a directrices geopolíticas— y teniendo en cuenta que la pobreza y la vulneración de derechos seguían afectando a buena parte de la población del planeta, comenzó a surgir en la comunidad internacional un debate más amplio para comprender la naturaleza de los problemas del desarrollo y las causas que explicaban la escasa eficacia mostrada por la AOD hasta ese momento.

Muchas de las explicaciones convencionales se basaron en la puesta en primer término de problemas propios, de carácter endógeno de los países receptores de la AOD, cuyo precario tejido institucional se mostraría incapaz de absorber adecuadamente los flujos externos. Sin embargo, como ya se ha dicho, más allá de los problemas particulares de los países receptores —que son de diversa índole y responden a coyunturas heterogéneas imposibles de agrupar desde una única perspectiva— parecía pertinente estudiar la naturaleza, intereses, límites e instrumentos del propio sistema internacional de AOD. Y es en este contexto en el que comenzó a ponerse de manifiesto la limitada capacidad de impacto de la política de ayuda, en tanto existían otra serie de políticas domésticas e internacionales puestas en práctica por los países donantes que ocupaban un rol cardinal en la promoción (o limitación) del desarrollo de los países de rentas medias y bajas (Foster y Stokke, 1999; Unceta, 2003; Alonso, 2003;

Olivie y Sorroza, 2006; Barry et al., 2010; Unceta, Martínez y Zabala, 2011a). Además, tomando en cuenta los ya mencionados procesos de interdependencia y cosmopolitización derivados del proceso globalizador, así como la emergencia de bienes y males públicos globales, se planteaba la necesidad de una acción colectiva y global para gestionar los nuevos desafíos, poniendo en primer término la cuestión de la coherencia (Millán, 2012).

Todo ello ha derivado en la necesidad de ampliar el foco del debate y de integrar al análisis del desarrollo las distintas políticas públicas que implementan los países. Y es justamente en este punto, donde adquiere toda su relevancia el concepto de CPD, que sugiere que toda la acción de un gobierno debe orientarse a la promoción de un desarrollo capaz de garantizar el bienestar humano y la sostenibilidad, de manera que dicho objetivo sea viable tanto en unos como en otros países. Además, desde una perspectiva cosmopolita, la CPD se presenta como una visión alternativa (y necesaria) para afrontar de manera colectiva los desafíos del desarrollo en el actual mundo globalizado (Millán, 2013).

Partiendo de estas consideraciones, en los siguientes subapartados se da cuenta de un amplio abanico de cuestiones relacionadas con la CPD, de manera que las mismas sirvan de referencia para el posterior análisis de esta cuestión en los ámbitos subestatales y específicamente en el caso de Euskadi.

1.2.1.- El surgimiento del concepto de Coherencia de Políticas para el Desarrollo.

Existe un acuerdo bastante generalizado a la hora de situar en los años 90 del pasado siglo el comienzo de los debates y las preocupaciones sobre la CPD. Como ya se ha señalado, dicha década marcó un punto de inflexión en la evolución de la AOD, dado que a lo largo de la misma –y al calor de los debates sobre la llamada “*fatiga de la ayuda*”-se plantearon diversas cuestiones que marcarían el devenir de la misma. Una de las direcciones que adoptó la reflexión sobre la cooperación fue, como se ha dicho, la relacionada con la eficacia, cuestión que acabaría desembocando años después en la Declaración de París. Pero paralelamente comenzó a fraguarse un cierto consenso sobre la necesidad de adoptar un punto de vista más amplio sobre la cuestión del desarrollo, en el cual tuvieran cabida no solo los esfuerzos realizados a través de la AOD sino también la posible contribución –positiva o negativa- de otras políticas.

Como afirma Stokke (2003), en una reunión de Alto Nivel del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE celebrada en 1991 se señaló la necesidad de tratar de manera integrada las cuestiones relativas a la gestión macroeconómica, el comercio, los asuntos financieros y la ayuda, como condición para mejorar las perspectivas de desarrollo y el impacto de la AOD. Ello quedaría reflejado en la adopción de una posición por parte del CAD favorable a considerar la coherencia de políticas como elemento característico de la estrategia a desarrollar en el futuro (OCDE, 1992). Cinco

años más tarde, en 1996, la propia OCDE publicaría un documento -de gran relevancia en aquel momento- para encarar el futuro de la cooperación al desarrollo².

Por lo que se refiera a la Unión Europea, cabe señalar que, ya en 1992, el Tratado de Maastrich planteó la necesidad de dar coherencia al conjunto de su acción exterior³, incluyendo dentro de la misma la relacionada con la política de cooperación al desarrollo, si bien en ese caso no se estaría aún hablando estrictamente de CPD al no ser la cuestión del desarrollo -y por consiguiente los objetivos del mismo- los que deberían fundamentar dicha coherencia.

Las reflexiones en el plano académico sobre la CPD se abordaron de manera paralela a los debates planteados en el seno de los organismos internacionales. Uno de los primeros trabajos en la materia, el realizado por Fukasaku, Plummer y Tan (1995) se llevó a cabo precisamente en el marco de una investigación auspiciada por la OCDE. En ella, plantearon la noción de CPD como correspondencia entre los objetivos y los instrumentos aplicados por los países donantes -tanto individual como colectivamente- desde la perspectiva de su efecto global en los países en desarrollo.

Otros trabajos relacionados con el tema, y publicados durante los años 90, son los de Box y Koulaïmah-Gabriel (1997) quienes plantearon la coherencia de políticas como un requisito para cualquier acción de gobierno, o los de Forster y Stokke (1999) quienes avanzaron ya en la necesidad de considerar distintos planos en el análisis de la CPD, como se comentará más adelante.

En relación con todo ello cabe señalar que, si bien la preocupación por la coherencia de políticas se inscribe en el marco de los debates más amplios sobre la gobernanza que afectan a la investigación en Ciencias Políticas, su evolución y concreción en el ámbito del desarrollo ha estado directamente relacionada con el análisis de las políticas de cooperación y el examen de la AOD y sus limitaciones. Ello hace que dicho concepto aparezca estrechamente vinculado al estudio de las políticas de los países ricos para promover -o limitar- tanto el desarrollo de los países con los que se coopera, así como de cara a la preservación y/o el suministro de los bienes públicos globales.

Esta aproximación al tema puede parecer restrictiva cuando precisamente se trata de poner de manifiesto que el desarrollo es un proceso multidimensional que afecta a todo tipo de países, aunque lo haga de manera distinta en unos y otros. Esta constatación está en la base de algunos debates más recientes sobre la CPD que parten de considerar que la problemática del desarrollo no afecta únicamente a los países receptores de AOD, sino también a los propios donantes y al sistema global en su conjunto. Ello obliga a considerar, siquiera brevemente, la perspectiva de desarrollo desde la que se acomete el estudio de la CPD y, más específicamente, el enfoque

² *Shaping the 21 Century: the contribution of development cooperation* (OCDE, 1996).

³ "La Unión debe asegurar la coherencia del conjunto de su actividad exterior en el marco de sus políticas de asuntos exteriores, de seguridad, económicas y de desarrollo" Tratado de la Unión Europea, Maastricht, 7 de febrero de 1992 (<http://www.eurotreaties.com/maastrichteu.pdf>.)

adoptado en este trabajo, cuestión a la que dedicaremos algunas líneas en el siguiente apartado.

1.2.2. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y los debates conceptuales sobre desarrollo.

Como se ha señalado, la discusión sobre la CPD y sobre las vías e instrumentos que pueden permitir avanzar hacia la misma es inseparable del propio debate sobre el desarrollo y sus objetivos. En este sentido, cabe señalar que, si bien bastantes de las aproximaciones conceptuales a la CPD -a las que más adelante nos referiremos- no se enmarcan necesariamente en un determinado enfoque sobre desarrollo, lo cierto es que la necesidad de contemplar la coherencia de políticas surge, como ya se ha dicho, estrechamente vinculada a la superación de la tradicional visión del desarrollo como crecimiento.

A lo largo de las últimas décadas, el debate conceptual sobre el desarrollo ha transitado por diversos caminos relacionados con las distintas dimensiones del mismo que se iban incorporando al análisis. Así, conceptos como desarrollo endógeno, desarrollo local, desarrollo sostenible, desarrollo con perspectiva de género, desarrollo con equidad, desarrollo comunitario, o desarrollo humano han venido a poner de manifiesto la insatisfacción generada por una visión del desarrollo centrada de manera casi exclusiva en la cuestión del crecimiento, y la necesidad de apostar por otros horizontes interpretativos, más amplios, a la hora de proponer alternativas.

Lo cierto es que la situación actual del debate sobre estas cuestiones no permite solventar el mismo apelando a un único concepto integrador y omnicomprensivo de las distintas preocupaciones en presencia, siendo patente la existencia de contradicciones y conflictos metodológicos entre algunas de ellas. Ello no obstante consideramos que la noción de desarrollo humano -pese a la necesidad de mayores avances teóricos y metodológicos para integrar alguna perspectiva- constituye un buen anclaje para el debate sobre la CPD. En este sentido, y siguiendo el trabajo de Millán (2014c), hay dos elementos presentes en el enfoque del desarrollo humano que aportan una interesante base para el análisis de la CPD:

En primer lugar, se trata de un concepto de desarrollo multidimensional que, en su tratamiento, incorpora diversos ámbitos de las relaciones humanas; así, las dimensiones sociales, ambientales, civiles, políticas y económicas se deben integrar de igual manera al trabajo por el desarrollo humano al tiempo que ninguna de estas deba ser priorizada sobre las demás. En este sentido es especialmente interesante la propuesta de Mahbub Ul Haq -impulsor en el PNUD del Índice de Desarrollo Humano- sobre la necesidad de contemplar cuatro requerimientos del desarrollo humano: la necesidad de proveer medios de vida; la necesidad de promover la equidad y la justicia social; la necesidad de asegurar la sostenibilidad y la vida de las futuras generaciones; y la necesidad de impulsar el empoderamiento de la gente (Ul Haq, 1995) lo que remite a la consideración del desarrollo como un proceso multidimensional, de carácter económico, social, ecológico, y político (Unceta, 2009).

En segundo lugar, se trata de una visión basada en un enfoque de derechos humanos, garantizando un espacio para que los grupos favorecidos no puedan monopolizar los procesos, las políticas y los programas de desarrollo. El marco de derechos humanos implica que los agentes institucionales tienen el deber de facilitar y fomentar el desarrollo (Naciones Unidas, 2003) superando el imperativo moral que establecía el enfoque basado en la satisfacción de las necesidades básicas de los años setenta. Esta visión permite crear un marco de garantías para que la ciudadanía pueda reivindicar, con una base jurídica, una serie de derechos que promuevan un mayor empoderamiento de los grupos sociales.

Por otra parte, este vínculo entre la CPD y las aproximaciones desde el desarrollo humano adquiere una importancia específica a la hora de analizar la coherencia de políticas para el desarrollo en el caso del País Vasco, y ello por dos razones diferentes aunque complementarias. Por una parte, por la relevancia alcanzada por el concepto de desarrollo humano en la reflexión doctrinal de la cooperación vasca, en cuyos planes directores y documentos programáticos se hacen constantes alusiones al mismo⁴. Y por otro lado, porque el propio programa del Gobierno Vasco propuesto para la X Legislatura contempla la noción de desarrollo humano como elemento aglutinador y distintivo de una serie de políticas relativas a la salud, la igualdad, la educación, la cultura, la seguridad, o la integración social.

Por todo ello, a la hora de abordar la CPD en este Informe se ha optado por subrayar la necesidad de tener en cuenta una noción de desarrollo de carácter amplio, capaz de trascender la visión convencional del crecimiento, y de recoger el conjunto de elementos que condicionan la vida de las personas y el bienestar de las sociedades. En este sentido, la ya justificada referencia al desarrollo humano será acompañada a lo largo de este trabajo de otras referencias complementarias orientadas todas ellas a reivindicar una noción integral de desarrollo.

1.2.3. Aproximaciones al concepto de Coherencia de Políticas para el Desarrollo.

Desde una perspectiva general, la coherencia es un objetivo deseable para cualquier acción gubernamental dado que las prácticas incoherentes poseen efectos negativos para la eficacia —imposibilidad para lograr los objetivos propuestos—, la eficiencia —falta de optimización en la gestión de los recursos públicos— y la credibilidad del país en su conjunto (Ashoff, 2005). Asimismo, el avance hacia una mayor coherencia de políticas supone una mejora en la calidad, la coordinación y la transparencia de la gestión pública, ya que permite detectar interferencias e identificar complementariedades (Alonso, 2003). De ahí que la coherencia se constituya en una dimensión obligada para una gobernanza eficiente y de calidad.

⁴ La propia Ley Vasca de Cooperación al Desarrollo señala que *“la cooperación internacional que regula esta ley define un modelo de cooperación que se incardina en la doctrina de la comunidad internacional especializada, y específicamente en una concepción integral del desarrollo humano inspirada en las aportaciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)”*.

El objetivo de la CPD supone, en principio, un compromiso global del gobierno en la promoción del desarrollo, lo que hace que esta noción sea especialmente sugerente, si bien no deja de constituir un propósito extremadamente ambicioso (Millán, 2012) y con importantes problemas de implementación. Es necesario destacar que la coherencia posee un *valor instrumental* que se subordina a los objetivos que se definen como prioritarios en el seno de una administración pública. Es decir, la consistencia entre objetivos, valores, políticas e instrumentos puede estar condicionada por diversos intereses, entre los cuales el desarrollo no es siempre, ni necesariamente, una prioridad. A pesar de que entre los responsables gubernamentales suele existir la conciencia de que es necesario avanzar hacia una mayor coherencia de políticas públicas, el verdadero desafío es determinar (y consensuar) cuál es el fin último que se debe perseguir. Por ello, es necesario que, en la búsqueda de una mayor coherencia en la acción estatal y local, se asuma que esta debe estar orientada a la ampliación de las opciones y oportunidades de las personas (es decir, al desarrollo) y no a intereses particulares y cortoplacistas que, eventualmente, pudieran orientar otras agendas políticas.

Además, cabe recordar que, como plantea (Alonso, 2010), en un sistema democrático coexisten por definición intereses contradictorios y legítimos que representan la diversidad de opiniones y grupos que conforman un modelo político plural. En este sentido, los países representan delicadas y complejas combinaciones de intereses, grupos, estándares y normas. Por tanto, solo en los casos en los que los comportamientos y preferencias de los individuos se expresen de manera homogénea, o en los que exista una dictadura absolutista —como planteaba Arrow (1963) en su teorema de la imposibilidad—, sería posible la coherencia absoluta (Alonso, 2010). Dado que el primer escenario se encuentra completamente alejado de la realidad y el segundo caso se trataría de un sistema contrario a cualquier perspectiva respetuosa con la promoción de los derechos humanos y la libertad, alcanzar un grado absoluto de coherencia puede convertirse en un objetivo incompatible y poco deseable para un sistema plural, abierto y participativo (Ashoff, 2002; OCDE, 2002). De ahí, la necesidad de una aproximación al tema que sea consciente de las dificultades y limitaciones existentes.

Existe un marco doctrinal relativamente amplio que, desde los años noventa, ha contribuido a la conceptualización del concepto de CPD. Si bien no hay una definición establecida de lo que esta supone, existe un amplio consenso acerca de que la CPD implica la necesidad de ampliar la mirada hacia otras políticas ajenas al ámbito de la cooperación y observar su impacto y/o convergencia con el desarrollo global y sustentable, analizando las posibilidades de progreso de los países más pobres. Como ya se ha dicho, los análisis sobre la CPD parten tanto de trabajos académicos como de instituciones internacionales, y revelan distintos tipos de aproximaciones teóricas al respecto, basadas en campos de preocupaciones parcialmente diferentes.

En primer lugar, se encuentran aquellas definiciones que vinculan el concepto de coherencia a un ámbito de trabajo estrechamente vinculado con la política de

cooperación, insistiendo en la idea del *“do no harm”*, es decir, de tratar de limitar al máximo el impacto negativo sobre los procesos de desarrollo de otras políticas públicas. Así, la Coordinadora de ONGD españolas entiende que la CPD debe perseguir *“mejorar el impacto positivo de la cooperación asegurándose que las demás políticas están en consonancia con los objetivos de desarrollo y la lucha contra la pobreza”* (Coordinadora de ONGD España, 2009: 1). Asimismo, la OCDE establece que la coherencia orientada al desarrollo supone asegurar que los objetivos y resultados de la política de ayuda de un gobierno no sean dañados por otras políticas que impacten negativamente sobre el progreso de los países más pobres (OCDE, 2005). En la misma línea, CONCORD define la coherencia como aquel conjunto de acciones que persiguen asegurar que los impactos externos de otras políticas de la UE no dañen los objetivos de la política de cooperación (CONCORD, 2009). Se trata en consecuencia de concepciones que entienden la CPD de manera algo restrictiva, dado que tratan de *“evitar”* o *“limitar”* las inconsistencias o daños de otras políticas en el trabajo de la cooperación (Hoebink, 2003; Ashoff, 2005), aun cuando algunos autores consideran estas definiciones como el punto de partida sobre el cual empezar a trabajar en el ámbito de la coherencia (Barry et al., 2010).

En un segundo escalón, cabría situar otras aproximaciones algo más ambiciosas que plantean la necesidad de aprovechar otras potencialidades y generar de sinergias o complementariedades entre políticas públicas. Aquí es posible ubicar a aquellos autores que disciernen entre los conceptos de coherencia y consistencia. Para Hoffmeister *“la noción de consistencia se refiere a la ausencia de contradicciones mientras que la noción de coherencia se relaciona más con la promoción de sinergias positivas”* (2008: 161), visión que comparten los trabajos de Gauttier (2004) y Portela y Raube (2009), que identifican la coherencia con la promoción de sinergias entre políticas más que con evitar contradicciones entre ellas. El concepto de sinergia es fundamental en la visión de CPD que proponen Fukasaku e Hirata, al definirla como la necesaria congruencia entre los objetivos e instrumentos aplicados por los miembros de la OCDE y que puedan tener efectos sobre el progreso de los países del Sur (Fukasaku et al., 2005). En la misma línea Picciotto define la CPD como *“la identificación de los intercambios y sinergias entre los ámbitos de la política hacia la consecución de los objetivos de desarrollo”* (Picciotto, 2004: 8). Por su parte, para la Unión Europea *“el concepto de coherencia de las políticas para el desarrollo tiene como objetivo crear sinergias entre las políticas y objetivos de desarrollo”* (Unión Europea, 2007: 9).

Una concepción más integral dentro de esta perspectiva es la que defienden Forster y Stokke. Estos autores señalan que puede ser definida como coherente aquella política que, en primer lugar, presente objetivos internos formulados de forma clara y armonizada dentro de un marco dado, los cuales deben ser consistentes - o como mínimo, no contradictorios- con los perseguidos por otras políticas; en segundo lugar, plantee estrategias e instrumentos que se encuentren en sintonía con los objetivos planteados no siendo conflictivos con ellos o con los compromisos y las intenciones asumidas por el resto de las políticas gubernamentales-; y, en tercer lugar, los

resultados esperados se correspondan a las intenciones y objetivos -o al menos no entren en conflicto con éstos- (Forster y Stokke, 1999).

En un tercer nivel se plantean conceptualizaciones teóricas que pueden considerarse más complejas e integrales para abordar el concepto de coherencia: son las que suponen transversalizar el enfoque de desarrollo en toda la acción gubernamental más allá de evitar posibles contradicciones o interferencias entre las políticas públicas y los programas de ayuda (Ashoff, 2005; Barry et al., 2010; Millán, 2012). A esta perspectiva algunos donantes la han llamado *“the whole of government approach”*. En teoría, asumir este *“enfoque integral del gobierno”* supondría que los países donantes deberían considerar la perspectiva de desarrollo como un área prioritaria (aunque no necesariamente única) en los procesos de toma de decisiones públicas. En tal sentido, la CPD debería entenderse como la integración del desarrollo humano en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas de un país, lo que significa transversalizar el trabajo por el desarrollo en toda la acción gubernamental (Millán, 2011). Esta visión supone una responsabilidad compartida que debe ser asumida por todas las instancias de la administración pública más allá de la agenda específica de la política de cooperación. Dentro de este contexto, la CPD supone tomar en consideración las necesidades e intereses de los países en desarrollo a la hora de diseñar las políticas ajenas a la AOD (Carbone, 2009).

Con respecto a esta concepción, cabe señalar que este enfoque integral -que implica avanzar hacia acciones más coherentes-, no siempre se ha utilizado para promover agendas orientadas a la promoción del desarrollo global. Así, en diversas ocasiones los gobiernos esgrimen el argumento de la coherencia de políticas como coartada para supeditar diversos programas a la promoción de intereses nacionales bajo el paradigma de la *Realpolitik* (Sanahuja y Schüneman, 2012). Un ejemplo ilustrativo son las políticas de seguridad desarrolladas por algunos donantes (principalmente EEUU) que, siguiendo la narrativa de la *“Guerra Global contra el Terror”*, han utilizado la ayuda en un marco que responde a objetivos internos y externos de seguridad del Estado. Así, la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria se han reorientado en función de necesidades estratégicas de seguridad, con objeto de ganar aliados y mantener gobiernos afines (Sanahuja y Schüneman, 2012). En relación con esto, cabe destacar que la coherencia debería ser entendida como la promoción de objetivos de desarrollo y no de agendas *“nacionales”* impulsadas por los intereses cortoplacistas de los diferentes donantes.

Finalmente, se puede plantear el trabajo por la CPD desde lo que se ha venido a llamar una visión cosmopolita. En este sentido, es imperativo integrar al concepto de Coherencia la necesidad de avanzar hacia una acción colectiva y concertada que permita gestionar los problemas del desarrollo que se han cosmopolitizado (Millán, 2012). Se trata de una visión más ambiciosa dado que los estados no solo deberían promover el trabajo por el desarrollo a escala doméstica sino también desarrollar mecanismos, junto a otros estados, para gestionar de manera cooperativa los nuevos desafíos transnacionales. En este sentido, si bien no existe por el momento ningún país en el que se plantee específicamente esta visión de la CPD, algunos países (como es el

caso de algunos donantes nórdicos como Suecia y Dinamarca) han desarrollado un espacio doctrinal y político amplio, que favorece la adopción de esta visión cosmopolita. Además, cabe destacar que algunos documentos recientes sobre la agenda post-2015 elaborados por NN. UU. ó por la OCDE sostienen la necesidad de trascender hacia una acción global para gestionar los problemas y que este enfoque también debe integrarse al concepto de CPD (NN. UU., 2012; OCDE, 2014).

Figura 1. Distintas visiones sobre CPD



Fuente: *Elaboración propia.*

1.2.4. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y la transversalización de los objetivos de cooperación

En el marco de las reflexiones sobre la transversalización de los objetivos de desarrollo es preciso tener en cuenta los debates ya apuntados sobre la multidimensionalidad de los procesos de desarrollo, más allá de la tradicional preocupación por el crecimiento económico y la expansión productiva. De acuerdo a ello, algunas de estas dimensiones han dado cuerpo a un cierto consenso internacional —en la práctica más formal que real— en torno a algunas referencias que deberían estar en la base de las políticas de cooperación y formar parte intrínseca de las distintas intervenciones puestas en marcha.

En este sentido, y más allá de la reiterada apelación genérica a la transversalidad, tanto desde el CAD como desde otras instancias internacionales se ha ido avanzando en la identificación de algunos temas específicos que han acabado definiéndose como

objetivos transversales u horizontales de las políticas de cooperación⁵, y que deberían procurarse siempre con independencia del tipo de intervención que se realice o el sector en el que se trabaje. En este sentido, y aunque los documentos de política de unas y otras instituciones no siempre dan cuenta exacta de los mismos objetivos transversales, ni tampoco éstos se definen en los mismos términos, hay algunos de ellos que se repiten de manera recurrente en la literatura especializada y en los planes de las principales Agencias de Cooperación⁶. Entre ellos se encuentran la eliminación de la *pobreza* y la satisfacción de las necesidades básicas de la población; la *equidad de género* y el fin de la discriminación de las mujeres; la *sostenibilidad medioambiental* y al bienestar de las futuras generaciones; la defensa y protección de los *derechos humanos*; o la *diversidad cultural*.

Como ya se ha señalado, la idea de transversalidad implica la necesidad de que estos temas sean necesariamente tenidos en cuenta en el conjunto de las intervenciones llevadas a cabo, y no solo en aquellas acciones orientadas específicamente al logro de cada uno de dichos objetivos. Ello implica, a priori, una apuesta por una cooperación al desarrollo de carácter más integral, al menos en lo que se refiere a la concepción de las intervenciones concretas desplegadas. Ahora bien, la toma en consideración de estos u otros objetivos transversales no implica necesariamente la asunción de una propuesta genuinamente transformadora de la realidad. De hecho, la inclusión de estas dimensiones del desarrollo en la formulación de las políticas de cooperación constituye una condición necesaria, pero no suficiente, si no se acompaña de la imprescindible coherencia de otras políticas, aspecto que constituye el auténtico talón de Aquiles de la cooperación al desarrollo.

En la actualidad, muchas políticas puestas en marcha por los principales gobiernos donantes son abiertamente contradictorias con los objetivos que se pretenden teóricamente alcanzar a través de la cooperación al desarrollo, por lo que la asunción formal de algunos objetivos transversales requiere ser complementada con otras propuestas. Por otra parte, la definición de una serie de objetivos transversales, representativos de aspectos centrales del desarrollo requiere, además, de una posterior concreción de criterios operativos para asegurar que los mismos estén realmente presentes en los programas y las intervenciones llevadas a cabo, lo que se acabará plasmándose en una mayor o menor coherencia interna de la política diseñada.

La definición o sistematización de una serie de objetivos transversales como los mencionados no agota en modo alguno la discusión sobre la orientación de las políticas de cooperación hacia un desarrollo más humano, sostenible y equitativo, pues

⁵ Desde finales de los años 90 el CAD planteó la necesidad de que todas las intervenciones en cooperación tuvieran en cuenta tres dimensiones: social (centrándose en los sectores sociales más vulnerables), medioambiental, y de género, si bien con el tiempo, la lista se ha ido ampliando, incorporándose otras cuestiones como los derechos humanos (Unceta et al, 2012),

⁶ Este enfoque ha sido incorporado también a la doctrina de cooperación del Gobierno Vasco, como puede verse en los sucesivos planes directores elaborados.

otros muchos aspectos -de distinta naturaleza- forman parte de dicho proceso. En la actualidad son muchas las voces que reclaman una nueva concepción de la cooperación que signifique transitar desde una política basada en la ayuda, hacia una política global de desarrollo. Se trata de debates abiertos, que afectan a un buen número de cuestiones, como la consideración de los bienes públicos globales, la gobernanza global, o la propia idea de un sistema financiero global.

Ahora bien, en el momento actual, los mencionados temas u objetivos transversales constituyen una importante referencia en los debates sobre las políticas de cooperación, considerándose en cierta forma la expresión de su mayor o menor bondad en lo referente a orientación y a los objetivos planteados. El hecho de que, más allá de sus limitaciones, dichos temas se encuentren ampliamente reconocidos a día de hoy por agencias de desarrollo o sectores académicos especializados, hace que, a nuestro modo de ver encarnen, de manera más cabal que otras la centralidad de algunas dimensiones del desarrollo.

Por ello, y aunque –como ya se ha dicho- la noción de CPD no se ciñe en modo alguno a la consideración de determinados temas específicos, entendemos que las mencionadas cuestiones transversales u horizontales pueden constituir una referencia de interés en los análisis sobre coherencia de políticas, como aspectos en los que fijar especialmente la atención a la hora de examinar la mirada con la que otras políticas de los gobiernos donantes –distintas de la propia cooperación al desarrollo- contemplan sus posibles compromisos en el ámbito internacional y, dentro de ellos, los relacionados con algunas dimensiones más relevantes.

1.2.5. La dimensión política de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo.

El diseño de políticas coherentes requiere un manifiesto compromiso político por parte de los gobiernos, así como el diseño de una estrategia consistente que permita avanzar, progresivamente, hacia políticas convergentes con el desarrollo humano. Cuestiones como el análisis de la voluntad política, las instancias de negociación, los compromisos asumidos por los diferentes actores con capacidad de incidencia, las estrategias electorales, las cuotas de poder que ostentan los diferentes ministerios y agencias gubernamentales, o las presiones específicas de cada grupo de interés son elementos fundamentales para valorar la verdadera capacidad de un gobierno para avanzar hacia una mayor CPD (Millán, 2012).

Desde estas preocupaciones, conviene subrayar que el compromiso transversal con el desarrollo suele presentar resistencias institucionales más o menos sistemáticas. Ello es debido a que, en diversas ocasiones, parecen contraponerse los intereses nacionales o de corto plazo con la promoción del desarrollo humano y global y sostenible. Ello suele manifestarse, por ejemplo, en las campañas políticas, que tienden a centrarse en temas que atraen los intereses del electorado, confinándolos a las fronteras nacionales y sin apenas mención a su relación con el contexto global. De esta manera, los problemas o prioridades de desarrollo globales, o de los países más pobres, se abandonan en pos de lo que se entiende, a corto plazo, como el interés

propio del donante. En muchas ocasiones —especialmente en contextos de crisis— el compromiso con el desarrollo global es asumido con cautela por los representantes políticos, dado que puede ser advertido como una amenaza por el electorado. En este sentido, defender y promover una visión cosmopolita que contemple derechos de otros ciudadanos (como los inmigrantes) o reducir la pobreza mundial puede, en el corto plazo, ser percibido como un objetivo que compite o incluso es contradictorio con el llamado “interés nacional”.

En este marco, buena parte de las administraciones públicas parecen asumir que la práctica política es exitosa en tanto promueva los intereses particulares —y en algunos momentos corporativos— de los países o grupos a los que representan, independientemente de las consecuencias globales que tengan esas decisiones para otros estados y personas. Esta lógica, que tradicionalmente ha imperado tanto en la práctica política como en las corrientes principales de las ciencias sociales, es convergente con lo que Beck ha denominado *nacionalismo metodológico*, capaz de dificultar una mejor comprensión de los problemas en presencia (Beck, 2005). Solo desde esta perspectiva es posible entender las incoherencias y asimetrías que caracterizan el sistema internacional y que forman parte de la visión teórica del realismo político.

Como se ha explicado, esta forma de conceptualizar el propio interés supone que cada país desarrolla políticas unilaterales y discrecionales para gestionar bienes que se han transnacionalizado y que requieren de una acción global y colectiva para ser administrados de forma efectiva. En tal sentido, la mirada nacional o estatal es ciertamente una aproximación insuficiente para abordar las diferentes dimensiones del desarrollo. En consecuencia, parece existir en diversos ámbitos de la administración pública una inercia a reproducir una realidad aprehendida que supone priorizar la competencia, el corporativismo, los resultados tangibles y a corto plazo, y los intereses particulares, sobre lo que se pudiera conceptualizar como bienestar colectivo —que necesariamente también implica una acción conjunta y a largo plazo—. De ahí que el concepto de CPD suponga un desafío significativo para la práctica y la teoría política porque implica una suerte de ruptura con las expectativas, valores y comportamientos esperados y socialmente construidos que rigen, estructuran, premian y castigan la acción política (Millán, 2012). Todo ello requiere considerar también los aspectos institucionales que afectan al diseño de las políticas públicas. En consonancia con esto, la estructura de gobierno, la cultura administrativa y organizacional y los valores y expectativas de las personas que forman parte de la función pública son de una especial relevancia para el análisis de la CPD por lo que forman parte importante de nuestro objeto de estudio.

A la hora de valorar la dimensión política y los problemas asociados a la CPD, conviene considerar la existencia de diferentes expresiones de esta realidad que han dado como resultado distintas formas de enfocar la agenda del desarrollo desde perspectivas que se conocen como más “duras” o “blandas”. En efecto, dentro del marco de análisis de lo que se entiende como *Realpolitik* parece haberse establecido en algunos gobiernos una agenda de prioridades donde se diferencia claramente la política “dura” -o alta

política- y la política “blanda”, o de segundo nivel. Se trata de una visión que parte de los siguientes postulados: la alta política remite a los intereses económicos y a los temas de seguridad. La otra se relaciona básicamente con los conceptos relacionados con el desarrollo humano: la protección de los derechos de las personas, la promoción de la paz, el cuidado de la sostenibilidad medioambiental, la integración de la equidad de género, la lucha contra la pobreza, o la promoción de la solidaridad internacional (Millán et al., 2014).

La política “dura” se considera absolutamente prioritaria y se identifica con lo que se entiende como “intereses nacionales” asumiendo que esta agenda debe estar orientada a mejorar la posición de poder y seguridad de un Estado en el sistema internacional. En contraposición, la otra constituye una agenda “blanda”, discrecional y secundaria, que puede avanzar en el espacio público en tanto no entre en contradicción con los intereses “duros”. La política dura se entiende como un eje transversal de acción que afecta a todos los órganos del gobierno, en tanto la política blanda se circunscribe a órganos y ámbitos específicos, principalmente al ámbito de la cooperación.

Esta forma de entender la acción política y el interés nacional no parece ser potestad de ningún tipo de país en particular, sino que, en principio, forma parte del *know how* político de buena parte de los estados del planeta —independientemente de su renta per cápita, capacidades institucionales o niveles de pobreza—. No obstante, como es evidente, las visiones y comportamientos políticos son divergentes dependiendo de cada uno de los países, y por esto es necesario desarrollar casos de estudio para valorar cuáles son los comportamientos y percepciones de los actores en el seno de cada uno.

Figura 2. Política “dura” y “blanda” desde la perspectiva del realismo



Fuente: *Elaboración propia*

No obstante, cabe recordar que, como se ha venido explicando, no se trata de un dilema de suma cero, en el que los estados deben elegir entre la conveniencia individual y el desarrollo global. Por el contrario, en un mundo extremadamente interdependiente la coherencia de políticas y la acción colectiva orientada al desarrollo son un camino necesario para encontrar soluciones eficientes a largo plazo, tanto a escala nacional como global. El desafío radica entonces en comprender que son las soluciones colectivas el único camino posible y eficaz para afrontar los nuevos desafíos globales.

1.2.6. El marco internacional de promoción de Coherencia de Políticas para el Desarrollo.

Existe un marco internacional de reflexión sobre la promoción de CPD relativamente amplio, que trasciende a las políticas desarrolladas por los estados nacionales. En este marco han participado principalmente tres organizaciones internacionales que, desde diferentes posiciones, han promovido el trabajo por la CPD. Estas son: Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, y la Unión Europea. Además, cabe destacar el trabajo de CONCORD, una organización europea de organizaciones de la sociedad civil. El presente epígrafe se centra en analizar el trabajo práctico que estas instituciones han desarrollado en el marco de la CPD.

1.2.6.1. Naciones Unidas

Durante la década de los noventa, Naciones Unidas ha construido una agenda comprehensiva que trasciende la esfera de la AOD y abarca diferentes ámbitos de trabajo que tienen un especial impacto en la promoción del desarrollo global, equitativo y sostenible. Prueba de ello son las diferentes conferencias mundiales que, durante la década de los noventa, han erigido una vasta y diversa agenda que aborda -entre otros- los temas medioambientales, de derechos humanos y de género como ejes transversales en la definición de cualquier política pública (Ashoff, 2005).

Una de las aportaciones aportes más significativas –aunque fallida- de las NN.UU. al debate sobre la agenda de la CPD es la inclusión del objetivo 8 de los ODM que pretende fomentar una alianza global para el desarrollo y modificar las políticas y programas de los países ricos. Los propios ODM, más allá de sus claras limitaciones como expresión de una agenda de desarrollo centrada en la pobreza extrema, representan un reconocimiento de la dimensión transnacional del desarrollo, asumiendo que ciertos ámbitos de lucha contra la pobreza deben ser una responsabilidad compartida por la comunidad internacional en su conjunto. Desde esta perspectiva, los países asumen ciertos “mínimos de dignidad humana” que se consideran irrenunciables, redefiniéndose una incipiente carta de ciudadanía asociada a las personas, para transitar de un sistema de ayuda basado en la identificación de necesidades a un sistema global que debe estar basado en derechos (Alonso, 2005).

Cuadro 2. Cumbres de Naciones Unidas 1990-2000

Cumbre/Conferencia	Año	Lugar
Conferencia Mundial sobre la Infancia	1990	Nueva York
Conferencia Mundial sobre Educación Para Todos	1990	Jomtien
Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo	1992	Río de Janeiro
Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos	1993	Viena
Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo	1994	El Cairo
Cumbre Mundial para el Desarrollo Social	1995	Copenhague
Conferencia Mundial sobre Mujer	1995	Beijing
Conferencia sobre Asentamientos Humanos	1996	Estambul
Cumbre Mundial sobre Alimentación	1996	Roma
Cumbre Río + 5	1997	Nueva York
Cumbre Social + 5	2000	Ginebra
Cumbre del Milenio	2000	Nueva York

Fuente: *Naciones Unidas*

A partir de la Declaración del Milenio, diversas iniciativas de Naciones Unidas han abordado aspectos relacionados con la CPD. En las Conferencias sobre Financiación del Desarrollo (Monterrey 2002, Doha 2008), se planteó la necesidad de abordar un enfoque integral orientado a concertar medidas conjuntas y coherentes en cada uno de los ámbitos económicos que se encuentran interrelacionados, como el comercio, la deuda, y la movilización de recursos nacionales e internacionales. Sin embargo, y como ya se ha planteado anteriormente, la característica más acusada de los diversos foros sobre cooperación celebrados durante la primera década del siglo XXI fue la escasa coherencia de las diferentes dinámicas impulsadas.

Dentro del ámbito de las NN. UU., los Foros de Cooperación al Desarrollo del ECOSOC -que se llevan a cabo cada dos años, 2008-2010-2012- poseen el mandato de examinar en profundidad las tendencias en el ámbito de la cooperación internacional así como los progresos en la promoción de una mayor CPD entre donantes y receptores⁷. Por último, la necesidad de avanzar hacia una mayor CPD se encuentra también presente en diversos documentos que ha elaborado Naciones Unidas de cara a la configuración de la agenda post 2015. Así, la Declaración de Río+20 sostiene que es necesario

⁷ Información obtenida del portal Web del ECOSOC, <http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/develop.shtml>. Fecha de consulta: 10/06/2014

avanzar en una mayor CPD en todos los niveles de la administración pública (Naciones Unidas, 2012: 3) mientras que el documento elaborado por el Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015 plantea que ha llegado el momento de que la comunidad internacional incorpore un compromiso global que trascienda la cooperación, y asuma responsabilidades amplias en ámbitos como el cambio climático, la promoción de un sistema comercial libre y justo, la transferencia de la tecnología y la promoción de la estabilidad financiera (Naciones Unidas, 2013: 7).

1.2.6.2. La OCDE y el Comité de Ayuda al Desarrollo

Como se ha apuntado en el apartado 1.2.1., la OCDE y el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) fueron los organismos internacionales donde se planteó inicialmente el debate sobre la promoción de la CPD. El trabajo de este organismo en CPD se ha reflejado, principalmente, en tres ámbitos que se encuentran relacionados: una serie de declaraciones oficiales de los ministros de los Estados miembros y del Consejo de la OCDE, una amplia línea de investigación en el ámbito de la coherencia, y diversos seminarios y encuentros con expertos y puntos focales en este campo.

El ya mencionado documento *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, estipuló que era necesario promover la coherencia entre las políticas de ayuda y el resto de políticas de los países ricos que con posibles impactos negativos sobre los países en desarrollo (OCDE, 1996: 2). Con posterioridad, diversos documentos y estrategias han dado cuenta de la importancia que –al menos formalmente- ha brindado la OCDE a la CPD en la promoción del desarrollo global (OCDE, 2005; OCDE, 2008; OCDE, 2009; OCDE, 2010; OCDE, 2011)

Además, en el terreno del trabajo práctico, cabe mencionar al CAD, que ha venido realizando un análisis crítico de las políticas y programas de cooperación de sus países miembros. Se trata de un examen llamado *Peer Review* (revisión entre pares), elaborado cada cuatro años por un equipo de técnicos de dos países miembros del CAD y que, desde 1997, ha venido incluyendo un apartado sobre la práctica de los países donantes en materia de CPD.

A lo largo de las dos últimas décadas, el discurso de la OECD sobre el tema se ha venido basando en tres elementos principales: en primer lugar, la promoción de la PCD era entendida por una parte como la reducción de políticas dañinas para otros países, así como la búsqueda de sinergias entre la política de ayuda y el resto de políticas públicas; en segundo lugar, la responsabilidad de la promoción de la agenda de la PCD recaía principalmente en los países ricos, especialmente en los estados miembros de la OECD; y, en tercer lugar, se priorizaban las políticas económicas, aunque paulatinamente fueron integrándose nuevos temas de índole diversa, como las migraciones, el medioambiente o la seguridad alimentaria.

Sin embargo, este enfoque parece estar variando en los últimos tiempos, de la mano de diversos factores: los cambios planteados en la agenda de eficacia de la ayuda; la

incorporación de nuevos actores y la propuesta de la *Global Partnership for Effective Development Cooperation (GPEDC)*; y las propuestas de nuevos y más variados instrumentos orientados a la financiación del desarrollo. En esa línea se sitúan algunas de las reflexiones contenidas en el documento *Policy coherence for inclusive and sustainable development* (OECD, 2013), en el que se plantea un nuevo marco interpretativo para la PCD, cuyos principales aspectos son la promoción de la PCD como responsabilidad de la comunidad internacional en su conjunto -y no solo de los países miembros de la OCDE- debiendo participar en ella tanto los países desarrollados como los países emergentes y en desarrollo; la ampliación del enfoque, que pasa de estar centrado en reducir daños e incoherencias (*do no harm*) a una aproximación más amplia orientada a crear escenarios “ganar-ganar” para todos los actores involucrados; la necesidad de superar las políticas sectoriales, apostando por un enfoque más transversal, acorde con el carácter multidimensional de los desafíos en presencia; y la recomendación de impulsar un marco global en el que puedan alcanzarse objetivos comunes. Posteriormente, un nuevo documento de esta organización ha vinculado la nueva aproximación a la PCD con las discusiones sobre la Agenda post-2015 y la necesidad de que la misma sea universal, transformadora e integral, lo que obligaría a un elevado grado de coherencia en múltiples y complementarios niveles (OECD, 2014).

1.2.6.3. La Unión Europea

En lo que respecta a la CPD, la UE ha asumido importantes compromisos que datan del Tratado de Maastricht de 1992. Así, en el artículo 130v se especifica que toda la política europea debe tener en cuenta los objetivos de desarrollo: “La Comunidad tendrá en cuenta los objetivos contemplados en el artículo 130u (de cooperación al desarrollo) en las políticas que aplique y que puedan afectar a los países en desarrollo”.

Además, el *Consenso Europeo sobre Desarrollo* (2005) establece que es necesario integrar la agenda de la CPD en tres niveles de decisión: en los Estados miembros, impulsando una mejora en las prácticas y las políticas orientadas al ámbito de la CPD; en el Consejo, promoviendo una integración efectiva de aspectos relacionados con el desarrollo en los trabajos de los grupos sectoriales; y en la Comisión, mediante el análisis de los impactos de las políticas desde la perspectiva de desarrollo (Comisión Europea, 2005).

En 2007, el Tratado de Lisboa reafirmó la relevancia del trabajo por el desarrollo en la política exterior europea. Así, el artículo 208 dispone que todas las políticas de la UE deben apoyar el desarrollo de los países más pobres o, al menos, no entrar en conflicto con los objetivos centrados en la erradicación de la pobreza. Asimismo, en el apartado referido a la acción exterior (Artículo 10a y 10b) se establece que las actuaciones en política exterior deberán basarse, entre otros, en valores como la democracia, el Estado de derecho y la universalidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (Unión Europea, 2007a).

En 2010 se elaboró el Libro Verde *Política de desarrollo de la UE en apoyo del crecimiento integrador y el desarrollo sostenible. Mejorar el impacto de la política de*

desarrollo de la UE. En este documento se reconoce que la AOD, por sí sola, nunca logrará terminar con la pobreza que afecta a millones de personas en el mundo. Por tanto, se plantea la necesidad de desarrollar políticas globales coherentes orientadas al crecimiento inclusivo y sostenible (Unión Europea, 2010)⁸.

Además de los compromisos asumidos en los documentos oficiales, la Comisión inició un programa de trabajo concreto en este ámbito. En 2005, se acordó aplicar una agenda de CPD en doce áreas que pudieran acelerar la promoción del desarrollo y la consecución de los ODM. Se propuso, así, realizar informes bienales analizando el avance en CPD en los distintos niveles de las instituciones europeas y nacionales. Los informes son elaborados por la Comisión Europea y la metodología se basa en un extenso cuestionario que se envía a cada Estado miembro. Hasta el momento, se han realizado cuatro informes sobre el avance de la CPD en los países y un estudio independiente —desarrollado en 2012— sobre el impacto de la política de biocombustibles en los procesos de desarrollo de los países del Sur⁹.

El último Informe de 2013 elaborado por la Comisión parte de una visión extraordinariamente optimista sobre el trabajo en CPD. Se afirma que la UE ha realizado grandes avances en esta agenda —tanto a escala comunitaria como nacional— lo que la ha colocado en una posición de líder mundial en la integración del principio de CPD en el diseño e implementación de políticas públicas (Comisión Europea, 2013a). Además, se destacan los avances de los estados nacionales en la implementación de esta agenda así como la mejora en el diálogo con los países socios.

Ahora bien, más allá de los indiscutibles avances de la UE en el plano discursivo, el trabajo en la promoción del desarrollo debe ser valorado en función de las acciones reales que desarrollen los estados e instituciones así como las consecuencias de la implementación de estas políticas para los derechos humanos de la ciudadanía cosmopolita. En este sentido, las políticas europeas desarrolladas en el último lustro no solo han tenido algunas consecuencias manifiestamente negativas para otros países y personas, sino que han precarizado de manera notable las condiciones de vida de una parte importante de la población que vive en Europa. Por tanto, parece existir una

⁸ Cabe destacar que *el Libro Verde* otorga una relevancia central a la promoción del crecimiento inclusivo como eje del desarrollo. Este concepto de desarrollo relacionado directamente con el crecimiento ha sido cuestionado por diversas organizaciones y representantes de la sociedad civil sobre todo si se toman en cuenta las políticas de austeridad promovidas desde Europa que sitúan en el centro de los análisis algunas magnitudes macroeconómicas, considerándolas al margen de consideraciones de carácter político o social. De acuerdo a la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción del Desarrollo (ALOP) el informe se centra de manera prioritaria en la promoción del crecimiento económico como un fin en sí mismo (ALOP, 2011). En la misma línea, otro análisis del CIFCA cuestiona los paradigmas en que se basa el documento, en especial el supuesto de que la liberalización del comercio y la inversión van a generar crecimiento económico y que, a su vez, este crecimiento reducirá la pobreza (CIFCA, 2011).

⁹ La conclusión general de este trabajo es que las políticas europeas de biocombustibles están teniendo un importante impacto negativo sobre el acceso a los recursos naturales, como la tierra y el agua para las personas más pobres del planeta (Diop et al, 2013).

brecha más que significativa entre los compromisos políticos en CPD asumidos por las instituciones comunitarias y los Estados miembros, y las acciones reales encaminadas a promover (o limitar) una mayor CPD en ambos niveles (comunitario y nacional) (Millán, 2014a).

1.2.6.4. El trabajo de CONCORD en el ámbito europeo

La Confederación Europea de ONG para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria, CONCORD, posee 22 asociaciones nacionales y 19 redes internacionales que representan a más de 1.800 ONG. El trabajo de CONCORD en el ámbito de la CPD es de diversa índole y se realizan periódicamente reuniones, seminarios y conferencias para dar a conocer y analizar la importancia de promover la misma desde la perspectiva de la sociedad civil. Adicionalmente, se lleva a cabo un trabajo sistemático de cabildeo con representantes permanentes de la UE en Bruselas, el Parlamento Europeo y el grupo de trabajo de la UE en CPD. En el ámbito de los diferentes países, las ONGD pertenecientes a CONCORD están trabajando para mejorar su capacidad de promoción de coherencia en los Estados miembros.

Además, esta confederación ha establecido un grupo de trabajo específico en temas de CPD a escala europea que funciona desde 2007. Este grupo ha elaborado tres informes sobre CPD, *Spotlight on Policy Coherence*, los cuales analizan las políticas de la UE y su impacto en el desarrollo. El informe que ha realizado CONCORD a escala europea está inspirado en el Barómetro de Coherencia que se elabora bienalmente en Suecia. Se trata de un informe que una coalición de ONGD ha desarrollado con el objeto de contrastar los logros del gobierno en materia de coherencia.

El primer informe *Spotlight* fue preparado por una coalición de ONGD que trabajan en diferentes ámbitos del desarrollo. Este estudio fue publicado en 2009 siguiendo el segundo Informe bienal de la UE sobre la CPD. El mismo se centró en la interrelación de las políticas de la UE en cinco áreas fundamentales para los países en desarrollo: cambio climático, comercio, agricultura, migraciones y finanzas. Asimismo, gracias al trabajo de las ONGD nacionales, se analizó la CPD en cuatro Estados miembros: Bélgica, República Checa, Suecia y Holanda (CONCORD, 2009). Este estudio partía de la premisa de que la CPD consiste en garantizar que los efectos externos de otras políticas de la UE no vayan en detrimento de los fines y objetivos de la cooperación para el desarrollo. Asimismo, se establece que los obstáculos más destacables en materia de CPD responden a que, en diversas ocasiones, los objetivos de desarrollo se han subordinado a otros intereses económicos y políticos de la UE. En él se criticaba el enfoque restrictivo a la hora de analizar las doce áreas prioritarias definidas por la UE, al margen de las posibilidades de interrelación entre ámbitos y políticas. Por último, se proponían sugerencias específicas para cada una de las áreas examinadas así como recomendaciones generales para avanzar en CPD en el seno de la UE (CONCORD, 2009).

El segundo informe, publicado en noviembre de 2011, partía de la base de que la UE y sus Estados miembros se enfrentan a los principales retos económicos en respuesta a la crisis financiera y los problemas de la eurozona. Dentro de este contexto, una

importante parte de la población del mundo en desarrollo se ve afectada por crisis sistemáticas que suponen desafíos globales como son la inseguridad alimentaria y el cambio climático. La UE sigue siendo un importante actor global que, a través del Tratado de Lisboa, se ha comprometido a erradicar la pobreza en los países en desarrollo. En tiempos de crisis global la cooperación y la coherencia para el desarrollo se vuelven fundamentales no solo por razones de solidaridad, sino principalmente por motivos de estabilidad económica y social, construcción de la paz y preservación de la biodiversidad. En un mundo interconectado, la mejora de la calidad de vida de los pobres es de interés también para la propia UE (CONCORD, 2011). Sobre este fundamento doctrinal el informe se organizaba en cinco capítulos: un apartado sobre el marco institucional de la UE y cuatro capítulos temáticos centrados en las áreas de políticas relativas a la seguridad alimentaria, los recursos naturales, la seguridad humana y la migración.

Por último, el informe elaborado en 2013, *Spotlight on EU Policy Coherence for Development the real life impact on the poor* se centra en analizar las consecuencias de las políticas europeas en la vida real de algunas de las personas más pobres del planeta. Para ello, presenta cuatro casos de estudio donde la vida de las personas se ha precarizado de manera fundamental como consecuencia de las políticas de la UE (CONCORD, 2013).

1.2.7. El debate sobre indicadores de Coherencia de Políticas al Desarrollo

Como se ha explicado, abordar un análisis sobre el concepto de CPD implica, necesariamente, el estudio de un ámbito complejo y multidimensional. Complejo, porque desde la perspectiva gubernamental la coherencia debería aludir a la necesaria consistencia entre valores e intereses de todos los niveles de un sistema de gobierno; y multidimensional, porque esta práctica supondría evaluar todas las áreas de acción pública, las posibles sinergias o contradicciones entre ellas, y la incidencia del conjunto de estas políticas en la ampliación (o reducción) de las posibilidades de desarrollo. En consonancia con la complejidad del objeto de estudio, resulta ciertamente difícil avanzar en la construcción de indicadores de CPD. En la actualidad, la metodología respecto a estas cuestiones permanece en un estado preliminar y aún no se ha definido ni consensuado un conjunto de posibles criterios, métodos e instrumentos que den cuenta de este enfoque (OCDE, 2012).

Quizás, el avance más importante en este campo radica en el Índice de Compromiso con el Desarrollo que, por primera vez, pretende establecer un ranking entre los países ricos en lo relativo a la coherencia entre algunas variables relacionadas con sus políticas de cooperación para el desarrollo (Sianes, 2014). Se trata de una herramienta que, desde 2003, es elaborada por el *Center for Global Development* y se orienta a ponderar siete políticas públicas de los países ricos: AOD, migraciones, comercio, medioambiente, inversión, seguridad y tecnología. Varios autores han considerado este índice como un verdadero indicador de CPD (Sianes et al., 2013; Carbone, 2009; Knack et al., 2010).

Sin embargo, se trata de un indicador que presenta algunos inconvenientes que se relacionan principalmente con el hecho de que analiza el diseño de políticas y no las consecuencias de las mismas para los países en desarrollo (Sawada et al., 2004). Además, la metodología que lleva a la elección de estas políticas así como su ponderación ha sido un tema cuestionado por algunos autores (Picciotto, 2004; Zhou et al., 2010). Por ejemplo, este índice deja de lado todos los ámbitos relacionados con la formación de una ciudadanía más crítica y comprometida —elemento fundamental en la promoción de la CPD— como la educación formal e informal, la actuación de las organizaciones de la sociedad civil, o las demandas sociales relacionadas con un mayor respeto por los derechos humanos. Por último, teniendo en cuenta los cambios del proceso de globalización quizá sea necesario desarrollar un enfoque más integral que afecte a diversas políticas e integre a más países en su análisis.

Otro de los trabajos más destacados en este aspecto, lo ha realizado el *Center for Development Policy Management* que postula la necesidad de utilizar un enfoque que incorpore una serie de compromisos sobre CPD en el marco de la agenda post 2015 (King et al., 2012). Además, el documento especifica que es necesario realizar esfuerzos para evitar que un índice de CPD se centre exclusivamente en cuestiones técnicas sino que es necesario incorporar una dimensión política, aunque esta no sea medible (King et al., 2012).

Por último, la Plataforma 2015 y más está trabajando en la configuración de un índice de CPD, que atienda a la multidimensionalidad de este fenómeno, proporcione valoraciones eficaces de las políticas (de cada una y del conjunto de las mismas) e incorpore tanto factores objetivos como las percepciones y expectativas de los agentes clave en los procesos de toma de decisiones públicas (Martínez, 2013).

En síntesis, la construcción de un índice de CPD es una tarea de indudable complejidad que requiere la definición de una metodología que aún no se ha consensuado en la comunidad internacional. En este marco, algunos autores consideran que la elaboración del Índice de Compromiso con el Desarrollo constituye el ejercicio más aproximado a la construcción de un índice de CPD. Sin embargo, se trata de un indicador parcial que no contempla todas las políticas con impacto en desarrollo ni incorpora al análisis a todos los países con capacidad de influencia en el sistema internacional. Apuntaremos finalmente que, en el caso que nos ocupa, a las críticas y limitaciones ya señaladas se añade el problema de la especificidad de los ámbitos y las entidades subestatales, que carecen de competencias en algunas de las cuestiones consideradas en la elaboración de dicho índice.

1.2.8. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y los actores no gubernamentales (ONGD y empresas)

Pese a que la CPD es, en primera instancia, una responsabilidad de los gobiernos y de las administraciones públicas, la misma no es ajena al papel que desempeñan algunos actores no gubernamentales. Por ello, en este apartado, trataremos brevemente esta

cuestión, centrando la atención en dos tipos de entidades: las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), y las empresas que trabajan en el ámbito internacional.

1.2.8.1. Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD)

En los diversos estudios sobre CPD, que se han desarrollado tanto desde organismos internacionales como desde diversos ámbitos académicos, se ha destacado sistemáticamente el importante papel que tienen las ONGD en el trabajo por la coherencia. De acuerdo a estos documentos, la labor de estas organizaciones es el motor fundamental en la incidencia, la sensibilización y la movilización política (OCDE, 2008; Alonso et al., 2010). El trabajo de las ONGD en estos ámbitos ha impulsado un mayor compromiso de la opinión pública hacia los temas relacionados con el desarrollo promoviendo logros específicos en el trabajo por la coherencia.

Desde esta perspectiva, dos son los ámbitos principales de acción en los que las ONGD parecen estar llamadas a asumir un rol prioritario para la promoción de los derechos de la ciudadanía global, especialmente de los países en desarrollo.

En primer lugar, el trabajo de incidencia política. En el ámbito de la CPD, la incidencia política es el trabajo sistemático y sostenido orientado al diseño, planificación, puesta en práctica y seguimiento de acciones encaminadas a generar cambios políticos en los programas, actitudes y prácticas de los países (Water Aid, 2007). La incidencia política también contempla el trabajo fundamental de supervisión, denuncia, análisis, seguimiento de políticas y propuestas para la construcción de una acción pública coherente con el desarrollo. La incidencia política puede adoptar diversas formas, desde la organización de campañas mediáticas de sensibilización y denuncia hasta la interlocución directa con dirigentes políticos y personalidades influyentes en el ámbito en que se está trabajando (Water Aid, 2007). Este trabajo debe ser llevado a cabo tanto con la ciudadanía de los países donantes como con la sociedad civil de los países receptores, involucrando a las comunidades de base y a las personas afectadas directamente por prácticas nocivas para el desarrollo. La labor política de apoyo a las comunidades de base genera redes transnacionales de incidencia y promueve la creación de espacios de empoderamiento y autonomía para las poblaciones del Sur. De esta manera, se mejora la capacidad de impacto y eficacia de las acciones y se imprime credibilidad a las acciones de incidencia (Water Aid, 2007).

El segundo ámbito fundamental e ineludible en el trabajo por la CPD es la puesta en práctica de iniciativas sostenidas de educación para el desarrollo y sensibilización, actividad que radica en el trabajo que las instituciones educativas realizan en las aulas pero también en los espacios educativos no formales, cuyo fin último es incidir en los valores y actitudes personales y colectivas para generar una ciudadanía crítica. En este sentido, la educación para el desarrollo se entiende por parte de la Coordinadora de ONGD de Euskadi, como un proceso orientado a *“generar conciencias críticas, hacer a cada persona responsable y activa (comprometida), a fin de construir una nueva sociedad civil, tanto en el Norte como en el Sur (...)”* (Coordinadora de ONGD de

Euskadi, s.f.). Se trata de un proceso cognitivo que pretende proporcionar criterios analíticos para entender las desigualdades internacionales, promover una conciencia de ciudadanía global y fomentar el compromiso en la acción participativa (Mesa, 2001). Estos dos ámbitos de trabajo se relacionan directamente con una acción más estratégica y eficaz orientada a la promoción de cambios estructurales en las dinámicas globales. Se trata, pues, de una tarea ineludible en el trabajo por la CPD debido a que, como se ha explicado, este objetivo supone trascender los programas de cooperación para promover un compromiso integral y global por el desarrollo.

Si bien las ONGD no son los únicos actores que trabajan en el campo de la cooperación al desarrollo, su rol en el impulso de la CPD adquiere una especial relevancia como consecuencia de su trayectoria y experiencia. Varias son las razones que avalan esta afirmación. En primer lugar, es preciso tener en cuenta que las ONGD son actores que trabajan en ámbitos específicos del desarrollo y cooperación y poseen una experiencia de largo recorrido sobre las diferentes problemáticas abordadas en las intervenciones en estos campos. De ahí que estas organizaciones puedan aportar una visión crítica, compleja, analítica y fundada en un trabajo sistemático con las poblaciones locales sobre las problemáticas de los países empobrecidos.

En segundo lugar, las ONGD canalizan la preocupación y el compromiso de múltiples sectores de la sociedad sobre los temas del desarrollo, las desigualdades y la vulneración sistemática de derechos para gran parte de la población del planeta, expresando muchas de las reivindicaciones sociales de diversos colectivos y personas que promueven la construcción de un mundo más equitativo y sostenible.

En tercer lugar, es necesario considerar la capacidad mostrada en bastantes momentos para transmitir mensajes —tanto a partir de canales propios como a través de los medios de comunicación— a la ciudadanía, lo que resulta de gran importancia para el trabajo de supervisión, vigilancia y denuncia relacionado con la CPD. En este sentido cabe señalar que la crítica de prácticas incoherentes o contraria a los objetivos de desarrollo no se ha restringido a las políticas gubernamentales, habiéndose dirigido también a la actuación de las empresas privadas transnacionales. Esta potencialidad se ve fortalecida por la legitimidad que hasta el momento ha venido acompañando a la labor de las ONGD, como instituciones mejor valoradas por la sociedad.

Finalmente, las ONGD han fortalecido los vínculos entre la sociedad civil del Norte y del Sur, promoviendo el tejido asociativo local y transnacional, siendo esta una dimensión fundamental en el trabajo por la CPD. Un ejemplo de este trabajo es el movimiento del comercio justo, que pretende establecer relaciones comerciales internacionales justas e igualitarias con condiciones dignas de trabajo para los habitantes de los países empobrecidos (Coordinadora de ONGD de España, 2008).

Por todo ello, y si bien existen otros colectivos sociales cuya labor es muy importante para el impulso de la CPD, el trabajo de las ONGD en este campo es de especial trascendencia, y su concurso clave para avanzar en el mismo.

1.2.8.2. El rol de las empresas en la Coherencia de Políticas para el Desarrollo

El segundo de los actores no gubernamentales cuya actuación tiene una especial relevancia para el análisis de la CPD son las empresas que trabajan en el ámbito transnacional. Es de sobra conocido que si bien las mismas no son formalmente responsables de las políticas elaboradas por los gobiernos, ejercen habitualmente una significativa labor de presión en defensa de sus intereses, tratando de limitar la capacidad de aquellos para impedir o restringir prácticas contrarias a los derechos humanos, la defensa del medio ambiente, u otras. A la hora de considerar el papel de las empresas en el desarrollo de otros países y su relación con la CPD es preciso tener en cuenta algunos asuntos principales.

En primer lugar, la actuación de las organizaciones empresariales (especialmente las transnacionales) posee un impacto notable en el desarrollo de los países y en el bienestar de las personas. Así, en algunos de los ámbitos mencionados como medioambiente, derechos humanos, fiscalidad o relaciones laborales, la actuación empresarial adquiere una especial importancia en el desarrollo de las capacidades nacionales y la promoción de la cohesión social. Y, si bien muchas actuaciones empresariales se sitúan dentro de la esfera estrictamente privada –por lo que no tendrían que ver con las políticas públicas- existe un espacio de actuación de las empresas que indiscutiblemente remite a la CPD; se trata de aquellas acciones empresariales que se realizan –en mayor o menor medida- con fondos públicos. En este sentido, es preciso recordar que los estados poseen una vasta diversidad de instrumentos orientados a promover la consolidación, el fortalecimiento y la internacionalización de las empresas nacionales. De ahí, que exista la posibilidad de que una parte de los fondos de los que disponen las empresas –ya sea en forma de subvención, exenciones fiscales, bonificaciones, o avales y garantías– sean de origen público.

Como ya se ha subrayado, la promoción del desarrollo y el bienestar de las personas (tanto en el ámbito nacional como transnacional), dependen de la toma en consideración de diversas exigencias en el campo medioambiental, social, político, laboral, de género, etc. La actuación de las empresas no escapa a estas exigencias sino que, por el contrario, resulta fundamental para avanzar o retroceder en términos de bienestar y/o desarrollo. Por ello, resulta incoherente –e incompatible con una política de desarrollo humano y sostenible– que los gobiernos no tomen en consideración las consecuencias que, en este terreno, tienen las prácticas que las empresas de sus países llevan a cabo en distintos lugares. En este sentido, si las acciones empresariales se desarrollan con dinero público, debieran demandarse mecanismos orientados a promover la integración de la perspectiva de desarrollo humano en todas las actividades de las empresas. Desde la perspectiva de impacto en desarrollo, los instrumentos de seguimiento y control del trabajo de las empresas multinacionales en los países en desarrollo se convierten en un asunto de la máxima importancia para la CPD.

El segundo ámbito a considerar, y que también remite a la esfera de la CPD, se relaciona con la actuación de los *lobbies* empresariales y su capacidad de incidencia en los procesos públicos de toma de decisiones. En este sentido —y a pesar de que no todos los estudios sobre CPD abordan este aspecto de la realidad social— para entender los problemas e interferencias que remiten a la acción pública, resulta fundamental la inclusión del estudio de *lobbies*. En otras palabras, si el poder económico tiene capacidad de influencia en el diseño de políticas públicas se corre el riesgo de que las mismas se configuren y articulen de acuerdo a ciertos actores privados y no con objeto de promover los intereses públicos, entre los que se encuentra el desarrollo humano. De ahí la importancia de esta dimensión en los estudios sobre CPD (Millán, 2014b).

En el caso, por ejemplo, de Europa, este hecho es fundamental para entender las dinámicas que afectan a las disposiciones europeas, donde se determina aproximadamente el 75% de las leyes nacionales de los Estados miembros. Si bien se desconoce el número exacto, se calcula que en Bruselas hay entre 15.000 y 25.000 “lobistas” que representan a una cifra cercana de 2.500 *lobbies*. De estos, dos tercios trabajan para defender los intereses empresariales mientras que una cifra menor son representantes de las organizaciones de la sociedad civil¹⁰ y sindicatos (Corporate Europe, 2013).

Cabe destacar, por último, que si bien no existe literatura específica sobre el tema de la CPD y las empresas, si se ha desarrollado cierto trabajo teórico y político a escala internacional sobre la importancia de incorporar a las empresas como actores responsables de desarrollo. Uno de los ámbitos más destacados en esta esfera ha sido la iniciativa *Global Compact de Naciones Unidas*. Se trata de una iniciativa voluntaria, mediante la cual las empresas se comprometen a alinear sus estrategias y operaciones con diez principios universalmente aceptados en cuatro áreas temáticas: derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y anti-corrupción¹¹. En este marco, en 2011, el Consejo de Derechos Humanos adoptó por consenso una serie de principios rectores de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos (Naciones Unidas, 2011). Estos principios fueron el fruto del trabajo del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos, John Ruggie, durante los seis años de su mandato. Aunque no se trate de un instrumento vinculante, los principios rectores constituyen la expresión del consenso internacional existente en esta materia.

¹⁰ Desde el ámbito académico existen diversas conceptualizaciones sobre lo que se entiende por sociedad civil global: desde una visión extremadamente amplia que abarca todas las manifestaciones sociales no estatales, hasta visiones más restrictivas que la identifican con un determinado tipo de dinámicas sociales. A efectos de este trabajo y siguiendo a Ulrich Beck (2004) se entenderá a la sociedad civil como un contrapoder a la influencia del capital que se ubica como una tercera fuerza entre el Estado y el mercado.

¹¹ Para una información más exhaustiva sobre el Global Compact puede consultarse la página Web de Naciones Unidas donde se explica detalladamente esta iniciativa.
<https://www.unglobalcompact.org/Languages/spanish/index.html> (11/09/2013).

Todo lo anterior nos lleva a subrayar la necesidad de incluir el papel de las empresas en los estudios sobre CPD tanto en relación a las actividades de estas con fondos públicos como a la injerencia de los lobbies en los procesos políticos. Esto último, constituye un aspecto básico para entender las interferencias y conflictos que afectan a las políticas públicas y a las posibilidades de desarrollo de la ciudadanía global.

1.2.9. Los ámbitos de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo

Como se ha explicado, el enfoque de CPD —que afecta a la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de toda política pública— ha remitido tradicionalmente a la acción de los gobiernos nacionales. Sin embargo, los procesos de interdependencia y transnacionalización de la actual etapa globalizadora demandan la asunción de un enfoque multinivel que dé respuestas a desafíos del desarrollo que resultan de la interacción de lógicas globales y locales (Martínez, 2012). Por ello, es necesario entender la CPD como un trabajo integral en favor del desarrollo humano y la solidaridad, que necesariamente, debería integrar todos los niveles de la acción política pública (global, regional, nacional y local). En este marco, tres son los niveles principales para promover y analizar el trabajo por la CPD.

En primer lugar, es posible ubicar el trabajo por la CPD en un ámbito “cosmopolita o transnacional” (Millán, 2012). Debido a que la problemática del desarrollo es un fenómeno transnacional que no puede ni debe abordarse solo desde respuestas nacionales y segmentadas no basta (únicamente) con impulsar políticas nacionales coherentes sino que es necesario promover una acción colectiva y global entre los diversos estados. En este sentido, la dimensión transnacional que alude a la necesaria acción colectiva y coordinada orientada al desarrollo es el elemento fundamental para afrontar desafíos y amenazas que escapan al control de los estados y cuestionan la sustentabilidad del sistema en su conjunto.

En este marco, es necesario desarrollar una agenda de investigación orientada a analizar las posiciones y acciones que se adoptan en los organismos multilaterales, siendo fundamentales en esta agenda de investigación los mecanismos orientados a promover una acción concertada. Además, es necesario avanzar en la definición de un espacio analítico y doctrinal para una agenda cosmopolita de la CPD. Por último, sería imprescindible valorar los mecanismos e instancias de diálogo con los países en desarrollo, dado que gran parte de las políticas públicas de los países desarrollados pudieran afectar a los países más pobres.

En segundo lugar, es preciso considerar la CPD en el ámbito estatal la cual alude a la convergencia entre diferentes políticas públicas y las consecuencias de estas sobre el desarrollo. Partiendo de la diferenciación que realiza Di Francesco (2001) —que distingue entre la coherencia como resultado o la coherencia como proceso—, es posible analizar los mecanismos, actores y procesos que se señalan como promotores de CPD (proceso) así como a las consecuencias de las políticas que implementan los estados en el desarrollo humano, global y sustentable (resultado).

Como se ha explicado anteriormente, la mayor parte de los estudios sobre CPD han remitido al análisis de la coherencia en el ámbito nacional y/o estatal. Así, el objeto de estudio de estos análisis ha sido los elementos transversales que afectan a la acción pública de un gobierno, en función del desarrollo humano. Cabe destacar en este sentido que el estudio de los mecanismos, actores y procesos se encuentran contextualizados en un entorno organizacional socialmente construido que rige, estructura, premia y castiga la acción política. Por tanto, resulta fundamental en este punto la toma en consideración de los factores “ideacionales” (Sanahuja, 2007) que afectan al diseño de políticas, es decir, los intereses, valores e identidades que guían a los decisores públicos y que son ineludibles para comprender el posible avance o retroceso en CPD.

Esta última idea es también de aplicación al ámbito local y/o subestatal para el que se ha avanzado menos en lo concerniente a los análisis sobre CPD. En este terreno, es necesario evaluar los espacios competenciales de los gobiernos locales y las limitaciones que estas suponen para la promoción de la CPD. Y, al mismo tiempo, es preciso investigar los mecanismos, actores y procesos que —en este ámbito específico— interfieren directamente en la CPD. Por último, es conveniente estudiar el impacto de algunas políticas públicas subestatales en la promoción del desarrollo doméstico e internacional. En cualquier caso, en el apartado 1.4. se ampliarán algunas cuestiones relacionadas con los análisis sobre CPD en los ámbitos subestatales.

En consecuencia, es preciso señalar que, si bien los estudios sobre CPD han tenido principalmente un enfoque centrado en las políticas de carácter estatal, existen otros ámbitos —incluido el subestatal— que deben ser considerados, asumiendo que la CPD ha de tener un enfoque multinivel que integre los diferentes niveles de la Administración pública.

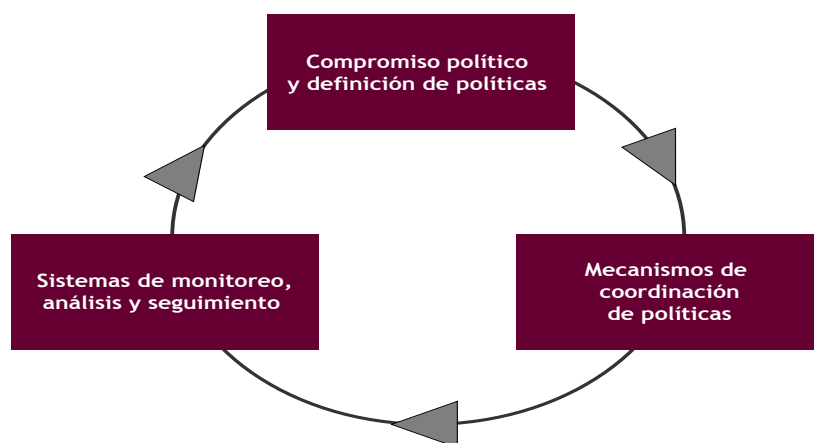
1.2.10. Contextualización, procesos, y límites para el impulso de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo

Para terminar con este repaso a distintos asuntos relacionados con la CPD nos referiremos brevemente a algunos procesos e instrumentos que pueden permitir un avance hacia la misma. Partimos para ello de la necesidad de contextualizar el trabajo a favor de la CPD tomando en consideración dos aspectos principales:

Por una parte es necesario tener en cuenta las dificultades —crecientes— que existen en todos los niveles de gobierno para llevar a cabo una acción pública coherente. Ello tiene que ver con la cada vez mayor complejidad de la realidad económica, social y ambiental, así como con la creciente presencia de intereses contrapuestos entre sectores y actores sociales diversos. Y, por otro lado, es preciso señalar la ya mencionada imposibilidad de alcanzar una coherencia absoluta en el campo de las políticas públicas, como lo es en cualquier otro aspecto de la vida social. La existencia de contradicciones y conflictos es algo insoslayable, por lo que solo desde una perspectiva autoritaria puede plantearse su negación. En ese sentido, se trata de abordar el trabajo en CPD como un proceso de mejora de la acción pública que limite

en lo posible las contradicciones entre las diversas políticas, partiendo de algunas referencias básicas compartidas que han de guiar la acción de gobierno, haciéndola más eficiente y más acorde con los objetivos del desarrollo humano y la sostenibilidad.

Figura 3. Las tres fases de la coherencia de acuerdo a la OCDE



Fuente: Tomado de *OCDE, 2008*

A la hora de abordar estas cuestiones, señalaremos que, de acuerdo a los documentos de la OCDE, el compromiso político, la capacidad de coordinación e implementación de políticas y los sistemas de evaluación son los pilares fundamentales para avanzar hacia una mayor CPD (OCDE, 2008).

La primera fase del ciclo parte de un firme compromiso político de gran escala que, a continuación, supone definir objetivos y políticas en pos de un mayor desarrollo. Como se ha explicado, es la voluntad política el elemento crucial para promover acciones consistentes con la perspectiva de desarrollo.

De esta manera, en esta primera fase es necesario definir una agenda clara de prioridades y objetivos —que deben ser públicos y transparentes— así como identificar posibles incompatibilidades entre políticas (OCDE, 2008). Esta primera fase también implica un intenso trabajo con distintos actores de la sociedad civil —centros de investigación, ONGD y movimientos sociales, entre otros— para crear conciencia y mejorar el compromiso de la ciudadanía con los problemas del desarrollo y la pobreza a largo plazo.

La segunda fase se centra en asentar los mecanismos prácticos para definir la coordinación e implementación de políticas que permitan avanzar hacia una mayor CPD. Se trata de orientar el trabajo para modificar las diferentes políticas de modo que los intereses de desarrollo se encuentren presentes en los procesos de toma de decisiones. Los mecanismos de coordinación deben permitir tanto promover sinergias y complementariedades como resolver los conflictos o contradicciones entre políticas (OCDE, 2008). En esta etapa es necesario el diseño de un sistema de instrumentos

interrelacionados entre sí que afecten a la diversa variedad de políticas e instrumentos gubernamentales. Un enfoque realmente integral no puede alcanzarse a través de instrumentos aislados o puntuales, sino que cada sistema deberá estar adaptado a las capacidades, estructuras administrativas y culturas institucionales que caracterizan a los diferentes países donantes (Millán, 2010). Asimismo, es en esta segunda fase donde cobran especial importancia tanto los mecanismos formales como los mecanismos informales de promoción de CPD. Los mecanismos formales son fundamentales para asentar un sistema de promoción de CPD institucionalizado y asentado, susceptible de ser evaluado y que se pueda mantener en el largo plazo. Asimismo, el trabajo informal es importante para mejorar todo el sistema de coordinación mediante la interlocución regular entre ministerios y departamentos, la mejora de los canales de comunicación y la promoción de una cultura de trabajo en equipo.

De acuerdo a los trabajos de la OCDE (2008), los avances en CPD requieren claridad en las responsabilidades y mandatos que cada uno de los ministerios, departamentos o agencias deben asumir en el trabajo por el desarrollo. En contraposición, la falta de claridad y las responsabilidades difusas (observado, por ejemplo, en el caso español¹²) pueden derivar en ausencia de compromiso con el desarrollo, solapamientos, interferencias e insuficiencia en la rendición de cuentas. Por tanto, es fundamental que el compromiso con la CPD y el trabajo por la consecución de la misma sea asumido claramente por un agente del gobierno –en cualquiera de sus niveles- que tenga jerarquía y mandato suficiente para asumir tan importante tarea.

La tercera fase consiste en el desarrollo de sistemas para realizar el seguimiento, análisis y evaluación de la CPD. Esta fase proporciona un elemento fundamental para la rendición de cuentas y para el seguimiento y la mejora en la formulación de políticas públicas. En lo que respecta a la evaluación y el seguimiento de la CPD, es ineludible avanzar en dos aspectos específicos. Por un lado, establecer mecanismos que permitan valorar la incidencia de las políticas públicas en el desarrollo global, lo que incluye la evaluación también en terreno. Si bien se trata de un ámbito complejo, debido a la diversidad de variantes que habría que incluir en este análisis, parece claro que es importante contar con evidencias que permitan ilustrar de mejor manera las consecuencias de determinadas políticas en las posibilidades de desarrollo de otros pueblos y sociedades. Por otro lado, es también necesario diseñar instrumentos que permitan analizar los mecanismos, actores y procesos puestos en marcha en las administraciones públicas para avanzar en la CPD. En tal sentido, un sistema de transparencia y rendición de cuentas es un elemento indispensable para valorar los procesos internos, extraer lecciones e identificar obstáculos para el avance en esta materia.

Esas tres fases son elementos básicos para el trabajo por la coherencia. Se trata, por tanto, de un modelo cíclico de promoción de la CPD que suministra un marco

¹² Para una información más detallada sobre este tema, véase: *La coherencia de políticas en España: mecanismos, actores y procesos* (Millán et al., 2011)

conceptual útil para diseñar un programa de trabajo en este ámbito, aunque este modelo debe ser adaptado a los contextos específicos de cada gobierno en particular, sea estatal o subestatal.

No obstante, el compromiso general con la coherencia que han asumido progresivamente cada vez más donantes del CAD debe plasmarse luego en objetivos concretos que se conviertan en una hoja de ruta para cada ámbito de actuación gubernamental (Figura 4). Es decir, para avanzar verdaderamente en este campo no basta con un compromiso general y, por ende, abstracto, sino que es necesario definir metas concretas en diversos campos de la acción pública, como podrían ser el comercio, la agricultura, la seguridad o las migraciones, entre otros (Millán, 2010).

Figura 4. Mecanismos en ámbitos específicos de trabajo



Fuente: Tomado de *Millán, 2010*.

1.3. Enfoques y experiencias en el tratamiento de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en algunos países

Como se ha explicado, prácticamente la totalidad de mecanismos de promoción de CPD se han desarrollado en el ámbito estatal. Debido a que la experiencia de algunos donantes es relativamente amplia y diversa, parece necesario mencionar brevemente algunos de estos casos de manera que puedan extraerse de los mismos algunas lecciones a modo de insumo para avanzar en el debate sobre la CPD, incluido el ámbito subestatal.

Comenzaremos señalando que la experiencia de los donantes es heterogénea en tanto los compromisos políticos y mecanismos que cada país ha asumido para promover la CPD dependen de las estructuras de gobierno, mecanismos institucionales y culturas administrativas de cada uno. Estas características, que en algunos casos presentan importantes divergencias, explican, en gran medida, el avance y las limitaciones de los diferentes países en el desarrollo de mecanismos e instrumentos para articular políticas más coherentes orientadas al desarrollo. En tal sentido, tres son las consideraciones generales que se pueden hacer a este respecto.

En primer lugar, en lo que respecta al compromiso político, cabe destacar que, de acuerdo con los estudios de la OCDE, la mayoría de los donantes bilaterales (exceptuando quizás a Grecia, Italia, Portugal y Japón) han asumido un compromiso explícito con la CPD, bien a través de marcos legales o mediante la elaboración de documentos oficiales que explicitan la importancia de avanzar hacia una mayor CPD en las políticas públicas.

En segundo lugar, en comparación con los compromisos adquiridos, los logros en materia de CPD son significativamente modestos. Más allá de algunos casos destacados, como pueden ser Holanda o Suecia, la mayoría de los donantes no han diseñado instrumentos sistémicos e interrelacionados que persigan la promoción de la CPD de manera transversal y que definan responsabilidades y compromisos específicos para ministerios ajenos al ámbito de la cooperación (OCDE, 2008).

Por último, la mayoría de los donantes del CAD carecen de mecanismos sistemáticos de valoración de los progresos en materia de CPD. Esta es una debilidad institucional que limita tanto la propia capacidad de los sistemas nacionales para mejorar los procesos de formulación e instrumentación de políticas como la facultad para valorar la incidencia de las políticas de los países ricos en la promoción (o la restricción) del desarrollo de otros países y personas.

Si bien diversos países han desarrollado modelos de promoción de CPD, como es el caso de Noruega, Austria, Reino Unido o Alemania, a continuación se analizarán tres donantes cuya experiencia resulta significativa en lo que respecta a la promoción de la CPD, aunque por razones diferentes. Por una parte, Suecia se distingue por haber diseñado una *Política Global de Desarrollo* que, en principio, compromete a todas las áreas gubernamentales del gobierno. Holanda, por su parte, ha generado una política focalizada que se basa en el trabajo de la Unidad de Coherencia de Políticas. Por último, España ha desarrollado un modelo muy confuso de promoción de CPD del cual se pueden extraer enseñanzas para entender algunos problemas y complicaciones de esta agenda. Se trata de casos bastante relevantes e ilustrativos, de los que es posible establecer importantes lecciones sobre las ventajas y desafíos que supone el trabajo por la CPD.

1.3.1. Suecia: la política global de desarrollo

El objetivo de la coherencia está presente en la agenda sueca de desarrollo desde los años noventa y es la culminación de un intenso trabajo tanto por parte del gobierno como de la sociedad civil. La *Política Global de Desarrollo*, adoptada por el parlamento en diciembre de 2003, señala que el trabajo por el desarrollo global y sustentable concierne a todas las esferas gubernamentales. En este sentido, todas las políticas suecas (tanto nacionales como internacionales) deberán contribuir a este objetivo. Por tanto, la lucha contra la pobreza no es objeto únicamente de la política de cooperación, sino que constituye un eje transversal que debe permear todas las políticas públicas (Gobierno de Suecia, 2003). Así, el objetivo de la coherencia ha sido asumido como eje central en la *Política Global de Desarrollo*.

La doctrina que sustenta esta política se fundamenta en que en un mundo cada vez más globalizado, donde se acrecientan las interdependencias entre los países, las políticas de un Estado afectan, inevitablemente, a las condiciones de vida de otros pueblos. A partir de este principio, la *Política Global de Desarrollo* se apoya en dos pilares: en primer lugar, el diseño de una agenda que permita mejorar la eficacia de la ayuda; en segundo lugar, la promoción de la coherencia al desarrollo tanto a escala global como doméstica. La instrumentación de esta política debe alinearse, además, con dos enfoques principales: la defensa de los derechos humanos y la promoción de los intereses de los pobres en el desarrollo.

Este enfoque supone -en teoría- que todos los ministerios deben integrar los objetivos de desarrollo en sus políticas. Si una acción ministerial entra en conflicto con los intereses de desarrollo, entonces este ministerio sería el encargado de encontrar una solución alternativa sin perjudicar los intereses de los países más pobres (Gobierno de Suecia, 2003). Desde que se ha introducido la *Política Global de Desarrollo*, el gobierno ha realizado importantes esfuerzos por explicitar que la coherencia es competencia de todas las esferas gubernamentales, más allá de las responsabilidades de los departamentos y agencias de cooperación. La cooperación para el desarrollo ocupa un rol importante asumiendo una actividad continuada de informar a los diferentes ministerios sobre los posibles impactos de sus políticas en los países del Sur. No obstante, el Gobierno sueco ha insistido de manera sistemática en la necesidad de considerar que la coherencia de políticas para el desarrollo es una tarea de todos los ministerios y no solo responsabilidad de la cooperación.

Como se ha sostenido, el compromiso político es el punto de partida fundamental en el desarrollo de estrategias para promover la coherencia. Una de las fortalezas más destacables en el caso de Suecia es que este compromiso ha sido asumido a largo plazo trascendiendo los diferentes períodos legislativos y cambios de gobierno, lo que es congruente con un sistema de trabajo basado en el diálogo y el consenso.

El importante avance doctrinal que supone la estrategia sueca de promoción de CPD con respecto a otros donantes ha sido posible gracias a dos características inherentes a la estructura de gobierno y al sistema de cooperación suecos (Figura 5). La primera refiere a una cultura hacia el consenso que ha permitido poner en práctica procesos de interconsulta necesarios para avanzar hacia políticas más coherentes; en segundo lugar, Suecia cuenta con un sistema de cooperación consolidado que no solo posee capacidad de incidencia en las decisiones colectivas, sino que ha desarrollado un conocimiento técnico relevante para asesorar de forma eficaz a otras dependencias gubernamentales en temas de desarrollo.

Figura 5. Factores promotores de CPD en Suecia



Fuente: Tomado de Millán, 2010.

En contraposición, si bien la *Política Global de Desarrollo* supone un avance doctrinal significativo, se trata no obstante de una apuesta considerablemente ambiciosa que ha generado serios problemas de aplicación. Entre los desafíos más importantes destacan los siguientes:

En primer lugar, aún existe la necesidad de establecer una clara distinción entre coherencia y cooperación. Al parecer, es frecuente entre el funcionariado de otras organizaciones entender que la coherencia es un trabajo que compete únicamente al entorno del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE). Por tanto, el Gobierno sueco ha hecho sistemáticos esfuerzos por explicar que la agenda de la coherencia es responsabilidad de todos los ministerios y agencias gubernamentales, que deben diseñar políticas transversales para avanzar en esta área. Si bien se ha avanzado significativamente en este aspecto, aun existe una importante tendencia a relacionar estos dos ámbitos de trabajo.

En segundo lugar, la progresiva introducción del mandato de coherencia en otros ministerios ha significado también un desafío para el sistema de ayuda en términos de apropiación. Esto se debe a que, en muchas ocasiones, la agenda de desarrollo de estos ministerios puede entrar en conflicto con las prioridades definidas por los países socios para los programas de AOD.

En tercer lugar, la integración de otras agencias públicas en los programas de cooperación podría suponer ciertos retos, principalmente en dos aspectos: por una parte, porque la incorporación de nuevos actores en el sistema de cooperación podría generar problemas de coordinación y armonización, con efectos sobre la eficacia de la ayuda; y por otro lado, porque en la medida en que la incorporación de estos nuevos actores comporta una ampliación de objetivos, se corre el riesgo de que otros intereses puedan minar el propósito del desarrollo. La experiencia sueca nos enseña que el avance en la coherencia supone un camino en dos direcciones. Esto es, al mismo tiempo que el mandato de desarrollo va modificando las políticas de otros actores gubernamentales (como ministerios y agencias estatales), esos mismos actores terminarán influyendo en el propio sistema de cooperación, lo que genera el riesgo de instrumentalización de la política de ayuda. Especialmente en momentos de crisis, esta coherencia de doble dirección puede significar un verdadero desafío para la integración de la perspectiva de desarrollo en la acción pública.

Por último, la evaluación de los programas e instrumentos es una de las mayores debilidades que presenta la Política Global de Desarrollo. Los procesos evaluativos son fundamentales tanto para mejorar las estrategias e instrumentos a favor de la coherencia como para analizar el impacto de las políticas de los países ricos en el desarrollo de otras sociedades. En tal sentido, a pesar de que existe un informe bienal al parlamento acerca del avance de la *Política Global de Desarrollo*, no se observan mecanismos independientes de evaluación, salvo el caso del Barómetro de Coherencia o *Shadow Report*, que es un trabajo fundamental de las ONGD suecas.

Por tanto, si bien Suecia presenta una estrategia sistemática de promoción de CPD que la convierte en uno de los donantes más avanzados en este aspecto, aun existe una importante brecha entre los compromisos asumidos en el ámbito doctrinal y las acciones reales encaminadas a promover la CPD. No obstante, cabe destacar que esta brecha entre la retórica y la práctica es aún más significativa en buena parte de los donantes del CAD, como podría ser el caso de la UE o de la propia España (Millán, 2011).

1.3.2. Holanda: la focalización como estrategia

Los principios en los que se asienta el interés holandés por la promoción de la CPD se encuentran estrechamente relacionados con el pragmatismo que parece caracterizar la acción pública holandesa tanto en su política exterior como en las estrategias de cooperación para el desarrollo.

Dentro de este contexto, la estrategia para la promoción de la CPD establece que cualquier política pública deberá promover también los intereses de Holanda. Ahora bien, no se trata de un juego de suma cero donde hay que elegir entre el interés del donante o del socio, sino que la estrategia holandesa se asienta sobre la base del *mutuo beneficio*. Así, la propia política de cooperación se sustenta sobre el argumento racional de que promover el desarrollo global beneficia también a Holanda en tanto

que permitirá, a largo plazo, la construcción de un mundo más seguro y con mayores oportunidades comerciales para todos (MAE Holanda, 2009a; 2009b). En consecuencia, en las estrategias de política exterior los objetivos de desarrollo y seguridad se encuentran estrechamente relacionados. La promoción de un entorno favorable para los intereses holandeses deberá asumir un enfoque amplio, donde se integre la visión del desarrollo a todas las acciones que se lleven a cabo. Desde este punto de vista, la coherencia sería un principio necesario para promover el desarrollo de los países más pobres, optimizar los recursos públicos que se orientan a estos objetivos, e incrementar las posibilidades de éxito de la política exterior en su conjunto.

En la actual crisis económica y financiera, el argumento pragmático del *mutuo beneficio* parece convertirse en un argumento eficiente y razonable para generar un mayor apoyo hacia políticas coherentes con el desarrollo global y sustentable. En el caso de Holanda esta base doctrinal no solo se utiliza como fundamento básico de la acción exterior y la política de cooperación, sino como base para generar mayor respaldo por parte del espectro político y de la opinión pública. El pragmatismo no solo está presente en la justificación doctrinal de la promoción de la coherencia, sino que es el rasgo más destacable del enfoque concreto institucional que Holanda ha elegido para promover el desarrollo. En efecto, la visión holandesa prioriza los aspectos concretos sobre los que focalizarse y los mecanismos específicos para hacerlo efectivo, por encima de planteamientos políticos de mayor alcance.

La promoción de la coherencia se centra en Holanda en torno a la Unidad de Coherencia de Políticas, creada en 2002. Directa o indirectamente, la Unidad alimenta, promueve o está implicada en muchos de los mecanismos concretos que funcionan en diferentes ámbitos de la acción del gobierno para promover la coherencia. Cabe citar como ejemplos, la revisión y seguimiento de las propuestas de la Comisión Europea, la dinamización del trabajo entre diversos ministerios, o a la promoción de estudios y seminarios específicos para generar conocimiento sobre ámbitos de desarrollo concretos.

Como fruto del trabajo de la Unidad de Coherencia surgen monográficos realizados por la propia Unidad, documentos estratégicos con otros ministerios, investigaciones encargadas a otros organismos para alimentar el debate doméstico o internacional y también documentos de reflexión y análisis realizados en coordinación con otros donantes. Este enfoque pragmático y focalizado en cuestiones específicas presenta aspectos indudablemente positivos, sobre todo por su capacidad de orientarse hacia resultados tangibles en cuanto a cambios en las políticas. La acción de la Unidad de Coherencia es fundamental, ya que supone un equipo humano dedicado exclusivamente a detectar incoherencias en todas las áreas de la política holandesa.

Asimismo, existen otros mecanismos, cada uno de ellos focalizado en un aspecto concreto y actuando en un determinado ámbito jerárquico. El sistema en su conjunto constituye una tupida red de pequeños dispositivos de detección y corrección de incoherencias, desplegada de forma que cubre la práctica totalidad de las áreas de acción del gobierno en que pueden surgir conflictos con los intereses de los países en

desarrollo. Este conjunto de mecanismos se ha establecido de una forma también pragmática: aprovechando mecanismos ya existentes y creando nuevos instrumentos según modelos habituales dentro de la administración holandesa, como es el caso del equipo humano específicamente dedicado a una cuestión. Cabe destacar que la cultura política holandesa valora mucho la existencia de contrapesos al ejercicio del poder y facilita el diálogo informado entre los actores políticos y sociales, que asumen su parte de la responsabilidad compartida sobre las políticas. La información y el conocimiento son aportados por centros de estudios especializados, así como por numerosos comités externos de asesoramiento al gobierno. La evidencia empírica es conocida no solamente por aquellos con responsabilidad en el diseño de las políticas, sino también por el parlamento, quien cumple la labor de control al gobierno, y por último por los agentes sociales que, por mediación del Consejo económico y social, realizan una aportación muy valorada por la clase política al proceso de toma de decisiones (Aguirre, 2010).

Existen también algunos retos para la promoción de la coherencia en Holanda. En primer lugar, el desarrollo no es un objetivo prioritario para el Gobierno holandés. De acuerdo a las investigaciones realizadas, si surgieran conflictos de intereses entre políticas, posiblemente se priorice lo que se considera el interés nacional holandés sobre la promoción del desarrollo de los países más pobres. Si bien el interés de los países más pobres será escuchado y discutido, resultará difícil que incida de forma relevante en la posición que se adopte finalmente.

En segundo lugar, el pragmatismo y la focalización de la promoción de la coherencia de Holanda presentan algunas debilidades. Desde un punto de vista estratégico, una aproximación tan pragmática facilita la consecución de resultados concretos, pero posiblemente posee un alcance limitado en el medio y largo plazo. La propia articulación del sistema de promoción de la coherencia no promueve esta apropiación de los objetivos de desarrollo por parte de otras áreas del gobierno, ya que la existencia de la Unidad de Coherencia facilita la percepción de que solo cabe preocuparse por dicha cuestión en la medida en que la Unidad lo reclame. Por tanto, una fortaleza indudable de este sistema, como es la de tener un equipo íntegramente dedicado a la coherencia, representa a la vez una debilidad potencial (Aguirre, 2010).

En tercer lugar, Holanda concentra sus avances más relevantes en materia de coherencia en aquellas áreas en que la oposición interna a dichas medidas es menor en términos relativos. Ello debe ser interpretado en primera instancia como un aprovechamiento acertado de las propias capacidades. En el ámbito de la UE, por ejemplo, posiblemente lo más razonable es, efectivamente, que los países que presenten una posición interna más consensuada respecto a la necesidad de eliminar una incoherencia sean los más activos en la promoción de la cuestión en la agenda internacional. Este parece ser el caso de Holanda en ámbitos como la agricultura y el comercio, dado que la incorporación de los países en desarrollo a los mercados mundiales es percibida por el sector agrícola y comercial holandés como una oportunidad para el país y no como una amenaza. Ahora bien, también sería deseable que Holanda avanzase de forma más decidida en aquellos ámbitos en los que existe un

menor grado de sintonía entre sus intereses en clave nacional y los objetivos de desarrollo de los países más pobres. Así ocurre, por ejemplo, con la política migratoria. Se ha creado una Unidad de Migración y Desarrollo, muy activa en la generación de conocimiento respecto a la cuestión y que han diseñado medidas novedosas en este ámbito. Sin embargo, aunque existe la voluntad de limitar y paliar las incoherencias, lo cierto es que estas existen en mayor medida que en los ámbitos de agricultura y comercio.

Por último, la evaluación de los diferentes ámbitos relacionados con la promoción de la CPD es un área que cabe reforzar, algo que por otra parte es común a todos los donantes del CAD. Existen ejercicios de rendición de cuentas, pero no pueden ser considerados evaluaciones y no son realizados externamente. El único ejercicio de evaluación externa se ha llevado a cabo respecto a la Unidad de Coherencia de Políticas, y sería muy positivo que esta práctica se extendiese a otros ámbitos en relación con la coherencia. En especial, sería muy relevante avanzar en la evaluación de los impactos de las políticas holandesas en los países en desarrollo. Por tanto, al igual que en el caso de Suecia, el modelo holandés presenta múltiples fortalezas para avanzar en CPD, así como importantes desafíos que se relacionan con la falta de voluntad política para priorizar los intereses de desarrollo, las posibles limitaciones de un enfoque pragmático y focalizado y la escasa atención que se le da al ámbito de la evaluación (Aguirre, 2010).

1.3.3. España como un no modelo de promoción de Coherencia de Políticas para el Desarrollo

Por último, en lo que respecta a España, se trata de un país significativo para analizar la CPD debido a que presenta más sombras que luces y, por tanto, es interesante para extraer lecciones aprendidas sobre los principales límites, desafíos, complejidades y resistencias en esta esfera.

En lo que respecta al ámbito legislativo, el compromiso político que mantiene España con la coherencia es explícito y ha sido destacado por diferentes estudios internacionales (ECDPM e ICEI, 2007; OCDE, 2008). De hecho, España —junto con Austria— son los únicos donantes que han incorporado el principio de CPD a su marco legislativo. Así, la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, establece en su artículo 4 que los objetivos de desarrollo deben ser contemplados en la formulación de políticas públicas.

Sin embargo, en lo que respecta al ámbito discursivo y doctrinal este ha sido relativamente cambiante dependiendo del ciclo político de los diferentes gobiernos. Si bien desde 2005, los Planes Directores de la Cooperación española (2005-2008; 2009-2012; 2013-2016) han incorporado el principio de CPD, esta incorporación ha sido divergente y asimétrica dependiendo de las diversas visiones sobre lo que significa el trabajo por la CPD. Así, por ejemplo, mientras que el enfoque doctrinal del *III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012)*, implicaba que la coherencia debía

estar orientada al desarrollo humano y suponía un proceso de transversalización en toda la Administración General del Estado (AGE), el *IV Plan Director* (2013-2016) conceptualiza la CPD como un principio que pretende generar sinergias entre las diferentes políticas públicas y los objetivos de desarrollo, *“lo cual lo convierte en un medio complementario para incrementar la eficacia de la ayuda”* (MAEC, 2012:53). Asimismo, el *IV Plan Director* establece que es necesario incorporar el desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza en los procesos de toma de decisión pública *“para defender también nuestros intereses”* (MAEC, 2012: 53).

Bajo este marco analítico, y a la luz de la crisis económica internacional, parece observarse cierta tendencia a entender que las políticas de desarrollo (como puede ser la AOD) deben generar beneficios para el país donante. Se trata de una perspectiva cuestionable en tanto se encuadra dentro de una visión básicamente pragmática que apela a la utilización de los fondos públicos orientados al desarrollo para promover aspiraciones particulares de ciertos grupos de poder —con intereses privados— los cuales acaban incidiendo en los procesos de toma de decisiones. En este sentido, se trata de una visión instrumental, que se encuentra bastante alejada de los consensos internacionales que deberían guiar la práctica de las políticas de desarrollo y la AOD.

Se puede caracterizar a España como un “no modelo” debido a que no parece haberse diseñado un sistema de promoción de CPD adaptado a las características institucionales de este país. Además, durante el período comprendido entre 2004 y 2010, cuando la agenda de la CPD ocupaba cierto papel en los documentos estratégicos españoles, se propusieron diversos mecanismos pero no se especificaron los procesos y canales de interrelación entre los actores, así como las necesarias complementariedades que debieran promoverse. Tampoco se definieron instrumentos de evaluación y seguimiento ni equipos responsables de llevar a cabo las actuaciones orientadas a promover una mayor CPD. Estas deficiencias adquieren mayor relevancia, si cabe, si se considera que no se ha definido un programa de promoción e implementación de CPD que explique y contextualice la metodología y agenda de implantación de la misma (Millán et al., 2012).

Además, la falta de planificación y adaptación del “no” diseño de CPD parece cristalizarse en el hecho de que la mayor parte de los mecanismos previstos en los documentos oficiales no se han puesto finalmente en marcha. Así, entre 2004 y 2010, solo se han puesto en práctica un 25% de los mecanismos previstos en los documentos estratégicos propuestos por la AGE y los que se han llevado a cabo han tenido serios problemas en su implementación (Millán et al., 2012) En este sentido, cabe destacar que existen muy pocos recursos humanos dedicados a la CPD en España, tanto durante el mandato del gobierno socialista como en la actual legislatura del Partido Popular¹³.

¹³ En el primer caso se trataba de una persona con media dedicación, y en el segundo de dos personas con media dedicación.

A la hora de considerar los aspectos más relevantes que pueden explicar la ausencia de avances reales en España en lo relativo a la CPD, existen cuatro cuestiones especialmente significativas (Millán, 2014b):

Lo primero es que, en España, no parece haberse constituido un compromiso político real y sostenido con la CPD. Esta falta de compromiso político real y de base parece explicarse por diversas restricciones políticas y técnicas referidas al trabajo transversal por el desarrollo. La inexistencia de directrices sólidas y consistentes desde el más alto nivel político para que el conjunto de las políticas públicas españolas integren la perspectiva del desarrollo parece denotar la existencia de una percepción devaluada del trabajo por el desarrollo. Además, trascendiendo al gobierno, el poco margen de apoyo a políticas de desarrollo que existía en el parlamento se ha ido debilitando como consecuencia de los cambios en la agenda política derivados de la crisis económica por la que atraviesa España desde 2008 (Iglesia-Caruncho, 2011).

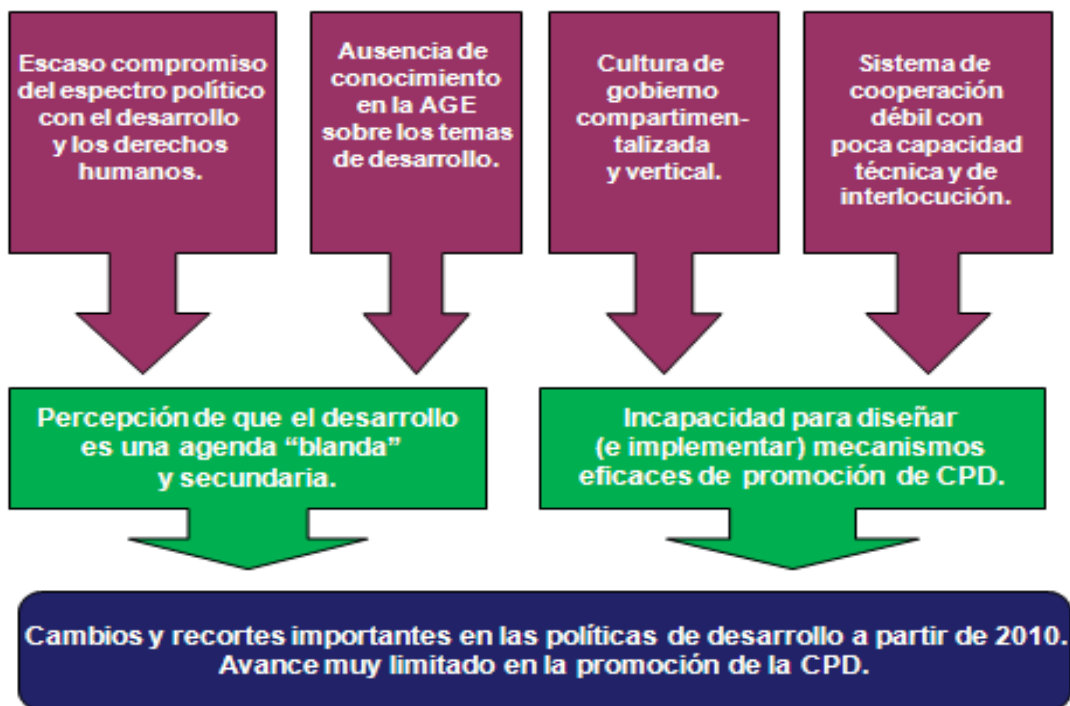
En segundo lugar, la organización pública se desarrolla en un entorno complejo donde participan múltiples actores políticos que responden a una vasta diversidad de intereses y que poseen distintas capacidades de incidencia en los procesos de toma de decisiones; cada ministerio posee una visión diferente sobre lo que debe ser la agenda de desarrollo y lo que es el denominado “interés nacional”. En este marco, la mayor parte de los entes ministeriales conceptualiza a la agenda del desarrollo como un ámbito secundario que no debe interferir con “los intereses nacionales” españoles (Millán et al., 2012). Esta dinámica puede ser observada incluso dentro del propio MAE donde los actores de este ministerio poseen una agenda y perspectiva diferente sobre la prioridad que debe darse al desarrollo humano en la política exterior. Así más allá de los ámbitos relacionados estrictamente con la cooperación, las agendas que se entienden como prioritarias en la acción exterior refieren principalmente a objetivos económicos y de seguridad.

En tercer lugar, la cultura organizacional que parece caracterizar a la administración española es de tipo vertical. Cada ministerio trabaja de manera relativamente independiente en el desarrollo de sus competencias, con limitadas instancias de coordinación y consulta entre las diferentes entidades de la AGE. En tal sentido, la autonomía con que se lleva a cabo la gestión de cada ministerio ha sido un factor decisivo a la hora de explicar las posibles contradicciones o incoherencias en las políticas públicas. Esta cultura de tipo jerárquica y vertical es especialmente perniciosa para la promoción de la CPD, que necesariamente supone instancias de intercambio e interlocución entre los distintos ámbitos gubernamentales (Millán, 2010).

Por último, la evidencia parece demostrar que el problema mayor remite a las percepciones y consideraciones que los actores españoles poseen acerca del desarrollo humano. En España, tradicionalmente parece haberse establecido, en política exterior, una agenda de prioridades donde se diferencia claramente la política “dura” o alta política y la política “blanda” o la baja política. En este contexto de agenda dura, España es una marca que “compite” con otros países y, por tanto, su ciudadanía también se encuentra dentro de dicha dinámica. La apuesta por la “Marca España”

explicita mejor que ninguna otra estrategia esta visión, asumiendo que el sistema internacional es un mercado donde cada “marca” —cada país— debe pujar por atraer la inversión extranjera y la atención de los consumidores internacionales (Millán, 2013). Además, y desde una perspectiva crítica la apuesta por una “marca país” puede ser cuestionable en la medida que las personas no son concebidas como ciudadanas con derechos, sino como consumidoras con acceso a una determinada renta, lo que favorece claramente la promoción y/o consolidación de procesos de mercantilización del espacio público.

Figura 6. Factores limitantes en la promoción de la CPD en España.



Fuente: *Elaboración propia*

En definitiva, las diferentes limitaciones en lo que respecta a la CPD pueden explicarse debido a distintos fenómenos que se relacionan con las resistencias burocráticas, la existencia de lógicas corporativas, la conjunción de diferentes intereses que inciden en los procesos de toma de decisiones, la escasa implementación de mecanismos para promover la CPD, o las debilidades estructurales del sistema de cooperación (Figura 6).

1.4. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y los ámbitos subestatales

Tras haber llevado a cabo un breve repaso de algunas experiencias estatales en materia de CPD abordaremos a continuación el análisis de lo que constituye el objeto de estudio principal de este Informe, que no es otro que la coherencia de políticas para el desarrollo en un ámbito subestatal (en nuestro caso la CAE). Por ello, y pese al insuficiente desarrollo que el estudio de la CPD ha tenido en estos ámbitos, en los siguientes apartados se examinan diversos asuntos que tienen que ver con la misma, y se sintetizan los aspectos más relevantes de los escasos análisis realizados sobre el tema.

1.4.1. La cooperación subestatal: algunas consideraciones sobre la misma

Tal como se ha señalado con anterioridad, la globalización también ha supuesto una nueva configuración de los procesos sociales, políticos, económicos y culturales que afectan a las escalas locales. Así, siendo la globalización un fenómeno extremadamente complejo, las actividades que se llevan a cabo en su seno precisan una organización y un lugar para materializarse, lo que hace que los ámbitos locales tengan un papel fundamental en este proceso. De este modo, la puesta en valor de los actores territoriales en las estrategias de desarrollo ha ido acompañada de una mayor toma de conciencia sobre su potencial papel en la cooperación internacional (Marteles, 2011). En este contexto, la cooperación de base local o descentralizada ha venido a cubrir un espacio importante, en sintonía con las nuevas preocupaciones sobre lo local surgidas en las últimas décadas (Labaien, 2014).

Aunque el concepto de cooperación descentralizada es bastante difícil de precisar y delimitar debido a la diversidad de actores, prácticas, procedimientos y metodologías (Labaien, 2014), en un sentido estricto podría definirse este tipo de cooperación como aquella que es realizada por las administraciones subestatales (gobiernos autónomos, diputaciones, ayuntamientos). Si bien en ocasiones la cooperación descentralizada refiere a las actividades desempeñadas directamente por las administraciones públicas territoriales también incluye el conjunto de proyectos y programas impulsados o financiados por ellas, con independencia de quien las lleve a cabo (Labaien, 2014).

Teniendo en cuenta estos elementos varias son las potencialidades de este tipo de cooperación para la promoción del desarrollo global:

En primer lugar, diversos estudios plantean que la cooperación descentralizada opera sin los condicionamientos geopolíticos, diplomáticos, comerciales, o económicos que han incidido en los programas de cooperación al desarrollo (Euskal Fondoa, 2006; Ruiz Seisdedos, 2008). Esto supondría que, en la práctica, los programas de cooperación descentralizada son menos permeables a la instrumentalización de políticas de AOD que lo que tradicionalmente han sido los flujos canalizados por los donantes bilaterales. No obstante, este aspecto se ve matizado por el hecho de que otros estudios recientes sobre este tipo de cooperación, especialmente en España, explican que, en ocasiones,

estos programas se han utilizado para promover una mayor proyección internacional de los gobiernos locales (Ruiz Seisdedos, 2006; Martínez y Sanahuja, 2012).

En segundo lugar, se presupone que al ser los gobiernos locales entidades más próximas a los territorios, estos gobiernos serán más capaces de superar la lógica dicotómica donante-receptor para establecer relaciones más horizontales y asociativas con los actores de los países en desarrollo con los que trabajan (Unceta et al., 2011).

En tercer lugar, una importante potencialidad de estos actores radica en la cercanía que estos tienen con la ciudadanía lo que permite favorecer una mayor participación de la sociedad civil en el diseño e implementación de las políticas de cooperación reflejando con más facilidad las distintas preocupaciones sociales (Martínez y Sanahuja, 2009; Unceta et al., 2013; Labaien, 2014).

En cuarto lugar, se mencionan las fortalezas de las capacidades técnicas y humanas que están presentes en el territorio y que permiten un mejor conocimiento de los problemas relacionados con el desarrollo local (Martínez y Sanahuja, 2009). Además, se trata de actores que se encuentran en una situación privilegiada para apoyar los procesos de descentralización y el fortalecimiento institucional local de los países en desarrollo (Martínez y Sanahuja, 2009; Gutierrez, Villena y Malagón, 2012; Unceta et al., 2013; Labaien, 2014).

Por último, es necesario destacar las potencialidades que tienen estos actores en la construcción de una ciudadanía crítica y comprometida con los problemas del desarrollo. Así, los programas de sensibilización y educación para el desarrollo son elementos fundamentales para concientizar a la opinión pública acerca de la importancia de entender la solidaridad internacional como una dimensión obligada de cualquier política pública (local, nacional o internacional) (Gutierrez, Villena y Malagón, 2012; Unceta et al, 2013; Labaien, 2014).

En suma, los gobiernos locales se encuentran en una situación privilegiada para participar activamente en las actividades de cooperación, poniendo sus recursos al servicio de la misma, impulsando el desarrollo local en sus diferentes vertientes y ayudando a fortalecer las instituciones y organizaciones encargadas de llevar a cabo los programas de desarrollo en otros países y territorios (Unceta et al., 2013).

1.4.2 Principales desafíos y limitaciones en la cooperación descentralizada

Más allá de sus importantes potencialidades, la cooperación descentralizada también se enfrenta a desafíos y limitaciones.

En primer lugar, diversos estudios destacan la multiplicidad de actores de este tipo de cooperación lo que podría generar fragmentaciones, solapamientos, duplicidades y problemas en la propia eficacia de la ayuda. Sin embargo cabe destacar que no se trata de una carencia propia de la cooperación descentralizada, sino que, la proliferación de

actores parece ser una característica propia del sistema de cooperación en conjunto, tanto en el ámbito multilateral como bilateral (Martínez y Sanahuja, 2009).

En segundo lugar, se ha señalado la dificultad que en el ámbito descentralizado suele observarse para generar estructuras sólidas y eficaces de gestión de la cooperación al desarrollo, elemento que, en algunas ocasiones, se relaciona con el limitado tamaño de algunas administraciones locales. No obstante, como señala Labaien (2014), dada la importante diversidad de sistemas y programas que se acogen en esta modalidad de cooperación, sería un juicio apresurado atribuirles a todos ellos falta de capacidades institucionales, por lo que es necesario un análisis más en profundidad sobre cada caso en particular.

Un tercer ámbito de atención se relaciona con la tendencia a veces observada en la cooperación descentralizada de una excesiva dependencia respecto de las ONGD para canalizar flujos de AOD, en detrimento del papel que podrían desempeñar las propias administraciones territoriales u otras instituciones y asociaciones locales (Unceta et al., 2011; Martínez y Sanahuja, 2012). Esto podría generar, además, cierto nivel de clientelismo en torno a algunas administraciones locales cuando la cooperación se ha gestionado en base a subvenciones a distintas organizaciones (Gómez, 2008; Ruiz Seisdedos, 2013). Además, la excesiva utilización de ONG para canalizar programas de cooperación podría derivar en un cierto debilitamiento de las estructuras administrativas locales en los países con los que se coopera (Ruiz Seisdedos, 2008).

Finalmente, se puede mencionar la existencia de posibles enfrentamientos y tensiones entre los diferentes niveles de la administración. Esto podría relacionarse con la ausencia de mecanismos de comunicación entre ellos o bien con las divergencias entre intereses y prioridades que pudieran existir entre las diversas administraciones.

En definitiva, si bien los gobiernos locales se encuentran en una situación privilegiada para participar activamente en las actividades de cooperación al desarrollo, también se trata de actores que adolecen de ciertas restricciones relacionadas tanto con las (en ocasiones) limitadas capacidades de las administraciones locales como con las tensiones y desafíos que imponen los gobiernos nacionales.

1.4.3. Los ámbitos subestatales y los debates recientes sobre desarrollo y cooperación

En las últimas décadas se ha ido asumiendo progresivamente la importancia del papel de los gobiernos locales en la promoción del desarrollo. En este punto es necesario destacar la importancia del principio de subsidiariedad, que sostiene que las decisiones políticas deben tomarse en el nivel administrativo y político más cercano a las preocupaciones ciudadanas. Se trata de un elemento esencial en la mejora de la calidad de vida de las personas así como una herramienta básica para preservar las identidades culturales e identidades de los pueblos (Martens, 2013). De este modo, es necesario fortalecer el papel de los actores locales en la agenda de desarrollo global, incorporando además los procesos de transparencia y rendición de cuentas de manera

de incrementar la legitimidad democrática de los gobiernos y estrechar la relación con la sociedad civil (Satterthwaite et al., 2013).

En este sentido, y entre las diferentes críticas que se han realizado a los ODM como expresión de una agenda global, destaca el hecho de que se trata de una apuesta orientada a definir metas concretas y cuantificables pero sin especificar cuáles debieran ser los programas, políticas y estrategias que lleven a cumplir estas metas. En este sentido, los ODM han generado un problema de atribución al no existir vínculos claros que relacionen esfuerzos con resultados (Alonso, 2005; Satterthwaite et al., 2013). Y es en este punto donde la acción de los gobiernos locales adquiere una relevancia fundamental dada su directa implicación con la provisión de servicios básicos (salud, educación, gestión de residuos, agua, saneamiento, etc.) así como su cercanía con las necesidades y requerimientos de la ciudadanía.

La falta de integración de los gobiernos locales en la consecución de los ODM ha sido parcialmente modificada a medida que se ha avanzado en el debate sobre esta cuestión. Así, el papel crucial de estos actores en los países en desarrollo ha sido reconocido en el Programa de Acción de Accra (Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, 2008), la Alianza de Busan para la Cooperación al Desarrollo (Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, 2011), la Declaración de Río+20 (Naciones Unidas, 2012) y la Declaración del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda Post 2015 (Naciones Unidas, 2013).

Ahora bien, como se ha explicado, una de las principales líneas analíticas en la agenda post 2015 radica en la propuesta de desarrollar un programa de trabajo integral y comprehensivo adaptado a las circunstancias institucionales, políticas, sociales y económicas de los diferentes países y comunidades. En este marco, parece claro que si realmente se quieren alcanzar resultados significativos de desarrollo, es necesario configurar una agenda multinivel que integre los diferentes ámbitos de promoción del desarrollo humano (global, regional, nacional, local). En convergencia con esto, se están desarrollando importantes esfuerzos para integrar a los gobiernos locales en la agenda post 2015 de desarrollo.

Así, en 2011, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presenta en el 4º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Busan la Iniciativa de Articulación de Redes Territoriales para el Desarrollo Humano Sostenible (ART). ART ha creado una importante red de actores de cooperación descentralizada y ha organizado en Busan un evento paralelo sobre la eficacia de la ayuda llevada a cabo por las administraciones públicas locales (Coll y Badia, 2013).

En 2013, y por iniciativa de “Ciudades y Gobiernos Locales Unidos” (CGLU) se crea el *Global Taskforce on Post-2015 Agenda and Habitat III* cuyo objeto es elaborar una estrategia conjunta que incorpore los desafíos y necesidades de los gobiernos locales en la agenda internacional de desarrollo (Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales para Post-2015 y Habitat III, 2013). Siguiendo la Declaración de Río+20, el grupo considera fundamental reconocer el papel específico de las

autoridades locales y sub-nacionales en la promoción del desarrollo humano en tanto se trata de los ámbitos de gobernanza más próximos a las personas y sus comunidades (Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales para Post-2015 y Habitat III, 2013a).

Además, pretenden integrar algunos temas clave en la *Agenda de Desarrollo de los Gobiernos Locales y Regionales* como son: la descentralización eficaz, la seguridad alimentaria, el acceso a los servicios básicos, el desarrollo económico local, la urbanización sostenible, la promoción de la cultura, la equidad de género, la protección de la biodiversidad y los recursos naturales, y la mejora en las prácticas de la cooperación descentralizada (Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales para Post-2015 y Habitat III, 2013a).

Por último, en mayo de 2013, el *Global Taskforce* ha exhortado a los miembros y agencias de la NN.UU. para apoyar y promover una meta independiente de “urbanización sostenible”. Las ciudades representan tanto el mayor desafío como la mejor oportunidad para luchar contra la pobreza y la vulneración de las personas; por tanto, el enfoque transversal relacionado con las cuestiones urbanas que se ha utilizado en el pasado parece insuficiente para generar un verdadero respaldo político y económico para promover el urbanismo sostenible. Así, una meta independiente permitiría que los gobiernos locales y sub-nacionales participen activamente en la agenda post 2015 mediante la adopción de estrategias multisectoriales e integrales con objetivos e indicadores claros (Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales para Post-2015 y Habitat III, 2013b).

En suma, a medida que se avanza en el debate sobre la agenda post 2015 se va reconociendo e incorporando el papel crucial de los gobiernos y autoridades locales tanto en la configuración de esta agenda como en la asignación de políticas y programas concretos orientados a la promoción del desarrollo local. Se trata de un ámbito de fundamental relevancia dado que si se pretende avanzar hacia una gobernanza global multinivel para gestionar bienes y males públicos globales, es necesario incorporar a la agenda transnacional a los actores y gobiernos locales que por su cercanía se vuelven elementos clave en la promoción del desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza.

1.4.4 Los gobiernos subestatales y la promoción de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo

Una vez contextualizada la problemática específica de la cooperación descentralizada, nos centraremos en los siguientes subapartados en el análisis más específico de la CPD en el seno de la misma.

1.4.4.1 Aproximación teórica

Como se ha explicado, la mayoría de las referencias académicas y políticas relativas a la CPD refieren al ámbito estatal; en este sentido, quizás una de las deficiencias más destacadas en estos análisis radica en el hecho de que es extremadamente escasa la literatura académica relacionada con la necesidad de incorporar un enfoque multinivel que integre los ámbitos locales como ejes prioritarios de cualquier política pública de promoción del desarrollo. La explicación a esta carencia suele relacionarse con el hecho de los análisis tradicionales sobre CPD se centran en el estudio de los impactos negativos en los países en desarrollo, considerándose que las políticas de los gobiernos locales adquieren una importancia relativa en este terreno, lo cual no siempre es así.

En este contexto, la literatura académica ha avanzado paralelamente en los dos ámbitos fundamentales relacionados con nuestro objeto de estudio: i) los análisis orientados a valorar el papel de los actores locales en la promoción del desarrollo (incluida la agenda post 2015; y ii) los estudios que abordan el enfoque de CPD y su integración en la acción pública estatal. Sin embargo, estas dos agendas no se han integrado de manera complementaria en los estudios académicos sobre promoción de desarrollo (Martínez, 2012; Juste y Medina, 2014). Así, los estudios internacionales que remiten a la CPD y los gobiernos locales son prácticamente inexistentes (Martínez, 2012); únicamente es posible encontrar algunas referencias aisladas en dos documentos de la OCDE que mencionan la necesidad de incorporar a los gobiernos descentralizados en la fase de implementación y seguimiento de promoción de CPD (OCDE, 2010; OCDE, 2012). Sin embargo, como plantea Martínez (2012), no se trata de un enfoque que incorpore el potencial impacto de los actores y las políticas de los gobiernos descentralizados en las lógicas del desarrollo (tanto a escala doméstica como internacional) sino una visión que limita su actuación a las fases de coordinación e implementación de políticas.

Ahora bien, es necesario entender la CPD como un trabajo integral por el desarrollo humano, que necesariamente, debería integrar todos los niveles de la acción política pública (global, regional, nacional y local). En este sentido, la incorporación de la perspectiva local al trabajo por la CPD tiene dos importantes potencialidades.

En primera instancia, dado el carácter de proximidad que poseen los gobiernos locales, estos actores desempeñan un rol prioritario en la provisión de políticas de desarrollo cuya eficacia se relaciona con el contacto directo y cotidiano con la ciudadanía (Coll y Badia, 2013). Ejemplo de ello, son las políticas relacionadas con el acceso a derechos básicos, la lucha contra la pobreza, la urbanización sostenible o la promoción de la equidad de género que poseen un carácter (también) local y deben ser asumidos desde una perspectiva multinivel. Además, la cercanía de los gobiernos locales posee un importante potencial para la mejora de la transparencia, la rendición de cuentas y el diálogo con la ciudadanía.

En segundo lugar, las políticas que desarrollan los gobiernos locales también tienen consecuencias diversas sobre el bienestar de otros países y personas. De este modo,

los gobiernos locales participan cada vez más en actividades que poseen una dimensión transnacional como son ciertos programas diplomáticos, de seguridad, de compras, de cooperación al desarrollo, de apoyo a la internacionalización de las empresas, el control de emisiones o regulación migratoria. Por tanto, es necesario integrar el principio de CPD a las prácticas políticas de los gobiernos locales en tanto todas ellas pueden tener consecuencias (directas e indirectas) en la promoción del desarrollo humano.

Figura 7. Marco de interrelaciones de políticas locales: dimensión doméstica e internacional que inciden en la promoción del desarrollo humano



Fuente: *Elaboración propia*

En suma, la misma lógica que demanda desarrollar un enfoque más amplio e integral para afrontar los desafíos de desarrollo sugiere integrar a este enfoque una amplia diversidad de actores, entre los cuales los gobiernos locales y subestatales adquieren una relevancia fundamental. De ahí la importancia de incorporar la perspectiva de la CPD a la acción de los gobiernos locales tanto por el importante rol que tienen estos agentes en la promoción del desarrollo transnacional (con un enfoque multinivel) como por la cercanía de estos actores con la ciudadanía.

1.4.4.2. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la cooperación descentralizada europea.

Si bien las instituciones de la UE han desarrollado un marco doctrinal relativamente amplio sobre CPD, este enfoque no se ha aplicado aún a los gobiernos locales. Un ejemplo ilustrativo de lo que se está argumentando radica en el hecho de que los

informes bienales sobre CPD que elaboran la Comisión y los gobiernos nacionales no contemplan la escala local como actores cruciales en la promoción de la CPD.

No obstante, hay algunos documentos que suponen ciertos avances en este campo por lo que es necesario mencionarlos en este marco analítico. De este modo, en 2008, la Comisión publica el informe *Las autoridades locales y la ayuda al desarrollo* donde se reconoce por primera vez el potencial de los gobiernos locales en la cooperación al desarrollo. Se trata de un informe que pretende establecer elementos comunes para la elaboración de una estrategia que permita incrementar la participación de los actores locales —tanto de los países donantes como socios—en el diseño e implementación de actividades de cooperación al desarrollo (Comisión Europea, 2008). Asimismo, el Parlamento Europeo desarrolla en 2010 un informe denominado *Coherencia de las políticas de la UE en favor del desarrollo y Concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo plus* mediante el cual insta a la Comisión a que las delegaciones de la UE incorporen en sus consultas sobre CPD a los gobiernos locales, los parlamentos, y los actores de la sociedad civil (Parlamento Europeo, 2010).

En 2012, el Comité de las Regiones¹⁴ ha encargado un estudio bastante amplio sobre la cooperación descentralizada en Europa. Dicho estudio, analiza los marcos jurídicos y políticos de la cooperación descentralizada en los veintisiete Estados miembros (Aston Centre for Europe, 2012). Sin embargo, solo se menciona el problema de la coherencia relacionando este concepto con la coordinación interna de las políticas de AOD pero en ningún caso como una apuesta integral de los gobiernos locales en la promoción del desarrollo.

Por último, en 2013 la Comisión Europea ha elaborado un importante documento sobre los actores locales y la cooperación al desarrollo. En este, se insta al Comité de las Regiones a actuar como un ente coordinador de los gobiernos locales para mejorar la eficacia de la cooperación al desarrollo europea. Asimismo, se pretende que el Comité de las Regiones funcione como un espacio político para el intercambio de experiencias y buenas prácticas en el ámbito de la cooperación descentralizada (Comisión Europea, 2013c). Además, se plantea que es necesario reforzar los procesos de descentralización y el papel de los gobiernos locales en los países socios entendiendo que, para ello, es necesaria una fuerte voluntad política de los gobiernos nacionales (Comisión Europea, 2013c).

Ahora bien, más allá de las instituciones comunitarias, es necesario analizar el estado de la CPD y los gobiernos locales en el ámbito concreto de los Estados miembros. En lo

¹⁴ El Comité de las Regiones es un órgano consultivo que representa a los entes regionales y locales de la UE. Posee 353 miembros procedentes de los 28 países de la UE. Su función es exponer los puntos de vista regionales y locales sobre la legislación de la UE; además, la Comisión, el Consejo y el Parlamento deben consultar a este órgano acerca de las decisiones que se adopten y cuyos ámbitos de repercusión sean locales y/o regionales (como la política de empleo, el medio ambiente, la educación o la salud pública). Para más información, consultar en: http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_es.htm

que respecta específicamente a la cooperación descentralizada los Estados miembros de la UE muestran marcos jurídicos, políticos, económicos y culturales bastante heterogéneos, así como experiencias prácticas muy diferentes (Labaïen, 2014). De acuerdo a un informe sobre este tema patrocinado por el Comité de las Regiones, los países más activos en este ámbito son: España, Alemania, Bélgica, Francia, Suecia, Reino Unido, Países Bajos y Portugal (Aston Centre for Europe, 2012). En este marco, la mayor parte de las alusiones a la coherencia en las estrategias de los donantes europeos, se refieren a la necesidad de mejorar la consistencia y coordinación interna entre las políticas de cooperación entre los gobiernos centrales y descentralizados (Aston Centre for Europe, 2012, Bossuyt, 2007). De este modo, ninguno de estos Estados miembros parece haber desarrollado estrategias concretas de CPD más allá de algunas posiciones doctrinales en documentos oficiales.

Los dos países que, en el ámbito discursivo, más han avanzado en la necesidad de integrar la CPD a la agenda de los actores locales han sido Alemania y España.

En el caso de Alemania existen algunos documentos que establecen la necesidad de incorporar el enfoque de la CPD a la acción de los gobiernos locales (Wiemann 2008; World University Service Deutsches Komitee, 2001). El análisis que más ha desarrollado esta perspectiva es, *La política de desarrollo local en Alemania. Un estudio de la política de desarrollo en las ciudades, municipios y condados alemanes* elaborado en 2009. Este estudio partía de la base de que para lograr verdaderos resultados en desarrollo así como para alcanzar los ODM, era necesario incorporar el enfoque de CPD a todos los ámbitos subestatales trascendiendo la visión relacionada con la AOD. Desde la perspectiva de los gobiernos locales, existen espacios de decisión política significativos para la CPD como es el apoyo a los procesos de descentralización de los países socios, la promoción de la contratación pública justa y respetuosa con el medioambiente, el apoyo a diversos actores locales, la promoción de alianzas entre municipios europeos y comunidades del Sur, y la educación para el desarrollo. Además, se estipula que es necesario adoptar un enfoque multinivel con el objeto de mejorar la división internacional del trabajo así como armonizar los programas de cooperación al desarrollo (Fröhlich y Lämmlin, 2009).

Con respecto a España, teniendo en cuenta la importancia que llegó a adquirir la cooperación descentralizada durante la primera década de este siglo, el tema requiere un análisis específico, el cual se realiza en el siguiente epígrafe.

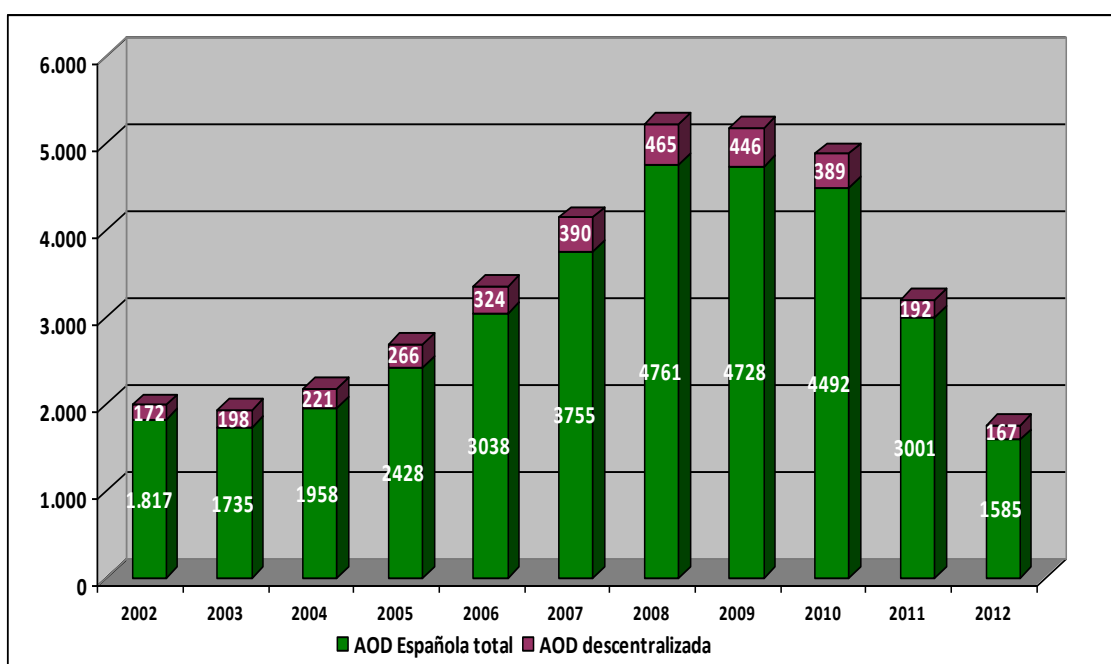
1.4.4.3 La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y la cooperación descentralizada en el Estado español

A la hora de abordar la cuestión de la CPD en el Estado español debemos partir de que se trata de uno de los países que más activo se ha mostrado en el desarrollo de políticas de cooperación descentralizada, al menos desde la perspectiva de la aportación de fondos públicos. De hecho, este tipo de cooperación pasó de 172 millones de euros en 2002 a 465 millones de euros en 2009. Estos datos colocaban a

España como el Estado miembro con más participación de gobiernos locales en la cooperación al desarrollo (Martínez y Sanahuja, 2009; Aston Centre for Europe, 2012).

No obstante, España es el donante del CAD que más redujo su cooperación en el período comprendido entre 2008-12 con una caída del 70% del total de AOD (Intermón Oxfam, 2013). Estos drásticos recortes también han influido en los programas descentralizados que, en el mismo periodo, se redujeron en un 60% (Gráfico 2). Es decir, el proceso de desmantelamiento del sistema de cooperación que se está viviendo en el Estado español ha afectado especialmente a las CC.AA.

Gráfico 2. Evolución de la AOD española y descentralizada entre 2002 y 2012 (en millones de euros corrientes).



Fuente: PACI, seguimiento

En este contexto, Euskadi fue la Comunidad Autónoma que, en 2012, realizó el mayor esfuerzo en términos de AOD destinando un total neto de 54,5 millones de euros. Se trata además de la única que en 2012 mantenía un nivel de AOD superior a la existente en 2008, antes de la crisis (Intermón Oxfam, 2013).

De acuerdo con Martínez y Sanahuja, la importancia de la cooperación descentralizada española presenta diversas potencialidades que afectan al análisis de la CPD y que se relacionan principalmente con cuatro dimensiones: i) un carácter más plural y diverso en los programas de cooperación al desarrollo; ii) la inclusión de una amplia gama de actores de la sociedad civil; iii) el aporte de las capacidades específicas de actores locales en ámbitos como la salud, la educación, el empleo, el desarrollo productivo, la gestión del territorio y el medio ambiente; iv) la dotación de una mayor proyección

internacional a los gobiernos locales lo que favorece su participación en los foros de gobernanza global (Martínez y Sanahuja, 2009).

La cooperación descentralizada en España ha desarrollado un amplio marco normativo y doctrinal que ha derivado en diversos ejercicios de planificación¹⁵. Así, el total de Comunidades Autónomas (CC.AA) poseen leyes de cooperación y prácticamente todas —excepto Murcia— han elaborado planes directores de cooperación donde se definen visiones, objetivos, metas instrumentos y países prioritarios que deberían guiar los programas de AOD. En este contexto, doce CC. AA. han incluido el mandato de CPD en sus leyes de cooperación (Cuadro 3).

No obstante, en la medida que los documentos de planificación pasan a ámbitos más concretos y abordan los mecanismos e instrumentos de la política, el compromiso con la CPD se vuelve confuso y ambivalente. De este modo, de las doce comunidades que han incorporado la CPD a su plan director solo dos (Cataluña y Navarra) han definido mecanismos específicos en este ámbito (Martínez, 2012).

Así, al igual que en la actuación del Gobierno español, se observa en las CC.AA. una importante brecha entre los compromisos legales y doctrinales asumidos en el ámbito de la CPD y las escasas acciones reales que luego se han traducido a la práctica para promover un trabajo real y transversal con la promoción del desarrollo humano (Millán, 2012; Martínez, 2012). En otras palabras, más allá de la mención a la CPD en algunos documentos oficiales, las administraciones locales españolas no han desarrollado ningún tipo de avance real en esta agenda.

De acuerdo con Iborra, Martínez y Martínez (2013) las razones que explican estas carencias remiten a la limitada coordinación entre departamentos autonómicos, la falta de conocimiento transversal sobre el enfoque de CPD y la escasa (o nula) formación en cuestiones de desarrollo de los y las funcionarias de las CC.AA. Además, en algunos casos se entiende la política de cooperación (y por tanto, el compromiso con el desarrollo humano) como un ámbito aislado y segregado del resto de políticas públicas subestatales.

Los casos de Cataluña y Navarra parecen ser ejemplos ilustrativos de lo que aquí se está argumentando. En el caso de Navarra, aun cuando se habían asumido dos importantes compromisos en CPD —elaboración de un informe y la constitución de un grupo de trabajo— hasta la fecha no se ha desarrollado ningún tipo de actividad en este sentido. De igual manera, en Cataluña tampoco se han puesto en práctica acciones concretas en CPD que respondan a los importantes compromisos asumidos en los marcos estratégicos catalanes (Martínez, 2012; Grassa y Gmelch, 2009).

¹⁵ Un amplio análisis de las políticas llevadas a cabo por las CC. AA. en materia de cooperación (incluyendo aspectos doctrinales, legislativos y políticos) se aborda en el trabajo de Labaien (2014), persona que pertenece al grupo de investigación autor de este informe.

Cuadro 3. Incorporación del mandato de CPD a las leyes autonómicas y planes directores de las CC.AA.

CC.AA.	Ley de Cooperación	Plan Director de Cooperación Autonómica	
		Refleja compromiso con CPD	Define mecanismos
Asturias	LEY 4/2006. "El principio de coherencia, en virtud del cual la Administración del Principado de Asturias velará porque los principios y objetivos señalados en esta Ley inspiren las actuaciones relacionadas con la cooperación al desarrollo, para lo cual se articularán los mecanismos de coordinación necesarios."	No	No
Canarias	LEY 4/2009. Artículo 2: "La planificación de la actividad pública con participación de las entidades a que hace referencia el artículo 1 de esta ley y en coherencia con los principios y objetivos que se enuncian en la misma."	No	No
Cantabria	LEY 4/2007. Artículo 4. "El respeto al principio de coherencia de forma que todas las políticas que se desarrollen en Cantabria se orienten de acuerdo con los principios y objetivos de la cooperación internacional al desarrollo". Artículo 5: "La coherencia de todas las actuaciones de las administraciones públicas con los valores y las finalidades que establece esta Ley."	Si	No
Castilla y León	LEY 9/2006. Exposición de motivos. "asumió la necesidad de promover la máxima coherencia entre la política de ayuda y el resto de las políticas que llevan a cabo las administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que pueden afectar a los países empobrecidos". Artículo 5: "La coherencia, de forma que todas las políticas generales y sectoriales que se desarrollen desde Castilla y León que puedan tener un impacto en los países empobrecidos estén de acuerdo con los principios y objetivos establecidos por la presente Ley y por la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo."	Si	No
Cataluña	LEY 26/2001. Artículo 7: " Principio de Coherencia: 1. Los valores, las finalidades y los principios ordenadores contenidos en la presente Ley vinculan toda la actividad de la Administración de la Generalidad y también informan la actividad de los entes locales de Cataluña en el ejercicio de las competencias que tienen legalmente reconocidas. 2. Cuando una actuación pública de la Administración de la Generalidad no calificable como de cooperación al desarrollo pudiera impactar significativamente en un país en desarrollo, el consejero o consejera competente en la materia puede solicitar la deliberación y el dictamen, facultativo y no vinculante, de los organismos a los que se refieren los artículos 22, 23 y 24. 3. Cuando una actuación pública de un ente local no calificable como de cooperación al desarrollo pudiera impactar significativamente en un país en desarrollo, la autoridad local puede solicitar la deliberación y el dictamen, facultativo y no vinculante, de los organismos a los que se refieren los artículos 23 y 24."	Si	Si
Extremadura	LEY 1/2003. Artículo 8: "Coordinación de la cooperación extremeña para el desarrollo coherencia, complementariedad y el mayor grado de eficacia y eficiencia del conjunto de la cooperación internacional para el desarrollo realizada por las Administraciones Públicas."	Si	No
Galicia	LEY 3/2003. Artículo 4. "Coherencia de las actuaciones con los principios y objetivos de la cooperación para el desarrollo".	Si	No
Islas Baleares	LEY 9/2005. Artículo 5. "La coherencia de todas las actuaciones de las administraciones públicas con los valores y las finalidades que establece esta Ley."	Si	No
Murcia	LEY 12/2007. Artículo 4. "Coherencia de todas las políticas y actuaciones con los principios y objetivos que establece esta Ley."	X	X
Navarra	LEY FORAL 5/2001. Artículo 3. "Deberá respetarse el principio de coherencia, de forma que todas las políticas generales y sectoriales que se desarrollan en Navarra estarán de acuerdo con los principios y objetivos de la cooperación al desarrollo."	Si	Si
País Vasco	LEY 1/2007. Preámbulo "El establecimiento de los principios, objetivos y prioridades de la política de cooperación vasca en el marco de una ley de cooperación para el desarrollo permitirá, asimismo, avanzar en la coherencia entre la política de ayuda al desarrollo y el resto de políticas y actuaciones desarrolladas por el Gobierno y los entes forales y locales de Euskadi."	Si	No
Valencia	LEY 6/2007. Artículo 5. "Coherencia de las políticas públicas valencianas con los objetivos de la presente ley".	Si	No

Fuente: *Leyes de cooperación autonómicas y Martínez, 2012.*

En el campo específico de la transversalización de políticas y la coordinación interdepartamental –cuestiones directamente relacionadas con la CPD– es preciso hacer notar que en las leyes y planes directores de las diferentes CC. AA. se plantea un tratamiento muy desigual respecto a estas cuestiones. Algunas de las leyes prevén y regulan el funcionamiento de comisiones interdepartamentales, caso de las CC.AA. de Cataluña, Galicia, Islas Baleares, Murcia y Valencia (Labaien, 2014). Otras leyes en las que se manifiesta la importancia de la coherencia de políticas no contemplan sin embargo mecanismos a este respecto. No obstante, hay que señalar que las funciones de las cinco comisiones interdepartamentales reguladas (Cuadro 4) tienden a centrarse en asuntos referidos de manera casi exclusiva a la participación en el seguimiento de la propia política de cooperación, dejando fuera otros temas que afectan al principio de CPD (Labaien 2014), limitando en consecuencia su alcance.

Cuadro 4. Funciones de las comisiones interdepartamentales reguladas en leyes de cooperación de CC.AA.

CC.AA.	Ley de Cooperación	Funciones
Cataluña	LEY 26/2001	a) Asegurar la información, la coordinación, la coherencia y la complementariedad de la actividad de la Administración de la Generalidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo.
		b) Conocer el plan director y los planes anuales y deliberar y dictaminar sobre éstos.
		c) Conocer el seguimiento de los planes anuales y la evaluación de la política y del plan director de cooperación al desarrollo, e informar y deliberar sobre éstos.
		d) Cualquier otra función que le encomiende su Presidente.
Galicia	LEY 3/2003	a) Obtener la necesaria información, complementariedad, coherencia y coordinación en las acciones que desarrolle la Xunta de Galicia en el campo de la cooperación para el desarrollo.
		b) Participar en la elaboración del plan director y en los respectivos planes anuales.
		c) Conocer el seguimiento y evaluación del plan director y de los planes anuales.
		d) Otras que le encomiende su presidente.
Islas Baleares	LEY 9/2005.	Se crea la Comisión Interdepartamental en materia de Cooperación para el Desarrollo como órgano de coordinación técnica de la Administración de la comunidad autónoma en este sector de actividad.
Murcia	LEY 12/2007	El objetivo de esta Comisión es coordinar y dar coherencia y complementariedad a las actuaciones que lleve a cabo la Administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo.
Valencia	LEY 6/2007.	a) Garantizar la coordinación, el intercambio de información, la coherencia y la complementariedad de la actividad de la Generalitat en el ámbito de la cooperación al desarrollo.
		b) Informar el Plan director y los planes anuales y conocer los respectivos informes de revisión, evaluación o seguimiento de los mismos.
		c) Cualquier otra función que le encomiende su presidente o se le atribuya mediante el reglamento que desarrolle su composición y régimen de funcionamiento.

Fuente: Tomado de *Labaien, 2014*.

Para concluir este apartado, señalaremos que, pese a la importancia alcanzada por la cooperación descentralizada en el Estado español, y a la cantidad de investigaciones que han analizado la misma (muchos de ellos desde una perspectiva cuantitativa), son escasos los trabajos centrados específicamente en el tema de la CPD en estos ámbitos. Los estudios recientes que han adoptado un enfoque más amplio sobre el alcance de la cooperación descentralizada han incluido referencias a esta cuestión, señalando la necesidad de integrar el enfoque de CPD a las prácticas políticas de los gobiernos locales y subestatales (Alboan y Entreculturas, 2010; Santander, 2010; Espinosa y Ochoa, 2012; Iborra et al., 2013; Unceta et al., 2012; Labaien, 2014). No obstante, como ya se ha dicho, los análisis que refieren específicamente a los gobiernos subestatales y la CPD son más limitados.

Un primer documento a destacar es la investigación realizada en 2009 por Rafael Grassa y Nadja Gmelch, sobre el estado de la CPD en el gobierno catalán, *Estudi de coherència de polítiques per al desenvolupament a la Generalitat de Catalunya*. Dos son los elementos principales abordados en este trabajo. En primer lugar, se analiza la práctica real de la CPD en Cataluña concluyendo que, si bien en esta comunidad autónoma se ha avanzado de manera significativa en el marco doctrinal de apoyo a la CPD, muy diferente (y limitada) es la práctica real de promoción de esta agenda en las acciones políticas catalanas. En segundo lugar, se establece que un ámbito clave para la CPD es la formación de una ciudadanía consciente de las interrelaciones y las asimetrías globales. Así, la coherencia debería trascender al ámbito gubernamental o estatal para integrar a los actores de la sociedad civil y la ciudadanía en su conjunto; a este concepto los autores lo llaman “*coherencia social*” (Grassa y Gmelch, 2009:16).

Además, la *Plataforma 2015 y más* está desarrollando en España una línea de investigaciones bastante amplia en el ámbito de la CPD. En este marco se han elaborado diversos estudios referidos tanto al gobierno central —*Coherencia de Políticas en España: mecanismos, actores y procesos* (Millán et al., 2012); *Coherencia de políticas y género: Un análisis feminista de la promoción del desarrollo internacional* (Espinosa y Gallardo, 2013); *Coherencia con el desarrollo en tres políticas públicas españolas* (Millán et al., 2014)—, como diversos análisis sobre la esfera descentralizada y la CPD —*Diagnóstico sobre las políticas de cooperación de los gobiernos autonómicos* (Iborra, Martínez y Martínez, 2013), o *Coherencia de políticas: una mirada a los gobiernos descentralizados* (Martínez, 2012)—. En este marco, en 2011 se elaboró también un estudio sobre Andalucía que analizaba la integración de la perspectiva de desarrollo en el conjunto de la actuación de diferentes actores de esta comunidad autónoma. Las conclusiones de este trabajo sostienen que existe una gran desconocimiento en los actores andaluces sobre los temas relacionados con la CPD y que, además, el interés por los temas de desarrollo humano parece circunscribirse al ámbito específico de la cooperación (Espinosa y Ochoa, 2012: 17). Por último, en el momento de finalización de esta investigación, la Plataforma 2015 está realizando un estudio sobre CPD en Andalucía y Extremadura.

1.5.- Problemas y desafíos para la promoción de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en los ámbitos subestatales

Como se ha explicado en los diversos apartados de este marco teórico, los cambios derivados del proceso de globalización, la ineludible integración de los actores locales a los procesos de desarrollo transnacional y multinivel así como la necesidad de asumir un enfoque integral para enfrentar los problemas de la pobreza demandan de los actores locales una mirada más amplia y multidimensional, es decir un enfoque de CPD. En este contexto, y a la luz de las diferentes cuestiones tratadas en este apartado, parecen existir factores promotores y limitantes en los gobiernos subestatales que es necesario considerar para el trabajo con la agenda de la CPD.

En primer lugar, tanto a escala estatal como local, la voluntad política es el elemento básico para promover la CPD. Por ello, el análisis de los intereses políticos, las estrategias electorales, las instancias de negociación, los compromisos asumidos por los diferentes agentes y las presiones específicas de cada grupo de interés son elementos fundamentales para valorar la capacidad real de un gobierno para avanzar realmente en la agenda de la coherencia. Sin embargo, para el caso de los actores descentralizados es necesario incluir en este análisis las relaciones de poder y las políticas de los gobiernos estatales. En este sentido, aunque un gobierno subestatal se encuentre firmemente comprometido con el trabajo por el desarrollo humano, el avance en este sentido será muy limitado si el gobierno central posee directrices políticas y objetivos divergentes a esta agenda. Por tanto, es fundamental que el trabajo por la CPD implique espacios de coordinación y complementariedad tanto con el gobierno central como con otras comunidades y gobiernos locales.

En segundo término, y estrechamente vinculado con el punto anterior, es necesario analizar las limitaciones competenciales que tienen los gobiernos subestatales en el diseño e implementación de políticas públicas. Así, existen políticas a escala estatal —en donde los gobiernos locales tienen poca o nula capacidad de incidencia— que afectan directamente tanto a la posibilidad de desarrollo de otros países y personas —como el comercio, la diplomacia o la defensa— como a las dinámicas y estructuras locales. De esta forma, antes de iniciar una agenda de trabajo en CPD, es necesario identificar las políticas públicas sobre las cuales los gobiernos subestatales tienen una mayor capacidad de influencia. Una vez identificadas estas políticas, dos son los ámbitos a analizar desde la perspectiva de la CPD: i) qué impactos pudieran tener dichas políticas sobre las posibilidades de desarrollo y cohesión social en el propio ámbito local y global; ii) cuáles serían las consecuencias de la aplicación de estas políticas para las posibilidades de progreso de otros países y sociedades. Ambos elementos deberían ser tenidos en cuenta desde la perspectiva de la CPD.

En tercer lugar, una ciudadanía crítica y comprometida con el desarrollo humano es el elemento clave para presionar a los gobiernos para que apliquen una mayor CPD a sus políticas públicas. Este es un aspecto crítico en el caso de los gobiernos locales al estar en una posición más cercana a la formación y educación de la ciudadanía (Martínez, 2012; Juste y Medina, 2014). Grassa y Gmelch denominan a este ámbito coherencia

social y lo relacionan con la existencia *“de una sociedad consciente de las interrelaciones globales existentes, actuando de una manera solidaria y sostenible y contribuyendo justamente por eso, al desarrollo global”* (Grassa y Gmelch, 2009: 16). Así, las políticas relacionadas con la educación para el desarrollo —tanto en el ámbito formal como informal— adquieren una relevancia fundamental en las agendas de CPD de los gobiernos locales.

En cuarto lugar, siendo fundamental el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la promoción de la CPD —tanto en lo que respecta a la incidencia política como en la educación para el desarrollo— los gobiernos subestatales poseen un especial potencial en este aspecto. Así, la cercanía de estos gobiernos con distintos tipos de organizaciones sociales favorece el desarrollo de programas de fortalecimiento institucional y permite un trabajo más amplio y sistemático de las instituciones locales en la promoción de la CPD, tanto en el seguimiento y la crítica de prácticas incoherentes con el desarrollo humano como en lo relativo a la educación para el desarrollo.

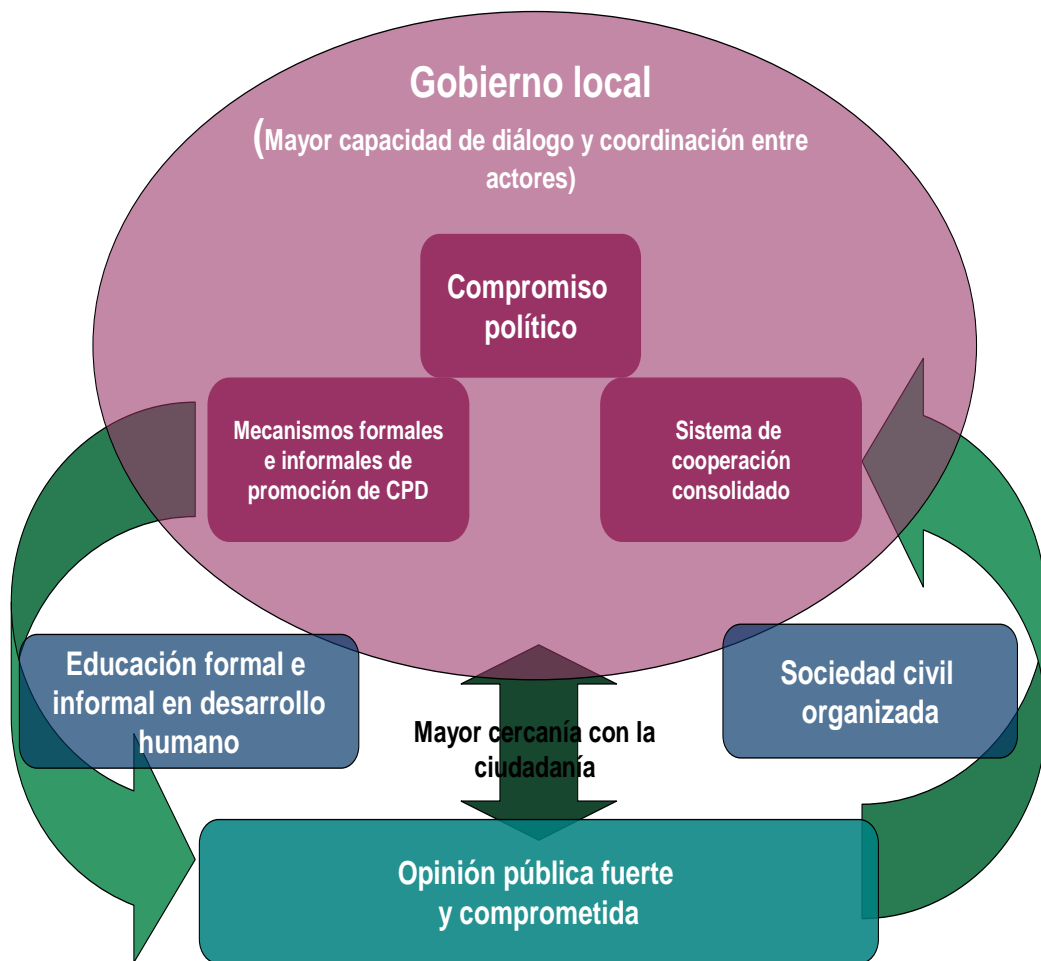
En quinto lugar, el hecho de constituirse las administraciones subestatales como ámbitos más abarcables y circunscritos a un menor número de actores puede erigirse como un elemento positivo para la CPD, que necesariamente supone decisiones compartidas y procesos consensuados entre los diversos agentes de un gobierno. Ahora bien, de nada serviría esta característica si los procesos de toma de decisiones se desarrollan en entornos complejos y de manera relativamente compartimentada y vertical. Relacionada con esta cuestión está la proximidad de los gobiernos subestatales con la ciudadanía, lo que también supone una potencialidad en la promoción de la CPD. Ahora bien, como ya se ha señalado, ello depende en buena medida de la capacidad de interlocución y comprensión de las problemáticas ciudadanas fomentando la participación a este respecto.

En sexto lugar, cabe recordar que para lograr resultados en CPD, es necesario trascender de los compromisos políticos abstractos para establecer objetivos concretos y mecanismos específicos. Es decir, para avanzar verdaderamente en este campo no basta con un compromiso general sino que es necesario definir metas concretas en diversos campos de la acción pública, en este caso, del ámbito subestatal. Así, en la literatura académica es común encontrar ejemplos sobre gobiernos que han establecido compromisos generales que luego no se plasman en metas y acciones concretas tanto a escala estatal —como es el caso de España (Millán et al., 2012)— como local —como puede ser el caso de Cataluña y Navarra (Grassa y Gmelch, 2009; FCONGD, 2013; Martínez, 2012)—. En este aspecto, es necesario que los gobiernos locales identifiquen los ámbitos prioritarios de promoción de CPD, definan compromisos y objetivos específicos (y escalonados) en estas áreas y diseñen luego programas concretos de actuación.

Por último, un factor especialmente promotor de la CPD es la constitución de un sistema de cooperación consolidado (Kapstein, 2004; Alonso et al., 2010). Esto responde a criterios tanto de tipo político como técnico. Desde la perspectiva política,

cuanto más fortalecida técnica, humana y financieramente se encuentre la estructura de cooperación, más capacidades institucionales tendrá para influir en otras decisiones administrativas y, por tanto, en el conjunto del sistema público. En lo que respecta a la dimensión técnica, la integración de la CPD al diseño de políticas públicas requiere de un profundo y extenso conocimiento que permita asesorar a otras esferas acerca de la integración de la perspectiva de desarrollo a su trabajo diario. Por tanto, un sistema de cooperación consolidado técnica y políticamente es una condición necesaria (aunque no suficiente) para avanzar en el trabajo por la CPD. Este hecho podría representar una limitación para algunos gobiernos subestatales dado que, como se ha comentado, no siempre disponen de sistemas de cooperación consolidados y con una dotación adecuada de recursos humanos y técnicos.

Figura 8. Factores promotores de CPD en el ámbito local



Fuente: *Elaboración propia*

2. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en Euskadi: Diagnóstico

2. LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO EN EUSKADI: DIAGNÓSTICO

La segunda parte de este informe está dedicada a la elaboración de un diagnóstico sobre la situación de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en el País Vasco. Como ya se ha señalado en la introducción metodológica, para este propósito se ha llevado a cabo un estudio exhaustivo tanto de los documentos relativos a la política vasca de cooperación, como de aquellos otros relacionados con distintas políticas con incidencia en las cuestiones del desarrollo. Asimismo se han realizado diversas entrevistas con actores gubernamentales y no gubernamentales con objeto de recabar puntos de vista sobre estas cuestiones que pudieran completar y /o dar mayor número de matices al diagnóstico. La relación de unos y otras (documentos consultados y entrevistas realizadas) puede verse en los anexos 1 y 3.

Este apartado se divide en cinco partes. En la primera damos cuenta de la manera en que la CPD es contemplada en la cooperación vasca al desarrollo, tanto desde los documentos doctrinales como desde las percepciones y opiniones de los responsables gubernamentales y de los actores no gubernamentales.

En un segundo apartado se analizan las políticas y estrategias de internacionalización del Gobierno Vasco, al objeto de examinar la relación de las mismas con los objetivos de desarrollo, desde una perspectiva de CPD. Para ello se han tenido en cuenta tanto la Estrategia *Basque Country*, como el *Plan de Acción Exterior* y el *Plan de Internacionalización Empresarial*.

En tercer lugar, se han estudiado algunas políticas de carácter interno para examinar la coherencia de las mismas con los objetivos de desarrollo. Dentro de este apartado, se ha dedicado una especial atención al tratamiento de la inmigración así como a la política educativa del Gobierno Vasco.

A continuación, el informe analiza la CPD en su relación con la estructura institucional y la cultura de gobierno existente en el País Vasco, al objeto de identificar algunos elementos presentes en ella que puedan ser de utilidad en la reflexión sobre el tema que nos ocupa.

Finalmente, en quinto término, se plantean algunas conclusiones derivadas de este diagnóstico, las cuales han sido formuladas en términos de factores limitantes y/o potenciadores de la CPD en el País Vasco.

2.1. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y las políticas de cooperación para el desarrollo del Gobierno Vasco

Como ya se ha señalado, el estudio de la CPD se encuentra directamente relacionado con la orientación y los objetivos de la política de cooperación. Por ello, a la hora de

trazar un diagnóstico sobre la situación de la CPD en Euskadi, es imprescindible analizar la manera en que este asunto está contemplado en dicha política, así como las posiciones que los principales agentes implicados mantienen al respecto. Para avanzar en este análisis se han estudiado en primer término los principales documentos doctrinales de la cooperación vasca poniendo especial atención al tratamiento que se da a la CPD. En segundo lugar, se han considerado otros aspectos que se derivan de la política vasca de cooperación y que tienen una especial trascendencia para el diagnóstico de la CPD. Y en tercer lugar, se ha preguntado a las ONGD sobre su posición a este respecto y la percepción que tienen sobre la manera en que el Gobierno Vasco aborda la cuestión de la CPD. En base a todo ello se han planteado algunas primeras conclusiones sobre esta materia.

2.1.1. La consideración de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en el marco doctrinal de la cooperación impulsada desde el Gobierno Vasco

Debemos comenzar señalando que en el País Vasco existe un marco normativo y de planificación en cooperación al desarrollo relativamente amplio. Dicho marco contempla un gran abanico de documentos que incluye leyes, planes directores, reglamentos, convocatorias, etc. dedicados a regular la política pública de cooperación¹⁶. A efectos de este estudio, nos hemos centrado en la *Ley Vasca de Cooperación para el Desarrollo* (2007), la *Ley de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo* (2008), dos planes directores de cooperación del Gobierno Vasco (2005 y 2008) y un plan director en fase de borrador (2012). A continuación se analizan los elementos más importantes relacionados con estos documentos.

2.1.1.1. La Ley Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2007¹⁷

En 2007 se promulgó la primera *Ley Vasca de Cooperación para el Desarrollo* donde se recogen los objetivos, metas, instrumentos y herramientas que regulan la política relativa a esta cuestión. Es significativo que ya en el propio preámbulo de esta Ley, se menciona explícitamente la necesidad de avanzar en una mayor coherencia entre la política de cooperación y el resto de políticas públicas: “*El establecimiento de los principios, objetivos y prioridades de la política de cooperación vasca en el marco de una ley de cooperación para el desarrollo permitirá, asimismo, avanzar en la coherencia entre la política de ayuda al desarrollo y el resto de políticas y actuaciones desarrolladas por el Gobierno y los entes forales y locales de Euskadi.*” (Parlamento Vasco, 2007a: 1)

Además, dicha Ley presenta un marco doctrinal relativamente avanzado que cuestiona el modelo de desarrollo, las relaciones Norte-Sur y la estructura básica del sistema

¹⁶ Un análisis exhaustivo de la política vasca de cooperación y del contenido de todos esos documentos puede verse en el análisis llevado a cabo por este mismo equipo de investigación sobre los 25 primeros años de la cooperación vasca al desarrollo (Unceta et. al, 2012)

¹⁷ 284. Ley 1/2007, de 22 de febrero de cooperación al desarrollo,
http://www.parlamento.euskadi.net/pdfdocs/leyes/ley20070001_t_cas.html

internacional. En este contexto, se hacen diversas referencias a la necesidad de avanzar hacia una gobernanza global que permita tanto gestionar problemas del desarrollo transnacionales —como el medio ambiente o las migraciones— como promover políticas globales solidarias como el comercio justo y la banca ética. De este modo, parece encontrarse implícitamente en el texto de la Ley cierto cuestionamiento del orden internacional imperante, y de las relaciones que se establecen entre países y personas a la vez que se plantea la necesidad de una acción a favor del desarrollo que vaya más allá de la política de ayuda (Cuadro 5).

Cuadro 5. Referencias en la Ley Vasca de Cooperación para el Desarrollo a los problemas globales y la necesidad de ampliar el foco de la política de cooperación

Ámbitos a los que remite	Texto	Ubicación en el texto
Sistema internacional	<p>El progresivo deterioro del medio ambiente y la destrucción definitiva de la biodiversidad; las migraciones forzosas; el aumento —ya endémico— de ingentes masas de población desplazada y refugiada nos obligan a diseñar políticas activas que vayan más allá de la mera asunción fatal y sentido lamento de las dificultades para sobrevivir cada día en las que se encuentra la inmensa mayoría de la población mundial.</p> <p>El actual orden internacional (...) lejos de ofrecer una vía de superación para esta situación, se constituye con frecuencia en elemento legitimador de la misma, si no en una fuente de mayores desigualdades.</p>	Preámbulo
Modelo de desarrollo imperante	Para la mayoría de seres humanos el libre mercado y las políticas de corte neoliberal generan sistemáticamente exclusión y pobreza, al tiempo que ponen en riesgo grave a nuestro planeta.	Preámbulo
Visión de la cooperación al desarrollo	Es por ello por lo que cooperar, hoy día, también debe implicar la construcción de alternativas (...) promoviendo otra forma de globalización en la cual las personas y sus derechos inalienables sean verdaderamente respetados.	Preámbulo
Comercio e Inversión Extranjera Directa	Otra forma de globalización en la que los tratados de libre comercio dejen de ser sofisticados mecanismos de desactivación política de países empobrecidos, a efectos de convertirlos en meras pistas de aterrizaje de transnacionales en territorios del Sur donde poder contaminar gratis, explotar reservas naturales y recursos humanos a mínimo coste, y expatriar la totalidad de sus gigantescos beneficios.	Preámbulo
	El apoyo a un comercio internacional justo y solidario en relación a los países empobrecidos.	Artículo 5
Ciudadanía	Impulsar la cultura de la solidaridad internacional y la conciencia de ciudadanía global.	Artículo 4

Fuente: *Elaboración propia en base a la Ley de Cooperación (Parlamento Vasco, 2007a).*

La Ley también establece que el Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo deberá elaborar un informe anual sobre el grado de cumplimiento del principio de coherencia de las actuaciones de las administraciones públicas vascas. De esta forma, se define una responsabilidad legal específica sobre CPD expresada en el artículo 16. D, referido a las competencias del Consejo: *“Elaborar un informe anual sobre el grado de cumplimiento del principio de coherencia de las actuaciones de las administraciones públicas vascas en este ámbito, establecido por el artículo 3.11 de la presente ley”*.

Por último, la Ley hace referencia a un concepto de coherencia más acotado, relacionado con los procesos de coordinación, consistencia y complementariedad que deben tener los diferentes actores de la política de cooperación al desarrollo vasca. Artículo 3.11: *“Las administraciones públicas vascas velarán por la coherencia de sus actuaciones relacionadas con la cooperación al desarrollo, para lo cual se articularán los mecanismos de coordinación necesarios entre ellas, así como con otras administraciones públicas, instituciones, agencias y organismos internacionales de cooperación.”* A tal efecto, se crea una Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo como órgano de información, comunicación y asistencia recíproca entre las distintas administraciones vascas (Artículo 15).

En definitiva, la *Ley Vasca de Cooperación para el Desarrollo* contempla la necesidad de avanzar hacia una mayor CPD, incluyendo el mandato de desarrollar un informe anual en este ámbito y contemplando, asimismo, acciones para mejorar la coherencia interna de la propia política de cooperación.

2.1.1.2. La Ley de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo

Por su parte, la *Ley de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo* (Parlamento Vasco, 2008) hace varias menciones al principio de coherencia, si bien este concepto está aquí más orientado al avance en la consistencia y coordinación entre actores de la cooperación vasca que a la integración de la perspectiva integral de desarrollo sostenible y equitativo en el diseño e implementación de todas las políticas públicas del Gobierno Vasco. De este modo, la Ley establece la necesidad de avanzar en una mayor coherencia en cuatro ámbitos:

- i) Mejorar la coherencia de las actividades relacionadas con la cooperación para el desarrollo entre los diferentes departamentos del Gobierno Vasco (Artículo 3).
- ii) Apoyar a otras instancias y departamentos del Gobierno Vasco en el desarrollo de iniciativas relacionadas con la cooperación para el desarrollo (Artículo 3).
- iii) Mejorar la coordinación entre los diferentes niveles en la Comunidad Autónoma de Euskadi, lo que incluye a diversos actores institucionales e interdepartamentales (Artículo 5).

- iv) Contribuir a la coordinación de las políticas de desarrollo con otras administraciones y agencias bilaterales y multilaterales, en los ámbitos local, autonómico y estatal, de la Unión Europea y de las Naciones Unidas (Artículo 3).

Por último, cabe mencionar que la propia composición del Consejo Rector¹⁸ -órgano superior de gestión, administración y control de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo- plantea un escenario proclive a una mayor CPD en la medida que permite instancias de diálogo y coordinación entre la cooperación vasca y los diversos departamentos del Gobierno Vasco.

2.1.1.3. Los Planes Directores y Estratégicos de la Cooperación al Desarrollo del Gobierno Vasco

Por lo que respecta a los tres Planes Directores y Estratégicos de Cooperación Vasca (uno de ellos aun en borrador) cabe señalar que los mismos han integrado progresivamente el mandato de CPD a sus orientaciones estratégicas (Cuadro 6). De este modo, aun cuando el *Primer Plan Estratégico y Director de la Cooperación Vasca* (2005a) no hace mención explícita al concepto de CPD, el mismo explica que los problemas de la pobreza y la vulneración humana responden a causas estructurales que remiten a las relaciones asimétricas entre los países del Norte y del Sur (Gobierno Vasco, 2004). Así, en el diagnóstico inicial del Plan se argumenta que es necesario *“repensar el modelo económico, político y social vigente, que es donde reside la raíz del problema”* (Gobierno Vasco, 2005a: 10). De esta forma, la distribución de la riqueza, la relación con el medio natural y las pautas de consumo tanto en el Norte como en el Sur, suponen un modelo de desarrollo insostenible (Gobierno Vasco, 2005). Además, el documento hace referencia a las políticas que se llevan a cabo desde el Norte y a la necesidad de que todas ellas integren una visión de desarrollo (Gobierno Vasco, 2005a: 38).

En este marco, se ubica a la cooperación como una política importante pero limitada en su capacidad para generar cambios estructurales en el sistema internacional. En consecuencia, se señala la necesidad de actuar sobre las dimensiones estructurales económicas, políticas, sociales y culturales de los problemas planteados: *“la cooperación no debe ser el único instrumento de desarrollo, ni el más importante, ni tampoco el sustituto de las obligaciones de otros agentes públicos y privados”* (Gobierno Vasco, 2005a: 24). Por último se hace especial hincapié en la formación de una ciudadanía crítica y comprometida que cuestione las causas estructurales de las problemáticas globales; para ello se señala la necesidad de apostar por la educación para la ciudadanía (Gobierno Vasco, 2005a:26).

¹⁸ El Consejo Rector viene definido en el artículo 9 de la Ley 5/2008, de 19 de junio. Está compuesto por la Presidencia de la Agencia y cuatro vocales de departamentos del Gobierno (Presidencia, Sanidad, Agricultura y Hacienda) y tres vocales, en representación del Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo, y dos vocales en representación del Parlamento Vasco.

En definitiva, si bien el *I Plan Director y Estratégico de la Cooperación Vasca* no utiliza explícitamente el concepto de CPD sí hace referencias claras a tres aspectos claves relacionados con este ámbito: i) el cuestionamiento del actual modelo de desarrollo, tanto en el Norte como en el Sur; ii) las limitadas competencias de la cooperación al desarrollo para generar verdaderos cambios estructurales en el sistema internacional; iii) la necesidad de generar conciencia crítica entre la ciudadanía sobre los problemas del desarrollo, la desigualdad y la pobreza en el mundo.

En lo que respecta al *II Plan Estratégico y Director de la Cooperación Vasca* (2008) éste mantiene una línea teórica y analítica similar al documento anterior. Se parte de la premisa básica de que la comunidad internacional debe orientarse principalmente a la promoción del desarrollo humano. En consecuencia, se plantea que es necesario hacer frente a diversos problemas del desarrollo derivados del actual modelo: *“cambio climático, creciente conflictividad internacional, crisis financieras y productivas, migraciones forzadas, conculcación de los derechos humanos, ausencia de canales de participación y decisión, o fortalecimiento de identidades fundamentalistas”* (Gobierno Vasco, 2008a: 5).

De todo ello se deduce que hace falta un enfoque sistémico para tratar los problemas de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad humana. De este modo, el documento plantea la necesidad de ampliar la agenda de desarrollo con nuevos contenidos y principios dado que, hasta la fecha, la voluntad política se ha concentrado en promover el crecimiento económico para las grandes cadenas productivas y financieras controladas por las transnacionales, en vez de una acción decidida en pro de los derechos humanos y el desarrollo sostenible para los pueblos (Gobierno Vasco, 2008a: 15). Se hace una mención implícita a la CPD en la medida que se argumenta que en la actual dinámica de la globalización, la cooperación es solo un instrumento más en las políticas de desarrollo y su peso es limitado; por ello, es necesario generar cambios en todas las políticas públicas más allá de la propia cooperación (Gobierno Vasco, 2008a: 34).

Además de dicha mención implícita, este Plan Director también hace referencia explícita al concepto de CPD, aunque la relaciona específicamente con la calidad de la ayuda: *“el concepto de calidad lo hemos definido con un triple significado: 1. Coherencia con las políticas de desarrollo, políticas comercial, fiscal, financiera, agraria, energética, etc.”* (Gobierno Vasco, 2008a: 21). Además, se hace una mención a la coherencia relacionándola con la necesidad de que en la misma no intervengan otros intereses distintos de los de la solidaridad, a la vez que se reclama su convergencia con el resto de políticas públicas: *“La cooperación debe ser coherente con el resto de políticas de desarrollo, y debe a su vez centrarse exclusivamente en la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad, sin otro interés complementario”* (Gobierno Vasco, 2008a: 21). Por otra parte, cabe mencionar que a lo largo del documento se hacen diversas referencias a la coherencia interna relacionándola con la mejora de las actuaciones en la esfera de la política de cooperación al desarrollo: *“Las diferentes iniciativas de cooperación apoyadas por el Gobierno Vasco precisan de un*

marco teórico de referencia, que dote de coherencia al conjunto de estrategias, acciones e instrumentos enmarcados en el presente Plan” (Gobierno Vasco, 2008a: 38). Con este objetivo, se definen algunos instrumentos:

- i) La Agencia tendrá como objetivo la coordinación con los diferentes departamentos del Gobierno Vasco, buscando sinergias en áreas fundamentales —como por ejemplo Educación o Acción Exterior— promoviendo los principios y enfoques de la solidaridad y la cooperación para el desarrollo.
- ii) La Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo también buscará sinergias e iniciativas conjuntas y coordinadas con las diputaciones forales, los entes locales y Euskal Fundazioa.
- iii) La Creación de la Comisión Interinstitucional de Cooperación al Desarrollo en 2008 servirá para fortalecer el impacto del conjunto de acciones de cooperación de las instituciones vascas, estableciendo el mapa de la cooperación pública.

En definitiva, este documento plantea un marco teórico y analítico convergente con el enfoque de CPD, lo que le lleva a cuestionar los modelos de desarrollo y a establecer que es necesario ampliar la mirada hacia otras políticas públicas más allá del ámbito de la cooperación. Sin embargo, no se define de manera clara el concepto de CPD, sus implicaciones, visiones y ámbitos de trabajo.

Finalmente, haremos una mención al *III Plan Director y Estratégico de la Cooperación Vasca* (2012), presentado como un anteproyecto de ley y que, a fecha de finalización de este trabajo (octubre 2014), se encuentra aún en fase de borrador. Al igual que los dos anteriores marcos estratégicos, el borrador de este III Plan Director, parte de un cuestionamiento crítico al modelo de desarrollo basado en un crecimiento que denomina “*sostenido e individualista*” (Gobierno Vasco, 2012a: 7). Así, el documento establece que las lógicas imperantes, enfocadas al consumo, la producción y el mercado —acompañadas de procesos de liberalización, desregulación, mercantilización y privatizaciones— han generado un sistema cuyos límites y contradicciones cuestionan la propia sostenibilidad del modelo (Gobierno Vasco, 2012a:7).

El concepto de coherencia está presente de manera sistemática en todo el texto de este III Plan Director. Así, se destaca que es necesario avanzar en Coherencia aunque utilizando indistintamente este concepto tanto para señalar la necesaria coordinación, complementariedad y consistencia entre los diferentes agentes y actores de la política vasca de cooperación —incluyendo los departamentos que pudieran participar en esta política— como para referirse al concepto más amplio de CPD que supone ampliar la mirada en dirección a todas las políticas públicas vascas y su impacto en el desarrollo. Con respecto a los planes anteriores, el borrador del *III Plan Director y Estratégico de la*

Cooperación Vasca supone ciertos avances en lo que respecta a la CPD en diversos ámbitos:

En primer lugar, se hace mención explícita a la CPD en el apartado relacionado con la eficacia de la ayuda. Así, partiendo de la premisa de que la AOD es una política insuficiente para aliviar la pobreza y fomentar el desarrollo a escala mundial, uno de los ámbitos prioritarios para promover dicha eficacia es impulsar lo relativo a la coherencia de políticas globales de desarrollo como la deuda, el intercambio comercial, la inversión extranjera, el tratamiento de las remesas de los emigrantes o el acceso a las tecnologías (Gobierno Vasco, 2012a: 18).

En segundo término, se definen objetivos concretos relacionados con la mejora de la CPD. De este modo, en el apartado IV de líneas estratégicas para el período 2012- 2015 se incluye la coherencia de políticas de la siguiente manera: *“en estos cuatro años, se establece como prioridad el avance en la coherencia de la política de cooperación con otras políticas del Gobierno Vasco, una mayor armonización y complementariedad entre las acciones de la AVCD y el resto de instituciones públicas de los territorios y ayuntamientos, y una mayor coordinación con la AECID y otras instancias internacionales”* (Gobierno Vasco, 2012a: 56). Esto se concreta en un objetivo específico (dentro de los ejes estratégicos del Plan) para *“fomentar la coherencia de políticas para el desarrollo en la acción del Gobierno Vasco”* (Gobierno Vasco, 2012a: 59). Además, en el mismo apartado, se plantea un objetivo en codesarrollo: *“impulsar el trabajo en materia de codesarrollo en coherencia con la política de inmigración del Gobierno Vasco”* (Gobierno Vasco, 2012a: 59).

En tercer lugar, en la sección de resultados esperados e indicadores hay varias referencias a la CPD. Por una parte, se menciona la necesidad de desarrollar un estudio sobre la CPD (Gobierno Vasco, 2012a: 59); además entre los indicadores se prevé la publicación y difusión de dicho estudio así como la realización de dos experiencias piloto realizadas en el marco de acuerdos y colaboraciones específicas entre departamentos del Gobierno Vasco (Gobierno Vasco, 2012a: 74).

En cuarto lugar, este documento define agentes y responsables para la promoción de la CPD, mencionando principalmente a la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo que deberá liderar los procesos de coherencia de políticas al interior del Gobierno Vasco. Por último, cabe mencionar en este análisis el apartado dedicado a la *Educación para la transformación social* que incorpora una visión transformadora del modelo de desarrollo y un cuestionamiento de las diferentes políticas de los gobiernos más allá de la AOD (Gobierno Vasco, 2012a: 60).

En el siguiente Cuadro 6 se presenta un resumen de la integración del mandato de CPD en los planes directores y estratégicos de la cooperación vasca.

Cuadro 6. Integración del mandato de CPD a los Planes Directores de la Cooperación Vasca

	Concepto de CPD	Actores y mecanismos propuestos para la CPD
Plan Director 2005—2008	El concepto de CPD no se menciona explícitamente en este documento. Sin embargo, se establece que la cooperación es un instrumento limitado para promover el desarrollo y, por tanto, hay que atender a las dimensiones estructurales que generan pobreza en el mundo.	Se menciona la incidencia política, la educación para el desarrollo y el codesarrollo como herramientas de cambio aunque no se relacionan directamente como instrumentos de CPD.
Plan Director 2008-2011	Se explicita la necesidad de integrar el concepto de CPD como parte de la agenda de eficacia de la ayuda. Se debe promover la CPD en la política comercial, fiscal, financiera, agraria y enérgica.	La Agencia Vasca deberá promover la coordinación con los diferentes departamentos del Gobierno Vasco así como con las diputaciones forales, los entes locales y Euskal Fundazioa. El Consejo Vasco de Cooperación y la Comisión Interinstitucional tendrán funciones en CPD.
Plan Director 2012-2015 (Borrador)	Se establece como prioridad estratégica el avance en CPD. Es necesaria una mayor coherencia y complementariedad de políticas entre diferentes actores tradicionales y emergentes, globales y locales.	La CPD se considera una orientación estratégica del Plan Director. El Consejo Vasco de Cooperación y la Comisión Interinstitucional asumirán responsabilidades en el ámbito de la CPD. Se realizará un estudio sobre CPD. El Consejo Rector dictaminará positivamente, al menos, dos experiencias piloto realizadas en el marco de acuerdos y colaboraciones específicas entre departamentos del Gobierno Vasco.

Fuente: *Elaboración propia, a partir de los planes directores y estratégicos de la cooperación vasca (2005, 2008, 2012).*

Antes de concluir este apartado queremos señalar que el reflejo del debate sobre la CPD en la cooperación vasca al desarrollo se manifiesta más allá de los documentos del Gobierno Vasco, habiendo estado también presente en otros ámbitos institucionales.

Así, diversos documentos de planificación, como es el caso de los ayuntamientos de Bilbao y de Vitoria, se hacen eco de asuntos relacionados con la coherencia de políticas, como son los referidos al comercio justo en la política de compras, o las cuestiones referidas al consumo responsable, temas que, por otra parte han venido formando parte de las actividades consideradas dentro de las líneas de sensibilización y educación para el desarrollo de unas y otras instituciones. En este contexto, cabe destacar además que el Plan Director del Ayuntamiento de Vitoria (2010-2013) dedica un apartado específico a la CPD estableciendo que es necesario integrar este principio al trabajo de los municipios en temas como la inmigración, las compras públicas o la educación para el desarrollo (Ayuntamiento de Vitoria –Gasteiz, 2010).

2.1.1.4. La promoción de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo y el papel del Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo

Como ya se ha señalado, La *Ley Vasca de Cooperación para el Desarrollo* atribuye un papel relevante al Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo en lo relativo a la promoción y seguimiento de la CPD. Por una parte, establece que dicho asunto es una de las materias en las que el Consejo es competente. Y por otro, plantea un mandato para que el Consejo elabore anualmente un informe sobre el grado de cumplimiento del principio de Coherencia de Políticas para el Desarrollo. Es de destacar que en dicho mandato se alude a las administraciones públicas vascas en general y no solo al Gobierno Vasco, pese a lo cual el escaso tratamiento que hasta la fecha ha habido sobre el tema se ha circunscrito a este último ámbito.

Por su parte, el *Plan Estratégico y Director 2008-2011* —en consonancia con lo establecido por la *Ley Vasca de Cooperación para el Desarrollo*— destaca este mandato otorgado al Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo para elaborar un informe anual sobre el principio de CPD (Gobierno Vasco, 2008a: 112), resaltando el rol prioritario atribuido al Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo. En este sentido, es preciso tener en cuenta que en el Consejo se encuentran representados diferentes instituciones de la CAE como son distintos departamentos del Gobierno Vasco, ONGD, diputaciones, Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, Emakunde, Asociación de Municipios Vascos, Euskal Fondoa-Asociación de Entidades Locales Vascas Cooperantes y otros agentes sociales vascos de cooperación.

En relación con la CPD, el Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo constituye una instancia relevante en los siguientes aspectos: i) es un espacio de diálogo entre actores departamentales y sociedad civil sobre la política de cooperación lo que mejora la transparencia y la rendición de cuentas de esta política; ii) permite un proceso de interlocución, debate y reflexión sobre distintos aspectos de la cooperación al desarrollo y de la política pública vasca en general; y, iii) promueve la participación en otros departamentos, lo que podría potenciar un conocimiento más transversal sobre la cooperación y el desarrollo en el Gobierno Vasco.

Sin embargo, a la luz de la información obtenida a través de las entrevistas mantenidas durante la realización de este trabajo con representantes de distintos departamentos del gobierno y de otras administraciones vascas presentes en el Consejo, puede decirse que no existe una idea muy clara de lo que representa la noción de CPD ni de las posibles implicaciones de la misma. Este desconocimiento —bastante generalizado— dificulta que los debates habidos en dicho Consejo sobre la CPD hayan podido trascender de un plano muy general. En el mismo sentido, se considera que en la actualidad, ese Consejo tiene bastantes limitaciones para acometer el mandato previsto en la Ley referido a la realización de un informe anual de seguimiento sobre la CPD del Gobierno Vasco.

Por otra parte, existe también la idea de que, al menos hasta la fecha, el funcionamiento del Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo ha tenido un

componente principalmente deliberativo, y algunos de sus miembros sugieren que no resulta fácil impulsar procesos de toma de decisiones conjunta, lo que podría afectar a su papel en la promoción y seguimiento de la CPD.

2.1.2. Los objetivos de la cooperación vasca y sus implicaciones en diversos ámbitos

Más allá del tratamiento específico otorgado a la CPD en los documentos de planificación de la cooperación al desarrollo en el País Vasco, lo cierto es que el cuerpo doctrinal de la cooperación vasca plantea algunas cuestiones que tienen una especial significación para la coherencia de políticas, y que se refieren a la consideración de líneas transversales, de directrices específicas, o de modalidades de cooperación.

En lo relativo a las líneas transversales es preciso señalar que la política vasca de cooperación ha venido incorporando desde muy temprano la necesidad de contemplar algunos temas como elementos vertebradores del conjunto de las actuaciones a impulsar. Ello significaba que, con independencia del objetivo específico perseguido por un proyecto o programa, su formulación y ejecución debían tener en cuenta determinadas dimensiones. En este sentido, y además de la contribución a la lucha contra la pobreza, las actividades impulsadas en materia de cooperación al desarrollo debían plantearse de manera que contribuyeran a promover de forma transversal, cuestiones como la equidad de género o la preservación del medio ambiente. Con el paso del tiempo y la evolución de la planificación de la cooperación al desarrollo vasca, otros aspectos como la defensa de los derechos humanos o el impulso de la participación y las organizaciones locales, fueron también incorporados como líneas transversales.

La noción de transversalidad se encuentra íntimamente relacionada con la CPD ya que plantea el reto de que los proyectos o programas no solo sean consistentes de cara al objetivo específico que se persigue, sino que sean coherentes con cuestiones más generales que informan del conjunto de la política desplegada. Desde esa perspectiva, cabe decir que las líneas transversales constituyen elementos centrales de la orientación de la política y que, en consecuencia, plantean algunos retos particulares relativos a la manera en que se lleva a cabo la mencionada transversalización.

Tal como se recoge en Unceta et al. (2012) la manera en que se contemplan las líneas transversales en las políticas de cooperación del Gobierno Vasco, merece dos consideraciones concretas. La primera se refiere a que la exigencia de coherencia a la hora de incorporar los objetivos transversales se limita a los proyectos y programas financiados a través de convocatorias, quedando fuera por tanto aquellas otras actuaciones llevadas a cabo directamente por el gobierno, o gestionadas a través de convenios. La segunda tiene que ver con los mecanismos previstos para asegurar dicha transversalización, los cuales se reducen en la práctica a la baremación otorgada a las propuestas presentadas, en la cual no intervienen los departamentos del gobierno más relacionados con los mencionados objetivos transversales, como pueden ser género o medio ambiente. Ello no obstante, es preciso señalar que en lo relativo al enfoque de género ha habido históricamente una mayor cercanía entre Emakunde y las políticas

de cooperación del Gobierno Vasco que en lo relativo a otras transversales y, además, la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo cuenta con una unidad de género.

De manera general, cabe señalar que la decisión de diseñar la política de cooperación de acuerdo con unos ejes transversales debería servir para considerar de manera especial dichas cuestiones, tratando de buscar la coherencia de las actuaciones llevadas a cabo de acuerdo a las mismas. Al mismo tiempo, ello marca también una pauta –y arroja una señal– sobre la existencia de algunos temas que requieren una especial atención para los que se debería buscar una mayor coherencia, incluyendo a los departamentos del gobierno más directamente implicados en los mismos.

La segunda cuestión a la que queremos hacer mención es la relativa a algunas directrices de especial importancia en la política vasca de cooperación que, en principio, deberían tener algún reflejo específico en el ámbito de la CPD. Nos referimos muy especialmente al tema de la educación al desarrollo, la cual ha sido objeto de un tratamiento prioritario en los sucesivos planes directores, y a la que incluso se dedica un artículo específico – el art. 23– en la *Ley Vasca de Cooperación para el Desarrollo*.

El tratamiento otorgado a la educación para el desarrollo, tanto en dicha Ley como en los planes directores, es de tal relevancia, que la misma no puede ser pasada por alto a la hora de analizar la coherencia de las actuaciones del Gobierno Vasco en esta materia. Por ello, consideramos que este asunto debe constituir un aspecto importante a la hora de estudiar la CPD en el País Vasco, sobre todo si se tiene en cuenta que la CAE dispone de un amplio margen de actuación en materia de política educativa, por lo que el mismo ha sido objeto de especial atención en el presente trabajo.

2.1.3. La percepción de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo desde los actores no gubernamentales de la cooperación vasca

Como se ha explicado en el marco teórico de este trabajo, las organizaciones de la sociedad civil ocupan un papel cardinal en la promoción de la CPD, en tanto son agentes relevantes para el seguimiento, supervisión y crítica de las actividades incoherentes de los diversos gobiernos. De entre las organizaciones de la sociedad civil, las ONGD han venido asumiendo además un papel fundamental en la promoción de la educación para el desarrollo, instrumento que pretende generar una conciencia crítica de la ciudadanía con respecto a los problemas relacionados con el desarrollo humano y sostenible como son la violación de los derechos humanos, el cambio climático, la inseguridad internacional, la desigualdad y la pobreza, la discriminación de género, la xenofobia, etc. Por todo ello, a los efectos de este trabajo, es importante analizar la percepción que, desde fuera del gobierno, y especialmente desde las ONGD, se tiene sobre la CPD en el Gobierno Vasco.

En el caso de Euskadi, es importante comentar el trabajo sobre CPD realizado por la Coordinadora de ONGD. Dentro de su estructura, se han establecido tres grupos de trabajo conformados por miembros de distintas ONGD: Incidencia política y social; Investigación, formación y género; y Comunicación. El grupo de incidencia política, que

lleva a cabo el seguimiento de las políticas públicas de cooperación de las instituciones vascas, es el grupo que ha empezado a trabajar sobre la CPD.

Hasta el momento, el grupo de incidencia se ha orientado a generar un discurso sobre la CPD y a intentar incluir esta temática en la agenda del debate sobre la cooperación al desarrollo en Euskadi, si bien aún no se han desarrollado propuestas concretas en esta materia. En este contexto, es preciso señalar que en 2012 se celebró una reunión extraordinaria del Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo para tratar por vez primera el tema de la CPD.

En el *Documento marco para la incidencia política* elaborado por la Coordinadora de ONGD se recogen ocho posicionamientos claves para orientar el trabajo de incidencia (Coordinadora de ONGD Euskadi, s/f). Uno de estos posicionamientos (en concreto el número dos) se orienta a la promoción de la CPD, para lo cual se menciona el concepto de anticooperación, referido a las interferencias negativas de las políticas de los países donantes sobre los países receptores. En un apartado específico *“Definición de la coherencia de las políticas de cooperación”*, se establece que la CPD es *“el conjunto de acciones que persiguen mejorar el impacto positivo de la cooperación asegurando que las demás están en consonancia con los objetivos de desarrollo humano, equitativo y sostenible y la lucha contra la pobreza”* (Coordinadora ONGD Euskadi, s/f: 5). Además, se mencionan otras políticas públicas —distintas a la de cooperación— que pueden producir impactos negativos en otros países como es el caso del comercio, las políticas migratorias, la agricultura, las políticas ambientales, etc. Por último, el documento plantea algunos ámbitos específicos para avanzar en CPD en Euskadi como educación, salud, deuda externa, medioambiente y transporte y energía.

Partiendo de los documentos consultados y de las propias opiniones transmitidas por las personas de la Coordinadora de ONGD Euskadi que hemos entrevistado, existen una serie de aspectos en los que la aportación de estas organizaciones al impulso de una agenda de CPD en el País Vasco puede ser relevante.

En primer lugar, la propia existencia de un grupo de incidencia y que, dentro del mismo, se haya definido la CPD como una de sus principales líneas de trabajo es un importante punto de partida. Además, la propia Coordinadora ha establecido que la CPD es una de sus prioridades para el presente período. Esto supone que existe en la práctica un mecanismo conformado por actores de la sociedad civil orientado tanto a la promoción de una agenda política en CPD, como al seguimiento de políticas incoherentes con el desarrollo humano. No obstante, debe señalarse que se trata de un proceso muy reciente que si bien ha servido para promover la agenda de la CPD en el Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo —contribuyendo así a su consideración en el propio gobierno— no ha desarrollado aún mecanismos de seguimiento, evaluación y control de las políticas públicas.

En segundo término hay que mencionar la existencia en las ONGD de un importante conocimiento y *know how* sobre diversos temas relacionados con el desarrollo y los procesos que se llevan a cabo en los países empobrecidos. Dicha experiencia, generada

en el trabajo llevado a cabo en distintos campos como los temas de género, desarrollo local, educación para el desarrollo, o salud, puede ser de gran interés para analizar los problemas relacionados con la CPD y elaborar propuestas sobre los mismos. En esta misma dirección, el conocimiento de las ONGD de las aspiraciones y demandas de las comunidades más vulnerables de los países en los que trabajan, constituye una aportación a la agenda de la CPD desde el punto de vista de las mismas, de modo que sea una agenda compartida y recoja sus aspiraciones en temas que van más allá de la AOD.

Sin embargo, es preciso señalar que junto a estas potencialidades, las ONGD tienen también algunas limitaciones para el trabajo en el campo de la CPD. Por un lado, de cara a promover una agenda de CPD y, sobre todo, para darle seguimiento y elaborar propuestas concretas se requieren en ocasiones conocimientos expertos que no siempre existen en las ONGD. Ello es especialmente importante en un contexto como el actual, en el que la complejidad de las políticas públicas es creciente y el seguimiento y crítica de las mismas exige mayores conocimientos.

Por otro lado, y en lo que respecta a las capacidades políticas, si bien existe diálogo entre las ONGD y la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, la interlocución es más limitada con los departamentos que forman parte del Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo, y resulta complicada con el resto de departamentos del Gobierno Vasco. En este ámbito, las ONGD consideran al Departamento de Educación —clave por otra parte en lo referente a la CPD— como uno de los que tiene especial relevancia para esta cuestión.

Además, es necesario recordar que las ONGD son organizaciones extremadamente heterogéneas y no todas tienen la misma posición sobre los temas relacionados con la política pública vasca y la cooperación al desarrollo. En consecuencia, es posible observar discrepancias entre estas organizaciones acerca de la prioridad que se le debe dar a la agenda de la CPD. En este sentido, dentro de la propia Coordinadora, el trabajo a favor de la CPD no siempre ha encontrado un apoyo unánime, lo que se relaciona con la visión más bien técnica que poseen algunas organizaciones con respecto a su trabajo en cooperación, lo que les lleva a considerar que no es su función involucrarse en el trabajo de incidencia y en el cuestionamiento de la orientación de otras políticas públicas.

En relación con esto último, un ámbito que también ha influido en las ONGD vascas —y que puede limitar su capacidad crítica— son los procesos de profesionalización y despolitización generado por un sistema de cooperación centrado principalmente en la gestión de proyectos en detrimento de otras propuestas orientadas a incidir en la naturaleza de los problemas de desarrollo y en las relaciones internacionales. Esta situación, que ha afectado de manera significativa a las ONGD del Estado español, se ha dejado sentir en menor medida en Euskadi. Pese a ello, esta tendencia ha contribuido a generar —en algunos sectores— una visión tecnocrática de la cooperación al desarrollo relacionada principalmente con la gestión y evaluación de los

proyectos más que con la promoción de un modelo de desarrollo alternativo, sustentable y justo a escala global.

Recuadro 1. La Iniciativa Legislativa Popular Vasca. *Carta de Justicia y Solidaridad con los Países Empobrecidos*

Una de las escasas propuestas generadas en línea con una agenda de CPD fue la presentada por diferentes organizaciones de la sociedad civil en 2004, que se plasmó en la Iniciativa Legislativa Popular conocida como Carta de Justicia y Solidaridad con los Países Empobrecidos (Parlamento Vasco, 2007b). Dicha iniciativa fue promovida por Zordunok-RCADE (Red Ciudadana por la Abolición de la Deuda Externa) y otras organizaciones de la sociedad civil que habían conseguido 45.254 firmas de ciudadanas y ciudadanos de Euskadi y el aval de más de 100 organizaciones sociales.

Después de tres años, esta iniciativa fue aprobada por unanimidad por el Parlamento Vasco el 28 de diciembre de 2007. La ILP contenía tres partes: i) destinar, a través de un plan plurianual durante 10 años, una partida presupuestaria para la cancelación de la Deuda Externa que los Países Empobrecidos tienen contraída con el Estado español, en la parte correspondiente a la CAE; ii) potenciar el comercio justo, impulsando su uso y distribución en los servicios, dependencias o concursos de la administración; iii) no colaborar ni financiar, en sus políticas de promoción y apoyo a las empresas, a aquellas personas físicas o jurídicas dedicadas a la producción, comercialización y financiación de armamentos.

Se trata sin duda de un ejemplo interesante sobre la manera en que la actuación de las organizaciones sociales y una parte de la opinión pública puede generar cambios concretos y modificar las políticas públicas para que estas sean más coherentes y respetuosas con el desarrollo humano, global y sostenible. Sin embargo, transcurridos varios años desde la aprobación de la ILP, las ONGD consideran que la Ley aprobada en 2007 se ha incumplido de manera sistemática¹⁹. Así, el Grupo de Seguimiento de la Iniciativa Legislativa Popular-Deuda Externa, señaló en 2010 que el Gobierno Vasco “incumple desde hace tres años esta ley”. Además, alguna organización ha hecho notar que no resulta fácil acceder a información relacionada con los temas mencionados en la ley (ALBOAN, 2011).

En esta misma línea, representantes de la Coordinadora de ONGD Euskadi han señalado a este respecto que el Gobierno Vasco no ha hecho avances ni ha aplicado la Ley tal cual está, manifestando al mismo tiempo que el Gobierno Vasco apoya a empresas armamentísticas. Finalmente, plantean que han pedido explicaciones varias veces sobre estas cuestiones y que incluso han llegado a dirigirse al Ararteko.

En definitiva, la experiencia de la Iniciativa Legislativa Popular presenta un escenario de luces y sombras. Por una parte, es un ejemplo concreto y visible de la capacidad de la sociedad civil para promover algunos cambios en la propia elaboración de leyes y marcos normativos que deberían guiar la actuación de los gobiernos. Pero, por otro lado, muestra la fragilidad del consenso formalmente alcanzado, el débil arraigo real de las propuestas aprobadas, y la escasa capacidad y/o voluntad política de las instituciones (más allá del ámbito discursivo) para avanzar hacia cambios efectivos en pro del desarrollo humano a escala global.

¹⁹ *El Gobierno Vasco ni cumple ni cumplirá la ley de cancelación de deuda externa.*

<http://ilpsarea.wordpress.com/2010/12/23/el-gobierno-vasco-ni-cumple-ni-cumplira-la-ley-de-cancelacion-de-deuda-externa/> (Consultado: 08/08/2014)

2.1.4. Reflexiones preliminares

Teniendo en cuenta lo mencionado en este epígrafe, varias son las reflexiones que es posible realizar con respecto a este primer apartado.

En primer lugar, prácticamente en todos los documentos estratégicos de cooperación (planes directores, *Ley Vasca de Cooperación*, *Ley de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo*) se menciona la necesidad de desarrollar un enfoque más amplio para trascender las limitadas competencias políticas de la AOD y asumir una visión integral de lucha contra la pobreza y promoción del desarrollo humano. En este contexto, el concepto de CPD se ha ido integrando progresivamente en los planes directores hasta convertirse en una prioridad estratégica de la política de cooperación, tal como se establece en el Borrador del *III Plan Estratégico y Director*. En este sentido, el hecho de que los diferentes planes directores utilicen el modelo de desarrollo podría suponer un elemento positivo para la agenda de la CPD en tanto, se asume teóricamente que hay que avanzar en el propio modelo de desarrollo —y las políticas derivadas del mismo— más allá de las competencias de la propia cooperación.

Sin embargo, un ámbito deseable hubiera sido que en algún documento público —o más precisamente en el borrador del tercer plan director— se dedicara un apartado específico para tratar la problemática de la CPD definiendo el enfoque, visiones, ámbitos y líneas que el Gobierno Vasco hubiera querido desarrollar en este aspecto. En este sentido, si realmente se quiere avanzar en una agenda de CPD sería necesario especificar cuál es el posicionamiento político que se tiene sobre esta cuestión. Esta falta de concreción sobre una agenda de CPD podría explicar la falta de avance en lo que respecta a esta agenda, incluyendo el hecho de que no se ha cumplido el mandato de la *Ley Vasca de Cooperación para el Desarrollo* de 2007 de desarrollar un informe anual sobre el principio de CPD.

Finalmente, y en lo que se refiere al trabajo de las ONGD en Euskadi, cabe destacar que estas organizaciones han desarrollado una línea de incidencia política en CPD. No obstante, se trata aún de un trabajo incipiente que presenta algunas carencias (relacionadas con las capacidades técnicas y políticas de estas organizaciones), y que plantea ciertas cautelas institucionales en el seno de las propias organizaciones entre las cuales existen diferentes sensibilidades con respecto a esta cuestión.

En relación con esto último —el papel de las ONGD en la promoción de la CPD en Euskadi— es necesario hacer mención a las especiales características del modelo vasco de cooperación que, como es sabido, descansa básicamente en el trabajo de estas organizaciones quedando limitada dentro del mismo la propia acción de las administraciones públicas. Este rasgo característico de la cooperación vasca ha permitido que la misma mantenga una orientación solidaria y esté menos amenazada por intereses políticos o comerciales. Sin embargo, como ya se ha planteado en otros análisis realizados con anterioridad (Unceta et al., 2012) se trata de una particularidad que, en algunos momentos, condiciona el conjunto de la acción de gobierno en los

temas del desarrollo y la cooperación, pudiendo dificultar el avance hacia una mayor CPD.

2.2. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y las estrategias de internacionalización del Gobierno Vasco

Este segundo apartado está dedicado a analizar los documentos del Gobierno Vasco relacionados con la política de internacionalización, al objeto de examinar su relación con los objetivos planteados desde la política de cooperación al desarrollo. De la lectura de dichos documentos se deduce que las estrategias de internacionalización han asumido un protagonismo cada vez más significativo en la acción pública del Gobierno Vasco (Gobierno Vasco, 2014a; Gobierno Vasco, 2014b).

Según se plantea en ellos, en un mundo cada vez más interdependiente las sociedades contemporáneas afrontan retos de dimensión global que demandan respuestas colectivas entre sociedades: *“El actual escenario internacional viene sin duda marcado por una creciente globalización que acentúa las interdependencias entre los países, y obliga a un ejercicio de búsqueda continua de esquemas de cooperación para garantizar la gobernanza global. El incremento exponencial de interconexiones derivado de la globalización ha revolucionado el panorama mundial, ejerciendo una fuerte influencia en ámbitos como el económico, político, social, medioambiental, intelectual o cultural y tecnológico”* (Gobierno Vasco, 2014a: 20).

Adicionalmente, se señala que las dinámicas internacionales inciden cada vez más directamente en las posibilidades de desarrollo de Euskadi: *“queda patente que el futuro de Euskadi se juega en un escenario global, motivo por el cual el Gobierno Vasco considera la internacionalización, además de una necesidad empresarial, como un reto de país que implica un cambio cultural de gran trascendencia, presente y futuro”* (Gobierno Vasco, 2014: 20).

Lo anterior muestra la existencia en el Gobierno Vasco de una clara conciencia sobre la dimensión global de muchos de los retos en presencia y, por otra parte, la preocupación por la influencia de ese escenario global sobre el devenir futuro de Euskadi. Partiendo de estas consideraciones generales, el elemento fundamental a tener en cuenta —desde la perspectiva de esta investigación— es la manera en que se integra (o no) en estas estrategias la dimensión del desarrollo y, por tanto, las consecuencias que potencialmente tendrían estas estrategias para otros países y sociedades (especialmente para los países más pobres). Para ese propósito, son tres los elementos fundamentales que han sido examinados en estos documentos:

1. El análisis de los objetivos, visiones, metas y prioridades relacionadas con la internacionalización, y la toma en consideración dentro de los mismos de la dimensión del desarrollo.
2. La relación de estas estrategias internacionales con la cooperación al desarrollo, tanto en lo referente a los objetivos planteados como a las políticas diseñadas.

3. La existencia de mecanismos (ex ante y ex post) que garanticen que las políticas internacionales vascas contribuyen a la promoción de un mundo más equitativo y sostenible o, al menos, no generan consecuencias perniciosas para los países en desarrollo.

Dentro de este apartado, la *Estrategia Marco de Internacionalización 2020 -Estrategia Basque Country* se presenta como el paraguas que debe orientar, delimitar y contener el resto de estrategias internacionales. En este contexto se plantean tres tipos de planes: en primer lugar, el *Plan de Acción Exterior* que pretende promover los intereses vascos en el exterior así como posicionar a Euskadi como actor global; en segundo lugar, el *Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016* que tiene como agente principal a las empresas vascas; y, por último, una serie de *Planes Sectoriales de Internacionalización* que aún no se han elaborado (aunque algunos departamentos sí han participado en la elaboración de la *Estrategia Basque Country*). Al análisis de estos documentos se dedican los siguientes epígrafes.

2.2.1. La Estrategia Marco de Internacionalización 2020: Estrategia Basque Country

Lo primero a destacar con respecto a este Plan es que, en la propia introducción del mismo, se establece que la necesidad de implementar una estrategia de internacionalización responde tanto a la demanda para promover y defender los intereses vascos en el exterior, como a la necesidad de impulsar la construcción de una sociedad global y abierta que contribuya a un mundo más sostenible. Cuatro son los vectores sobre los que se erige esta estrategia: i) Proyección de Euskadi en el exterior; ii) Promoción e impulso de los intereses sectoriales y contribución a la resolución de los retos globales; iii) Alineamiento con el marco europeo; iv) Captación de conocimiento

De este modo, la visión del Plan Marco es *“posicionar a Euskadi en la vanguardia del siglo XXI como un actor global, con un espacio propio en la construcción europea, un país atractivo, altamente competitivo, reconocido por su singularidad, sus altas cotas de desarrollo humano, sostenible, solidario, abierto al mundo y estrechamente conectado con la comunidad vasca en el exterior”* (Gobierno de Vasco, 2014a: 24).

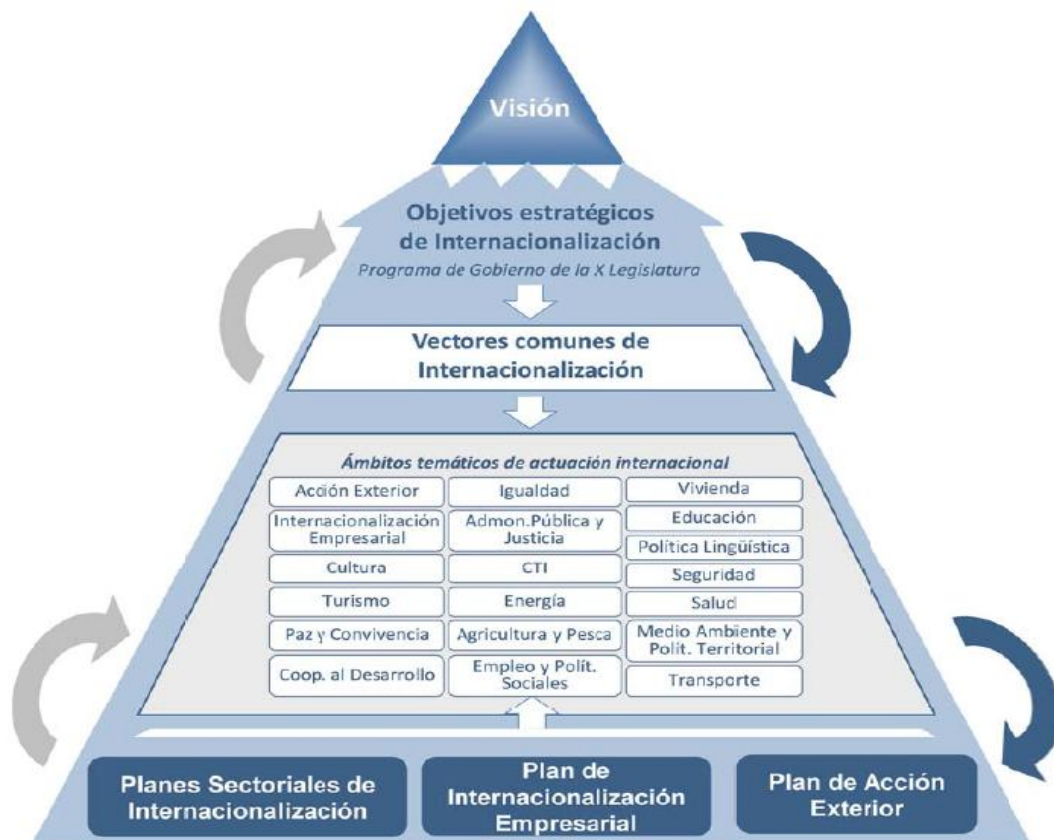
En este contexto, el documento contempla de manera reiterada (aunque como se verá más adelante con una prioridad relativa) la apuesta para que Euskadi asuma una responsabilidad concreta en la promoción del desarrollo global. En este sentido, hay una fundamentación bastante avanzada sobre la necesidad de asumir una mirada global lo que es, en sí mismo, un factor positivo desde la perspectiva de este trabajo: *“Las sociedades contemporáneas afrontan retos de dimensión global que demandan respuestas coordinadas. En este sentido, cuestiones como el desarrollo económico y la sostenibilidad, la igualdad de género, la erradicación de las condiciones de pobreza extrema en las que viven millones de personas o el envejecimiento de la población conducen a los gobiernos a buscar respuestas más allá de sus respectivas fronteras”* (Gobierno Vasco, 2014a: 20). Además, es interesante observar que, a renglón seguido, se establece que *“En el contexto descrito, la tradicional división entre política interior y*

exterior se desdibuja y, cada vez más, la acción exterior se manifiesta en una prolongación del ejercicio de las competencias internas por parte de las administraciones públicas” (Gobierno Vasco, 2014a: 20), lo cual refleja un punto de vista que se sitúa en línea con una preocupación fundamental en los estudios sobre CPD: la de la trascendencia externa de políticas supuestamente internas.

En lo que respecta a la consideración de la cooperación al desarrollo en la *Estrategia Basque Country*, la misma se incorpora como uno de los doce objetivos estratégicos de internacionalización. De esta forma, la cooperación internacional (incluida la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo) se erige como un elemento de relevancia en la proyección internacional de Euskadi, asociándose a tres de los cuatro vectores que orientan la *Estrategia Basque Country* (Gobierno Vasco, 2014a).

Pese a ello, es interesante observar que el esquema en el que se resume la *Estrategia Basque Country* (Gobierno Vasco, 2014a: 25) no otorga a la cooperación al desarrollo un lugar propio junto a otras políticas orientadas al exterior. En la base de la pirámide (Figura 9) se sitúan tres tipos de planes: El *Plan de Acción Exterior*, el *Plan de Internacionalización Empresarial*, y los *Planes Sectoriales de Internacionalización*, sin que aparezcan ahí –pese a su importante proyección externa– los Planes Directores de Cooperación, tema éste que se incluye en el siguiente escalón de la pirámide como ámbito temático de actuación.

Figura 9. Estrategia Basque Country



Fuente: Tomado de *Gobierno Vasco 2014a: 25*

Por otra parte, cuando en la *Estrategia Basque Country* se pasa a analizar y describir estos ámbitos temáticos, se plantea una clara jerarquización de los mismos señalándose que *“el peso principal de esta Estrategia recaerá sobre la acción exterior institucional, la internacionalización empresarial, el turismo y la cultura”*, para más adelante insistir: *“Los ámbitos de actuación de la Estrategia Basque Country se representan conforme al siguiente patrón: en primer lugar aparecen los ámbitos de conocimiento que, por su naturaleza, están más directamente vinculados a la misma (acción exterior institucional, la internacionalización empresarial, la cultura y el turismo); a continuación, los demás ámbitos se ordenan atendiendo a la propia organización interna del Gobierno Vasco”*. (Gobierno Vasco, 2014a: 26). Como puede apreciarse, la cooperación al desarrollo ocupa un lugar secundario dentro de este esquema respecto a otras cuestiones que se consideran más relevantes.

Ya en el desarrollo de cada uno de estos ámbitos temáticos, cuando se comenta el referido a la cooperación al desarrollo sí se menciona la existencia de un plan estratégico y director que define una serie de prioridades transversales, sectoriales y geográficas, así como una línea de trabajo en educación al desarrollo. Asimismo, se subraya expresamente la equidad de género como una de las transversales, lo que permite vincular la cooperación al desarrollo con el Vector 2. Se plantea también que la cooperación al desarrollo (y la existencia de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo) constituyen un elemento de relevancia en la proyección internacional de Euskadi, incluida en el área de responsabilidad de la acción exterior, lo que la vincula con el Vector 1. Al mismo tiempo, se señala que la cooperación al desarrollo se inscribe en el contexto mundial de la cooperación y en las tendencias que se están conformando al respecto, especialmente en el ámbito europeo, lo que la vincula con el Vector 3. Y finalmente se plantea que la cooperación al desarrollo aspira a ser *“intensiva en conocimientos y relaciones, a través del fortalecimiento de capacidades y cooperación técnica bidireccional”* lo que la vincularía con el Vector 4, llegándose a plantear que *“no solo tenemos experiencias que compartir sino experiencias de las que aprender”* en cooperación (Gobierno Vasco, 2014a: 39-40). Por la relevancia que la cuestión tiene dentro de este trabajo, señalaremos que en lo referido al ámbito temático de la Educación, no se plantea ninguna referencia a la educación al desarrollo como posible componente de una dimensión global o internacional de la política educativa.

Finalmente, cabe mencionar que la *Estrategia Basque Country* dedica un apartado a proponer ámbitos prioritarios de actuación, considerando para ello *“aquellos países y regiones que aglutinan una buena parte de los intereses multisectoriales vascos y que, por lo tanto, concentrarán la mayoría de las iniciativas que el Gobierno Vasco emprenda de forma proactiva en el exterior en los próximos años. Esta labor de priorización responde a la voluntad de generar un espacio común, de identificar un mínimo común denominador que redunde en la selección de ámbitos prioritarios y que la proyección internacional de Euskadi se desarrolle de forma coordinada y coherente”*. (Gobierno Vasco, 2014a:51). A la hora de explicar los criterios o fundamentos para delimitar estos ámbitos geográficos prioritarios, se señala que por la naturaleza de su

actividad la política de cooperación al desarrollo “*responde a un mapa de actuación prioritario propio*” (Gobierno Vasco, 2014a:51), lo que resulta contradictorio con la apelación realizada a la coordinación y la coherencia.

Todo lo que se ha descrito lleva a concluir que la cooperación al desarrollo es considerada —en el marco del Basque Country— como una política separada del resto de la acción pública, con objetivos programas y países prioritarios divergentes de la acción exterior global de Euskadi²⁰. Las razones esgrimidas en algunas de las entrevistas mantenidas con personas responsables de algunos ámbitos de la acción exterior vasca tienen que ver con la idea de preservar la independencia de la cooperación, tratando de asegurar que esta política se guíe únicamente por los objetivos de lucha contra la pobreza y promoción del desarrollo sostenible.

Sin embargo, la desvinculación de la política de cooperación respecto del conjunto de la acción exterior del gobierno puede ser contraproducente para la promoción de la CPD. En esta línea cabría situar lo apuntado en el informe elaborado por la Dirección de Coordinación del Gobierno —adscrita a Lehendakaritza— sobre la *Estrategia Marco de Internacionalización 2020*, al plantear que esta estrategia “*podría valorar la posibilidad de no renunciar a citar la política que se implemente sobre cooperación al desarrollo (...) Su tratamiento específico en el Plan Vasco de Cooperación al Desarrollo no obsta para que tal y como se hace, así se refleje expresamente o para que, yendo más allá, se incluyan a efectos informativos en el Plan de Acción Exterior sus líneas fundamentales, contenido éste que no es extraño en un documento que se integra, a su vez, en otro que en se autocalifica de Estrategia marco, cuyo fin es tratar de convertirse en un compendio integral y organizador de toda la política que sobre internacionalización pretende llevar a cabo el Gobierno en esta Legislatura*” (Gobierno Vasco, 2014b:20).

2.2.2. El Plan de Acción Exterior

Dentro de la *Estrategia Basque Country*, El *Plan de Acción Exterior* parece constituirse como la estrategia político-institucional de la acción exterior de la Comunidad Autónoma, cuya responsabilidad recae, en última instancia, en la Secretaría General de Acción Exterior (SGAE), adscrita directamente a Lehendakaritza. Por tanto, este plan sintetiza la estrategia de la SGAE para los próximos años. En ese contexto, conviene tener presente cuales son las funciones y la estructura de la Secretaría, entre las que se encuentra la cooperación al desarrollo:

- La responsabilidad de apoyar y asesorar al Gobierno Vasco en la configuración y ejecución de la estrategia de internacionalización.
- La programación, impulso y coordinación las relaciones exteriores del Gobierno Vasco.

²⁰ Resulta llamativa a este respecto la referencia a Israel como país prioritario para la acción exterior del País Vasco, en tanto los Planes directores de cooperación contemplan a los territorios palestinos como ámbito de actuación prioritaria.

- La gestión de las relaciones en el ámbito de la UE y el Consejo de Europa.
- La cooperación transfronteriza e interregional, asumiendo el papel de representante y/o asesor del gobierno en los foros y espacios de oportunidad para la colaboración con otras regiones.
- La gestión de todo lo relacionado con las comunidades vascas en el exterior.
- La cooperación al desarrollo y las políticas relacionadas con la solidaridad internacional.

Para llevar a cabo estas funciones, la SGAE se estructura en tres direcciones (Dirección de Asuntos Europeos; Dirección de Relaciones Exteriores; y Dirección para la Comunidad Vasca en el Exterior) - además de estar adscrita a ella la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. Cuenta asimismo con 5 Delegaciones en el Exterior (Delegación de Euskadi en Estados Unidos; Delegación de Euskadi en México; Delegación de Euskadi en Argentina – Mercosur; Delegación de Euskadi en Chile, Perú y Colombia con oficinas en Santiago y Bogotá; y Delegación de Euskadi para la Unión Europea situada en Bruselas). También cuenta con una Oficina de Representación en Madrid. Todo ello lleva a concluir que hay un despliegue institucional y de programas bastante desarrollado en el País Vasco en lo que respecta a la internacionalización.

La misión del *Plan de Acción Exterior* se define de la siguiente manera: *“Programar, impulsar y coordinar la acción exterior del Gobierno Vasco, bajo los principios de eficiencia y coherencia, con el doble fin de posicionar a Euskadi como actor global y de defender los intereses vascos en el mundo. Para ello, representará a Euskadi institucionalmente y establecerá vínculos estables con otros países, regiones e instituciones internacionales, propiciará la participación directa en las instituciones europeas, estrechará los lazos con la comunidad vasca en el exterior y canalizará la puesta en marcha de iniciativas de solidaridad internacional”* (Gobierno Vasco, 2014a: 59-60). Esta definición implica dos cosas desde la perspectiva de este trabajo: la primera, el reconocimiento de un principio de coherencia en la acción exterior del Gobierno Vasco; y la segunda, el papel dentro de la misma de las iniciativas de solidaridad internacional.

En lo que respecta a los objetivos señalados en el Plan, cabe destacar que dentro de los mismos se contempla el impulso a la solidaridad internacional la cual se incluye como parte significativa de la acción exterior vasca. Así, entre los seis objetivos estratégicos que alinean el Plan, el quinto se orienta a contribuir a la construcción de un mundo más justo y equilibrado, lo que vincula este objetivo expresamente con la cooperación al desarrollo, mencionándose tanto la Agencia Vasca como la *Ley Vasca de Cooperación para el Desarrollo* de 2007. En este sentido se señala que *“todas las iniciativas, estrategias y procesos que se pongan en marcha en el marco de la cooperación para el desarrollo impulsada por el Gobierno Vasco están recogidos de manera coordinada y coherente en los Planes Estratégicos y Directores de Cooperación al Desarrollo elaborados por la propia Agencia”*. Se apunta finalmente que *“a lo largo del año 2014, se pretende aprobar el nuevo Plan Estratégico y Director y por ello, la cooperación para el desarrollo no va a ser objeto de despliegue de acciones concretas en el presente documento”* (Gobierno Vasco, 2014a: 65-66).

Para la consecución de estos objetivos el Plan contempla una serie de líneas de actuación, relacionadas con los vectores de internacionalización descritos en la *Estrategia Basque Country*, y que a su vez se concretan en actuaciones, metas, e indicadores. Sin embargo, el Objetivo 5 –el relativo a la cooperación al desarrollo– queda fuera de estas líneas de actuación señalándose al respecto lo siguiente: *“Si bien la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo está adscrita a la Secretaría, el presente documento no contempla un despliegue de líneas de acción y actuaciones concretas en este ámbito. Tal y como dicta la Ley 1/2007 de Cooperación para el Desarrollo, es el Plan Director cuatrienal el documento que debe plasmar los objetivos, instrumentos y propuestas operativas que conformen la estrategia en la materia, previa aprobación por parte del Parlamento Vasco de las orientaciones generales de planificación estratégica plurianual”* (Gobierno Vasco, 2014a: 67). De este modo, la existencia de una previsión legal en materia de planificación de la cooperación parece considerarse como elemento justificador para no desarrollar este asunto dentro del conjunto de la acción exterior vasca lo cual, como plantearemos más adelante, tiene importantes repercusiones desde la perspectiva de la CPD.

En este mismo sentido, y al margen de las referencias específicas a la cooperación al desarrollo, cabe subrayar que a la hora de presentar las distintas líneas de acción no se plantea ningún esquema de posibles interrelaciones entre unos y otros objetivos (más allá de su contribución e inserción a unos u otros vectores de internacionalización), ni ninguna reflexión sobre la posibilidad de crear sinergias entre las mismas. De todos modos, al plantearse los 5 objetivos en un mismo nivel y sin ninguna jerarquía entre los mismos, tampoco se adivinan posibles criterios sobre los que avanzar hacia la mencionada coherencia.

Finalmente, y aunque el Plan no establece ningún mecanismo o instrumento orientado expresamente a velar por la defendida coherencia del conjunto de la acción exterior, en el apartado dedicado a la gobernanza y seguimiento del mismo se señala que *“La consecución de los objetivos de la Estrategia Basque Country requiere del esfuerzo de todos los Departamentos del Gobierno Vasco y su Sector Público. Con el propósito de coordinar la contribución de cada uno de ellos a la estrategia común, la Secretaría General de Acción Exterior convocará periódicamente y dinamizará el espacio formal de encuentro existente para tal fin, a saber, la Comisión Interdepartamental de Acción Exterior”* (Gobierno Vasco 2014a: 95).

2.2.3. El Plan de Internacionalización empresarial 2014-2016

El *Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016* parte de la necesidad de impulsar la reactivación económica y se propone en estrecha relación con la Estrategia de promoción económica que descansa en la consideración de 4 factores competitivos: Innovación, Industrialización, Internacionalización, e Inversión. En ese marco, la Internacionalización se plantea como *“la mejor garantía para diversificar los riesgos y mejorar la competitividad global de las empresas vascas”* (Gobierno Vasco, 2014c: 2).

Este Plan es definido como el instrumento fundamental del Gobierno Vasco para “*planificar y guiar el apoyo a la internacionalización de la empresa vasca durante la X legislatura*” (Gobierno Vasco, 2014c:3), en base a las siguientes premisas:

- Euskadi como economía abierta en convergencia con la *Estrategia Basque Country*.
- La mejora de la posición de las empresas vascas que necesitan apoyo para superar la crisis y reforzar su competitividad en la economía global.
- La necesidad de generar un sistema global de coordinación y apoyo a la internacionalización empresarial.

Es preciso señalar la relación que este Plan establece con lo apuntado en el programa de gobierno para la legislatura, en el cual se ubica un subejeto de actuación denominado “*Impulsar la Internacionalización*” y en el que se contemplan 8 objetivos. Según se señala en este Plan, cuatro de dichos objetivos se encuentran directamente relacionados con la internacionalización empresarial: Estrategia País de internacionalización; Colaboración público-privada con empresas tractoras; Ampliación de la base exportadora de las PYME; y Formación Internacional. Los otros 4 objetivos de internacionalización señalados en el Programa de Gobierno (entre los que figura la Cooperación al Desarrollo) no se mencionan, al no considerarse vinculados con la internacionalización empresarial. En consecuencia, los objetivos propios de la cooperación al desarrollo no son tenidos en consideración en el *Plan de Internacionalización Empresarial*, lo que deriva en que en el mismo no se examinen mecanismos para garantizar que la actuación de las empresas fuera de Euskadi sea coherente con objetivos de desarrollo.

Hay sin embargo algunas reflexiones contenidas en el *Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016* que son llamativas desde la perspectiva de este trabajo. Es el caso de la consideración planteada sobre el interés del apoyo a las empresas vascas, tanto para Euskadi como “para otros países”. Se asume por tanto que la promoción de las empresas es positiva *per se* y que beneficia a todos los actores involucrados. Solo en una parte muy específica del documento se argumenta que podría existir un conflicto de intereses relacionados con las deslocalizaciones; la respuesta que se da en el Plan es que es necesario desarrollar estrategias “ganar-ganar” “*creando valor y empleo allí y aquí y creciendo de forma conjunta y equilibrada*” (Gobierno Vasco, 2014c:29). Se trata del único momento en plantear algún límite a la idea de competitividad y promoción empresarial, apuntándose a la necesidad de una lógica colaboración.

Otra cuestión a mencionar es que, teniendo en cuenta que durante el desarrollo del Plan no se hace referencia específica a los principios del desarrollo y la cooperación, llama la atención que sí se mencionen las potencialidades que, para las empresas vascas, pueden tener las líneas de financiación existentes en el seno de los Organismos Financieros y Bancos Internacionales de Desarrollo. Es decir, que si bien dentro del Plan no se consideran los objetivos y retos mundiales de desarrollo (o de la propia

cooperación), a la hora de explorar fuentes de financiación sí se contemplan las existentes en los Organismos Internacionales creados para el impulso del desarrollo.

Por último, cabe destacar que en el Plan no aparece desarrollada la noción de responsabilidad social de la empresa. Es decir que, a la hora de plantear la internacionalización de las empresas o su implantación en otros países, no se considera su posible impacto en los mismos ni, por lo tanto, la necesidad de medidas o principios orientadores de actuación en ese sentido. La única vez que aparece el término responsabilidad social es en un apartado descriptivo en el que se enumeran 11 temas relacionados con las tendencias y cambios globales del mundo actual. En la descripción de dichas tendencias se habla, en el punto 7, de las *“nuevas exigencias de los gobiernos y agentes locales que demandan a las empresas compromisos de largo plazo: implantaciones productivas, acuerdos con proveedores locales, transferencia tecnológica, participación en la gestión o en beneficios, responsabilidad social con el entorno, etc.”* (Gobierno Vasco, 2014c: 29). Sin embargo, esa consideración no es tenida en cuenta posteriormente a la hora de definir los principios del Plan ni sus Ejes o líneas de actuación.

En este sentido, cabe mencionar también que en el desarrollo de mecanismos de internacionalización ex ante, se ha incorporado un criterio de responsabilidad social corporativa aunque éste es el que menos peso tiene en la valoración de las empresas. Por el contrario, no existe ningún mecanismo ex post que permita controlar la actuación y el impacto – en ámbitos como el medioambiente, los derechos humanos, la cohesión social, la equidad, el género, etc. – de la actuación de las empresas. Se trata de una esfera que no solo no parece estar en la agenda de preocupaciones del Gobierno Vasco sino que, como algunas personas han manifestado, podría tratarse de instrumentos extremadamente costosos y de difícil implantación práctica.

En síntesis, teniendo en cuenta los tres planes que se han analizado, es posible afirmar que, por un lado, es un hecho positivo que en algunas partes de las estrategias internacionales se contemple una dimensión cosmopolita relacionada con los desafíos globales y la cooperación al desarrollo. Sin embargo, el hecho de que más allá del ámbito discursivo general, las estrategias se centren especialmente en el ámbito económico, orientándose a promover los intereses de Euskadi y dando muchísima prioridad a la internacionalización de las empresas, sugiere que, en la práctica, la visión del desarrollo posiblemente sea secundaria frente a estos objetivos.

2.2.4. Reflexiones preliminares

Una vez presentados los aspectos más relevantes que concurren en los diferentes planes de internacionalización y su relación, directa o indirecta, con la perspectiva de la CPD, pueden hacerse algunas consideraciones preliminares. Para ello, nos hemos basado en tres cuestiones principales planteadas al comienzo de este apartado, como elementos centrales del análisis.

Desde esta perspectiva cabe señalar, *en primer término*, que el hecho de que la estrategia marco de internacionalización contemple que la solidaridad internacional y la cooperación al desarrollo constituyen un ámbito importante de actuación es un hecho positivo para el análisis de la CPD. Así, la visión que se presenta en la *Estrategia Basque Country* supone que la promoción del desarrollo y la gestión compartida de retos globales es un objetivo y una dimensión obligada en la actuación pública exterior vasca. Del mismo modo, el *Plan de Acción Exterior* contempla como uno de sus objetivos la contribución a la construcción de un mundo más justo y equilibrado, lo que representa un aspecto claramente positivo desde el punto de vista de la CPD.

Por otra parte, el *Plan de Acción Exterior* apela al principio de coherencia como uno de sus fundamentos, lo que también supone un buen punto de partida. Tanto la *Estrategia Marco de Internacionalización* como el *Plan de Acción Exterior* presentan una visión del mundo en la que los objetivos relacionados con la competitividad y los relativos al bienestar y el desarrollo se yuxtaponen y parecen complementarse sin considerar la existencia de posibles conflictos entre los mismos. Ello puede explicar que no se contemplen –como se señalará más adelante– mecanismos específicos para asegurar la mencionada coherencia, la cual queda relegada a una mera declaración de intenciones. Esta visión se percibe cuando se establece que la promoción de los intereses vascos va en consonancia con la configuración de un nuevo orden internacional más justo y sostenible, formulación que soslaya posibles conflictos existentes en este ámbito. Por un lado se deduce que existen unos únicos intereses vascos –sin considerar posibles visiones contrapuestas sobre ellos– y, por otra parte, la consecución de los mismos no plantearía problemas para la construcción de un mundo más justo y sostenible –lo que implicaría la no existencia de contradicciones en el ámbito internacional–.

Sin embargo, desde la perspectiva de este trabajo, es preciso señalar que el avance hacia una mayor CPD implica un cambio progresivo hacia la incorporación de la visión de desarrollo a la acción pública lo que, en la práctica, puede suponer el surgimiento de posibles debates y conflictos que es conveniente identificar para avanzar de manera concreta en esta agenda. Por ello, la idea de que la sola promoción de los intereses vascos y de sus empresas en el exterior contribuirá a la construcción del desarrollo global puede resultar una aproximación confusa y poco adaptada a los desafíos reales que supone el trabajo en CPD.

En segundo lugar, en lo referente a la consideración específica de la cooperación al desarrollo dentro de las estrategias de internacionalización cabe señalar que, pese a ser expresamente contemplada dentro de los ejes de la acción exterior vasca, la misma es tratada bien de manera subordinada, bien de forma separada al resto de la estrategia. Como ya se ha señalado, la política de cooperación se contempla dentro de los ámbitos sectoriales de actuación, sin tener la consideración otorgada al *Plan de Internacionalización Empresarial*, o al *Plan de Acción Exterior*. Además el conjunto de la estrategia parece decantarse desde el principio por la búsqueda de la competitividad más que de la colaboración o cooperación, lo cual tendrá una clara repercusión en el conjunto de la estrategia, a la hora de contemplar lo relativo a la cooperación al

desarrollo de una manera secundaria o subordinada. Por otra parte, cuando se definen las líneas de actuación del *Plan de Acción Exterior*, la cooperación al desarrollo queda fuera del análisis. Sin embargo, la justificación que se plantea para ello —aludiendo a la existencia específica de un plan director de cooperación previsto en la Ley y a que se trata de una política que responde a objetivos y prioridades geográficas particulares—, deja patente la apuesta por tratar los temas de la cooperación de manera compartimentada y separada del resto de la acción exterior del gobierno.

La interpretación que cabe hacer de este asunto es contradictoria. Por una parte, puede constituir un aspecto positivo, dado que protege a la política de cooperación de los riesgos de instrumentalización, es decir que esta política sea utilizada para promover objetivos divergentes a la promoción del desarrollo humano y la lucha contra la pobreza. En contraposición, y desde la perspectiva de la CPD, la idea de “aislar” la política de cooperación pudiera ser negativa dado que, al entender la cooperación como un ámbito compartimentado y diferente, el resto de departamentos puede concebir que la promoción del desarrollo y la lucha contra la pobreza son objetivos únicamente de la cooperación al desarrollo y no una responsabilidad transversal de todos ellos como se desprendería de la agenda de la CPD. Como se ha explicado en el marco teórico de este trabajo, la CPD plantea un enfoque más amplio que la cooperación, que por su propia naturaleza posee competencias limitadas en la promoción del desarrollo. Es importante tener en cuenta este hecho cuando se aborda un programa de CPD dado que, en ocasiones, se suelen confundir de manera equivocada estos dos ámbitos de trabajo. Ahora bien, una esfera de especial fortaleza en la promoción de la CPD supone la dotación de un sistema de cooperación consolidado que posea vasos comunicantes con el resto de departamentos sectoriales. De ahí, que el hecho de que la cooperación ocupe un lugar compartimentado y separado de la acción pública puede ser relevante —en sentido negativo— desde la perspectiva de este trabajo.

Finalmente, *en tercer lugar*, cabe hacer una mención a la ausencia de mecanismos capaces de promover avances en la agenda de la CPD. Por un lado, se aprecia una clara preocupación por la mejora de la coordinación y también la coherencia en el *Plan de Acción Exterior*. Sin embargo, la coherencia se utiliza generalmente en clave de coordinación y complementariedad entre las diferentes instituciones y ámbitos exteriores de Euskadi, lo que representa una visión restringida o débil de dicho concepto. Además, no se contemplan líneas de actuación o mecanismos que promuevan o garanticen la integración de la perspectiva de desarrollo en la acción pública vasca. En otras palabras, no se han incorporado instrumentos concretos que puedan velar por la coherencia del conjunto de la acción exterior, más allá de la mencionada alusión a la Comisión Interdepartamental en la que, además, no se contempla la participación de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo lo que resulta ciertamente significativo.

Por otra parte, y refiriéndonos a la *Estrategia de Internacionalización Empresarial* —y a la conceptualización de la misma que se contempla en la Estrategia Marco— es preciso subrayar que no se menciona la necesidad de desarrollar mecanismos que aseguren

que la actuación empresarial en otros países se realiza de acuerdo a criterios de desarrollo humano, como son los relacionados con el medioambiente, los derechos laborales, la visión de género, los derechos civiles, o el apoyo a la cohesión social. En este sentido, cabe mencionar que en ninguno de los planes de internacionalización estudiados se contemplan criterios de responsabilidad social de las empresas para con el entorno en el que operan ni tampoco instrumentos concretos que permitan conocer y en su caso controlar el impacto de su actuación en ámbitos como el medioambiente, los derechos humanos, la cohesión social, o la equidad, el género, etc. En relación con este asunto, en alguna de las entrevistas mantenidas se nos ha trasladado que se trataría de instrumentos extremadamente costosos y de difícil implantación práctica.

En síntesis, teniendo en cuenta los tres planes que se han analizado, es posible afirmar que en diversas partes de las estrategias internacionales se contempla una dimensión cosmopolita relacionada con los desafíos globales y la cooperación al desarrollo, lo que constituye un aspecto claramente positivo que hace de Euskadi una Comunidad Autónoma pionera en este sentido. Sin embargo, no puede obviarse que, más allá del ámbito discursivo general, los planes se centran especialmente en la promoción de los intereses de Euskadi en el exterior, dando mucha prioridad a la internacionalización de las empresas, lo que sugiere que, en la práctica, la visión del desarrollo queda relegada frente a dichos objetivos.

2.3. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y su relación con las políticas internas desplegadas en Euskadi

En este apartado damos cuenta del estudio realizado sobre diversos planes elaborados por distintos Departamentos del Gobierno Vasco, al objeto de identificar aquellos aspectos de los mismos que puedan ser más relevantes desde la perspectiva de la CPD. Para ello dividiremos el análisis en cinco partes. En la primera se describen los Planes de actuación que se encuentran en vigor, al objeto de examinar la manera en que los mismos se aproximan a los problemas del desarrollo, la consideración de la cooperación, o la coherencia de políticas. La segunda está dedicada al tema de la población inmigrante y las políticas desplegadas en relación a este tema. La tercera se centra en plantear algunas consideraciones específicas sobre la política educativa, dada la trascendencia que la misma tiene para el impulso de la CPD. La cuarta se orienta a examinar la percepción que los responsables de los distintos departamentos que hemos podido entrevistar tienen sobre todas estas cuestiones.

2.3.1 Las estrategias internas del Gobierno Vasco

Como ya se ha explicado, el objeto de este estudio es analizar la CPD desde una perspectiva transnacional, en el sentido de considerar los efectos sobre otros países y territorios de las políticas llevadas a cabo por el Gobierno Vasco. En concreto, se trata de valorar las potenciales consecuencias que las políticas desarrolladas por el Gobierno del País Vasco podrían tener para la promoción (o limitación) del desarrollo humano en los países más pobres. Ahora bien, como ya se ha planteado en el marco teórico de esta investigación, consideramos la CPD desde una perspectiva compleja y

multidimensional, que requiere contemplar no solo las políticas expresamente orientadas hacia el exterior, sino también aquellas otras concebidas en clave interna pero cuyas consecuencias afectan no solo al proceso de desarrollo en el País Vasco, sino también a cuestiones globales o a los procesos de desarrollo de otros territorios.

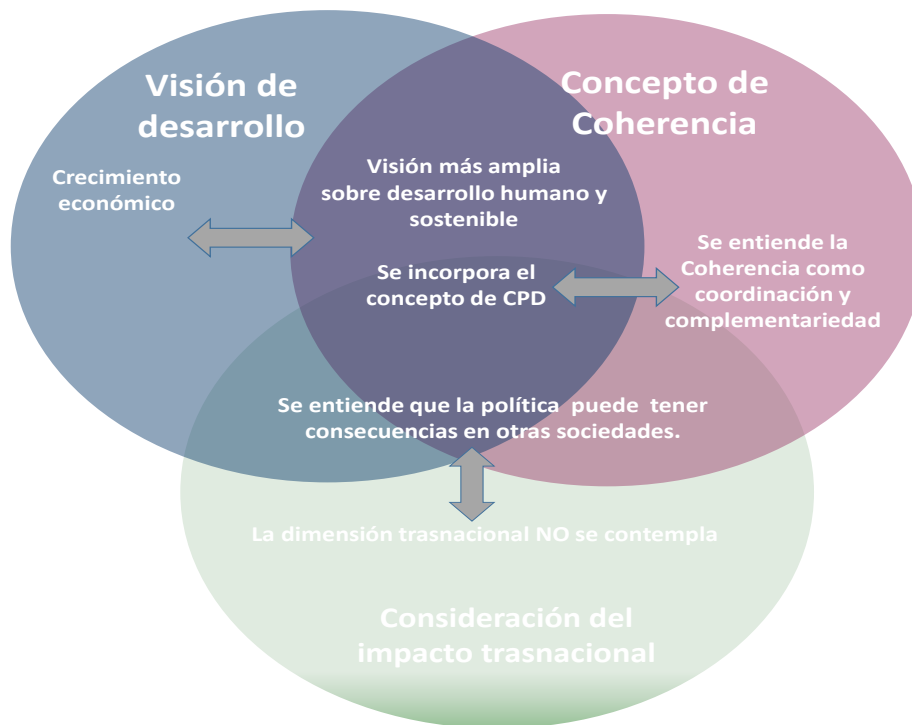
Desde esta perspectiva analítica, este epígrafe se orienta a examinar una serie de estrategias, puestas en marcha por distintos departamentos del Gobierno Vasco que, aunque hayan sido concebidas en clave doméstica, es preciso valorar a la hora de estudiar la CPD en Euskadi. Para este propósito creemos de interés plantear, con carácter previo, algunas consideraciones sobre este tipo de políticas.

En primer lugar, es necesario tener en cuenta que todas las estrategias parten de un enfoque y una noción —implícita o explícita— sobre el concepto de desarrollo. Dada la existencia de diversas formas de entender el concepto de desarrollo, es importante conocer y valorar si la concepción del mismo que está presente en esta políticas incluye una visión amplia y multidimensional del desarrollo humano —integrando elementos como la equidad de género, la sostenibilidad medioambiental, la redistribución de la riqueza o la promoción de los derechos humanos— o si, por el contrario, en los mismos trasciende una perspectiva más reduccionista, relacionada únicamente con los procesos de crecimiento, liberalización, apertura de mercados o estabilidad macroeconómica. Ello resulta del máximo interés para poder contrastar la visión de desarrollo presente en los planes de cooperación externa con la que se plasma en las políticas internas.

En segundo lugar, teniendo en cuenta que la frontera entre la política doméstica e internacional es cada vez más difusa, es importante comprender que también las políticas consideradas domésticas (como la salud, la educación, las migraciones o los derechos humanos) pueden afectar a los procesos de desarrollo de los países más pobres y/o de las personas provenientes de los mismos. Por ello, resulta necesario analizar la medida en que las estrategias internas consideran la dimensión transnacional y los impactos de las mismas en las posibilidades de desarrollo de otros países, sociedades y personas.

Por último, es relevante observar si los planes elaborados por los distintos departamentos del Gobierno Vasco consideran el concepto de *coherencia* y de qué manera utilizan esta idea. En este sentido, como se verá a lo largo de este apartado, la noción de *coherencia* posee múltiples acepciones en los documentos de los departamentos del Gobierno Vasco, estando la mayoría de ellas relacionadas con las nociones de coordinación, consistencia y complementariedad entre agentes, y no tanto con una visión amplia de la CPD. De acuerdo con estas consideraciones, la Figura 10 ilustra las preguntas de investigación que se han planteado en este epígrafe.

Figura 10. Elementos a considerar para analizar las políticas internas del GV desde la perspectiva de esta investigación



Fuente: Elaboración propia

Así, se incluyen las tres dimensiones a analizar en las políticas públicas domésticas: i) visión y tratamiento de la idea de desarrollo; ii) incidencia en el ámbito transnacional en el diseño de políticas; y iii) tratamiento de las nociones de coherencia y coordinación. Como se ve en la figura, las partes más oscuras (la intersección de los tres ejes) son las que se acercan a una visión amplia y multidimensional de la CPD mientras que las más claras denotan mayor distancia conceptual con lo que supone la CPD.

Teniendo en cuenta estos elementos, se han estudiado diversas estrategias que, a fecha de finalización de este estudio, se encuentran en ejecución y/o han sido ya aprobadas en el marco de la actual legislatura.

Las mismas son: *Plan de Paz y Convivencia 2013-2016; Plan de Empleo 2013-2016 (Programa de Reactivación del Empleo); Plan de Industrialización 2014-2016; Plan de Innovación Pública 2014-2016 (Estrategia de Innovación Pública de Euskadi); VI Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE; Plan de Salud 2013-2020 (Políticas de Salud para Euskadi); Agenda Estratégica del Euskara; y IV Programa Marco Ambiental 2020.*

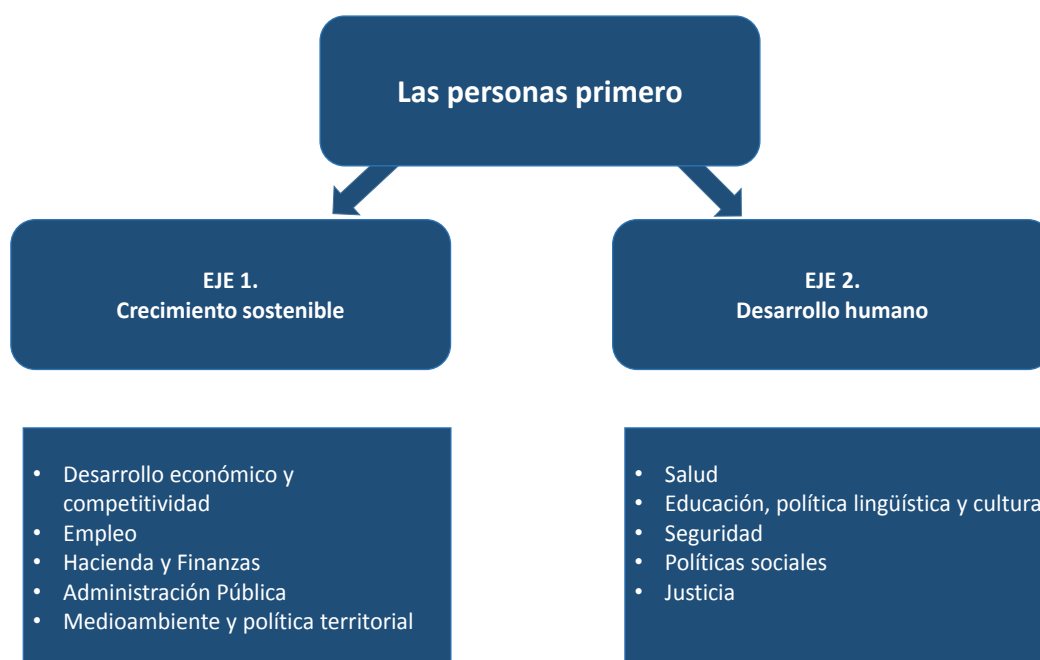
Cabe destacar que no se han valorado aquellas otras estrategias que se encuentran aún en fase de elaboración como son: *IV Plan Vasco de Formación Profesional; Plan General de Seguridad Pública de Euskadi 2014-2019; Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación; Plan Estratégico de Servicios Sociales; y, Plan Universitario.*

2.3.1.1 El concepto de desarrollo en las estrategias internas del Gobierno Vasco

A los efectos de este trabajo, es importante señalar que el programa de gobierno para la X Legislatura –en el que se enmarcan los diferentes planes que han sido estudiados– engloba todas las políticas de los departamentos²¹ bajo el denominador común de *Compromiso con las Personas*, lo cual constituye una declaración de principios en sí misma, y un punto de partida muy positivo para orientar las mencionadas políticas sectoriales.

Además, bajo ese epígrafe genérico – *Compromiso con las Personas*– las diferentes políticas se dividen en dos grandes bloques: unas se enmarcan en el objetivo general del *crecimiento sostenible*; y las otras en el denominado como *desarrollo humano*. De nuevo aquí cabe subrayar la importancia de ambos términos. El primero, por la apelación a la idea de sostenibilidad, aunque la formulación que se hace de esta última es ambivalente, sin considerar las contradicciones de la misma con el crecimiento económico; y el segundo, por la relevancia de que un programa de gobierno, en este caso el del Gobierno Vasco, haga suya la noción de desarrollo humano como seña de identidad de una parte de sus políticas.

Figura 11. El compromiso con las personas como principio básico de los planes del Gobierno Vasco.



Fuente: *Gobierno Vasco, 2013d: 5.*

²¹ Nos referimos al denominado Compromiso I, centrado en *El Empleo y las Personas*. Además, el mencionado programa contempla otros dos compromisos: *Paz y Convivencia* (Compromiso II) y *Nuevo Estatus Político* (Compromiso III).

Sin embargo, estos asuntos, claramente positivos —y que constituyen una base de gran interés para enmarcar el debate sobre la CPD—, se plasman posteriormente de manera algo contradictoria en los diferentes objetivos que se señalan. A este respecto cabe señalar algunos aspectos:

- La delimitación de esos dos ámbitos —crecimiento por un lado y desarrollo humano por otro— no encaja muy bien con el propio concepto de desarrollo humano, en el cual no se contempla una separación tan clara entre los aspectos económicos y los aspectos sociales del desarrollo. La noción de desarrollo humano descansa en la propuesta de ampliar las capacidades y las oportunidades de las personas, para lo cual la necesidad de medios de vida —asociados a la idea de crecimiento económico— se plantea como un instrumento para ampliar las oportunidades de la gente (o sea como un componente del desarrollo humano), pero no como un fin en sí mismo.
- La noción de crecimiento sostenible es asimismo algo contradictoria, en la medida en que —tal como se presenta— no se hace eco de los conflictos existentes entre crecimiento, desarrollo y sostenibilidad. Ello puede explicar que, en varios de los apartados vinculados al crecimiento sostenible (empleo, economía productiva, emprendimiento, innovación, etc.), no se planteen objetivos relacionados con la sostenibilidad ni se incorporen reflexiones sobre la misma, la cual queda reducida a los apartados correspondientes al medio ambiente, las energías renovables, o el sector primario.
- El impulso de la internacionalización —dentro de la cual se plantea todo lo relativo a la cooperación al desarrollo— se plantea dentro de las estrategias orientadas al crecimiento sostenible, y no de las relacionadas con el desarrollo humano. Ello resulta problemático, a la vez que contradictorio, con los objetivos y con la filosofía presentes en los planes de cooperación, en los que la noción de desarrollo humano es la que informa al conjunto de la estrategia. Por otra parte, se proyecta también una idea sobre el conjunto de la internacionalización que la vincula más con los aspectos económicos y los relativos a la competitividad que con aquellos otros referidos al desarrollo social.

Partiendo de estas consideraciones generales, a la hora de estudiar los ocho planes en vigor se ha preferido dejar a un lado su encuadre en uno u otro bloque —crecimiento sostenible o desarrollo humano— para tratar de identificar el concepto o la idea de desarrollo que realmente subyace en cada uno de ellos. Para ello, nos hemos fijado en los objetivos planteados en los planes, así como en las referencias contenidas en los mismos a la noción de desarrollo de la que se parte, y también en las opiniones recogidas al respecto durante las entrevistas mantenidas con responsables de distintos departamentos implicados.

Antes de continuar, debemos señalar que somos conscientes de las limitaciones que tiene una excesiva simplificación en un asunto de este tipo, de carácter más bien conceptual. Sin embargo, nos ha parecido de interés recoger en un cuadro una visión de conjunto sobre esta cuestión para observar hasta qué punto la apuesta por el desarrollo humano se plasma realmente en la filosofía y en estos dos temas.

En este contexto, al analizar los ocho planes vascos, lo primero que destaca es el hecho de que los mismos no parecen haber establecido una noción clara sobre lo que se entiende por desarrollo. Como puede observarse en Cuadro 7 –elaborado en base a lo que se recoge en cada uno de estos planes— parecen existir importantes divergencias a este respecto sobre la visión existente en torno al concepto de desarrollo.

Tanto en los planes consultados como en las percepciones expuestas por las personas entrevistadas, las visiones de desarrollo responden a diversos tipos de preocupaciones y enfoques. En general en los departamentos más relacionados con los ámbitos sociales se vincula el concepto de desarrollo con visiones que trascienden el mero crecimiento económico e incorporan otros elementos como la igualdad de oportunidades, la promoción de las personas, el impulso de la sostenibilidad o la garantía de los derechos humanos. Este es el caso, por ejemplo, del plan *Políticas de Salud para Euskadi*, que si bien no menciona expresamente el concepto de desarrollo humano, si integra en el texto, preocupaciones relacionadas con la equidad, la protección de los grupos más desfavorecidos, o la centralidad de las personas dentro de la estrategia. Así, el primer Área²² prioritaria del Plan pretende “*Incorporar la salud y la equidad en salud en todas las políticas públicas y fortalecer un sistema sanitario vasco equitativo y de calidad (...) Reducir las desigualdades sociales y de género en salud en la población de la CAE, mejorando la situación de los grupos más desfavorecidos*” (Gobierno Vasco, 2013a: 55).

Algo similar ocurre con el *Plan de Innovación Pública 2014-2016*, que en sus ejes estratégicos incorpora dimensiones como transparencia, buen gobierno o interacción con la ciudadanía (Gobierno Vasco, 2014d: 79) o el *Plan de Paz y Convivencia* con un claro enfoque basado en la visión de derechos humanos: “*Este proyecto de encuentro social se fundamenta en la dignidad humana como valor supremo y en la defensa y promoción de los derechos humanos. De este principio ético se deriva el compromiso inequívoco con la democracia, la libertad y el pluralismo, así como con la oposición a cualquier forma de violencia o medio de imposición antidemocrática*” (Gobierno Vasco, 2013b: 19).

Cabe destacar también los contenidos del *VI Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE* que asume uno de los ámbitos fundamentales en la promoción del desarrollo humano, el impulso de la equidad de género. “*El VI Plan apuesta asimismo por trabajar el cambio de valores en todos los ámbitos de la vida económica, política,*

²²El Plan de Políticas de Salud para Euskadi del Gobierno Vasco define cinco áreas prioritarias. Estas áreas, con sus objetivos e indicadores, conforman el núcleo del nuevo plan *Políticas de Salud para Euskadi 2013-2020*.

social y cultural, como vía para promover la transformación social hacia la igualdad. Incidir en las convicciones de las personas y en el orden simbólico social, si bien constituye una tarea compleja, resulta imprescindible para provocar cambios y promover transformaciones (Emakunde, 2014: 12).

Cuadro 7. Integración del concepto de desarrollo en los planes estratégicos del Gobierno Vasco

Planes		Menciona el concepto de desarrollo	Visión del Plan con respecto al desarrollo
1	Plan de Paz y Convivencia 2013-2016.	No hace mención explícita al concepto de desarrollo.	Se trata de un Plan orientada a la promoción de la Paz y la Convivencia partiendo de un principio de "suelo ético" donde se promueve la participación de todos.
2	Plan de Empleo 2014-2016 (Programa de Reactivación del Empleo).	No hace mención explícita al concepto de desarrollo.	Implicitamente hay una visión que relaciona el desarrollo con los ámbitos de internacionalización, emprendimiento, industrialización e innovación.
3	Plan de Industrialización 2014-2016.	Incorpora el concepto de crecimiento sostenible y desarrollo humano.	Se relaciona con los conceptos de internacionalización, desarrollo competitivo, acceso a mercados o promoción de infraestructuras.
4	Plan de Innovación Pública 2014-2016 (Estrategia de Innovación Pública del Gobierno Vasco).	Se menciona el desarrollo y bienestar de la población.	Se menciona la necesidad de avanzar en transparencia y rendición de cuentas, para generar un mayor control de la opinión pública.
5	VI Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE.	Se habla del desarrollo de la autonomía de las mujeres. Se menciona (pero no se explica el concepto de desarrollo humano).	Se analiza desde la perspectiva de la promoción de igualdad entre hombres y mujeres.
6	Plan de Salud 2013-2020 (Políticas de Salud para Euskadi).	No hace mención explícita al concepto de desarrollo, pero se coloca a las personas en el centro de la política pública.	Se parte de los conceptos de equidad y sostenibilidad del sistema sanitario poniendo a las personas en el centro.
7	Agenda Estratégica del Euskara 2014-2016.	No hace mención explícita al concepto de desarrollo.	Se plantea la necesidad de avanzar hacia la igualdad lingüística.
8	IV Programa Marco Ambiental 2015-2020 del País Vasco.	Se utilizan las nociones de desarrollo sostenible y de crecimiento sostenible.	Se plantea la necesidad de una vida digna para todas las personas, las de hoy y las de mañana, en un entorno de calidad. Se plantea asimismo la necesidad de contemplar todos los factores que condicionan la vida humana, no solo los naturales sino también los sociales, económicos y culturales.

Fuente: *Elaboración propia en base a los documentos oficiales de la CAE.*

De este modo, en lo que respecta a los documentos más relacionados con los ámbitos sociales —como son el *Plan de Paz y Convivencia 2013-2016*, *Plan de Innovación Pública 2014-2016 (Estrategia de Innovación Pública del Gobierno Vasco)*, *VI Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE* y *Plan de Salud 2013-2020 (Políticas de Salud para Euskadi)*—, si bien no hay un consenso claro que determine qué es el desarrollo, sí existen nociones relacionadas con una visión más amplia y multidimensional de este concepto que la relacionada exclusivamente con el crecimiento.

En contraposición, los planes más directamente implicados al ámbito económico — como es el caso del *Plan de Industrialización 2014-2016*— tienden a identificar el desarrollo con el crecimiento económico y a incorporar a las empresas como actores fundamentales en el desarrollo de estas estrategias: “*Por ello, con la Estrategia nos responsabilizamos de nuestro futuro reforzando nuestras políticas de promoción económica en torno a 4 factores competitivos clave: Innovación, como fuente de generación de conocimiento y de transformación del mismo en valor económico y social; Industrialización, basada en la recuperación del espíritu industrial y el decidido apoyo a la economía productiva inteligente como motor de desarrollo; Internacionalización, como la mejor garantía para diversificar los riesgos y mejorar la competitividad global de las empresas vascas, e Inversión, como palanca de competitividad para el impulso a I+D+i, la generación y transferencia de tecnología y conocimiento, y el desarrollo de infraestructuras y proyectos estratégicos*”. (Gobierno Vasco, 2014e: 2).

Algo similar podría ser atribuido al *Programa de Reactivación del Empleo 2013-2016*, que apuesta por el crecimiento, la competitividad y la iniciativa privada como elementos cardinales, aunque en el mismo se realizan ciertas matizaciones relacionadas con ámbitos conectados con el desarrollo humano (Gobierno Vasco, 2013c). Así, dicho Plan habla de crecimiento sostenible e integrador refiriéndose a la necesidad de que las dinámicas económicas integren una visión de cohesión social y sostenibilidad.

Esta tendencia a identificar la noción de desarrollo con crecimiento económico, apertura y acceso de mercados, competitividad, inversión, y fomento de empresas es algo muy frecuente en gran parte de la literatura económica e incluso de algunos organismos internacionales. Se trata de una idea que parte del supuesto de que el desarrollo social y el bienestar de las personas serán la consecuencia del desarrollo económico, el cual se identifica con el crecimiento. Así, acaba por considerarse que el bienestar humano es un subproducto del crecimiento económico, lo cual no se corresponde con la realidad. Por el contrario, como ha sido reiteradamente puesto de manifiesto, la apuesta por el crecimiento como algo separado del bienestar humano acaba generando importantes tensiones sociales y ambientales, que se traducen en desigualdad, menor cohesión social, insostenibilidad medioambiental, precarización de la vida humana y creciente incertidumbre (Unceta, 2009).

Mención aparte merece el *IV Programa Marco Ambiental 2020 del País Vasco*, ya que en el mismo se plantea una noción de desarrollo más amplia que en cualquier otro plan. Por una parte, se alude al concepto de desarrollo sostenible, señalándose que el objetivo “*es el derecho a una vida digna para todas las personas, las de hoy y las de mañana, en un entorno de calidad*” (p. 9), señalándose asimismo que el concepto de medio ambiente “*engloba todos los factores que condicionan la vida humana, no solo los naturales, sino también los sociales, económicos y culturales*” (p. 9). Por otra parte, se alude reiteradamente al concepto de crecimiento sostenible, remitiendo a una visión instrumental del medio ambiente como factor de oportunidad para generar empleo y de impulsar el crecimiento económico desde una perspectiva diferente, lo que deja algunos interrogantes abiertos sobre la consideración de los límites del crecimiento y el significado estricto de este último, como viene siendo señalado por la literatura sobre estas cuestiones.

Cabe señalar en definitiva que, si bien el programa de gobierno de la X legislatura —en el que se enmarcan las distintas estrategias analizadas— contempla la cuestión del desarrollo humano como referencia importante, y matiza la apuesta por el crecimiento vinculando el mismo a la idea de la sostenibilidad, lo cierto es que -si se exceptúa el mencionado *IV Programa Marco Ambiental 2020*- los diferentes planes del Gobierno Vasco no establecen una visión clara y consensuada sobre lo que es el desarrollo, ni las implicaciones que ello puede tener sobre la concepción de las políticas públicas que se implementan. Además, existen importantes divergencias sobre las visiones que subyacen a este concepto entre unos y otros departamentos, las cuales se observan tanto en los documentos de planificación como en las percepciones de las personas entrevistadas.

2.3.1.2. La consideración de la dimensión transnacional en los documentos estratégicos del Gobierno Vasco

A diferencia de las políticas internacionales —como es la *Estrategia Basque Country*, el *Plan de Acción Exterior* y el *Plan de Internacionalización empresarial 2014-2016*—, en las políticas de corte doméstico existen escasas referencias sobre las consecuencias que potencialmente podrían tener estas políticas para otros países y sociedades. Es decir, analizando el asunto desde la perspectiva de la CPD puede decirse que, salvo alguna excepción como el *IV Programa Marco Ambiental 2020*, el ámbito transnacional no está integrado en la elaboración de estas estrategias. En este sentido, el trabajo en CPD se percibe como un desafío relativamente novedoso. Si bien parece existir cierto interés por empezar a trabajar desde esta perspectiva, en las entrevistas se ha venido reiterando que se trata de un trabajo nuevo para la administración pública vasca.

Además, los documentos de estrategias sectoriales consideran el panorama internacional en la medida en que algunos aspectos del mismo pudieran afectar a las políticas domésticas implementadas en el País Vasco, pero no al revés. Así, se asume implícitamente que el marco internacional, o la existencia de acuerdos internacionales sobre determinados estándares, son asuntos que pueden incidir positivamente en el desarrollo de Euskadi y/o en el bienestar de la ciudadanía vasca. De este modo, el *Plan*

de Paz y Convivencia considera relevantes las directrices de las Naciones Unidas y los estándares internacionales en materia de derechos humanos así como la Cooperación con el Alto Comisionado de Naciones Unidas en materia de derechos humanos (Gobierno Vasco, 2013b). Por su parte, el *Plan de Innovación Pública* establece la necesidad de adoptar criterios de transparencia y mejora de la administración en línea con “*los modelos de referencia europeos e internacionales en dicha materia*” (Gobierno Vasco, 2014d: 26). También el *Plan de Empleo* y el *Plan de Industrialización* se refieren al ámbito internacional, planteándolo desde la perspectiva de incrementar la competitividad de los agentes vascos en el escenario global, al objeto de mejorar la posición de Euskadi y las posibilidades de desarrollo de la población vasca.

A la hora de analizar la manera en que unos y otros planes contemplan o tienen en cuenta el escenario internacional a la hora de diseñar las respectivas estrategias, hemos considerado por un lado la presencia de esa dimensión, tanto desde la perspectiva de sus efectos en Euskadi, como desde el prisma de las posibles consecuencias de las políticas vascas en el exterior. Y, por otra parte, se han examinado también las posibles referencias a la cooperación al desarrollo en cuanto tal. Todo ello se resume en el Cuadro 8.

Desde esta perspectiva, hay un plan que destaca claramente sobre los demás en la consideración del escenario internacional y sus implicaciones. Se trata del *IV Programa Marco Ambiental*, en el que se alude tanto a las tendencias mundiales relativas a los problemas medioambientales y sus consecuencias en unos y otros países como a la necesidad de enmarcar las políticas de estos en una estrategia de carácter global. Cuestiones como el cambio climático, la biodiversidad, y otras, son contempladas en dicho plan como asuntos que afectan tanto a escala global como local, lo que obliga a las administraciones vascas a impulsar sus esfuerzos conjuntamente al resto de la comunidad internacional. El resto de los planes considerados apenas contemplan esta dimensión, ni en lo que la misma afecta a las políticas de desarrollo en Euskadi, ni en la incidencia externa que los mismos pudieran tener.

En lo que respecta específicamente a la cooperación al desarrollo, de nuevo es preciso mencionar lo contemplado en el *IV Programa Marco Ambiental*, en el que se apela expresamente a la “*solidaridad con los países en desarrollo*” señalándose que “*los grandes problemas ambientales de nuestro tiempo no conocen fronteras. Los países económicamente más desarrollados, entre los que se encuentra el País Vasco, tienen la responsabilidad de colaborar activamente con los denominados países del Sur para ayudarles en su propia transición hacia una economía y una sociedad sostenibles.*”

Cabe resaltar asimismo lo contemplado en el *VI Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE*, ya que en el mismo se menciona expresamente a la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo —refiriéndose a la necesidad de mejorar sus procesos evaluativos— y la propia política de cooperación: “*Debe asimismo tenerse en cuenta de forma especial a las políticas que afectan a la cooperación al desarrollo, que dirige fundamentalmente su actuación a mujeres y hombres que viven otras realidades*

sociopolíticas, culturales y económicas distintas a la nuestra, en las que la brecha entre mujeres y hombres tiende a ser muy elevada” (Emakunde, 2014:57).

Sin embargo, más allá de estas dos referencias –*IV Programa Marco Ambiental y VI Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres*- el resto de documentos omiten cualquier mención a la cooperación, la solidaridad internacional o los desafíos globales de desarrollo. En tal sentido, parece confirmarse que la política de cooperación es un elemento separado del resto de las políticas públicas que se desarrollan en el País Vasco y que esta política posee sus propios objetivos, enfoques y prioridades.

De hecho, de los contenidos y análisis de los diferentes *Planes Estratégicos y Directores de Cooperación al Desarrollo* es fácil concluir que los fundamentos teóricos y analíticos que se manejan en la política de cooperación son divergentes (estando a veces en franca contradicción) con los principios rectores de otros planes de política pública del Gobierno Vasco. Así mientras que en los documentos de cooperación se plantea la necesidad de reflexionar críticamente sobre las asimetrías y desigualdades generadas por un modelo que se considera inviable e insostenible, los planes más cercanos al ámbito del Departamento de Economía y Competitividad, apuestan por la plena inserción en ese modelo, de la mano de la internacionalización de las empresas vascas, la apuesta prioritaria por la competitividad, y de la apertura de nuevos mercados.

Pese a ello, durante las entrevistas mantenidas para la realización de este trabajo, sí se ha podido detectar que diferentes áreas del Gobierno Vasco (como Salud, Medioambiente, Empleo, o Juventud) han desarrollado algunas acciones concretas en el ámbito de la cooperación, que van desde apoyar un proceso de fortalecimiento institucional en El Salvador en el caso de salud, destinar una parte del canon del agua a cooperación al desarrollo en el caso de Medio Ambiente, o financiar becas para cooperantes en el caso de Juventud. Lo limitado de estas experiencias —pese a sus aspectos claramente positivos— se explica por una concepción de la cooperación al desarrollo como un ámbito compartimentado y relativamente alejado de las preocupaciones del conjunto del gobierno. Ello puede significar una dificultad para el avance en la CPD ya que, como se ha dicho con anterioridad, su toma en consideración supone que el desarrollo humano —dentro y fuera de Euskadi— debe ser una responsabilidad transversal de los distintos departamentos del Gobierno Vasco y no una política circunscrita a los actores tradicionalmente vinculados con la cooperación al desarrollo.

Cuadro 8. Consideración del contexto internacional y de la cooperación al desarrollo en los Planes del Gobierno Vasco

Planes	Dimensión internacional		Refieren a la política de cooperación al desarrollo
	Hacen referencia a las consecuencias que tienen sus políticas en otros países y personas	Hacen referencia a la incidencia del contexto internacional en las propias políticas del País Vasco	
1 Plan de Paz y Convivencia 2013-2016.	No	Se consideran las directrices de las Naciones Unidas y los estándares internacionales en materia de derechos humanos.	Posibilidad de establecer líneas de cooperación internacional con otras universidades. Cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
2 Plan de Empleo 2014-2016 (Programa de Reactivación del Empleo).	No	Refieren a este tema en relación a la mejora de la competitividad de Euskadi y a la internacionalización de las empresas vascas.	No
3 Plan de Industrialización 2014-2016.	No	Si consideran la importancia del contexto internacional y la UE.	No. Pero refiere a la cooperación con agentes privados y empresas.
4 Plan de Innovación Pública 2014-2016 (Estrategia de Innovación Pública de Euskadi).	No	Se hacen referencia a los ranking de transparencia y a las experiencias internacionales y de la UE en transparencia.	No
5 VI Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAPV.	En general no, pero mencionan la cooperación.	Se menciona que el mainstreaming de género es una de las estrategias recomendadas a nivel internacional y europeo.	En políticas sectoriales se consideran prioritarias las áreas en las que la brecha de género es superior por lo que debe tenerse en cuenta las políticas de cooperación al desarrollo.
6 Plan de Salud 2013-2020 (Políticas de Salud para Euskadi).	No	Menciona instrumentos internacionales: Declaración de Río, Organización Mundial de la Salud, marco estratégico "Salud 2020" de Comisión de las Comunidades Europeas (2007), o el Programa de Salud para el Crecimiento para el periodo 2014-2020 del Parlamento y Consejo Europeo.	No
7 Agenda Estratégica del Euskara.	No	No	No
8 IV Programa Marco Ambiental 2015-2020	Si	Si. Además se subraya la idea de que la problemática medioambiental no tiene fronteras y debe abordarse mediante un esfuerzo común.	Sí. Se plantea expresamente la necesidad de la solidaridad con los países del Sur.

Fuente: *Elaboración propia en base a los documentos oficiales de la CAE.*

2.3.1.3. La consideración de los conceptos de Coherencia y Coordinación en los Planes Estratégicos del Gobierno Vasco

Finalmente, dentro de este apartado dedicado a examinar los planes elaborados por distintos departamentos del Gobierno Vasco, se ha podido observar que solo uno de estos planes contempla el concepto de Coherencia de Políticas. Se trata de nuevo del *IV Programa Marco Ambiental* en el que, si bien no se alude específicamente a la CPD (como Coherencia de Políticas para el Desarrollo en el sentido planteado al comienzo de este trabajo), sí se enfatiza en varias ocasiones la necesidad de la coherencia del conjunto de políticas del Gobierno Vasco en lo relativo al medio ambiente. Esto es muy relevante ya que supone una notable aportación, en la que aunque las políticas de cooperación al desarrollo no constituyen el eje de la coherencia, sí forman parte de la misma.

En el resto de los planes no se menciona la coherencia de políticas ni se hace referencia a posibles consecuencias que podrían tener las políticas de corte doméstico para el desarrollo o el bienestar de otros países y personas. Cuando se menciona el término *coherencia* es en relación a la congruencia interna que deben tener los programas, instrumentos y actores de estas políticas como es el caso del *Plan de Innovación Pública*, el *Plan de Salud* y el *VI Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres*. En este último caso, se plantea una visión algo más compleja sobre el asunto, señalándose la necesidad de desarrollar una “Evaluación de coherencia²³” que “*abordará la dimensión conceptual y sustantiva de las políticas de igualdad de la CAE, yendo por lo tanto más allá de la mera ejecución de las actuaciones para entrar a valorar los contenidos políticos de las mismas y reflexionar sobre su calidad y potencial de transformación*” (Emakunde, 2014: 21-22).

Un segundo aspecto que se ha examinado es el referido a la preocupación existente por la coordinación entre unas y otras políticas. Se trata de una cuestión cualitativamente diferente, pero que interesa analizar ya que la misma puede ayudar y ser un primer paso para avanzar hacia la coherencia. En este sentido, es preciso subrayar que en todos los planes estudiados se hace alusión sistemática a la necesidad de mejorar la coordinación, si bien cada uno de ellos establece la coordinación en diferentes niveles. Así, mientras algunos planes consideran la coordinación al interior

²³ En 2011, se realizó la Evaluación de Coherencia del V Plan para la Igualdad de Mujeres Hombres, elaborado por el Institut de Govern i Polítiques Públiques y la Universidad Autónoma de Barcelona. El objetivo de esta evaluación era analizar la dimensión conceptual y sustantiva de las políticas de igualdad de la CAPV, yendo por tanto más allá de la mera ejecución de las actuaciones para entrar a valorar los contenidos políticos de las mismas y reflexionar sobre la calidad de su diseño. El mismo realiza una serie de recomendaciones a la administración vasca: i) promover investigaciones; ii) consolidar el trabajo en red de la administración vasca; iii) fortalecer la articulación intradepartamental; iv) adecuar los programas departamentales de igualdad a todos los ámbitos competenciales; v) Incorporar una mayor variedad en cuanto a las tipologías de intervención; vi) Seguir avanzando en la inclusión de los hombres en las políticas de igualdad; vii) promover un mayor equilibrio entre las acciones (Institut de Govern i Polítiques Públiques, 2011).

del Gobierno Vasco otros toman en cuenta también otras instituciones como es la Unión Europea o el Estado español. Todo ello queda reflejado en el Cuadro 9.

Cuadro 9. Referencias a los conceptos de coherencia y coordinación en los ocho Planes analizados del Gobierno Vasco

Planes	Refieren al concepto de CPD	Referencia al concepto de coordinación				
		Entre actores de la propia política	Entre departamentos del Gobierno Vasco	Entre diversas instituciones de la CAPV	Con el Estado español	Con Organismos multilaterales y UE
1 Plan de Paz y Convivencia 2013-2016.	No	Si	Si	Si	No	No
2 Plan de Empleo 2014-2016 (Programa de Reactivación del Empleo).	No	Si	Si	Si	Si	No
3 Plan de Industrialización 2014-2016.	No	No	Si	Si	No	Si
4 Plan de Innovación Pública 2014-2016 (Estrategia de Innovación Pública del Gobierno Vasco).	No	Si	Si	Si	No	No
5 VI Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE.	No	Si	Si	Si	No	No
6 Plan de Salud 2013-2020 (Políticas de Salud para Euskadi).	No	Si	Si	Si	No	No
7 Agenda Estratégica del Euskara 2014-2016	No	No	No	No	No	No
8 IV Programa Marco Ambiental 2015-2020 del País Vasco.	No estrictamente CPD pero sí Coherencia de Políticas.	Si	Si	Si	Si	Si

Fuente: *Elaboración propia en base a los documentos oficiales de la CAE.*

Como ya se ha dicho, el tema de la coordinación es un elemento de gran importancia para la promoción de la CPD dado que, en tanto esta agenda supone un enfoque transversal y horizontal, necesita instancias de diálogo, debate, coordinación y complementariedad entre departamentos. En este sentido, si bien la percepción de buena parte de las personas entrevistadas es que la coordinación sigue siendo una esfera en la que deben mejorarse las prácticas y los instrumentos, lo cierto es que existen algunas instancias orientadas a corregir esta limitación. Así, en los últimos años, se han creado algunos órganos de coordinación y participación conjunta como son las comisiones interdepartamentales (Comisión Interdepartamental de Acción Exterior, Comisión Interdepartamental para la Igualdad de Mujeres y Hombres, Comisión Interdepartamental sobre Medio Ambiente, etc.) entre los diferentes departamentos del Gobierno Vasco.

Debemos señalar que, desde la perspectiva de esta investigación, esto último supone un avance hacia la CPD, lo que no quita para subrayar el carácter más formal que real de estas decisiones, en la medida en que los órganos creados apenas han logrado incidir en los objetivos propuestos por lo que las cuestiones relacionadas con la coherencia de políticas siguen constituyendo un desafío para la administración vasca.

2.3.1.4. La cuestión de la política de contratación y compra pública

Antes de terminar este apartado quisiéramos hacer mención a la consideración del principio de coherencia en algunas prácticas del Gobierno Vasco, concretamente en aquellas relativas a la política de compras y contratación. Debemos señalar a este respecto que dada la amplitud del tema –que supera los objetivos de esta investigación- no ha podido contrastarse la manera en que este asunto es tratado en los diferentes ámbitos del gobierno, si bien cabe señalar que no existe una política unificada o un documento de referencia que aborde esta cuestión.

Cuando se trata este asunto en el ámbito de la cooperación al desarrollo existe una tendencia a vincularlo a la cuestión del comercio justo, es decir a la participación de las administraciones públicas en la compra de productos procedentes de países más desfavorecidos, fabricados de acuerdo a determinados estándares sociales o ambientales, y que se comercializan a través de circuitos alternativos para evitar que los productores se vean privados del beneficio de su trabajo.

Sin embargo, consideramos que el análisis de la CPD desde la perspectiva de la política de contratación y compras supera ampliamente la cuestión del comercio justo, y va más allá de las relaciones con productores de países del Sur. Nos encontramos por el contrario ante un asunto de amplio impacto en todas las políticas del gobierno, y que merecería un tratamiento específico, más allá de sus evidentes vínculos con la cooperación al desarrollo.

En ese sentido, es preciso señalar que, si bien el Gobierno Vasco carece de una política unificada sobre este asunto, no existe ningún documento de referencia sobre la política de contratación y compra pública, pero sí existen algunos ejemplos parciales

que podrían servir de punto de partida para avanzar sobre este asunto. Es el caso de sociedades públicas como Ihobe, que trabajan para promover la incorporación de cláusulas medioambientales en la contratación y compra pública.

Sea como fuere, queremos insistir en que todo lo referente a la política de contratación y compra pública constituye un elemento central de la coherencia de políticas en general, que va más allá de la relación con las políticas de cooperación al desarrollo –hilo principal de este trabajo- ya que afecta también a las condiciones de vida de la población vasca, a sus derechos sociales y ambientales, y al propio modelo de desarrollo de Euskadi, todo lo cual está directamente relacionado con la noción de desarrollo humano que aparece como inspirador de toda la política del gobierno en la presente legislatura.

2.3.2. Los derechos de la población inmigrante y la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en Euskadi

Las políticas desplegadas para atender a la población inmigrante y garantizar sus derechos constituyen un ámbito de especial interés para el análisis de la CPD en cualquier nivel de gobierno. Por una parte, porque se trata de políticas cuyos destinatarios son el mismo tipo de personas cuyos derechos y oportunidades se pretenden garantizar en sus países de origen a través de las políticas de cooperación al desarrollo, lo que les otorga una especial carga simbólica. Por otro lado, porque se trata de un campo en el que se ponen a prueba buena parte de los principios de solidaridad que inspiran las políticas de cooperación. Y, finalmente, porque tiene implicaciones sobre muy diversas áreas, lo que obliga a un importante ejercicio de coordinación y transversalidad.

Pese a no tener competencias específicas en la materia, la administración pública vasca ha venido impulsando y realizando diversas actuaciones relacionadas con la integración de la población inmigrante, recogidas en los tres Planes habidos hasta el momento sobre *Inmigración, Ciudadanía y Convivencia Intercultural* (Gobierno Vasco, 2003; 2007a; 2011a). Ciertamente, en el País Vasco la población inmigrante tiene un peso relativo menor que en otras comunidades, lo que se relaciona con cuestiones diversas como la propia estructura productiva, o la especificidad cultural bilingüe de la sociedad vasca. Ello no obstante, las organizaciones más representativas de los colectivos afectados, consideran que hasta el momento la administración vasca se ha mostrado abierta y sensible a buena parte de sus demandas.

Aunque no puede hablarse estrictamente de una política de inmigración, las medidas impulsadas para atender las necesidades de dichos colectivos han venido llevándose a cabo desde diferentes instancias. Durante bastantes años, ha existido una Dirección específica de Inmigración, responsable de la puesta en marcha de los diferentes planes impulsados en esta materia. Sin embargo, en la actualidad, la atención a estas cuestiones se encuentra integrada dentro de la Dirección de Política Familiar y Desarrollo Comunitario. Además, los mencionados planes han sido sustituidos por una *Estrategia Vasca con la Inmigración* que toma los puntos centrales del anterior Plan,

agrupándolos y estructurándolos por ámbitos, e involucrando a diferentes departamentos. Dicha estrategia parte de cinco principios básicos: a) la necesidad de estructurar y articular intra e interinstitucionalmente la política vasca de ciudadanía e inmigración; b) el acceso al empleo, formación y éxito escolar como vías para la integración y el acceso a la plena ciudadanía; c) la cuestión del acceso y la gestión de la diversidad en los servicios y programas públicos; d) la participación, diversidad cultural y convivencia; y e) la lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia.

De acuerdo con las diversas fuentes consultadas, es pronto aún para valorar el alcance de los cambios llevados a cabo. Por una parte, se señala que la desaparición de la Dirección de Inmigración y Gestión de la Diversidad – así como de los planes—supone una menor visibilidad de estas cuestiones que podría interpretarse como un descenso del perfil respecto a anteriores legislaturas. Sin embargo, también pueden considerarse aspectos positivos, relacionados con la concreción de algunas medidas o la implicación de diferentes departamentos. En este sentido, el protagonismo corresponde a Empleo y Política Sociales, junto a Salud y Educación, Política Lingüística y Cultura, aunque también se incluye a Justicia y Seguridad.

En cuanto al tratamiento de estas cuestiones en el resto de planes del Gobierno Vasco, sí se observa una atención o sensibilidad hacia las mismas, con diferentes grados de transversalidad, lo que incluye referencias a la situación de las personas inmigrantes en los distintos diagnósticos sectoriales y recoge la necesidad de un trato diferenciado hacia las cuestiones derivadas de la misma (es el caso de los planes de empleo, igualdad, familias, inclusión activa...). Aunque se carezca en ocasiones de la necesaria concreción, estos planes plantean la necesidad de facilitar la integración mediante orientación, intermediación (caso del *Plan de Empleo*), de atender a los problemas en cuanto a las prestaciones por desempleo o la atención de salud en el caso de mujeres inmigrantes (*Plan para la Igualdad*), o la situación problemática de pobreza, exclusión etc. existente en estos colectivos (*Plan de Inclusión Activa*). En ocasiones, se tratan temas específicos como en el caso de educación -*Plan de Atención Educativa al Alumnado Inmigrante 2012-2015* (Gobierno Vasco, 2012c).

Por otro lado, entre los documentos clave en esta área se encuentra el *Pacto Social por la Inmigración en Euskadi* (Gobierno Vasco, 2011b) que comenzó a trabajarse en la anterior legislatura. El documento²⁴, en el que han participado muy diversos agentes, es más declarativo que concreto, pero supone una base para entender la inmigración, y está siendo retomado para formalizarse y recoger adhesiones en los próximos meses (final de 2014) en el marco de la Estrategia ya mencionada.

Es preciso señalar que las actividades en relación a la inmigración por parte del Gobierno Vasco incluyen espacios de asesoramiento, un observatorio (importante para hacer estudios y análisis, testar opiniones y actitudes...), y el impulso de órganos como

²⁴ El texto íntegro puede consultarse en: http://www.euskadi.net/r33-19246/es/contenidos/noticia/pacto_2011/es_pactosoc/PACTO%20SOCIAL%20POR%20LA%20INMIGRACION.pdf

el Foro de integración, que agrupa a diversas instituciones, asociaciones, sindicatos etc. Por otro lado, en cuestión de derechos se ha trabajado históricamente con una perspectiva de universalidad, que se valora positivamente y que hace que este colectivo esté comparativamente mejor que en otras comunidades. En este sentido, es importante destacar que algunas políticas no son competencia del Gobierno Vasco (como diversas cuestiones administrativas recogidas en la Ley de extranjería), pero que la disposición ha sido buena para paliar algunos de sus efectos negativos, y que se reconoce una disposición política y técnica favorable en estos temas. Un ejemplo de esto último es el relativo a las medidas restrictivas adoptadas por la legislación estatal en 2012 relativas a la atención sanitaria de la población inmigrante.

Pese a dichas restricciones, el Gobierno Vasco avaló la atención sanitaria en Euskadi a dicho colectivo, decisión que le costó un recurso del abogado del Estado frente al Tribunal Constitucional el cual finalmente, avaló las tesis del Gobierno Vasco permitiendo la atención sanitaria a ese colectivo en la comunidad autónoma. Dicha atención quedó finalmente regulada mediante la Orden de 4 de julio de 2013, publicada en el BOPV el 22 de julio, en la que se contempla la prestación de asistencia sanitaria en la CAE a las personas que no tengan la condición de aseguradas ni de beneficiarias del Sistema de Salud del Estado²⁵. Para ello, las personas solicitantes debían acreditar que sus ingresos son inferiores a la Renta Básica en Euskadi así como un certificado de empadronamiento por un período continuado de al menos un año²⁶.

En este sentido, y pese a algunas limitaciones, puede señalarse la preservación de los derechos sanitarios para los inmigrantes en situación administrativa irregular (aun en contra con las disposiciones del Gobierno central) como una buena práctica en temas de CPD, en la que se ha priorizado el respeto a los derechos humanos y el bienestar de las personas sobre otras consideraciones de índole económico. Ello muestra que, más allá de las restricciones impuestas por el marco competencial, es posible avanzar en políticas más coherentes desde el punto de vista de la solidaridad y la defensa de los DD. HH.

Todo ello es valorado desde la Coordinadora de ONG de Euskadi de Apoyo a Inmigrantes *Harresiak Apurtuz* la cual –partiendo del reconocimiento de los esfuerzos realizados– plantea, para seguir avanzando, la necesidad de fortalecer los espacios de gobernanza (foro), la relación fluida con la parte técnica (área), y la necesaria voluntad

²⁵ “El Gobierno Vasco regula la asistencia sanitaria a personas inmigrantes”, <http://www.irekia.euskadi.net/es/news/15508-gobierno-vasco-regula-asistencia-sanitaria-personas-inmigrantes> (04/07/2014).

²⁶ La restricción de que las personas inmigrantes debieran esperar a estar empadronadas durante un año para acceder a la salud, generó la oposición de algunos grupos parlamentarios y organizaciones sociales de apoyo a estos colectivos. Frente a ello, la Consejería de Salud señaló que el marco normativo en el que se desenvuelve este decreto es “convulso”, y que el TC levantó la suspensión del decreto del Gobierno central para un articulado “muy concreto” en el que se especifica este año de empadronamiento (ver *El Gobierno Vasco regula la asistencia sanitaria a personas inmigrantes*, <http://www.irekia.euskadi.net/es/news/15508-gobierno-vasco-regula-asistencia-sanitaria-personas-inmigrantes>).

política. Sus propuestas en este sentido incluyen aspectos de ciudadanía inclusiva, garantías sociales, y otras²⁷. Por otra parte, desde *Harresiak Apurtuz* se valora positivamente la disposición del personal técnico de inmigración, que ha facilitado la relación con otras áreas con las que se ha trabajado. En este sentido, hay diferencias en cuanto a la receptividad según los casos, y se citan como positivas algunas colaboraciones con salud o educación. Se considera que, más que crear nuevas comisiones u órganos, el personal técnico de inmigración debe ser la clave para abrir estos otros espacios del Gobierno.

2.3.3. El caso específico de la política educativa y de investigación

Como se ha explicado en el marco teórico de esta investigación, la formación de una ciudadanía crítica y comprometida es un elemento cardinal para el impulso de la CPD. En este contexto, la educación se erige como un elemento esencial para crear una opinión pública consciente sobre los problemas del desarrollo, y que por tanto pueda comportarse de manera responsable respecto a los problemas globales, y al mismo tiempo demandar y/o respaldar aquellos cambios que sean necesarios en las políticas públicas de los gobiernos en sus diferentes niveles. En el caso de los gobiernos subestatales ello adquiere si cabe más relevancia dada su cercanía a la ciudadanía, lo que facilita la interlocución, el diálogo y la rendición de cuentas tanto con la comunidad educativa como con las organizaciones de la sociedad civil. Por ello, la manera en que la política educativa del gobierno contempla esta cuestión constituye un elemento de especial relevancia para el análisis de la CPD.

En este marco, la importancia de la educación para el desarrollo se encuentra recogida en la propia *Ley Vasca de Cooperación para el Desarrollo* que la define como *“aquella destinada a promover el conocimiento sobre las causas y consecuencias de los problemas vinculados al desarrollo desigual entre el Norte y el Sur, despertar conciencia crítica en la ciudadanía en torno a ellos y generar prácticas solidarias y de compromiso activo en ese ámbito. Quedan incluidas dentro del concepto de educación para el desarrollo las acciones de sensibilización social, formativas y de investigación”* (Parlamento Vasco, 2007a: artículo 23).

Desde la perspectiva de la CPD, que es la visión a la que responde este trabajo, el objetivo de la ED no puede limitarse a desarrollar acciones concretas y puntuales para mejorar la sensibilización de parte de la ciudadanía con los temas de desarrollo, como a veces ha sido entendida. Por el contrario, lo que es realmente central es que la política pública educativa integre transversalmente los contenidos de desarrollo humano en todos sus niveles de formación, de manera sistemática y con una visión a largo plazo. De este modo, y tal como lo establece el borrador del III plan director de

²⁷ Las propuestas concretas en línea de inmigración de Harresiak Apurtuz de cara a la legislatura 2012-16 pueden consultarse en http://www.harresiak.org/files/almacen/almacen/Archivos%20PDF/Prioridades%20en%20materia%20de%20inmigracion%202012_2016.pdf

cooperación, la educación para la transformación social²⁸ se lleva a cabo en tres ámbitos educativos: formal, informal y no formal. En lo que respecta a la educación formal esta se entiende como el *“sistema educativo comprendido desde la educación infantil hasta la universidad. Es este ámbito la educación para la transformación social debe contribuir a suscitar un cambio de actitudes, valores y prácticas que permita al alumnado integrar la relación entre su vida cotidiana y la de otras personas en el mundo, que desencadene y mantenga su participación en la transformación de un planeta en el que todas las personas, en el presente y en el futuro, puedan acceder a unas condiciones de vida dignas. Para ello se promoverá la articulación con el profesorado, futuros/as docentes, claustros de profesores y profesoras, consejos escolares, berritzegunes, equipos de dirección, etc.”* (Gobierno Vasco, 2012a:54).

En este sentido, cabe destacar la importancia que se le da a la ED en los planes directores de la cooperación vasca, donde esta perspectiva ha ido adquiriendo cada vez mayor importancia y protagonismo, tal como puede apreciarse en la Figura 12.

Figura 12. Definición de la ED en los tres planes directores de la cooperación vasca



Fuente: *Elaboración propia en base a los planes directores de la cooperación vasca.*

²⁸ En la evolución del debate sobre la *Educación para el Desarrollo*, y en la medida en que se ha ido actualizando la visión del tema, se ha modificado también su propia denominación que en los últimos tiempos ha pasado a presentarse como *Educación para la Ciudadanía Global* o, en el caso del mencionado III Plan Director, *Educación para la Transformación Social*

Como puede verse, desde el ámbito de la cooperación se ha planteado formalmente la necesidad de una mayor integración de la ED, incluyéndola entre sus líneas prioritarias, al tiempo que se han impulsado programas específicos de financiación en ED dirigidos a las ONGD.

Es importante señalar asimismo que durante 2003 y 2004 la propia Dirección de Cooperación del Gobierno Vasco impulsó *Eragiten*, un proceso de Planeación Estratégica Participativa (PEP) de educación para el desarrollo, en cuyo informe final aparecen numerosas referencias a la importancia de la coordinación con el Departamento de Educación del Gobierno Vasco para poder impulsar de forma efectiva la educación para el desarrollo. En dicho informe se alude al hecho de que el Departamento de Educación es *“el buque insignia del gobierno e incide fuertemente en la sociedad”*, e incluso se llega a plantear que *“es difícil continuar en el ámbito de la educación sin el apoyo del Departamento de Educación”*.

También se sugiere una estrategia en la que se contempla como uno de sus puntos el fomento de los espacios de encuentro y de trabajo conjunto entre la Dirección de Cooperación y el Departamento de Educación, dentro del cual se detallan una serie de propuestas y se plantean incluso posibles indicadores sobre su cumplimiento (Iniciativas de Cooperación y Desarrollo, 2004).

Por otra parte, desde el propio Departamento de Educación se llegaron a impulsar algunas iniciativas específicas en el ámbito de la educación para el desarrollo, como fue el proyecto MUNDILAB, puesto en marcha en más de una decena de centros educativos vascos entre 1999 y 2003, en lo que fue probablemente la apuesta más importante llevada a cabo hasta la fecha por dicho Departamento (ver Recuadro 2).

Sin embargo, la realidad es que, pese a las interesantes experiencias habidas y a los recurrentes diagnósticos llevados a cabo sobre el tema, durante los últimos años, no han existido mecanismos de coordinación entre la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo y el Departamento de Educación del Gobierno Vasco. De las entrevistas mantenidas con responsables del este departamento se desprende un importante desconocimiento de los debates relativos a la educación para el desarrollo, y más aún de lo referente a la CPD, si bien se señalan los avances logrados en el tema de igualdad entre hombres y mujeres, dando apoyo y formación al profesorado a través de los *Berritzegune*.

Recuadro 2. La experiencia de MUNDILAB en el País Vasco

Un caso por demás ilustrativo –del cual se pueden sacar lecciones aprendidas muy útiles en esta esfera– fue la experiencia MUNDILAB, llevada a cabo en Euskadi entre 1999 y 2003. MUNDILAB se definió como “un proyecto de innovación pedagógica, formación e investigación educativa para impulsar la práctica de la educación para el desarrollo y de la transversalidad en los centros escolares”.

El proyecto partió de un marco teórico centrado en el papel de los sistemas educativos a la hora de proporcionar a las personas una formación integral que asegure tanto su pleno desarrollo individual como su capacidad para analizar la realidad desde un punto de vista crítico y ético. Se trataba de incorporar las preocupaciones sociales que deben incluirse en la formación de chicos y chicas al curriculum de todas las etapas, abordándose cuestiones como la perspectiva de género, la interculturalidad, el desarrollo, los derechos humanos, la paz, el medio ambiente, etc.

En coherencia con estos principios y para facilitar el trabajo docente, el Instituto Hegoa de la UPV/EHU en colaboración con el Departamento de Educación del Gobierno Vasco creó MUNDILAB como un aula-laboratorio, situada dentro de los centros educativos, que concentraba documentación, recursos técnicos y materiales didácticos que permitían desarrollar las líneas transversales. Los objetivos eran: i) Estimular la innovación pedagógica, incorporando progresivamente las líneas transversales a través de nuevos métodos de trabajo y nuevos materiales pedagógicos o técnicos en las áreas del curriculum; ii) Impulsar enfoques globalizadores que fomenten los proyectos interdisciplinarios; iii) Facilitar la formación permanente de docentes y estudiantes.

Fue una iniciativa importante, de carácter transversal, que surgió del diagnóstico de los proyectos de ED iniciados desde las ONGD que no conocían ni valoraban a veces las necesidades y capacidades de los diversos centros educativos. De este modo, en 1999 se inició el trabajo con cuatro centros de primaria y dos de secundaria. Estos se comprometían a ofrecer un espacio físico y un equipo de, al menos cuatro docentes, que estuvieran dispuestos a promover en el centro esta acción. A su vez, el Instituto Hegoa proporcionaba dotación de recursos técnicos, acceso a internet, material educativo, mapas, videos además de formación intensiva, acompañamiento y asesoría para los docentes.

La duración de MUNDILAB fue de cuatro años y su resultado fue claramente positivo valorándose especialmente los siguientes aspectos: i) supuso un compromiso directo del Departamento de Educación del Gobierno Vasco, que además aportó una persona con dedicación completa para apoyar el proyecto; ii) los centros educativos asumieron la tarea como propia gracias al asesoramiento y al refuerzo que brindaron los especialistas de ED; iii) se involucraron distintos agentes sociales relacionados con la política educativa, la universidad, ONGD y expertos en ámbitos de ED; iv) se trató de una apuesta progresiva para incorporar la ED en la currícula educativa (primero seis centros, luego doce, luego dieciocho, etc.), lo que permitía extraer lecciones y corregir los errores durante el proceso.

Tras cuatro años de funcionamiento se realizó una evaluación que fue muy positiva y esta iniciativa recibió un premio del *North & South Centre* del Consejo de Europa en su edición de los *Worldaware Award 2000 for Global Education*. En ese marco, el Instituto Hegoa propuso la continuación de MUNDILAB a través de los *Berritzegune*, sin que dicha iniciativa saliera adelante al dejar de apoyar el Gobierno Vasco dicho proyecto.

Fuente: <http://www.hegoa.ehu.es/articles/text/mundilab> (página web del Instituto Hegoa sobre MUNDILAB) y entrevistas realizadas durante este trabajo de investigación.

Más allá de las opiniones recabadas, y ciñéndonos al análisis de los diversos documentos elaborados por el Departamento de Educación (tanto documentos de carácter estratégico como otros relacionados con el desarrollo curricular)²⁹ pueden subrayarse algunas cuestiones:

- Se observa la existencia de la preocupación por la educación en valores como parte del proceso educativo, lo cual se manifiesta especialmente en las alusiones a algunos temas que aparecen de manera recurrente, como son los relacionados con la equidad de género y con la educación ambiental.
- Se otorga gran importancia a la educación inclusiva y a la perspectiva de la diversidad cultural, existiendo diversas estrategias a este respecto. Ello no obstante, el tratamiento se plantea desde un punto de vista exclusivamente interno (de integración del alumnado inmigrante en Euskadi), sin alusiones a la conveniencia de que el alumnado conozca o se sensibilice con las realidades sociales o culturales de otros países.
- No existe un planteamiento global e integrador de las diversas perspectivas que pudieran formar parte de una educación para la ciudadanía global, capaz de situar al alumnado frente a los problemas del mundo actual. La propia asignatura de “educación para la ciudadanía” solo aparece mencionada en uno de los documentos estratégicos, sin que por otra parte hayamos podido conocer la posición del Departamento de Educación ante la controversia originada sobre esta materia y su supresión por parte del gobierno central.
- La *educación para el desarrollo* (ni en esta acepción, ni en la de *educación para la Ciudadanía Global*) no aparece tratada en los documentos estratégicos del Departamento de Educación, los cuales por otra parte tampoco se hacen eco de los debates y las conclusiones derivadas del proceso *Eragiten* mencionado anteriormente.
- En lo referente al desarrollo curricular y los documentos elaborados en torno al mismo, únicamente los temas relacionados con el medio ambiente merecen un tratamiento específico, acompañado de manuales, material didáctico, etc.

Cabe señalar en definitiva que, pese a la importancia concedida a la educación para el desarrollo en la política de cooperación (incluida la *Ley Vasca de Cooperación para el Desarrollo*), las estrategias elaboradas desde el Departamento de Educación no se han hecho eco de estas inquietudes, habiéndose producido incluso un cierto retroceso respecto a algunas actuaciones emprendidas hace algo más de una década. Este alejamiento mantenido por el Departamento de Educación durante los últimos diez años ha propiciado que las iniciativas que se han desarrollado en el marco de la ED puedan considerarse como acciones periféricas a la política educativa, cuya

²⁹ La relación de documentos consultados relacionados con la política educativa del Gobierno Vasco puede verse en el Anexo I.

responsabilidad ha acabado recayendo en instituciones del ámbito social, como son las ONGD.

Así, en los últimos años estas organizaciones han tratado de introducir en diversos centros educativos programas de ED a través de unidades didácticas y otras propuestas, aunque de manera aislada y poco sistemática, al no contar con el apoyo institucional necesario. Por ello, si bien es cierto que gracias a la acción de estas organizaciones la ED ha seguido manteniendo cierta presencia en el sistema educativo, lo ha hecho de manera puntual y muy dependiente, tanto de la iniciativa de las ONGD como de la disponibilidad e interés de los diversos centros educativos (y de los propios educadores).

En la actualidad no parece haber en la orientación de la política educativa un conocimiento claro sobre la temática del desarrollo humano, la coherencia de políticas o los conceptos relacionados con la ED. Todo ello lleva a concluir que existe una importante brecha entre el escaso interés existente hacia la ED dentro del sistema educativo y el rol prioritario que se le da a este instrumento en la política de cooperación al desarrollo. Por otra parte, ya se ha mencionado la escasa interlocución y diálogo entre ambas esferas dentro del gobierno, al menos durante los últimos años.

La cuestión de la Investigación sobre Desarrollo

Finalmente, antes de concluir este punto, haremos un breve apunte sobre la política del Departamento de Educación en lo relativo a la Universidad y al papel que esta puede desempeñar en el impulso de la investigación y el conocimiento sobre las cuestiones referidas al desarrollo y los problemas globales. Se trata de una cuestión de bastante relevancia, tal como ha venido siendo puesto de manifiesto en distintos documentos doctrinales sobre la cooperación al desarrollo a escala internacional. El propio *Plan Estratégico y Director de la Cooperación Vasca* se hace eco de este asunto al señalar la necesidad de llevar a cabo investigaciones y estudios “*en torno a las relaciones Norte-Sur, su impacto en la vida cotidiana y su interrelación con las decisiones sociopolíticas de la ciudadanía, es decir, que aporten luz sobre diferentes ámbitos del desarrollo*” (Gobierno Vasco, 2008a:140). Sin embargo, dicho plan director aunque deja la puerta abierta a la posibilidad de financiar proyectos de investigación, no avanza propuestas concretas ni líneas de actuación o de financiación que pudieran servir para impulsar la reclamada investigación sobre desarrollo³⁰, limitación que se refleja asimismo en las convocatorias del FOCAD.

³⁰ Cabe señalar a este respecto que la AECID, a diferencia de la Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo, sí mantiene en su Plan Director un compromiso público de apoyo a la investigación en desarrollo, en línea con el objetivo de mejorar el impacto de las políticas de desarrollo mediante el mejor conocimiento de la compleja problemática a enfrentar. Para ello, puso en marcha en el año 2011 el Programa de Investigación y Estudios para y sobre el Desarrollo, con una dotación económica específica.

Algo parecido sucede con las convocatorias impulsadas desde la Dirección de Política Científica del Departamento de Educación, en las que no se hace mención específica al objetivo de investigar las cuestiones del desarrollo humano y los problemas globales que condicionan unas y otras partes del mundo, incluido el propio País Vasco. Por su parte, el *Plan de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación 2015*, actualmente vigente, señala entre sus objetivos la necesidad de *“promover la participación de la sociedad en la anticipación y la búsqueda de una respuesta integral a los grandes retos globales de transformación de la sociedad vasca, así como a la investigación y generación de oportunidades económicas, sociales, y medioambientales”*, mencionándose el reto de una sociedad equitativa, participativa, solidaria y sostenible. Ello no obstante, la filosofía del plan deja estas cuestiones en un segundo plano frente a la importancia concedida al crecimiento económico y la competitividad, consideradas ambas cosas de manera abstracta, sin mención al contexto social y ecológico en el que toman cuerpo los procesos económicos. Por otra parte, las alusiones que se realizan al desarrollo social se plantean en el ámbito de Euskadi, sin relación con los problemas del desarrollo, la pobreza y la desigualdad a escala internacional.

El único ámbito dentro del sector público del País Vasco en el que se contemplan líneas de apoyo a la investigación en las que se realice una discriminación positiva hacia las cuestiones relativas a la responsabilidad social, como son la igualdad, o la cooperación al desarrollo, es en la UPV/EHU. Además, en los proyectos de investigación Universidad-Sociedad (Modalidad III de la convocatoria de Ayudas a la Investigación de la UPV/EHU) se favorece la creación de alianzas entre grupos de investigación y ONGD para el desarrollo de investigaciones conjuntas, eximiendo a estas últimas de las aportaciones económicas que habitualmente se requieren a las entidades externas a la universidad.

Señalaremos finalmente que las escasas medidas concretas para impulsar la investigación sobre las cuestiones del desarrollo y la lucha contra la pobreza –más allá de lo ya referido a la UPV/EHU– contrastan en cierta medida con algunas de las preocupaciones apuntadas en la Estrategia Europa 2020 de la Unión Europea y plantean una laguna que afecta también a la CPD.

2.3.4. La percepción sobre la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en distintos sectores de la administración pública vasca

Como se ha explicado en el marco teórico de este trabajo, la agenda de la CPD se enmarca en un contexto complejo, donde influyen las percepciones, visiones, identidades, intereses y resistencias de los diferentes actores involucrados en los procesos públicos de toma de decisiones. En este proceso se encuentran directa y principalmente concernidos los actores públicos -en los que se ha centrado este trabajo- si bien en el mismo intervienen de manera indirecta otros actores sociales con sus propios intereses como pueden ser las empresas, las ONGD, o las universidades.

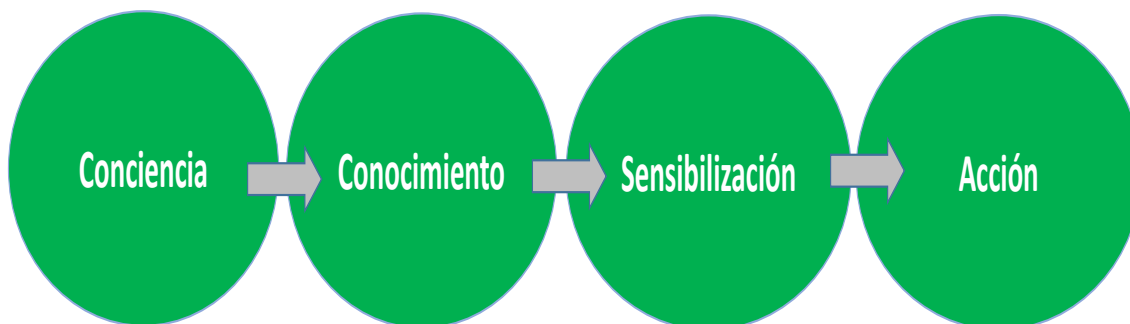
De acuerdo a las entrevistas mantenidas, puede decirse que, en general, los responsables de los distintos departamentos con los que hemos hablado no están familiarizados con el concepto de CPD habiendo señalado varias de estas personas que no lo conocían. Es decir, más allá del ámbito específico de la cooperación al desarrollo, donde sí existe conciencia sobre la importancia de la CPD —cristalizada en los planes directores de la cooperación vasca— y de la Dirección de Coordinación del Gobierno, en el resto de departamentos existe un muy escaso conocimiento sobre este tema. Ello es reflejo, entre otras cosas, de una limitada formación y sensibilización sobre los temas de desarrollo humano y cooperación, los cuales, hasta el momento, no han constituido un asunto prioritario —ni transversal— en la gestión pública del gobierno.

Esta ausencia de conocimiento no significa, empero, que no haya inquietud, apertura intelectual, o interés por los temas del desarrollo, y por analizar de qué manera sería posible la integración de esta agenda en la gestión diaria de los diferentes departamentos y actores del Gobierno Vasco. Estas cuestiones han sido puestas sobre la mesa en las distintas entrevistas mantenidas, pudiéndose observar, en bastantes casos, un claro interés hacia las mismas.

Por otra parte, parece necesario clarificar lo que supone —o puede suponer— el trabajo diario en CPD para los distintos departamentos y áreas del Gobierno Vasco. En este sentido hay cierta confusión sobre este concepto, al entenderse en algunos casos que asumir el mismo supondría orientar todas las acciones de los departamentos a la promoción de los objetivos de la cooperación al desarrollo. Ello plantea la necesidad de una clarificación explicando que, tal como se ha señalado en el marco teórico de esta investigación, la CPD se orienta a que la perspectiva del desarrollo humano y los problemas globales deba ser considerada en todos los procesos de toma de decisiones, sin que ello represente que sea la única referencia a tener en cuenta.

Ello no obstante, es necesario aclarar también que la apuesta por la CPD se plantea desde la mencionada perspectiva del desarrollo humano y la sostenibilidad, que pone el bienestar de las personas y la continuidad de la vida humana en condiciones dignas en el centro de las preocupaciones. Es decir, que no se trata de promover una coherencia de las políticas en torno a otras cuestiones de una posible “agenda dura”, como pueden ser aspectos de tipo económico, de interés comercial, de proyección externa, u otros. De ahí que el avance hacia la CPD deba partir de un proceso cognitivo, donde los/as responsables y agentes de los distintos departamentos del gobierno entiendan la naturaleza de los problemas planteados y los posibles impactos de las políticas públicas en otros países y personas. Todo ello hace conveniente promover un proceso que vaya desde la generación de conciencia y conocimiento hasta la sensibilización, ya que solo desde esa cognición es posible iniciar un trabajo real y sostenido en CPD.

Figura 13. El proceso cognitivo de la CPD



Fuente: *Elaboración propia*

Por último, cabe destacar que, partiendo de las entrevistas mantenidas, parecen observarse posibles resistencias burocráticas y administrativas a la implantación de la agenda de CPD en el seno del Gobierno Vasco. Tres son las posibles causas de estas resistencias.

En primer lugar, es posible que, en algunos momentos, la agenda de la CPD y los objetivos de algunas políticas sectoriales entren en conflicto, dado que pueden presentar objetivos divergentes. Es decir que, en determinadas ocasiones, incorporar la dimensión del desarrollo humano —valorando las consecuencias que tienen determinadas políticas para otros países y personas— puede ser concebido como un obstáculo para la consecución de ciertos objetivos del gobierno. Un ejemplo de lo expuesto podría aplicarse a los instrumentos públicos orientados a promover la internacionalización de las empresas vascas. En ocasiones se argumenta que proponer mecanismos de supervisión o control sobre las actividades de las mismas —para minimizar o eliminar los impactos negativos en el desarrollo humano en otros países— supondría una merma en la capacidad de estas empresas para competir en el sistema internacional. Por tanto, se percibe a veces que la integración real de la perspectiva de desarrollo humano en la acción de las empresas —que se financian en parte con dinero público— supondría una limitación y un problema para las mismas. Este ejemplo ilustra en buena medida los posibles conflictos y resistencias que supone la integración de la CPD en la acción pública.

En segundo término, siendo la CPD un objetivo transversal que debe ser integrado en las diferentes políticas del gobierno, los departamentos pueden entender este asunto como un trabajo añadido a sus procesos de toma de decisiones. Es preciso tener en cuenta que en la actualidad existen ya demandas —a veces intensas— en la administración vasca para integrar diversos ejes transversales como el género, el medioambiente, la juventud o la salud, en el conjunto de las políticas públicas. Con este objetivo, se han establecido instancias y comisiones que tratan sobre estos ejes transversales, así como mecanismos de coordinación donde deben participar los diferentes departamentos. En este contexto, la incorporación de nuevas

preocupaciones transversales podría ser percibida como una mayor carga de trabajo en algunos de ellos.

Además, en tercer lugar, dentro de los propios departamentos existe a veces cierta tensión entre los objetivos propios y los ejes transversales que se promueven desde fuera de los mismos. En este sentido, se plantea que los departamentos desempeñan su labor en función de metas e indicadores sectoriales, siendo evaluados en base a este aspecto. Como consecuencia, los ejes transversales son percibidos como elementos secundarios y a veces retardatorios del trabajo sectorial sobre el que los departamentos no tienen una responsabilidad directa. Este hecho ha sido destacado sistemáticamente en la mayor parte de las entrevistas mantenidas.

2.3.5. Reflexiones preliminares

Resumiendo lo que se refiere a las políticas internas llevadas a cabo en Euskadi y su relación con la CPD, es preciso resaltar en primer término la importancia que, a efectos de enmarcar el debate, representa la afirmación del desarrollo humano como concepto vertebrador de buena parte de esas políticas. Si bien es cierto que la mera apelación a dicha noción no garantiza la toma en consideración de los distintos requerimientos que plantea, su reivindicación –en el mismo frontispicio del programa de gobierno– constituye un buen punto de partida que permite discutir sobre la manera más efectiva y coherente de avanzar en dicha dirección. Ello no obstante, y como ya se ha planteado, se observa la existencia de dificultades para transversalizar la perspectiva del desarrollo humano en el conjunto de las políticas, en algunas de las cuales se limita a ser reflejada como enunciado general. En este sentido, cabría hablar de un tratamiento más abierto y multidimensional en lo referente a políticas de corte más social –salud o igualdad– que en aquellas otras que se encuadran en el núcleo duro de la actividad productiva y/o tienen que ver con el papel de las empresas.

Podría decirse a ese respecto que se ha apostado por un enfoque más complementario que integrador, tratando de que algunas políticas contemplen dimensiones del desarrollo que quedan ausentes en otras, que se limitan a explorar y/o potenciar los factores relacionados con la competitividad.

Además de esta consideración de tipo general, a la hora de resumir los aspectos más relevantes que relacionan las políticas internas del Gobierno Vasco con la agenda de la CPD, creemos necesario tener en cuenta lo señalado en el punto 2.1.2 sobre los objetivos de la cooperación al desarrollo impulsada desde el Gobierno Vasco. En dicho punto se hizo referencia a cuatro líneas transversales y un ámbito de actuación prioritario, que reflejan las prioridades que conforman la política vasca de cooperación. Entre las líneas transversales se señalaron la equidad de género, la sostenibilidad medioambiental, la defensa de los derechos humanos, y la promoción de las instituciones locales y la participación ciudadana. Y entre los ámbitos de actuación preferente se planteó la cuestión de la educación para el desarrollo.

A los efectos de este informe, consideramos que la cuestión relativa a la promoción de las instituciones locales no es posible analizarla estrictamente en su correspondencia con las políticas internas del Gobierno Vasco³¹. Por ello, el ejercicio de contraste entre las prioridades de la cooperación vasca por un lado y la orientación de las políticas internas del gobierno por otro, se ha realizado sobre cuatro temas: la equidad de género, la cuestión del medio ambiente, los derechos humanos, y la educación para el desarrollo. Los resultados de dicho contraste pueden verse en el Cuadro 10.

La información recogida en el cuadro permite llevar a cabo algunas reflexiones. En primer lugar, es un hecho positivo que las líneas transversales relacionadas con la equidad de género, el ámbito medioambiental y la promoción de los derechos humanos tengan algún reflejo –aunque desigual– en documentos de planificación que afectan a las políticas a desarrollar internamente en Euskadi. En cualquier caso, el reflejo de dichos temas difiere notablemente entre unos y otros, al tiempo que resulta complejo tratar de establecer correspondencias concretas entre los temas de la política de cooperación y los planes de los distintos departamentos del Gobierno Vasco.

En el caso de la equidad de género, contemplada como línea transversal y prioritaria en los programas de cooperación, pueden encontrarse paralelismos y referencias de gran interés en el *VI Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE*. Además, el Gobierno Vasco ha puesto en marcha diversos mecanismos institucionales orientados a promover y garantizar la transversalidad del enfoque de género en diversos ámbitos³², lo que constituye una fuente de experiencias de gran interés para poder conocer las dificultades y los desafíos que plantea la mencionada transversalización.

En lo que concierne al medio ambiente –tema asimismo prioritario en las políticas de cooperación– pueden encontrarse menciones y tratamientos de gran interés tanto en el *IV Programa Marco Ambiental* como en la propia *Estrategia EcoEuskadi 2020*. En dichos documentos se plantea la necesidad de la cooperación al desarrollo, del compromiso global para el logro de un desarrollo sostenible, e incluso de la Coherencia de Políticas. Y por lo que refiere a la cuestión de los derechos humanos, la relevancia y el impacto social provocados por los años de violencia política en Euskadi, y por las violaciones de los derechos humanos registradas durante los mismos, hacen que el documento político de mayor rango en la materia –El *Plan de Paz y Convivencia*– se centre de manera exclusiva en los problemas internos, siendo rescatables en todo caso los principios inspiradores del mismo.

³¹ En un trabajo anterior (Unceta et al., 2011) se analiza con mayor profundidad la importancia de esta cuestión en las políticas de cooperación descentralizada –especialmente de las de índole municipal-, en las que constituye una referencia esencial pese a no formar parte de las líneas transversales del CAD.

³² Además de Emakunde, existen diversos órganos adscritos como son Comisión Interinstitucional para la Igualdad de Mujeres y Hombres, Comisión Interdepartamental para la Igualdad de Mujeres y Hombres, Comisión Asesora de Publicidad no Sexista-Begira, Comisión Consultiva de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, y la Comisión de Seguimiento del Acuerdo interinstitucional para la mejora en la atención a mujeres víctimas de maltrato doméstico y agresiones sexuales.

Cuadro 10: Consideración de los ejes transversales de cooperación en otras políticas públicas del Gobierno Vasco.

Cuestiones prioritarias de la Política de Cooperación del Gobierno Vasco	Tratamiento en Políticas Sectoriales del Gobierno Vasco
Equidad de género	El VI Plan de Igualdad Plan de Igualdad de Mujeres y Hombres hace referencia expresa al concepto de desarrollo humano.
	El Plan de Igualdad hace referencia a la transversalidad y a la coherencia entre las políticas de los distintos departamentos para avanzar en el tema de la igualdad.
	El Plan de Igualdad menciona expresamente la cooperación al desarrollo.
Medioambiente	El IV Programa Marco Ambiental hace referencia al concepto de desarrollo sostenible planteado en el Informe Brundland y a la necesidad de cambios en el actual modelo.
	El IV Programa Marco Ambiental hace referencia a la transversalidad y a la coherencia entre las políticas de los distintos departamentos para avanzar en el tema de la sostenibilidad.
	El IV Programa Marco Ambiental hace referencia expresa a la cooperación al desarrollo y a la solidaridad internacional para poder avanzar hacia un mundo más sostenible.
Derechos Humanos	El Plan de Paz y Convivencia se inspira en un enfoque de derechos humanos planteándose la necesidad de defender los estándares y recomendaciones de las NN. UU. en la materia.
	Tanto los anteriores planes específicos como la actual estrategia relacionada con la población emigrante descansa sobre la defensa de los DD.HH. de la misma desde una perspectiva de integración y no discriminación.
Educación	No existe un plan específico que recoja los principios y objetivos de la Educación en Euskadi.
	No existen planes ni estrategias de conjunto del Departamento de Educación relativas a los temas de la Educación para la Ciudadanía Global.

Fuente: *Elaboración propia*

Por otra parte, el cuadro refleja también algunas medidas adoptadas por la administración vasca que, si bien no se incluyen en los documentos y planes de carácter general, reflejan apuestas de indudable calado desde la perspectiva de la CPD, caso de algunas decisiones adoptadas para proteger los derechos humanos de la

población emigrante. Y finalmente, se incorporan también en el cuadro otros aspectos que funcionan en sentido negativo, es decir que por acción –y especialmente por omisión– suponen que las políticas internas operan en buena medida de espaldas a lo contemplado en las prioridades descritas en los programas de cooperación, como es el caso específico del departamento de educación. Respecto a este tema, hay que subrayar que si bien se incorpora en el currículo algunos ámbitos fundamentales para el desarrollo humano, como es el caso del género o la sostenibilidad ambiental, no se contempla ni existen referencias a la perspectiva de la educación para el desarrollo, o a la educación para la ciudadanía global –de acuerdo en este caso al enfoque de 5ª generación de ED-.

En cualquier caso, es preciso señalar que la transversalización de los objetivos prioritarios planteados en la política de cooperación supondría que, en la práctica, los diversos planes sectoriales deberían no solo adoptar una perspectiva más integradora sino incluir dentro de los mismos objetivos, visiones, indicadores que permitan concretar estos aspectos. Porque, si bien es cierto que la preocupación por la equidad de género, la sostenibilidad, y los derechos humanos, se encuentra reflejada en la política interna del Gobierno Vasco, falta aún bastante camino por recorrer para un tratamiento integrado y transversal de dichas cuestiones, pese a los importantes avances registrados en algunas de ellas, especialmente la referida a la igualdad entre hombres y mujeres. Además, desde la perspectiva de la CPD es importante tener en cuenta la necesidad de contemplar estos asuntos en lo que afectan a otros países y personas, así como a la evolución de los problemas globales.

Dentro de estas consideraciones finales sobre las políticas internas del Gobierno Vasco y su relación con la CPD es preciso hacer mención al escaso conocimiento que sobre este asunto existe hoy en día en el seno de la administración vasca. Asimismo, no pueden obviarse las dificultades prácticas ya señaladas para implementar la coordinación y la transversalización de los objetivos planteados entre unos y otros departamentos. Ello no obstante, de las entrevistas mantenidas se desprende una predisposición positiva para discutir estas cuestiones.

2.4. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y la estructura institucional del País Vasco

Se presenta en este apartado un breve análisis sobre la relación existente entre las características de la estructura institucional del País Vasco y las posibilidades para la promoción de la CPD. Para ello, se han considerado cuatro temas. En primer lugar, la situación que ocupan los órganos encargados de la cooperación al desarrollo en el conjunto de la estructura del Gobierno Vasco. En segundo término, la cultura de gobierno existente y su posible influencia sobre la consideración de la CPD. A continuación, se plantea una reflexión sobre la formación en desarrollo y el acceso a la función pública. Y finalmente se examina brevemente la influencia que el complejo entramado institucional de la CAE puede tener sobre la CPD.

2.4.1. La relevancia de la cooperación al desarrollo en la estructura institucional del gobierno

De acuerdo a la experiencia de otros países, uno de los factores que más influyen en la importancia concedida a la CPD —y por lo tanto a la hora de avanzar en esa dirección— es la posición que los temas relacionados con el desarrollo y la cooperación tienen en el seno del gobierno en relación con otras temáticas. En la medida en que estos temas ocupan una posición relevante, existen menos obstáculos para plantear objetivos relacionados con la agenda de la CPD. A la hora de considerar dicha relevancia nos hemos fijado en algunos asuntos específicos como son los siguientes: i) la mayor o menor centralidad en el organigrama de gobierno; ii) la visibilidad dentro del conjunto de la acción de gobierno; iii) el grado de consenso y de respaldo existente hacia la política de cooperación; y iv) las capacidades técnicas y de interlocución de los órganos responsables de la cooperación al desarrollo.

Por lo que respecta al primero de estos asuntos cabe señalar que la gestión de la cooperación al desarrollo ha pasado por diferentes áreas del gobierno en los últimos años, lo que le ha restado continuidad en su proyección y en la relación de la misma con el conjunto de la acción de gobierno. Tras haber estado hasta 2001 adscrita a Lehendakaritza e integrada en la Secretaría de Acción Exterior (bajo la dirección política de EAJ-PNV), la Dirección de Cooperación pasó a estar adscrita al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, en este caso bajo la dirección política de EB-IU tras la entrada de esta fuerza política en el gobierno tripartito. En 2009, con el nuevo cambio de gobierno, la Dirección de Cooperación se situó inicialmente en el Departamento de Asuntos Sociales para después, en 2011 —ya como Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo—, ubicarse de nuevo en la Lehendakaritza, en ambos casos bajo dirección política del PSE-EE. Como se señala en un anterior trabajo de investigación de este grupo (Unceta et al. 2012: 174) la ubicación en uno u otro lugar del organigrama no es un asunto secundario ya que ello influye tanto en su legitimación interna como en su capacidad de incidencia sobre el resto de departamentos del gobierno, fortaleciendo en un caso así su carácter de política del gobierno en su conjunto, frente a la percepción más sectorial o de política asistencial que pudiera generar su inclusión en otros departamentos como Bienestar Social³³.

La visibilidad de la política de cooperación es otro asunto que contribuye a una mayor capacidad de incidencia sobre el conjunto de la política del gobierno. En este sentido, cabe señalar que los temas relativos al desarrollo y la cooperación tienden a ser percibidos muchas veces como cuestiones relacionadas con subvenciones a agentes externos, como las ONGD, para que se ocupen de esa labor, sin que se visualice el propio papel de las políticas públicas a este respecto. En el mismo sentido opera la referencia presente en algunas estrategias del gobierno —como el *Plan de Acción Exterior* ya mencionado— de que la política de cooperación es algo con una dinámica propia, cuyos objetivos y directrices específicas no se mencionan en dicho Plan. En la

³³ Esta opinión fue recogida a varios responsables gubernamentales durante las entrevistas realizadas en la investigación de 2012 a la que se hace referencia.

medida en que eso ocurre, la cooperación no se visibiliza como parte sustantiva de la acción de gobierno, percibiéndose como algo compartimentado y/o responsabilidad de agentes externos a la propia administración, cuya labor queda reducida muchas veces a la financiación o a la supervisión de las actuaciones llevadas a cabo.

Otra cuestión de interés que tiene que ver con este asunto es la referida al grado de consenso político alcanzado por las estrategias de cooperación desplegadas. En este sentido cabe señalar que, si bien la cooperación al desarrollo cuenta con un amplio y sólido respaldo político, expresado en el parlamento, ello no se traduce necesariamente en una asunción del conjunto de la estrategia definida en los planes directores aprobados. El apoyo existente tiene que ver más con una cuestión de principios —en la medida en que la política de cooperación al desarrollo constituye la expresión más visible de la solidaridad internacional de Euskadi— que con un conocimiento real de los objetivos específicos perseguidos y/o de las posibles implicaciones que dichos objetivos tienen sobre otras políticas del gobierno. La manera contradictoria —e incluso confusa— en la que la cooperación al desarrollo es tratada dentro de las estrategias de internacionalización es una buena muestra de las distintas visiones que existen sobre el tema, lo que evidencia un frágil consenso político sobre aspectos esenciales que afectan a la CPD.

Por último, con respecto a las capacidades técnicas y políticas del sistema vasco de cooperación se observa un escenario de luces y sombras. Por una parte, es necesario considerar la preparación y capacidad técnica de los equipos humanos responsables de la política de cooperación como elemento que condiciona su conocimiento sobre diversos temas y su consiguiente margen de interlocución en el seno del gobierno. En este sentido, es preciso subrayar el salto cualitativo experimentado con la creación de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo y la dotación en la misma de personal altamente cualificado, lo que sin duda permite encarar con mayores capacidades y posibilidades una agenda de CPD. Sin embargo, no puede ocultarse que estas potencialidades podrían verse mermadas como consecuencia de la dedicación exigida por las tareas relacionadas con la gestión de las convocatorias de proyectos y programas de cooperación. Ello es a su vez la consecuencia del modelo vasco de cooperación que, junto a sus reconocidas virtudes, genera asimismo una gran fragmentación lo que, además de complejizar notablemente las tareas de gestión, limita las posibilidades de programar y dar seguimiento a propuestas de cooperación más integradas en la labor de los distintos departamentos del gobierno.

En consecuencia, cabe señalar que tanto la creación de la Agencia —y la dotación de personas altamente cualificadas para el trabajo en ella— como su ubicación en el organigrama del gobierno, representan aspectos claramente positivos. Ello no obstante, no deben perderse de vista las dificultades para fortalecer estos temas dentro del gobierno y poder avanzar en la CPD, dificultades derivadas de una limitada dotación de recursos humanos y de un modelo de cooperación altamente fragmentado, que requiere muchos esfuerzos de gestión y obstaculiza al mismo tiempo dotar a la misma de una visión de conjunto.

2.4.2. La cultura de gobierno existente

Como se ha explicado en el marco teórico de esta investigación, la cultura organizacional del gobierno así como la capacidad de diálogo, interlocución y coordinación entre diversos departamentos son elementos fundamentales en la promoción (o limitación) de una agenda de la CPD. En este sentido, dos son los elementos principales a destacar con respecto a la cultura organizacional.

En primer lugar, de acuerdo a las opiniones recabadas y a la documentación consultada la forma de trabajo que tradicionalmente ha caracterizado al gobierno Vasco ha sido de tipo vertical y compartimentada³⁴. Así cada departamento ha venido trabajando de manera relativamente independiente, con escasas instancias de articulación entre políticas. Esta característica puede observarse no solo en lo que afecta a la relación entre diversos departamentos del Gobierno Vasco sino también al interior de algunos de ellos, donde no ha sido fácil la participación y la comunicación entre los actores responsables de las diferentes políticas³⁵. En este contexto, un asunto reiteradamente planteado en las entrevistas mantenidas es el hecho de que las políticas se evalúan en función de objetivos propios y no en relación a posibles ejes transversales (con excepción, tal vez, de la visión de género) lo que dificulta que en la práctica las visiones coordinadas prevelezcan sobre los objetivos específicos de los departamentos.

Ahora bien, lo anterior no obsta para señalar que en los últimos años se ha avanzado progresivamente en el impulso de una mayor coordinación, coherencia e interlocución entre las diversas políticas públicas vascas. Esto parte no solo de la convicción de los últimos gobiernos para promover una mayor coordinación sino de la propia conciencia de las y los funcionarios que van entendiendo la importancia de mejorar la articulación entre políticas públicas. Así, la existencia en el ámbito de Lehendakaritza de un órgano de coordinación —que *“persigue la integración de la diversidad de las partes en el conjunto del sistema, evitando contradicciones, duplicidades y solapamientos dentro de una misma Institución”*³⁶— constituye un elemento de gran trascendencia para favorecer una cultura de gobierno más horizontal y menos compartimentada. Más en concreto, cabe mencionar las funciones atribuidas a la Dirección de Coordinación, las cuales constituyen un importante soporte para poder avanzar en la Coherencia de Políticas: i) Coordinar la elaboración y realizar el seguimiento de la acción de gobierno, así como formular la propuesta de procedimientos de información y seguimiento de

³⁴ En relación con este asunto parece observarse que ha existido una mayor dificultad cuando han existido gobiernos de coalición ya que, en esos casos, la dirección política de las distintas estrategias sectoriales, ha estado bastante compartimentada y dependiente del sesgo imprimido por el partido político responsable de cada departamento.

³⁵ Cabe recordar que si bien las políticas y programas han cambiado dependiendo de los diversos Gobiernos que se han sucedido en la CAPV (véase p. ej. el punto 2.4.1., referente a la cooperación), en el interior de dichos departamentos se ubican varias políticas públicas.

³⁶ Información obtenida de la página web del Gobierno Vasco.

http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-contsepr/es/contenidos/informacion/v2_coordinacion/es_coordina/coordinacion.html (08/07/2014)

los mismos; ii) Formular estrategias de coordinación y mecanismos de trabajo conjunto entre los departamentos orientados hacia una acción conjunta de gobierno; iii) Asesorar a los departamentos en la planificación, programación y evaluación de sus actuaciones, en particular, cuando tengan una incidencia interdepartamental o interinstitucional; iv) Participar en órganos de carácter interdepartamental o interinstitucional para orientar su actividad hacia la acción de gobierno, y promover su coordinación para mejorar el funcionamiento de los mismos, de manera eficaz y eficiente³⁷.

En este contexto, se han generado asimismo diversas instancias de interlocución entre departamentos como son las comisiones interdepartamentales e interinstitucionales del Gobierno Vasco para abordar la gestión de diversas políticas públicas. Además, se han promovido instancias de interlocución y debate para la elaboración, ejecución y evaluación de diversos planes y políticas sectoriales, incluidas las relativas a la internacionalización, si bien en este caso es preciso señalar la ausencia de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo en los órganos de coordinación interdepartamental contemplados. Por otra parte, dentro de este ámbito relativo a las distintas comisiones interdepartamentales contempladas en diversos planes, cabría señalar la necesidad de una visión de conjunto sobre las mismas, especificando mejor su labor, a fin de evitar una burocratización y la potencial pérdida de legitimación de las mismas.

Para concluir este subapartado, señalaremos que, si bien es cierto que tradicionalmente la cultura del Gobierno Vasco ha tendido a generar una función administrativa relativamente compartimentada y vertical, en los últimos años se ha avanzado en promover mayores instancias de interlocución y diálogo entre departamentos así como en las fases de elaboración, ejecución y evaluación de los planes sectoriales, proceso que, en todo caso puede requerir de una especial atención en su desarrollo.

2.4.3. La formación en desarrollo y el acceso a la función pública

Como se ha explicado en el marco teórico de esta investigación, la formación en temas de desarrollo humano y cooperación es un elemento cardinal en el avance hacia una mayor CPD. Solo desde la conciencia, conocimiento y sensibilización sobre la importancia del desarrollo humano y la visión cosmopolita de la realidad actual es posible avanzar en esta agenda. En este sentido, durante el desarrollo del trabajo de campo un gran número de personas entrevistadas han insistido en la escasa formación de la mayor parte de las funcionarias y funcionarios en lo relativo a estas cuestiones. Así, más allá de los ámbitos de género —donde ha habido una importante apuesta política por este tema— no parece que el personal técnico y político posea conocimientos sobre temas básicos relacionados con los derechos humanos, la sostenibilidad ambiental, los retos de la sociedad global, las cuestiones relativas a la

³⁷ Ver http://www.ejgv.euskadi.net/r53-2291/es/contenidos/organo/1396/es_5257/es_dircoordinacion.html

desigualdad, o la importancia de los bienes y males públicos globales. Por último, la visión cosmopolita en la que se ha hecho hincapié en este trabajo —que en la práctica supondría que en la elaboración de políticas públicas deberían considerarse sus consecuencias sobre los derechos de otros países y personas— parece ser un ámbito escasamente conocido en la función pública del Gobierno Vasco.

Teniendo en cuenta este contexto, consideramos que existen dos ámbitos principales a considerar: por una parte el proceso de selección de funcionarios públicos —atendiendo a los criterios que se priorizan en las convocatorias y oposiciones— y, por otra, los cursos de formación y actualización del funcionariado que, en el caso del Gobierno Vasco, dependen del Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP).

Con respecto al primer ámbito, cabe destacar que la selección de funcionarios se realiza a través de tribunales u órganos técnicos de selección los cuales actúan con plena autonomía funcional y son responsables de la objetividad del procedimiento así como del cumplimiento de las bases de la convocatoria³⁸. Por disposición legal, en todos los tribunales deberá participar un representante designado por el IVAP y otro del personal, designado por la representación sindical. Esto supone que en la práctica, cada tribunal define los criterios, conocimientos, méritos y capacidades del personal público a seleccionar. En este aspecto, si bien parece dificultoso encontrar criterios generales de selección, durante las entrevistas se ha comentado de manera sistemática que en las oposiciones, no se contemplan los temas de desarrollo humano ni se incorpora de manera transversal la visión cosmopolita de la realidad mundial a la que se ha venido haciendo alusión en este trabajo. Salvo en el caso específico del personal relacionado con cooperación al desarrollo (Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo), los temarios de las oposiciones no contemplan temas relacionados con dicha visión de la realidad.

En segundo lugar, la formación del funcionariado, que recae principalmente sobre el IVAP, tampoco contempla cursos en temas de desarrollo humano, contexto internacional, problemas globales, o cooperación. De esta manera, tanto en lo que respecta a la selección como a la formación de los funcionarios en el seno de la Administración pública vasca, se observa una importante laguna en lo que respecta al conocimiento relacionado con el desarrollo humano.

Todo ello hace que, como se ha explicado en la primera parte de este trabajo, esta escasa formación y conocimiento en temas de desarrollo humano constituye una clara limitación para avanzar en la agenda de CPD. Así, si realmente se quiere avanzar en una práctica pública coherente con el desarrollo sostenible, los derechos humanos, y la equidad a escala global es necesario incorporar estos temas, de manera sistemática, a la formación de los y las funcionarias.

³⁸ Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca (Vigente hasta el 01 de Noviembre de 2014). <http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-bopv2/es/bopv2/datos/1989/07/8902092a.pdf>

2.4.4. El entramado institucional de la CAE y su relación con la Coherencia de Políticas para el Desarrollo

Otro de los asuntos que no pueden soslayarse a la hora de analizar las posibilidades de avanzar en una agenda de CPD es la relativa a la compleja estructura institucional existente en el País Vasco. Ello afecta a que distintos tipos de instituciones —gobierno, diputaciones forales y ayuntamientos— dediquen a veces esfuerzos paralelos dirigidos a los mismos objetivos. Ello es particularmente evidente en el caso de las políticas de cooperación al desarrollo, donde cada institución funciona por su cuenta en cuanto a la definición de objetivos y establecimiento de medios para llevarlos adelante.

La importancia de este asunto acaba afectando a la CPD, si bien en primer término afecta a un asunto más inmediato: la coordinación y complementariedad. Como ya se ha señalado en estudios precedentes *“no parece lógica, ni sostenible, la existencia de siete instituciones con planes directores diferentes, que se plantean todas ellas trabajar en todos los ámbitos -cooperación técnica, educación al desarrollo, fortalecimiento institucional, ayuda humanitaria...-, que promueven convocatorias similares, y que además trabajan con sistemas de información diferentes y sin armonizar. El fortalecimiento del sistema vasco de cooperación necesita una racionalización del papel de las instituciones públicas, que articule estrategias, cree espacios e instrumentos comunes, promueva especializaciones y complementariedades, y armonice procedimientos, registros, bases de datos y sistemas de información”* (Unceta et al., 2012: 295)

La problemática suscitada por la complejidad institucional y la necesidad de coordinar y complementar las políticas de desarrollo y cooperación de las diferentes administraciones públicas está detrás de la creación, en la propia Ley Vasca de Cooperación de la Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo (Parlamento Vasco, 2007a). Sin embargo, los avances realizados en dicha Comisión han sido más bien escasos, lo que se ha debido a distintos factores. Entre ellos, se ha subrayado el hecho de los diferentes enfoques sobre desarrollo y cooperación presentes a veces en unas y otras instituciones, en las cuales la responsabilidad política sobre estos temas recae en distintos partidos, sin que exista el necesario consenso básico que permita avanzar hacia una mayor complementariedad y coherencia. Según se nos ha señalado, la Comisión Interinstitucional ha tratado de buscar puntos en común sobre algunas cuestiones como género y acción humanitaria, pero hasta el momento no se ha abordado nunca la cuestión de la CPD.

Evidentemente, coordinación no es estrictamente CPD, ya que se trata de conceptos diferentes. Ahora bien, de lo que no cabe duda es que la coordinación de una política, sobre todo si hablamos de un espacio tan pequeño como Euskadi, es un paso necesario para avanzar posteriormente hacia la CPD. En este sentido es preciso apuntar que, al igual que ocurre con la cooperación al desarrollo, hay otras políticas públicas que se llevan a cabo de manera paralela desde diferentes niveles institucionales. En estas circunstancias, es preciso constatar que, si ya es complicado buscar la coherencia entre la política de cooperación y otras políticas públicas, la

dificultad se hace mayor cuando estas últimas son responsabilidad de diferentes niveles institucionales.

Además, y como reflexión final sobre este asunto, es preciso señalar que los análisis realizados hasta la fecha sobre la complejidad institucional del País Vasco y las duplicidades existentes en algunos asuntos, se han centrado principalmente en aspectos financieros, resaltando las ineficiencias existentes desde esa perspectiva y la posibilidad de ahorrar costes. Sin embargo, como puede verse en el Informe elaborado al respecto por el Gobierno Vasco en 2011 sobre *Duplicidades e Ineficiencias en las Administraciones Públicas Vascas* (Gobierno Vasco, 2011e), en dicho análisis no está presente la perspectiva de la coherencia entre las actuaciones de unas y otras instituciones.

En cualquier caso, debemos insistir que la mencionada complejidad institucional vasca si bien no constituye el elemento central del análisis de CPD —ya que afecta antes que nada a una cuestión de coordinación y coherencia interinstitucional de cada política por separado— sí debe ser tenido en cuenta como una posible dificultad añadida para avanzar en algunos temas específicos de la agenda de la CPD en el caso de la CAE.

2.5. Factores limitantes y potenciadores de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en Euskadi: una primera aproximación.

A modo de conclusión de esta segunda parte, el siguiente apartado se orienta a analizar las principales potencialidades y limitaciones detectadas para el impulso de una agenda de CPD en Euskadi. Es preciso recordar que como se ha explicado en el marco teórico de este estudio, la CPD supone un trabajo complejo y multidimensional, donde interfieren una diversidad de actores políticos con naturaleza e intereses divergentes. En este sentido, las potencialidades y limitaciones detectadas se relacionan con diversos ámbitos por lo que —de cara a una sistematización de las mismas— han sido agrupadas en las siguientes categorías: i) las relacionadas con el sistema vasco de cooperación y la consideración de la agenda de la CPD; ii) las relacionadas con la consideración de la noción de desarrollo y su tratamiento en la acción de gobierno; iii) las relacionadas con las leyes aprobadas y con los programas y las políticas desplegadas; iv) las relacionadas con la voluntad política y la cultura organizacional del gobierno; y v) las relacionadas con las capacidades sociales existentes en la CAE.

2.5.1. Cuestiones relacionadas con el sistema vasco de cooperación y la consideración de la agenda de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo.

En este primer bloque se señalan algunas cuestiones que suponen potencialidades y otras que pueden actuar como limitaciones para avanzar en la CPD y que tienen que ver con el propio sistema vasco de cooperación y la consideración, dentro del mismo, de las cuestiones relativas a la coherencia de políticas.

Potencialidades

En primer lugar, es preciso resaltar que el mandato de CPD se encuentra integrado en los principales documentos doctrinales que configuran la cooperación vasca: *II Plan Estratégico y Director de la Cooperación Vasca (2008-2012)*, *III Plan Estratégico y Director de la Cooperación Vasca 2012-2016* (en base de borrador) *Ley Vasca de Cooperación para el Desarrollo* y la *Ley de Creación de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo*. Además, en estos documentos están previstos algunos instrumentos específicos para impulsar la CPD como es la participación multidepartamental en el Consejo de Cooperación o el mandato expreso al Consejo para elaborar informes anuales sobre CPD. Se trata de un elemento claramente positivo dado que el primer paso para avanzar en CPD es contar con un marco discursivo y doctrinal que incorpore este concepto como un aspecto básico para la promoción del desarrollo humano.

Por otra parte, y más allá de la consideración explícita de la CPD en la política vasca de cooperación, el enfoque que adopta la misma –y que se expresa principalmente en los planes directores– vincula el trabajo en este campo a otras políticas y transformaciones que se consideran necesarias para avanzar en el desarrollo humano y la sostenibilidad, planteándose la integralidad de la labor a desarrollar en esta materia, lo que puede favorecer una mayor sensibilidad para implementar una agenda de CPD. Por todo ello, puede considerarse que la base política y doctrinal sobre la que se asienta la cooperación vasca está en sintonía con las preocupaciones que se derivan de la CPD.

Además, debe constatar que se ha identificado un notable interés en diversos departamentos del Gobierno Vasco en lo relativo a participar y trabajar conjuntamente en programas de cooperación al desarrollo, existiendo diversas experiencias a este respecto. Ello representa asimismo un buen punto de partida para el impulso de la CPD en Euskadi, dado que el acercamiento al tema y la experiencia previamente existente en materia de cooperación pueden suponer un mayor conocimiento, sensibilización y compromiso con el desarrollo humano en distintos departamentos, lo que favorecería el avance en la CPD.

Por último, es necesario mencionar que algunas características propias del sistema vasco de cooperación –que ha logrado mantener una relativa independencia respecto a intereses y presiones de tipo político o comercial– representan asimismo una buena base para plantear nuevos retos –como son los relativos a la CPD– que están en línea con el enfoque solidario y transformador defendido.

Limitaciones

En lo referente a posibles limitaciones existentes en este terreno, cabría destacar que –más allá de las últimas consideraciones realizadas– se observa en general una importante brecha (doctrinal, política y técnica) entre el ámbito de la cooperación al desarrollo (la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo) y el resto de

departamentos del Gobierno Vasco. En el plano doctrinal se aprecia una considerable distancia entre el enfoque adoptado en los documentos estratégicos de cooperación —que plantean la necesidad de una reflexión en profundidad sobre el modelo imperante y las posibles alternativas al mismo—, y el resto de documentos estratégicos del Gobierno Vasco que, si bien incorporan en algún caso la visión de desarrollo humano o hacen mención a temas de género, sostenibilidad o derechos humanos, no cuestionan el modelo de desarrollo existente.

En lo que respecta al ámbito político, los objetivos y propuestas defendidas en los planes directores de cooperación, así como el papel asignado en los mismos a unos y otros actores, no concuerdan con las visiones planteadas en algunas políticas sectoriales y el papel que, en la promoción del desarrollo pueden desempeñar unos y otros actores. Un ejemplo ilustrativo de esto último es la consideración que algunos planes que realizan las empresas como agentes prioritarios en la promoción de la competitividad y el crecimiento económico, sin mencionar las posibles consecuencias de sus actuaciones en el ámbito transnacional y sin contemplar mecanismos de control al respecto.

Por último, se constata la existencia de una gran distancia en lo relativo a las capacidades técnicas asociadas a estas cuestiones entre la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo y otros departamentos e instancias sectoriales, lo que dificulta la integración en los mismos de la perspectiva del desarrollo humano y el carácter complejo y global de algunos de los problemas en presencia.

Con respecto a la consideración específica de la CPD, debe señalarse que, si bien la misma es contemplada —como ya se ha dicho— en los principales documentos sobre cooperación, lo cierto es que no se ha desarrollado una doctrina sobre qué entiende el Gobierno Vasco —o la propia Agencia— sobre este asunto, así como el alcance, las dimensiones y las características que debería tener la CPD en Euskadi. Además, resulta llamativa la escasa atención prestada hasta el momento a las previsiones contempladas en la Ley Vasca de 2007, que mandataban al Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo a realizar un informe anual sobre CPD, el cual no se ha realizado hasta la fecha.

Finalmente, y en lo relativo a los rasgos específicos del sistema vasco de cooperación debe señalarse que algunos de los mismos pueden representar cierta restricción para avanzar en la agenda de la CPD. Estas limitaciones estarían relacionadas fundamentalmente con tres aspectos: i) la insuficiente dotación de recursos humanos en la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo para plantear nuevos retos como los derivados de la CPD e incidir en otras políticas públicas para integrar la perspectiva de desarrollo humano; ii) la inercia de un trabajo orientado principalmente a tareas relacionadas con la gestión de convocatorias de proyectos y programas de cooperación, más que con una visión estratégica e integral del papel de la cooperación al desarrollo; y iii) la percepción generalizada de que la cooperación es principalmente un ámbito de las ONGD en el que al Gobierno Vasco le corresponde sobre todo un papel impulsor y financiador.

2.5.2. Cuestiones relacionadas con la consideración de la noción de desarrollo y su tratamiento en la acción de gobierno

Este segundo subapartado, relacionado en parte con el anterior, incide específicamente en aquellas cuestiones asociadas a la percepción de la idea de desarrollo y las implicaciones que ello tiene en la orientación de las políticas impulsadas por el gobierno.

Potencialidades

Lo primero que debe constatarse a este respecto es que, tanto en el programa de gobierno como en buena parte de los documentos de política analizados, existe una apuesta clara por colocar a las personas en el centro de la acción pública, lo que está en línea con la idea de las personas como fines en sí mismos —y no como medios para otros objetivos— que informa sobre la noción de desarrollo humano. Además, se alude explícitamente a este último concepto y/o a diversos elementos relacionados con el mismo como la equidad de género, los derechos humanos, la inclusión, el empoderamiento de los grupos desfavorecidos, la equidad y la sostenibilidad ambiental por solo mencionar algunos ejemplos.

La incorporación de una filosofía basada en buena medida en el desarrollo humano en el diseño del conjunto de la acción de gobierno constituye una seña de identidad del Gobierno Vasco que no se encuentra en otros casos de gobiernos subestatales —ni tampoco en el gobierno central— y que, más allá de sus limitaciones a las que luego nos referiremos, representa un sólido punto de partida para plantear la necesidad de la CPD en la medida en que esta supone, en último término, orientar el conjunto de la actividad pública hacia el objetivo del desarrollo humano.

Además, el hecho de que algunas de estas referencias ya se encuentren incorporadas también a algunos planes y estrategias sectoriales existentes permite plantear la necesidad de concretar las mismas desde la perspectiva tanto de la coherencia interna —dentro de cada departamento— como en relación a las propuestas y estrategias de otros departamentos, lo que puede favorecer asimismo el avance hacia una mayor CPD.

Limitaciones

Pese a todos estos aspectos positivos, en el lado de las limitaciones es preciso señalar que persiste en muchos documentos una visión del desarrollo excesivamente convencional y unilateral, alejada de lo que constituyen los fundamentos del desarrollo humano. Debe subrayarse en todo caso que esta visión se encuentra en línea con percepciones ampliamente extendidas en la propia sociedad vasca y en buena parte de sus agentes económicos y sociales.

La noción de desarrollo presente en algunos documentos de especial relevancia para la acción de gobierno descansa en ideas como crecimiento o competitividad que se

expresan y manejan sin excesivos matices. El tema del crecimiento se plantea muchas veces como un fin en sí mismo, sin considerar las características que en materia laboral, ambiental, relaciones de género, u otras debería tener para que el crecimiento represente realmente un avance en el desarrollo humano.

Por su parte, el concepto de competitividad en ocasiones se plantea como un objetivo en sí mismo sin considerar que dicho concepto debería estar supeditado al logro de una mayor eficiencia social y ecológica. Como ha sido muchas veces señalado, algunas políticas adoptadas en nombre de la competitividad han traído como consecuencia un deterioro social o ecológico que, a la postre, ha desvirtuado los objetivos que pretendían lograrse. Además, desde el punto de vista de la CPD y del impulso del desarrollo a escala global, no puede perderse de vista la existencia de una contradicción entre la defensa de la solidaridad y la cooperación por un lado, y la apuesta por la competitividad (sin restricciones ni matices) por otro.

En relación con todo ello, en las entrevistas se ha podido constatar la existencia de ciertas preocupaciones asociadas a las implicaciones que podría tener sobre algunas estrategias la incorporación de cautelas o restricciones a la acción de determinados agentes económicos, lo que da muestra de que en la práctica se es consciente de las contradicciones mencionadas y de las limitaciones que suponen para la CPD.

2.5.3. Cuestiones relacionadas con las leyes aprobadas y con los programas y las políticas desplegadas

En este tercer bloque nos referiremos a algunos aspectos que se desprenden del marco legal existente, así como de la presencia —o ausencia— en las políticas elaboradas por el Gobierno Vasco de algunas cuestiones especialmente importantes para el impulso de la CPD

Potencialidades

En lo referente al marco legal, más allá de lo contemplado en la *Ley Vasca de Cooperación para el Desarrollo*, existen en Euskadi experiencias bastante notables — por lo novedoso y hasta cierto punto excepcional de las mismas— que tienen relación con la cuestión de la CPD. Es el caso de la aprobación en 2004 por parte del Parlamento Vasco de la ILP conocida como *Carta de Justicia y Solidaridad con los Países Empobrecidos*, iniciativa directamente relacionada con la cuestión que nos ocupa, en la medida en que supone reconocer la necesidad de un paquete de actuaciones integrales, que van más allá de la política de ayuda, para encarar algunos retos del desarrollo. Desde esta perspectiva, cabe apuntar que esta iniciativa —más allá de su ya mencionada escasa repercusión práctica— representa un antecedente que permite constatar la posibilidad de adoptar resoluciones a favor de la CPD implicando en ello a las distintas fuerzas políticas y al propio Parlamento Vasco.

Dentro de este orden de cosas, debe resaltarse la posibilidad demostrada de enfrentar, con herramientas y programas propios, algunas disposiciones legales de ámbito

superior que resultan contrarias al desarrollo humano. Es el caso de la experiencia del Departamento de Salud en su oposición a lo contemplado por el gobierno central sobre la retirada de la tarjeta sanitaria a todos los inmigrantes que se encontraban en situación irregular en el país, el mantenimiento de las prestaciones, y el recurso planteado –y en buena medida ganado- contra aquella disposición

En lo referente a los planes y las políticas aprobadas hay también algunos aspectos que merecen resaltarse y que constituyen un buen punto de partida para plantear las cuestiones referidas a la CPD. Es el caso de las disposiciones previstas en la propia *Estrategia Vasca de Internacionalización* –Basque Country– sobre la necesidad de afrontar los problemas globales y la responsabilidad de Euskadi en los mismos como actor internacional. El hecho de que estas cuestiones se contemplen como parte importante de la estrategia representa asimismo una interesante base para plantear sucesivas incorporaciones a la acción exterior de distintos elementos relacionados con la CPD. En lo que se refiere a otro tipo de planes, el *IV Programa Marco Ambiental* aporta numerosos elementos y propuestas de interés –relacionados con la visión global del tema, o con la propia coherencia de políticas- para poder avanzar en la CPD.

Por último, dada la importancia que para la CPD tiene todo lo relativo a la rendición de cuentas y la transparencia –como elementos fundamentales para una gestión democrática y coherente de la acción pública–, es oportuno destacar los esfuerzos realizados a favor de una política de información pública y rendición de cuentas, a partir de Irekia. Ello, de acuerdo con lo apuntado en el marco teórico, puede constituir un elemento de participación y control por parte de la sociedad civil favorecedor de la CPD.

Limitaciones

Lo primero a destacar en este ámbito, es que en el diseño e implementación de las distintas políticas públicas elaboradas en el seno del Gobierno Vasco no se contemplan los impactos externos que podrían tener estas políticas. Se trata de una limitación importante para el impulso de la CPD ya que la ausencia de análisis en esa dirección dificulta conocer mejor los posibles problemas y contradicciones así como las potenciales medidas a adoptar. Un caso de especial relevancia en este sentido lo constituyen los programas de apoyo a la internacionalización empresarial que no contemplan los posibles conflictos existentes y no establecen mecanismos de seguimiento y control de las acciones de las empresas vascas en el exterior.

Otro asunto relacionado con las políticas aprobadas es la desvinculación existente en el *Plan de Acción Exterior* entre el conjunto de la política y la parte relativa a la cooperación al desarrollo. Dicha separación constituye un claro hándicap a la hora de incorporar el enfoque del desarrollo humano al conjunto de la acción exterior, así como para proponer metas específicas relacionadas con la CPD en el ámbito de la acción exterior. Ello resulta aún más problemático al haberse dejado a la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo fuera de la Comisión Interdepartamental encargada de dar seguimiento al mencionado Plan de Acción Exterior.

Destacaremos finalmente las limitaciones derivadas del alejamiento existente entre el Departamento de Educación (y las estrategias elaboradas en él) y las instancias encargadas de la cooperación al desarrollo en el seno del gobierno. Ello representa una limitación especialmente importante si se considera la relevancia que la educación al desarrollo tiene para el avance en la CPD. En este sentido, cabe señalar que la ausencia de mecanismos de diálogo entre ambas instancias dificulta una mejor comprensión de la problemática existente e impide afrontar una política educativa más acorde con las exigencias de la educación al desarrollo e incluso con los retos ya planteados hace casi una década en el proceso *Eragiten*.

2.5.4. Cuestiones relacionadas con la voluntad política y la cultura organizacional del gobierno

En cuarto lugar se han considerado las potencialidades y limitaciones que para el impulso de la CPD en Euskadi suponen tanto la cultura organizacional presente en la administración pública vasca —y específicamente en el Gobierno Vasco— como la disposición para afrontar cambios en línea con los retos derivados de la CPD.

Potencialidades

En primer lugar, dentro de este ámbito debe destacarse que — pese a la existencia de una fuerte tradición de organización vertical y compartimentada de la acción de gobierno— durante los últimos años se han dado pasos en la promoción de objetivos y líneas de actuación transversales relacionados con algunas áreas y políticas públicas. Algunas de estas áreas son la equidad de género, la sostenibilidad ambiental y los derechos humanos, por lo que las mismas coinciden con las prioridades transversales definidas en los planes estratégicos de la cooperación al desarrollo. Ello constituye un punto de apoyo para la integración del desarrollo humano en los diferentes ámbitos de la acción pública lo que representa un elemento de gran interés para la promoción de la CPD.

Así, en lo que respecta por ejemplo a la promoción de la equidad de género, el Gobierno Vasco no solo se ha dotado de una institución especializada en este tema como es *Emakunde*, sino también de diversos instrumentos y mecanismos —ya mencionados— que permiten integrar la perspectiva de género en el trabajo diario de la administración pública vasca y de cuyo funcionamiento pueden extraerse importantes experiencias, así como un conocimiento más acabado sobre las resistencias y limitaciones que pueden presentarse, lo que representa un interesante punto de partida para el trabajo en CPD.

Esta preocupación por la transversalidad se ha concretado también en la creación — más allá del tema de la igualdad entre mujeres y hombres— de otros instrumentos e instancias para mejorar el trabajo interdepartamental entre los distintos actores. Así, al interior del Gobierno Vasco es posible identificar comisiones interdepartamentales de trabajo, e instancias de diálogo y definición conjunta de estrategias sectoriales,

como es el caso de la *Estrategia Marco Basque Country*, el *Plan de Paz y Convivencia* o el *IV Programa Marco Ambiental*. Este hecho es de gran importancia para la agenda de la CPD, dado que la existencia de mecanismos de promoción de coordinación y trabajo en conjunto constituye un paso ineludible en el camino de la CPD.

No podemos dejar de mencionar en este punto la existencia de una Dirección de Coordinación, cuyas funciones están en línea con buena parte de los requerimientos de la CPD y que constituye un órgano institucional de extraordinaria importancia para avanzar en estas cuestiones.

Finalmente, es preciso aludir a la propia voluntad expresada por el Gobierno Vasco para avanzar en el diagnóstico sobre la CPD en Euskadi y el estudio de las medidas que pudieran implementarse en este terreno. Dicha voluntad se ha manifestado también en la realización de este trabajo en el que –además de la Agencia Vasca y de la propia Dirección de Coordinación— han participado diversos departamentos y áreas de gobierno como salud, educación, acción exterior, medio ambiente, migración, género, etc. Teniendo en cuenta que el elemento básico y fundamental en la promoción de la CPD es la existencia de voluntad política al respecto, el impulso dado a esta investigación y la exhaustividad de la información proporcionada, dan muestra de un compromiso de partida que supone un elemento de gran potencialidad. De hecho, existen muy pocas experiencias (tanto a escala nacional como internacional) en las cuales los gobiernos impulsan un proceso de investigación referido a la CPD, como este, lo que representa un aspecto claramente positivo para poder avanzar posteriormente en la elaboración de una agenda de CPD.

Limitaciones

En lo relativo a las posibles limitaciones existentes en este campo señalaremos en primer lugar la existencia –manifestada en varias de las entrevistas mantenidas- de lógicas burocráticas y corporativas que parecen derivar en una cultura de gobierno que tiende a promover un sistema compartimentado y vertical, lo que pudiera generar dificultades adicionales para la promoción de la CPD, que supone trabajo en equipo. La relativa autonomía y la falta de coordinación con que se lleva a cabo la gestión departamental pudiera ser un factor decisivo a la hora de explicar las posibles contradicciones o incoherencias en la formulación e implementación de políticas públicas. Esta tendencia podría entorpecer la capacidad del gobierno para llevar a cabo acciones consensuadas que comprendan a buena parte de los actores públicos, limitando así el alcance del trabajo impulsado por el propio gobierno en CPD.

Otra cuestión que puede resultar importante para avanzar en la agenda de trabajo de CPD es el escaso conocimiento de la mayor parte del funcionariado vasco sobre la perspectiva del desarrollo como noción multidimensional así como sobre las cuestiones relacionadas con los problemas globales. Ello dificulta además el conocimiento —y por consiguiente la preocupación— por el alcance y la repercusión de las políticas públicas vascas en otros países y personas como lo marca la agenda de la CPD.

Por último, parecen existir también ciertas resistencias institucionales para incorporar la visión de desarrollo humano a la acción pública vasca. Así, además del escaso conocimiento y formación en estos temas, podrían identificarse algunas resistencias referidas a dos cuestiones principales: por una parte, porque puede entenderse como una carga adicional a la ya abultada agenda del funcionariado, argumentándose la dificultad añadida de trabajar en varios ejes transversales; y, por otro lado, porque la integración de la perspectiva de desarrollo humano pudiera suponer conflictos con otros objetivos de política “dura”, lo que debe ser puesto de manifiesto a la hora de considerar las limitaciones y dificultades a las que se enfrenta el avance en la CPD.

2.5.5. Cuestiones relacionadas con el marco competencial y la estructura institucional de la CAE

En este quinto bloque se han considerado algunos aspectos relativos al marco competencial e institucional de la CAE y lo que ellos pueden suponer para avanzar o no en la perspectiva de la CPD.

Potencialidades

En lo que podrían significar aspectos positivos o puntos fuertes para el avance en la CPD señalaremos la existencia de un amplio margen de maniobra por parte del Gobierno Vasco a la hora de promover políticas orientadas desde la perspectiva del desarrollo humano. Buena parte de las competencias relativas a políticas con impacto en desarrollo —especialmente las relacionadas con el medio ambiente, las políticas sociales, la equidad de género, o la propia política educativa— residen parcial o totalmente en el propio Gobierno Vasco. La propia capacidad financiera de las instituciones vascas es superior a las de otras Comunidades Autónomas lo que afecta a la posibilidad de desarrollar alguna políticas con mayor alcance e incluso incidir en los incentivos a determinadas actividades.

Estos aspectos, que hasta el presente han representado un valor a la hora de llevar a cabo en Euskadi una política de cooperación en muchos aspectos más avanzada que las de otras Comunidades Autónomas deberían servir también de base para impulsar una agenda de CPD que aproveche las particularidades y capacidades propias de la administración vasca.

Limitaciones

Sin embargo, en sentido contrario a lo señalado como potencialidad, el hecho de no contar con competencias en algunas materias muy sensibles para la CPD puede representar una clara restricción para potenciar una agenda pública más comprometida con el desarrollo humano y la sostenibilidad. En este sentido, es preciso recordar que algunas competencias esenciales a este respecto —como la agricultura, pesca, comercio o inversión extranjera— residen principalmente en la UE, mientras que otras son ostentadas por el Gobierno español, todo lo cual merma la capacidad del Gobierno Vasco para hacer frente, con carácter integral, a una agenda de CPD.

Finalmente, señalaremos la limitación que supone para el avance en la CPD la propia complejidad de la estructura institucional de la CAE y el reparto competencial existente dentro de la misma entre gobierno, diputaciones y ayuntamientos lo que debería obligar a un esfuerzo específico orientado a que la Comisión Interinstitucional de Cooperación al Desarrollo asumiera un mayor protagonismo respecto a esta cuestión.

2.5.6. Cuestiones relacionadas con las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil existentes en Euskadi

Finalmente, antes de concluir este apartado es preciso mencionar algunas potencialidades y limitaciones que, para el avance hacia una mayor coherencia de políticas se derivan de las características del tejido social vasco y de sus capacidades.

Potencialidades

Un ámbito de interés radica en el trabajo que realizan las ONGD y la posición de la Coordinadora de Euskadi favorable al avance en una agenda de CPD, habiendo desarrollado una línea de incidencia política orientada en parte a promover la coherencia, lo que supone que existen algunas energías sociales especialmente significativas en las que apoyar el impulso hacia la CPD. Este hecho representa a su vez una oportunidad para el seguimiento y la crítica de prácticas incoherentes, lo que también favorecería el avance en este asunto. Además, estas organizaciones también han venido reclamando la necesidad de impulsar la ED como elemento fundamental para la creación de una ciudadanía crítica y comprometida, capaz de asumir que las políticas desarrolladas por los gobiernos tienen consecuencias (directas e indirectas) para los derechos y las oportunidades de otras sociedades.

En ese mismo sentido, cabe hablar de otras organizaciones sociales, como la Coordinadora de ONG de Euskadi de Apoyo Inmigrantes, *Harresiak Apurtuz*, cuyo trabajo supone un acicate para avanzar en algunos asuntos relacionados con la CPD.

Limitaciones

Pese a lo señalado en el punto anterior, buena parte de las organizaciones de la sociedad vasca que sintonizan con la idea de la CPD tienen claras limitaciones para poder avanzar en este terreno. Ello tiene que ver tanto con la heterogeneidad y diferente grado de sensibilidad hacia el tema de dichas organizaciones, como con las dificultades técnicas que entraña el seguimiento y la crítica de muchas políticas públicas. Además, bastantes organizaciones sociales (como las ecologistas, feministas y otras) se han centrado especialmente en las problemáticas existentes en Euskadi, sin considerar su proyección hacia fuera, lo que limita su capacidad de aportar en el impulso a la CPD. El siguiente cuadro resume los elementos analizados en este epígrafe.

Cuadro 11. Principales potencialidades y limitaciones para la promoción de la CPD en Euskadi

	Potencialidades	Limitaciones
1. Cuestiones relacionadas con el sistema vasco de cooperación y la consideración de la agenda de la CPD	<p>a. El mandato de CPD se ha integrado en los principales documentos doctrinales de la Cooperación vasca.</p> <p>b. La visión doctrinal que sustenta la política vasca de cooperación al desarrollo vincula el trabajo en este campo a otras políticas y transformaciones que se consideran necesarias para avanzar en el desarrollo humano y la sostenibilidad. Se trata de una visión convergente con la CPD.</p> <p>c. Interés en los departamentos del GV para participar en programas de cooperación al desarrollo.</p> <p>d. Independencia de la cooperación vasca frente a una posible instrumentalización de esta política en función de objetivos diferentes a la promoción del desarrollo humano (como por ejemplo el comercio, la economía o las migraciones).</p>	<p>b. Ausencia de desarrollo de una doctrina que explique la visión de CPD del GV o la agenda de trabajo que debería implementarse sobre esta temática.</p> <p>c. Incumplimiento del mandato del Consejo de Cooperación de realizar un informe anual sobre CPD</p> <p>d. Insuficiente dotación de recursos humanos en la Agencia vasca de cooperación para plantear nuevos retos(como los derivados de la CPD).</p> <p>e. Inercia de un trabajo "burocratizado" orientado principalmente a tareas relacionadas con la gestión de convocatorias de proyectos y programas.</p> <p>f. La percepción generalizada de que la cooperación es principalmente un ámbito de las ONGD en el que al Gobierno vasco le corresponde sobre todo un papel impulsor y financiador.</p>
2. Cuestiones relacionadas con la consideración de la noción de desarrollo y su tratamiento en la acción de gobierno	<p>a. Incorporación del concepto de desarrollo humano a los documentos estratégicos de la CAPV.</p> <p>b. Apuesta clara por colocar a las personas en el centro de la acción pública</p>	<p>a. Persiste en muchos documentos una visión del desarrollo excesivamente convencional y unilateral, alejada de lo que constituyen los fundamentos del desarrollo humano.</p> <p>b. Se alude de manera reiterada a conceptos como crecimiento económico y competitividad sin considerar la perspectiva de desarrollo humano.</p>
3. Cuestiones relacionadas con las leyes aprobadas y con los programas y las políticas desplegadas	<p>a. Aprobación en 2004 de la ILP <i>Carta de Justicia y Solidaridad con los Países Empobrecidos</i>.</p> <p>b. Capacidad mostrada de enfrentar, con herramientas propias, algunas disposiciones legales de ámbito superior que resultan contrarias al Desarrollo Humano (mantenimiento de tarjeta sanitaria a inmigrantes en situación irregular).</p> <p>c. Estrategia <i>Basque Country</i> contempla temas de desarrollo humano y asume que Euskadi debe ser un actor global, responsable y solidario con los problemas mundiales.</p> <p>d. Esfuerzos del GV a favor de una política de información pública y rendición de cuentas (IREKIA).</p>	<p>a. En el diseño e implementación de políticas no se contemplan los impactos negativos sobre otros países y personas (ejemplo internacionalización de la empresa vasca).</p> <p>El Plan de Acción Exterior que integra el conjunto de la política vasca se encuentra desvinculado de la cooperación al desarrollo.</p> <p>c. Limitaciones derivadas del alejamiento existente entre el Departamento de Educación y las instancias encargadas de la cooperación al desarrollo en el seno del Gobierno</p>
4. Cuestiones relacionadas con la voluntad política y la cultura organizacional del gobierno	<p>a. Pasos dados en los últimos años en la promoción de objetivos y líneas de actuación transversales relacionados con algunas áreas y políticas públicas.</p> <p>b. Voluntad expresada por el Gobierno Vasco para avanzar en el diagnóstico sobre la CPD en la CAPV y el estudio de las medidas que pudieran implementarse en este terreno.</p>	<p>a. La existencia de lógicas burocráticas y corporativas que parecen derivar en una cultura de gobierno compartimentada y vertical.</p> <p>b. Escaso conocimiento de la mayor parte del funcionariado vasco sobre la perspectiva del desarrollo (como noción multidimensional) y sobre la cuestión de los problemas globales.</p> <p>c. Ciertas resistencias institucionales para incorporar la visión de desarrollo humano a la acción pública vasca.</p>
5. Cuestiones relacionadas con el marco competencial y la estructura institucional de la CAPV	<p>a. Amplio margen de maniobra por parte del Gobierno vasco para promover políticas orientadas al impulso del desarrollo humano</p>	<p>a. Limitaciones competenciales del Gobierno vasco con respecto a España y la UE en políticas especialmente sensibles para la CPD</p> <p>b. Entramado institucional complejo en Euskadi (Gobierno, Diputaciones y Ayuntamientos).</p>
6. Cuestiones relacionadas con las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil en la CAPV	<p>a. Impulso de las ONGD para colocar la CPD en la agenda política del Gobierno vasco.</p> <p>b. Trabajo desarrollado por la Coordinadora de apoyo a personas inmigrantes que supone un acicate para avanzar en algunos asuntos relacionados con la CPD.</p>	<p>a. Ciertas limitaciones de las ONGD para promover la CPD.</p> <p>b. Escaso compromiso de otras organizaciones sociales vascas con la CPD.</p>

Fuente: *Elaboración propia.*

3. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en Euskadi: Propuestas

3. LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO EN EUSKADI: PROPUESTAS

La tercera y última parte de este informe está dirigida a presentar algunas propuestas para avanzar en la CPD en el País Vasco. A la hora de examinar un asunto de estas características, debe tenerse en cuenta que se trata de una experiencia pionera, ya que no existen precedentes de este tipo en gobiernos de carácter subestatal. Ello plantea la necesidad de considerar las propuestas que aquí se realizan como un primer avance, que aunque señala algunos posibles campos concretos de actuación, se centra sobre todo en sugerir distintas vías para avanzar en el conocimiento de esta problemática en Euskadi, y sentar las bases que permitan elaborar una agenda para la CPD.

Lo anterior tiene que ver con el hecho de que el análisis y los diagnósticos sobre los que descansa esta propuesta, constituyen únicamente una primera aproximación al tema. De acuerdo con el encargo recibido del Gobierno Vasco, el Grupo de Investigación de Análisis de Políticas de Desarrollo y Cooperación del Instituto Hegoa (UPV/EHU) ha examinado una parte significativa de los planes y las políticas aprobadas o impulsadas en los últimos años, pero en ningún modo puede considerarse que el trabajo refleja toda la realidad pormenorizada sobre el estado de la cuestión en la Euskadi en lo referente al conjunto de políticas de los diversos departamentos. Como ya se ha planteado al principio -al hablar de la delimitación y el objeto de este trabajo-, nuestro análisis ha descansado en las principales políticas aprobadas hasta el momento por el Gobierno Vasco para, a partir de las mismas, establecer un marco metodológico para avanzar en la CPD en Euskadi. En ello radica a nuestro entender el interés principal de este estudio.

Abundando en esta cuestión, y una vez concluido el trabajo, consideramos que aunque se hubiera podido llegar a un mayor nivel de cobertura en el análisis de las políticas del Gobierno Vasco y su coherencia, examinando un mayor número de documentos, o hablando con un mayor número de personas, difícilmente habiésemos podido llegar a conclusiones y propuestas cualitativamente diferentes de las que planteamos más adelante. Tan solo se hubieran podido detectar más casos adicionales de políticas no coherentes entre sí o, en sentido contrario, de políticas que sí lo son. Pero pensamos que estos datos adicionales no habrían alterado sustancialmente el contenido, el sentido y el alcance de las propuestas que aquí se plantean.

Queremos subrayar que la CPD es un objetivo de carácter político y no instrumental. En ese sentido los avances concretos que pudieran darse en algún ámbito o en algún departamento como consecuencia de una buena predisposición inicial de personas, podrían ser efímeros y diluirse en el medio plazo si no van acompañados de un esfuerzo específico para que descansen en un sólido consenso doctrinal y político, o si no reciben un claro apoyo desde instancias superiores del gobierno.

3.1. Sentido, ámbitos y alcance de las propuestas que se realizan

Antes de proceder a la presentación de las propuestas, consideramos imprescindible clarificar el objetivo de las mismas. En este sentido, debemos subrayar que no se trata tanto de plantear líneas de actuación inmediatas –aunque algunas de ellas sí podrían ponerse en marcha en un plazo más o menos breve-, sino de dibujar una hoja de ruta que tenga en cuenta las dificultades que han sido analizadas y expuestas a lo largo de este trabajo. Por ello, consideramos que a la hora de elaborar las propuestas deben contemplarse los objetivos que se persiguen pero también el marco y las condiciones específicas en que los mismos se plantean.

En el apartado 2.5 hemos dado ya cuenta de un conjunto de limitaciones y potencialidades existentes en Euskadi para avanzar en la CPD, las cuales deben ser consideradas en la elaboración de propuestas. De entre todas ellas, creemos necesario destacar aquí tres aspectos:

En primer lugar está la novedad del tema, el insuficiente conocimiento del mismo en el seno de la administración pública vasca, y la escasa sensibilización hacia su importancia y significación. Ello constituye una limitación que debe ser tenida en cuenta si se quieren dar pasos firmes sólidos en este camino.

En segundo término se sitúan todas aquellas cuestiones que afectan a la práctica política del gobierno y a la manera en que han venido elaborándose hasta el momento las distintas políticas sectoriales. La introducción de una lógica de trabajo más transversal y coordinada implica cambios de cierta envergadura que requieren una previa toma de conciencia sobre su necesidad.

Finalmente, en tercer lugar, las cuestiones relacionadas con la estructura institucional y organizativa condicionan asimismo la puesta en marcha de una agenda de CPD, por lo que las mismas deben ser tenidas en cuenta a la hora de plantear propuestas de actuación en este campo.

Las anteriores consideraciones nos llevan a articular este capítulo final de propuestas en torno a tres grandes ejes: el doctrinal, el político, y el organizativo:

- d) **El ámbito doctrinal es la base de toda la estrategia.** Parece difícil avanzar en la CPD si no se conoce el significado de la misma, su fundamento, su alcance, o sus implicaciones. Por ello, una parte de las propuestas deben ir necesariamente orientadas a promover en el seno del gobierno el conocimiento de esta cuestión, y a generar al mismo tiempo un amplio consenso político en torno a la misma que debería alcanzar tanto a fuerzas políticas como a otros agentes sociales. La fundamentación de la estrategia y el tener claro el **porqué** de la CPD es por consiguiente un primer paso ineludible.

- e) **El ámbito político constituye el siguiente eslabón**, siendo necesario proponer algunos campos prioritarios en los que plasmar una agenda de CPD, cambiando la lógica de planificación e incorporando una mirada más amplia relacionada con el desarrollo humano en general. En este sentido, se considera que las propuestas deben apuntar asimismo algunas ideas concretas para integrar la CPD en la política de algunos departamentos, o en margo general de planificación del gobierno. El establecimiento de algunas prioridades y líneas de actuación política es importante para definir el contenido inicial de una agenda de CPD, es decir, el **qué** puede o debe hacerse.
- f) Finalmente, **es preciso contemplar el ámbito organizativo**. Como se ha venido señalando, la puesta en marcha de una agenda de CPD requiere de estructuras y de recursos capaces de impulsar y hacer frente a los requerimientos de una estrategia de esta naturaleza. Por tanto, entendemos que las propuestas deben señalar asimismo algunas ideas relativas a este asunto lo que afecta directamente al **cómo** y con qué recursos afrontar la puesta en marcha de la mencionada agenda de CPD.

Una vez apuntados estos tres ámbitos y la necesidad de que las propuestas contemplen todos ellos, creemos necesario precisar algunas cuestiones sobre el alcance de las mismas. ¿Cuál es el grado de concreción que pueden tener estas propuestas teniendo en cuenta el punto del que se parte, y especialmente la escasa concienciación existente sobre el asunto de la CPD? A la luz del estudio realizado consideramos que la respuesta a esta pregunta está condicionada por los siguientes factores:

- En primer lugar, es preciso tener en cuenta la complejidad del tema y la variedad y calado de las cuestiones identificadas. Ello implica la necesidad de profundizar en algunas de las cuestiones apuntadas, y obliga a realizar análisis más precisos sobre la manera de poner en marcha algunas ideas concretas, contando para ello con las personas más directamente implicadas.
- En segundo término, debe valorarse asimismo la diferente experiencia existente en unos y otros campos de actuación. En algunos de ellos se trata de la primera toma de contacto con la problemática de la cooperación y con los requerimientos que plantea la coherencia de políticas para el desarrollo. En otros sin embargo, existe una mayor trayectoria, lo que facilita la concreción y puesta en marcha de algunas propuestas.
- En tercer lugar, es necesario considerar la demanda social existente respecto de unas u otras cuestiones relacionadas con la CPD. En ese sentido, a la hora de poner en marcha algunas propuestas, o priorizar algunas posibles actuaciones, es preciso tener en cuenta que hay reclamaciones que vienen de atrás, que cuentan con el respaldo del sector de la cooperación, y cuya implementación tiene también un carácter simbólico, como expresión de una voluntad de avance en este terreno.

Todas estas consideraciones obligan a plantear una hoja de ruta en la que tan importante es clarificar las líneas estratégicas de actuación como acertar con la puesta en marcha de algunas propuestas de actuación en un horizonte cercano. Lo primero resulta fundamental para saber hacia dónde se quiere caminar, en tanto lo segundo es importante para ir abriendo caminos, reflexionar sobre la experiencia, y mostrar al mismo tiempo la voluntad política del gobierno en este terreno.

De acuerdo a todo ello, en los siguientes dos apartados se plantean específicamente ambas cuestiones. Por un lado, en el punto 3.2 se exponen las líneas estratégicas de actuación que han de ser la base de la hoja de ruta y, posteriormente, en el punto 3.3, se presenta una batería de posibles iniciativas para avanzar, a corto plazo, en las mencionadas líneas de actuación. Como ya se apuntó en el marco teórico, y más concretamente en el apartado 1.2.10, es preciso abordar el trabajo en CPD como un proceso de mejora en la actuación pública que parta de unas referencias básicas compartidas para, a partir de ahí, avanzar hacia compromisos en ámbitos más específicos.

Desde esta perspectiva, debemos señalar que las cuestiones mencionadas en el apartado 3.2 subrayan la necesidad de contar con un marco general de actuación, y con unas líneas estratégicas que conformen la hoja de ruta a la que nos hemos venido refiriendo, lo que debería descansar en un amplio y firme compromiso político. En esta perspectiva, se han marcado tres grandes campos sobre los que construir dicha estrategia. En primer lugar está el ámbito doctrinal, imprescindible para fundamentar el conjunto de la estrategia y para fomentar consensos básicos en torno a la misma. En segundo término está el ámbito político, que supone la necesidad de identificar aquellos aspectos más sensibles para el avance en la CPD relacionados con la elaboración de estrategias públicas, de manera que los mismos puedan ser objeto de debate y de posteriores propuestas de trabajo. Finalmente, en tercer lugar, está el ámbito institucional y organizativo, básico también para poder avanzar en la CPD y sobre el que es necesario asimismo tener una visión estratégica que oriente las propuestas a llevar a cabo.

Por lo que se refiere a las 20 iniciativas contenidas en el apartado 3.3 las mismas se plantean en relación con las líneas estratégicas ya señaladas, y definen posibles actuaciones y compromisos específicos de acuerdo al proceso señalado en 1.2.10. Para ello, la batería de propuestas que aquí se apuntan se han diseñado pensando en un horizonte que podría ser, bien el final de la legislatura, bien el final del período de vigencia del nuevo plan Director de Cooperación.

3.2. Ámbitos estratégicos de actuación para el avance en la Coherencia de Políticas para el Desarrollo

De acuerdo a lo ya señalado, la puesta en marcha de una estrategia orientada a la CPD requiere considerar, en primer término, los diferentes planos en los que la misma se define. Es preciso tener en cuenta que, como se subrayó en la parte teórica de este

trabajo, es difícil plantear la CPD como un objetivo de perfiles claramente definidos y precisos, ya que las políticas públicas –como el resto de las actividades humanas– siempre estarán sujetas a distintos tipos de contradicciones. Por ello, interesa especialmente contemplar la CPD como un horizonte interpretativo, capaz de orientar un camino, y por lo tanto de definir algunos hitos más significativos dentro del mismo. Se trata por tanto de avanzar hacia una mayor CPD, y no tanto de lograr la CPD, objetivo que, además de irrealizable, podría resultar frustrante.

Ello no obstante, el avance hacia la CPD no puede quedar reducido a una mera declaración de intenciones, ni estar al albur de las circunstancias políticas de cada momento. Es preciso tener una estrategia claramente definida que, por un lado, señale el camino por el que se desea transitar y, por otro, pueda servir como elemento de contención frente a posibles orientaciones y decisiones de gobierno contrarias a la CPD.

Desde esta doble perspectiva se plantean a continuación las tres grandes líneas de actuación que consideramos prioritarias dentro de una estrategia para la CPD en la CAE y que se relacionan –como ya se ha apuntado– con los ámbitos doctrinal, político y organizativo. Sin embargo, antes de precisar los perfiles de estas tres líneas estratégicas queremos subrayar dos requerimientos que, a nuestro juicio, son de la máxima importancia: por un lado la existencia de una clara voluntad política que debería plasmarse en la definición de unos principios y de una doctrina específica del Gobierno Vasco sobre esta materia; y por otra parte, la necesidad de extender la conciencia sobre dichos principios y de ganar espacio para la CPD en el conjunto de la administración, lo que precisa una actuación integral y continuada a lo largo del tiempo

3.2.1. Marco doctrinal y principios compartidos para el impulso de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la acción de gobierno

Como ha quedado apuntado, a lo largo de las últimas décadas se ha ido abriendo una brecha importante entre los principios que los organismos internacionales defienden para la política de cooperación al desarrollo y muchas otras políticas públicas elaboradas y puestas en marcha por los distintos gobiernos donantes. De acuerdo con los textos de las NN. UU. y de diversos organismos internacionales, la cooperación al desarrollo se inspira en los principios de justicia, lucha contra la pobreza, sostenibilidad, defensa de los derechos humanos, equidad de género, y otros, para lo que se reconoce además el papel relevante de las instituciones. Por su parte, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, subraya la necesidad de contemplar una serie de objetivos transversales que deben estar presentes en todas las intervenciones de cooperación, como son la lucha contra la pobreza, la protección de medio ambiente, la equidad de género, o la defensa de los derechos humanos.

Sin embargo, de modo paralelo a la afirmación de estos principios y líneas de actuación, algunas políticas públicas de los gobiernos donantes³⁹ se basan en otras referencias distintas de las anteriores como la competitividad, el crecimiento como un fin en sí mismo, o la defensa de la ampliación del mercado a todas las esferas de la vida, sin considerar si ello contribuye positiva o negativamente a la defensa de los principios y el logro de los objetivos que se reclaman para la política de cooperación. Se trata de un enfoque que, además, es defendido y auspiciado también desde otros organismos internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional o la Organización Mundial del Comercio, los cuales defienden posiciones parcialmente contradictorias con las auspiciadas desde otros organismos internacionales más vinculados con la cooperación, como el PNUD, la FAO, el PNUMA, la OIT, o el propio CAD.

Esta contradicción está presente en las políticas públicas de muchos gobiernos y a la misma no escapa –lógicamente- el Gobierno Vasco, si bien es preciso subrayar que en nuestro caso concurren algunos elementos diferenciales que es conveniente señalar. Nos referimos a la afirmación del desarrollo humano como principio inspirador de buena parte de las políticas públicas del Gobierno Vasco, y de su reflejo práctico en algunas de las medidas contempladas dentro de dichas políticas, lo que constituye sin ninguna duda un aspecto extraordinariamente positivo como punto de partida para plantear el tema de la CPD.

Ahora bien, junto a las referencias al desarrollo humano se adivina también -como ya se ha dicho más atrás-, un planteamiento diferente cuando se trata de informar otras políticas, para las cuales se plantea como principio inspirador el equívoco término de crecimiento sostenible. Además, el propio desarrollo de algunas de estas políticas pone de manifiesto la apuesta por algunas referencias, como la competitividad, sobre cuyo significado y contenido no se plantea ningún matiz ni reflexión y que, de no limitarse o acotarse, podrían llegar a resultar incompatibles con la mencionada defensa del desarrollo humano.

En este contexto, plantear el debate sobre la CPD en Euskadi exige no solo avanzar en la afirmación de algunos principios –y en su asunción en el conjunto de la acción de gobierno- sino también plantear la integración de los mismos en las distintas políticas públicas, evitando en la medida de lo posible una yuxtaposición de enfoques que, en último término, tienda a separar esferas de actuación y limite las posibilidades de una mayor CPD. Asimismo, ello requiere socializar estas preocupaciones, proyectándolas al conjunto de la administración pública, pero también hacia sectores especialmente significativos como el sistema educativo o los medios de comunicación. Para ello, consideramos que podría ser de interés impulsar una estrategia basada en algunas prioridades como las siguientes:

a) Afirmar un marco doctrinal desde el que plantear la CPD en Euskadi, basado en los principios del desarrollo humano, la sostenibilidad y la equidad. La afirmación de dicho

³⁹ Y también de algunos gobiernos receptores, aunque ello requiere de una interpretación y un marco de análisis diferente, que excede el ámbito de este trabajo de investigación.

marco y de algunas referencias básicas asociadas al mismo serviría para testimoniar la voluntad política del gobierno, y para señalar la necesidad de poner los objetivos por delante de los medios.

b) Avanzar, de acuerdo a lo señalado en el punto anterior, hacia una visión compartida sobre la idea de desarrollo que inspira las políticas públicas en el País Vasco, tanto en el plano interno como externo, clarificando el sentido de algunos términos, y evitando en lo posible la yuxtaposición de enfoques entre crecimiento y desarrollo humano, competitividad y cooperación, etc.

c) Favorecer la difusión de dicha visión compartida en el conjunto de las esferas del gobierno y de la administración pública vasca, propiciando aquellos mecanismos que sirvan para una apropiación real de la misma por parte de las personas con responsabilidad políticas y del personal del sector público. En este ámbito, la defensa de la coherencia interna de la política de cooperación del conjunto de las administraciones vascas se considera también una referencia a tener en cuenta.

d) Promover la difusión en todos los niveles del ámbito educativo de los principios que inspiran un modelo de desarrollo humano, sostenible y equitativo, de modo que el curriculum vasco favorezca una formación cosmopolita de las nuevas generaciones, de cara a interpretar mejor los problemas del mundo actual, y afrontar de forma responsable y solidaria los retos planteados para el bienestar y la dignidad de las personas, en Euskadi y en el resto del mundo.

e) Proyectar hacia el conjunto de la sociedad, y muy especialmente hacia los medios de comunicación de carácter público, la necesidad de trabajar a favor de un modelo de desarrollo –para Euskadi y para el resto del mundo- basado en los principios antes mencionados, de manera que los mismos vayan ganando terreno en distintos ámbitos sociales, favoreciendo así una mejor comprensión y asunción del trabajo de las instituciones públicas en materia de CPD.

3.2.2. Marco político y prioridades para la integración de una agenda de Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la elaboración de estrategias

Junto a lo ya señalado en el plano doctrinal y en el debate de los principios que deben inspirar las políticas públicas y su proyección hacia el conjunto de la sociedad, el impulso de la coherencia de políticas para el desarrollo requiere acometer un plan de trabajo que pasa por configurar una hoja de ruta que vaya perfilando una agenda de CPD en el País Vasco. Se trata de promover un plan de actuación que fije algunas prioridades y sirva como guía compartida para los distintos departamentos y agentes implicados en lo que se refiere a la integración de la CPD en la acción política.

A la hora de promover un plan de trabajo o una hoja de ruta sobre CPD es preciso considerar algunos problemas y limitaciones que han ido poniéndose de manifiesto a lo largo de esta investigación, y que ya han sido comentados en el apartado 2.5. Por un lado, hay que tener en cuenta la autonomía que hasta la fecha ha tenido –

manteniendo su esencia pero limitando su alcance- la política de cooperación al desarrollo en el conjunto de la acción de gobierno -incluida la propia acción exterior- y los retos que de ello se derivan para la CPD.

Por otra parte, es preciso partir de la existencia de lógicas de planificación diferentes – que, además, como ya se ha apuntado, se basan en referencias distintas- entre unos y otros departamentos. Ello, como ya se ha dicho, se manifiesta de modo muy especial en el diferente enfoque que, a la hora de contemplar la problemática del desarrollo, se vislumbra en los departamentos más vinculados al mundo empresarial y aquellos otros más relacionados con el ámbito social. A ello hay que añadir, además, el desconocimiento existente sobre muchas de las intervenciones que desde distintos sectores de la administración vasca se realizan en el campo de la cooperación al desarrollo, las cuales se llevan a cabo al margen de la política de cooperación del gobierno, y sin una orientación clara sobre los objetivos perseguidos.

Y junto a todo ello, es preciso considerar las dificultades intrínsecas de todo proceso de transversalización de políticas públicas, las cuales han sido puestas de manifiesto en este trabajo. La existencia de estas dificultades –que son tanto políticas como técnicas y administrativas- obliga a plantear un camino en el que la persuasión juegue un papel primordial. Es preciso convencer a los distintos ámbitos y departamentos del Gobierno Vasco de la necesidad de avanzar de manera concreta –más allá de las palabras- en la CPD, partiendo de reconocer la existencia de muy diversas exigencias, e incluso de demandas sociales que son contradictorias. Pero ello requiere la elaboración de propuestas que, aunque generen cierta incomodidad, puedan ser defendidas y puestas en práctica.

En este contexto, consideramos que la construcción de una agenda para la CPD en Euskadi pasa por identificar los principales problemas y contradicciones existentes en la actualidad para establecer algunas propuestas de cara a superarlas y, sobre todo, para fijar algunos focos prioritarios de atención cuyo seguimiento habrá de ser especialmente relevante. En este sentido, destacaremos las siguientes cuestiones que, a la luz del diagnóstico realizado, resultan más críticas para la elaboración de una agenda de CPD en Euskadi:

a) Impulsar la integración de una visión global y cosmopolita en la elaboración de las diferentes políticas públicas, de manera que se contemple en todos los casos los efectos externos de las mismas, para lo cual deberán establecerse aquellos procedimientos que aseguren dicho objetivo.

b) Conocer el conjunto de la actividad desarrollada en cooperación al desarrollo desde los diferentes departamentos e instancias del Gobierno Vasco, de manera que puedan tenerse en cuenta dichas experiencias y extraer de las mismas algunas conclusiones que ayuden al debate sobre la CPD.

c) Promover, en aras de la CPD, una paulatina integración de la política de cooperación en la acción exterior del gobierno. Se considera que esta convergencia debe plantearse

para contribuir a una inserción de Euskadi en el mundo más solidaria y responsable, evitando que –por el contrario- la mencionada integración posibilite que otros intereses (de tipo comercial o político) puedan desnaturalizar la propia política de cooperación.

d) Acometer la necesaria integración, con una perspectiva de conjunto, de la educación para el desarrollo –o educación para la ciudadanía global- en la política educativa del gobierno. Para ello se considera imprescindible un impulso global y coordinado, en el que participen activamente la comunidad educativa y los distintos actores y sectores implicados, de manera que puedan superarse las reiteradas insuficiencias observadas y señaladas en dicho ámbito a lo largo de este estudio.

e) Avanzar en el conocimiento de las implicaciones que, desde la perspectiva de la CPD, tienen las políticas y estrategias sectoriales en algunos ámbitos específicos de la acción pública vasca –p. ej. agricultura, medio ambiente, internacionalización empresarial-, acometiendo para ello los estudios necesarios que permitan identificar conflictos y plantear líneas futuras de actuación.

3.2.3. Marco organizativo e instrumentos para desarrollar la agenda de Coherencia de Políticas para el Desarrollo

Finalmente, un tercer aspecto –por otra parte clave en la estrategia- es el relativo a la manera de encarar las limitaciones que, de cara a promover una agenda de CPD, se derivan de las estructuras organizativas existentes y las formas de trabajo imperantes. A este respecto, no puede perderse de vista la complejidad asociada a la elaboración de las políticas públicas y los requerimientos técnicos, legales y administrativos que se plantean, lo que obliga a modificar aspectos de la cultura de gobierno para poder avanzar en la CPD.

Los cambios necesarios para poder abordar una agenda de CPD afectan tanto al impulso de la misma, como a su seguimiento y su control. En lo relativo al impulso, es preciso tener en cuenta que las inercias de la acción de gobierno, por razones que han sido mencionadas a lo largo de este trabajo, operan en sentido contrario a la CPD, al tratarse ésta de una agenda más alejada de los requerimientos más inmediatos y cotidianos, y también por obligar a un trabajo de mayor complejidad que requiere de mayores esfuerzos tanto políticos como técnicos. Por ello, el impulso de la CPD necesita de estructuras específicas que lideren el proceso contando para ello con el suficiente respaldo político.

Además, gestionar una agenda de CPD exige contar asimismo con mecanismos capaces de asegurar el diálogo interdepartamental y la toma en consideración de aquellas propuestas encaminadas a que los objetivos del desarrollo estén presentes en la elaboración de las distintas políticas públicas. La confluencia de las diversas políticas con los objetivos de desarrollo humano y sostenibilidad definidos en la política de cooperación al desarrollo, requiere de instrumentos concretos y de instancias -tanto

políticas como administrativas- capaces de elaborar propuestas y plantear iniciativas para ello.

Por último, es preciso señalar que la puesta en marcha de una agenda de CPD necesita asimismo de mecanismos de seguimiento y control, capaces de evaluar el cumplimiento de las metas planteadas y, más en general, de analizar los avances o retrocesos operados en este campo,

De acuerdo a todo ello, consideramos que poner en marcha un proceso orientado a mejorar la CPD implica contemplar y consensuar algunas líneas prioritarias de trabajo en aspectos como los siguientes:

a) Propiciar la creación de estructuras específicas que sirvan para impulsar, coordinar y liderar la CPD, las cuales, dada la complejidad del tema y las inercias existentes, debería contar -para poder ser eficaces- con apoyo político del máximo nivel en el seno del gobierno.

b) Estudiar la manera de asegurar que los diferentes departamentos e instancias de gobierno tengan que cumplir con algunos requisitos formales relacionados con la CPD a la hora de elaborar las distintas políticas sectoriales, lo que requiere contemplar instancias e instrumentos específicamente orientados a tal fin.

c) Analizar la experiencia, objetivos, funciones, y composición de las diferentes comisiones interdepartamentales existentes, de manera que dichas experiencias sirvan para avanzar en la CPD. Ello podría ser de utilidad asimismo para racionalizar el funcionamiento de dichas comisiones, evitando solapamientos entre unas y otras.

d) Asegurar las tareas de seguimiento y control sobre la CPD, para lo que adquiere una especial relevancia todo lo relacionado con el funcionamiento del Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo y el cumplimiento de algunas de las tareas encomendadas al mismo por la actual legislación en la materia.

e) Estudiar y propiciar posibles vías para una presencia activa del Gobierno Vasco en ámbitos de decisión política situados más allá de Euskadi, de donde pueden derivarse políticas contradictorias con los objetivos de desarrollo planteados desde el País Vasco que afectan a la CPD.

3.3. Veinte iniciativas para el horizonte 2016

En el marco de las líneas estratégicas planteadas en el apartado anterior, se han analizado posibles iniciativas específicas para avanzar y hacer operativo el trabajo en CPD en un horizonte más cercano, de aquí al final de la presente legislatura. Dichas propuestas son el resultado del diagnóstico realizado sobre las carencias existentes, pero también sobre lo que se ha considerado razonable teniendo en cuenta el punto del que se parte, el nivel de conocimiento y experiencia sobre el tema, y la necesidad de ir dando pasos sólidamente fundamentados que cuenten con el mayor apoyo

político posible. No se trata de condicionar el avance en la CPD a la existencia de un consenso pleno sobre el tema, pues es evidente que algunas resistencias podrían ralentizar en exceso, o incluso paralizar, dicho avance. Pero sí se trata de priorizar algunos pasos sobre otros, situando en el corto plazo aquellos que contribuyan a fortalecer el trabajo en CPD y hacer de la misma una referencia obligada en la acción de gobierno.

En este contexto, se plantean las siguientes iniciativas:

3.3.1. Sobre el marco doctrinal y la necesidad de contar con principios compartidos para el impulso de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la acción de gobierno

- Elaboración de un documento de referencia que fije la posición doctrinal del Gobierno Vasco en lo relativo a la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. Dicho documento debería establecer algunos criterios básicos que informan la acción de gobierno en materia de desarrollo, clarificando el sentido de términos como desarrollo humano o sostenibilidad, así como el papel y el significado de la cooperación o la competitividad para el logro de dichos objetivos.
- Proponer la realización de un Congreso o Seminario sobre CPD, en el que puedan debatirse tanto aspectos doctrinales como operativos sobre esta cuestión –especialmente en el ámbito subestatal-, favoreciendo la participación activa en el mismo tanto de personas y entidades de la administración pública, como del mundo político, del ámbito académico, y de los diversos sectores y organizaciones de la sociedad vasca.
- Incorporar al próximo Plan Estratégico y Director de Cooperación Vasca un apartado específico sobre CPD, en el que se recojan los principios y objetivos fundamentales en esta materia, tratando de que los mismos estén avalados por el Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo y por los distintos departamentos implicados. Se considera que ello puede ser relevante como referencia para la promoción de una agenda de CPD y para su posterior examen y evaluación.

3.3.2. Sobre el marco político y la necesidad de establecer prioridades para la integración de una agenda de Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la elaboración de estrategias

- Elaborar un catálogo de las actuaciones que los distintos departamentos del Gobierno Vasco realizan en el ámbito de la cooperación al desarrollo, con el objeto de tener un mapa actualizado sobre los objetivos que se plantean, los medios que se destinan, y su relación con la política general del gobierno en materia de cooperación. Se considera además que el plan director de cooperación debería contemplar la participación de estas otras instancias

gubernamentales, señalando las responsabilidades y tareas que se les asignan dentro de la estrategia vasca de cooperación.

- Partiendo de las recomendaciones planteadas en 2004 en *Eragiten*, y de otros documentos como los elaborados por Hegoa o por Unesco Etxea, realizar un diagnóstico y una propuesta específica para la integración de la educación para el desarrollo (o educación para la ciudadanía global) en el conjunto de la política educativa del Gobierno Vasco. Dicho diagnóstico debería contemplar la manera de integrar de manera coherente otras perspectivas ya existentes – como género, derechos humanos, sostenibilidad o multiculturalidad- desde un enfoque cosmopolita, en distintos ámbitos y niveles (educación infantil, básica y media; universidad y formación del profesorado; *berritzegune*, etc.). Dicho diagnóstico y propuesta debería realizarse con la máxima prioridad y en un plazo razonable.
- En relación al ámbito académico, promover desde la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo una convocatoria específica para impulsar y financiar proyectos de investigación relacionados con el desarrollo y la cooperación internacional, que cuente con el apoyo de las universidades y de la Dirección de Política Científica del Gobierno Vasco, para contribuir a la generación de conocimiento en estos ámbitos, en coherencia con la importancia concedida a este tema en la política de cooperación.
- Encargar un diagnóstico independiente sobre el cumplimiento de lo establecido en la Ley 14/2007, de 28 de diciembre, sobre la *Carta de Justicia y Solidaridad con los Países Empobrecidos*, de manera que los agentes impulsores de la Iniciativa Legislativa Popular y la opinión pública en general puedan conocer el alcance de las acciones realizadas a tal fin o, en su caso, las dificultades y limitaciones encontradas para llevar a cabo lo contemplado en ella.
- Realizar, en el marco de la Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo, un informe sobre la coherencia interna de la política de cooperación de las distintas administraciones de la CAE, en el que se señalen tanto las contradicciones como los posibles solapamientos o duplicidades existentes. En lo referente a esta última cuestión, debería ampliarse la visión adoptada hasta ahora en los informes sobre duplicidades elaborados por el gobierno, centrada de manera casi exclusiva en la eficiencia económica y la duplicidad de gastos más que en la coherencia de la política.
- Promover el establecimiento de requisitos de obligado cumplimiento ex ante -y de control ex post- en materia de desarrollo humano y sostenibilidad para las empresas vascas que deseen acceder a financiación pública en el marco de programas de internacionalización empresarial, así como elaborar un Código de Conducta en ese sentido, que contemple la responsabilidad de las empresas vascas para con los derechos de la población local de los países en los que operan.

- Incorporar a la *Estrategia Vasca con la Inmigración* –actualmente en fase de elaboración- la perspectiva de la CPD como principio de actuación y, al mismo tiempo, plantear una lectura en profundidad de los aspectos contenidos en dicha estrategia que puedan aportar nuevos elementos para la definición de una agenda de CPD.
- Plantear un calendario de estudios específicos sobre otros aspectos de la acción de gobierno relacionados con la CPD, que puedan servir de base para promover cambios en algunas políticas. Algunas de las cuestiones objeto de análisis podrían ser la fiscalidad competitiva, la huella ecológica de la CAE, la relación de las instituciones con la industria vasca de armamentos, la política de contratación y compras del gobierno u otras, que por su especificidad y complejidad solo pueden ser aquí apuntadas.

3.3.3. Sobre el marco organizativo y la necesidad de contar con instrumentos para desarrollar la agenda de Coherencia de Políticas para el Desarrollo

- Promover la creación de una unidad específica de CPD vinculada a la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo y a la Dirección de Coordinación del Gobierno, encargada de impulsar y de coordinar el trabajo en este campo, así como de realizar informes sobre la materia. Dicha unidad debería contar con una red de puntos focales (personas de referencia) en los distintos departamentos para apoyar el trabajo en CPD y dar seguimiento al mismo.
- Dotar de más recursos técnicos y humanos, así como simplificar los procesos administrativos en la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, de manera que pueda llevar a cabo su labor con mayor eficacia, dedicando una parte de sus esfuerzos a promover la participación de los distintos departamentos del gobierno en las tareas de cooperación, favoreciendo así la generación de sinergias y el avance hacia una mayor CPD.
- Estudiar la creación de una Comisión o Subcomisión parlamentaria sobre CPD encargada de debatir los informes sobre la materia elaborados por el Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo o por el propio gobierno, así como otros posibles asuntos relacionados con esta cuestión. Se considera que ello podría incrementar el reconocimiento de la importancia política de la CPD, así como propiciar una mayor implicación en la misma de las distintas fuerzas parlamentarias.
- Revisar el funcionamiento, las aportaciones y las limitaciones de las comisiones interdepartamentales que están previstas en algunos planes (Igualdad, Sostenibilidad, Paz y Convivencia, Acción Exterior...) de manera que puedan conocerse mejor los problemas existentes para la transversalización de algunas políticas públicas, y extraerse experiencias de interés para el avance en la CPD, y proponer, en su caso, posibles cambios en su concepción y funciones.

- Revisar la composición del Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo, de manera que se asegure la presencia en el mismo de aquellos departamentos cuya implicación en la estrategia de CPD se estime más relevante. Se considera que podría ser de interés que las personas que representan a los distintos departamentos en el Consejo pudieran coincidir con las que conformen la red de puntos focales antes mencionada. Considerar asimismo la presencia de *Harresiak Apurtuz* dentro de la representación de la parte social.
- Asegurar el cumplimiento del mandato del Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo para elaborar un informe sobre CPD. Para ello, se considera necesario concretar los aspectos que debe contemplar dicho informe para, en función de ello, establecer la periodicidad más adecuada para el mismo –o la posibilidad de plantear distintos tipos de informes-, teniendo en cuenta las posibles limitaciones que se derivan de la actual *Ley Vasca de Cooperación para el Desarrollo*.
- Incorporación de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo a la Comisión Interdepartamental de Acción Exterior, de la que actualmente no forma parte. Consideramos que su presencia es un primer paso necesario para la paulatina integración de la política de cooperación al desarrollo en la estrategia de acción exterior.
- Plantear, junto con el IVAP, la elaboración de un informe sobre los requisitos que pudieran plantearse para promover una formación cosmopolita del funcionariado del Gobierno Vasco, de manera que pudiera garantizarse el conocimiento de algunos aspectos básicos de los problemas globales del desarrollo en el mundo actual. Ello podría afectar tanto a los temarios de las oposiciones como a posibles actividades de actualización y reciclaje.
- Solicitar la presencia de representantes del Gobierno Vasco en aquellas instancias estatales o europeas en las que se debata sobre temas que afectan a la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. Se considera que el importante compromiso existente en el País Vasco para con la cooperación al desarrollo exige poder opinar sobre estos temas y plantear propuestas que limiten posibles efectos negativos sobre la misma de decisiones políticas tomadas en dichos ámbitos.

Tanto las líneas estratégicas de actuación definidas en el apartado 3.2, como las iniciativas propuestas en el apartado 3.3 se encuentran resumidas en el Cuadro 12.

Cuadro 12. Resumen de propuestas

	Aspectos estratégicos	Propuestas concretas (Horizonte 2014-2016)
<p>MARCO DOCTRINAL Y PRINCIPIOS COMPARTIDOS PARA EL IMPULSO DE LA CPD</p>	<p>Afirmación de un marco doctrinal sobre CPD basado en los principios de desarrollo humano, sostenibilidad y equidad.</p> <p>Impulso de una visión compartida sobre la noción de desarrollo en las políticas públicas.</p> <p>Difusión de dicha visión hacia el conjunto de la administración procurando su apropiación.</p> <p>Difusión y promoción de la misma en los distintos niveles del sistema educativo.</p> <p>Proyección hacia el conjunto de la sociedad, con especial incidencia en los medios de comunicación públicos.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Documento de referencia fijando la posición doctrinal del Gobierno Vasco sobre la CPD. 2. Congreso o seminario sobre CPD 3. Incorporación de principios y objetivos sobre CPD al Plan Estratégico y Director de Cooperación Vasca

	Aspectos estratégicos	Propuestas concretas (Horizonte 2016)
<p>MARCO POLITICO Y PRIORIDADES PARA LA INTEGRACIÓN DE LA CPD</p>	<p>Integración de una visión global y cosmopolita en la elaboración de las diferentes políticas publicas.</p> <p>Conocimiento, debate y puesta en valor de la cooperación al desarrollo desplegada desde otros departamentos el Gobierno Vasco.</p> <p>Integración paulatina de la Cooperación al Desarrollo y sus principios en la Acción Exterior del Gobierno Vasco.</p> <p>Integración de la educación al desarrollo (o educación para la ciudadanía global) en la estrategia del Dpto. de Educación.</p> <p>Conocimiento y debate de las implicaciones para la CPD de algunas políticas sectoriales.</p>	<p>4.Catálogo de actuaciones en cooperación de los diferentes departamentos.</p> <p>5. Diagnóstico y propuesta operativa sobre integración de la ED en la política educativa del Gobierno Vasco.</p> <p>6.Convocatoria específica de proyectos de investigación sobre desarrollo y cooperación.</p> <p>7.Diagnóstico independiente sobre cumplimiento de la Ley 14/2007.</p> <p>8. Informe de la Comisión Interinstitucional sobre coherencia interna de la política de cooperación de las administraciones de la CAPV.</p> <p>9.Código de Conducta para la actuación de empresas vascas en el exterior y requisitos para financiación de la misma en línea con la CPD.</p> <p>10. Incorporación de la perspectiva de la CPD a la Estrategia Vasca con la Inmigración y viceversa.</p> <p>11. Programación y realización de estudios específicos sobre temas relativos a la CPD en la CAPV.</p>

	Aspectos estratégicos	Propuestas concretas (Horizonte 2014-2016)
<p>MARCO ORGANIZATIVO E INSTRUMENTOS PARA EL IMPULSO DE LA CPD</p>	<p>Propiciar estructuras específicas para liderar y coordinar el trabajo en CPD.</p> <p>Asegurar requisitos para incorporar la perspectiva de la CPD al proceso de elaboración de políticas.</p> <p>Analizar la experiencia de las comisiones interdepartamentales existentes.</p> <p>Propiciar el seguimiento y control sobre la CPD prestando especial relevancia al Consejo Vasco de Cooperación.</p> <p>Avanzar en la presencia del Gobierno Vasco en órganos de decisión política de ámbito superior que afecten a la CPD.</p>	<p>12. Creación de una unidad específica de CPD vinculada a la Agencia y a la Dirección de Coordinación del Gobierno Vasco.</p> <p>13. Incremento de recursos y simplificación de procesos en la Agencia dedicando más esfuerzos a la CPD y al trabajo en cooperación de otros departamentos del Gobierno Vasco.</p> <p>14. Posibilidad de crear una Comisión o Subcomisión parlamentaria sobre CPD.</p> <p>15. Revisión del funcionamiento de las Comisiones Interdepartamentales desde su aportación a la CPD</p> <p>16. Revisión de la composición del Consejo de Cooperación para adecuarlo mejor a los requerimientos de la CPD.</p> <p>17. Cumplimiento del mandato al Consejo de Cooperación sobre la realización de informes sobre CPD.</p> <p>18. Incorporación de la Agencia Vasca de Cooperación a la Comisión Interdepartamental de Acción Exterior.</p> <p>19. Informe sobre requisitos para el acceso a la función pública desde la perspectiva de la formación cosmopolita y la CPD.</p> <p>20. Solicitud de incorporación del Gobierno Vasco a instancias estatales o europeas en las que se debaten cuestiones relativas a la CPD.</p>

Epílogo

***La Coherencia de Políticas
para el Desarrollo en Euskadi,
más allá de la AOD***

EPÍLOGO: LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO EN EUSKADI, MÁS ALLÁ DE LA AOD.

Como se explicaba en la presentación de este trabajo, la CPD es una noción surgida en el ámbito de la cooperación al desarrollo al calor de los debates de las últimas décadas sobre las limitaciones de la AOD para hacer frente a los retos del desarrollo en un mundo globalizado como el actual. De acuerdo con ello, la investigación se ha centrado específicamente en ese campo, tratando de analizar diversas políticas del Gobierno Vasco a la luz de los requerimientos de coherencia derivados de los planes de cooperación al desarrollo existente, y de las directrices y recomendaciones internacionales sobre esta materia.

Sin embargo, como se ha venido apuntando, en la actualidad los problemas de desarrollo afectan a todo tipo de sociedades sin que los mismos puedan ser considerados como algo propio o exclusivo de los llamados *países pobres*. Ciertamente, existen sociedades que necesitan de un mayor apoyo externo para poder hacer frente a algunos problemas, pero el reto de lograr un desarrollo más justo, más humano y más sostenible, es algo que concierne a todos los países, sin que ninguno pueda considerarse libre de sufrir los problemas asociados a la creciente desigualdad, la inestabilidad y la incertidumbre económicas, la merma de derechos, o las amenazas y riesgos medioambientales. Por ello, algunas de las cuestiones que aquí se han puesto de manifiesto sobre la necesidad de encarar de forma integral y coherente los retos de desarrollo en otros países, son también de aplicación para el caso de Euskadi.

A lo largo de las últimas décadas, la sociedad vasca ha alcanzado unos elevados estándares de bienestar, dotándose de un sistema de protección social que ha permitido paliar en parte los negativos efectos del deterioro económico y social que asola a buena parte de Europa. Asimismo, las políticas ambientales puestas en marcha en Euskadi muestran la preocupación por avanzar hacia un modelo de desarrollo más sostenible, si bien el impacto ambiental –y el riesgo para la sostenibilidad futura- de la actividad humana en el País Vasco siguen siendo muy importantes. También las políticas de género auspiciadas desde Emakunde y desde el Gobierno Vasco constituyen un punto de referencia esencial para construir una sociedad más justa e igualitaria. Sin embargo, y pese a encontrarse entre los territorios del mundo con un Índice de Desarrollo Humano más elevado, el presente y el futuro del País Vasco plantean muchos interrogantes desde el punto de vista de su modelo de desarrollo.

La corriente que se ha instalado en la economía mundial, tendente a desregular cada vez un mayor número de actividades, a eliminar derechos sociales, a flexibilizar y precarizar el mercado de trabajo, a incumplir los acuerdos internacionales en un sinnúmero de materias, a evitar regulaciones ambientales que pudieran limitar los beneficios a corto plazo de las empresas, a permitir casi todo en nombre del crecimiento... constituye una amenaza que afecta a unos y otros países y que constriñe cada vez más el espacio público para la toma de decisiones –muchas de las cuales van quedando paulatinamente en manos privadas- y para la acción política de los gobiernos. En estas

circunstancias, parece razonable que la coherencia que se reclama para con las políticas de cooperación -en el sentido de que no se contradigan en la práctica con los objetivos equidad, sostenibilidad y respeto de los derechos humanos que se persiguen- constituya también una referencia ineludible para las propias políticas internas. No sería lógico que las exigencias que, respecto a dichas cuestiones, se plantean en las políticas de cooperación no se tuvieran luego en cuenta a la hora de plantear el propio desarrollo que se persigue en Euskadi.

Por todo ello, consideramos que este trabajo abre la puerta para un debate más amplio que la sociedad vasca y sus representantes políticos deberían encarar en los próximos años, y que afecta a todas aquellas cuestiones que, siendo responsabilidad de las administraciones públicas, pueden contribuir a acercarnos o alejarnos de los objetivos del desarrollo humano y la sostenibilidad que se vienen defendiendo. Cuestiones como las políticas de contratación del gobierno y de las sociedades públicas en lo referente a los derechos sociales, a la equidad de género y a la defensa del trabajo digno; las políticas de compras públicas y su relación con su impacto ambiental y con los procesos de fabricación seguidos; la promoción de unos u otros modelo de transporte; la defensa del consumo responsable y del reciclaje; la promoción de una alimentación saludable; el impulso de la educación en valores y para la ciudadanía en el curriculum vasco; la defensa de los derechos de la población inmigrante, etc.... constituyen algunos ejemplos de acciones de gobierno que, más allá de la cooperación internacional para el desarrollo de los países más desfavorecidos, representan una oportunidad para hacer de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo un instrumento para avanzar hacia una Euskadi más justa y habitable, dentro de un mundo también más justo y habitable.

Bibliografía

BIBLIOGRAFÍA

Abu-Lughod, Lila (1994): "Diversity, democracy, and self-determination in an urban neighborhood: the East Village of Manhattan", en *Social Research*, 61 (1).

ALBOAN y Entreculturas (2010): *Preservar el bien común. Cooperación y solidaridad en el ámbito local*. <http://www.alboan.org/portal/documentos.asp?id=154>

ALBOAN (2011): *¡No somos inocentes! Carta de Justicia y Solidaridad con los países empobrecidos*. <http://www.alboan.org/portal/documentos.asp?id=150>

Aguirre, Pablo (2010): "El caso de Aguirre", Alonso, José Antonio (dir.) *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*, Documento de trabajo número 42, Fundación Carolina, Madrid, pp. 57-94.

Alonso, José Antonio (2003): "Coherencia de políticas y ayuda al desarrollo: el caso español", en Alonso, José Antonio y Valpy Fitzgerald, *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Los Libros de la Catarata, Madrid, pp. 235-266.

Alonso, José Antonio (2005): "Objetivos de Desarrollo del Milenio. Potencialidades y limitaciones", en *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, nº 156, Madrid, pp. 11-23.

Alonso, José Antonio (2010): "Coherencia de políticas para el desarrollo: aspectos introductorios", en Alonso, José Antonio, Pablo Aguirre, Rogelio Madrueño y Natalia Millán: *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*, Documento de trabajo, nº 42, Fundación Carolina, Madrid, pp. 1-19.

Alonso, José Antonio (2013): "Algunas consideraciones sobre la Agenda post-2015", en Economistas sin Fronteras: *La Agenda de Desarrollo post-2015: ¿más de lo mismo o el principio de la transición?* Dossieres EsF nº 11, pp. 29-34.

Alonso, José Antonio y José Antonio Sanahuja (2006): "Un mundo en transformación: Repensar la agenda del desarrollo", en *La Realidad de la Ayuda 2006-2007*, Intermón Oxfam, Barcelona, pp. 179-204.

Alonso, José Antonio, Pablo Aguirre, Rogelio Madrueño y Natalia Millán (2010): *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*, Documento de trabajo número 42, Fundación Carolina, Madrid.

ALOP (2011): *Contribución inicial de ALOP al debate sobre la política de cooperación al desarrollo de la UE*, <http://www.observatorioca-ue.com/html/centrodocumentacion/archivos2011/ALOPene11.pdf>

Archibugi, Daniele (2005): *La Democracia Cosmopolita: una respuesta a las críticas*, Centro de Investigaciones para la Paz, Madrid. http://uninorte.academia.edu/FernanRamirez/Teaching/31922/Democracia_cosmopolita_Daniele_Archibugi.

Argibay, Miguel Argibay, Gema Celorio y Juanjo Celorio et al. (2009): *Educación para la Ciudadanía Global. Debates y Desafíos*. Instituto Hegoa. Bilbao.

Arrow, Kenneth (1963): *Social Choice and Individual Values*, Wiley, Nueva York.

Ashoff, Guido (2002): *Improving Coherence between Development Policy and Other Policies: The Case of Germany*, German Development Institute, Briefing Paper 1/2002, Bonn.

Ashoff, Guido (2005): "Improving Policy Coherence for Development: Conceptual Issues, Institutional Approaches and Lessons from Comparative Evidence in the EU", en *Insecurity and Development: Regional Issues and Policies for an Interdependent World*, German Development Institute, Bonn.

Aston Centre for Europe (2012): *Estudio de las competencias, la financiación y las medidas tomadas por los entes locales y regionales en materia de desarrollo internacional*. <http://ira4dev.cor.europa.eu/portal/es/news/Paginas/Estudiodelascompetencias,lafinanci%C3%B3n.aspx>.

Axford, Barrie (1995): *The global system*. Polity. Cambridge.

Badia, Frances (2009): *Los gobiernos locales en la acción exterior. Una visión desde Cataluña*. Fundación CIDOB. Barcelona.

Barañano, Margarita (2005): "Escalas, des/reanclajes y transnacionalismo. Complejidades en la relación global-local", en Ariño, Antonio (ed.), *Las encrucijadas de la diversidad cultural*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, pp. 425-445.

Barry, Frank, Michael King and Alan Matthews (2010): "Policy Coherence for Development: Five Challenges", *Irish Studies in International Affairs*, 21, pp. 207-223.

Beck, Ulrich (2004): *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*, Paidós, Barcelona.

Beck, Ulrich (2005): *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*, Paidós, Barcelona.

Beck, Ulrich (2006): *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Madrid.

Berritzegune Nagusia (2012): *Aportación de las materias al desarrollo de la competencia social y ciudadana*. ESO.

Bossuyt, Jean (2007): *Políticas e instrumentos de apoyo a la Cooperación Descentralizada por parte de los estados miembro de la Unión Europea y la Comisión Europea: un análisis comparativo*, Observatorio de la cooperación descentralizada UE-AL/ Observatorio de la Cooperación descentralizada, Montevideo.

Box, Louk y Andrea Koulaïmah-Gabriel (1997): *Towards Coherence? Development Cooperation Policy and the Development of Policy Cooperation*. ECDPM. Bruselas.

Caballero, Itziar, grupo de Sensibilización y Educación para el Desarrollo de la Coordinadora de ONGDs de Euskadi, Amalia Viesca Lobatón, Kristina Fernández Eskorza y Gonzalo Romero de Loresecha (2004): Cuaderno de trabajo de Educación para el Desarrollo. UNESCO etxea. Eusko Jauriaritza / Gobierno Vasco.

CAD-OCDE (2013): *AID Statistics CAD*.

<http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/ODA%202013%20Tables%20and%20Charts%20En.pdf>

CAD-OCDE (2014): *Modernising the DAC's Development Finance Statistics*.

<http://www.oecd.org/dac/externalfinancingfordevelopment/documentupload/SLM%20Dev%20Fin%20DAC%282014%299.pdf>

Carbone, Maurizio (2009): "Mission impossible: The European Union and policy coherence for development", *Journal of European Integration*, 30(3), pp. 323–342.

CEIDA (Centro de Educación e Investigación Didáctico Ambiental) (2004): *Huerto escolar*. Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente. Eusko Jauriaritza / Gobierno Vasco.

CIFCA (2011): *El futuro de la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea en América Central: ¿apoyo a las personas o a los negocios*, (16/02/2014), http://www.cidse.org/uploadedFiles/Publications/Publication_repository/CIFCA_eu_Report_Spanish_Final_WEB%5B1%5D.pdf.

Coll, Carme y Francesc Badia (2013): "Presentación", *La cooperación descentralizada a debate. La eficacia de la ayuda y el post-2015. Estudio impulsado por la Iniciativa Art-PNUD, CIDOB y la Campaña del Milenio*. Producción CIDOB edicions. Barcelona. Pp. 5-10.

Comisión Europea (2005): *Consenso Europeo sobre desarrollo*, http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12544_es.htm

Comisión Europea (2008): *Las autoridades locales y la ayuda al desarrollo*, http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/dv0003_es.htm.

Comisión Europea (2013a): *EU 2013 Report on Policy Coherence for Development* http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/swd_2013_456_f1_staff_working_paper_en_v3_p1_746653_en.pdf.

Comisión Europea (2013b): *Empowering Local Authorities in partner countries for enhanced governance and more effective development outcomes*, http://ec.europa.eu/europeaid/what/civil-society/documents/com_2013_280_local_authorities_in_partner_countries_en.pdf.

Comisión Europea (2013c): *Final Report on the consultation outcomes on the Issues Paper "Local Authorities in Development"* https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/a/ad/LA_consultation_report_COM.pdf.

CONCORD (2009): *Spotlight on Policy Coherence 2009*, O. Consolo, CONCORD, Bruselas.

CONCORD (2011): *Spotlight on Policy Coherence 2011. A Lisbon Treaty Provision, a Human Rights Obligation*, http://coherence.concordeurope.org/pdf/Concord_Report_15_AW_LORES.pdf.

CONCORD (2013): *Spotlight on EU Policy Coherence for Development the real life impact on the poor*. O. Consolo, CONCORD, Bruselas.

Coordinadora de ONGD España (2005): *Informe de la Coordinadora sobre la percepción social de las ONGD*, Plataforma Coordinadora, Madrid.

Coordinadora de ONGD España (2009): *La coherencia de políticas para el desarrollo. Urge Otra Europa*, <http://www.urgetraeuropa.org/mm/file/Ficha%20CPD.pdf>.

Coordinadora de ONGD España (s/f): *Educación para el desarrollo, estrategia imprescindible para las ONGD*, Grupo de Trabajo de Educación para el Desarrollo, Coordinadora de ONG para el Desarrollo. http://autonomicas.congde.org/documentos/54_1.pdf.

Coordinadora de ONGD Euskadi (s/f): *Documento marco para la incidencia política*. Coordinadora de ONGD Euskadi

Coordinadora de ONGD Euskadi (s/f): *Coherencia de Políticas Públicas*. Coordinadora de ONGD Euskadi

Corporate Europe (2013): *Bruselas. El Barrio Europeo*. Corporate Europe (CEO) (16/02/2014) <http://www.rebellion.org/docs/165794.pdf>.

Cortez, David (2009): La construcción social del “Buen Vivir” (Sumak Kawsay) en Ecuador; Genealogía del diseño y gestión política de la vida, en: Actas del VIII Congress for Intercultural Philosophy: Good life as Humanized life, Ewha Womans University, Seoul, pp. 5-10.

Del Arenal, Celestino (2002): “La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y al política”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2002*, Universidad del País Vasco, Servicio de Publicaciones, pp.17-86.

Del Arenal, Celestino (2010): “Globalización y humanización en las relaciones internacionales”, en Rodríguez Virgili, Jordi (ed.), *Un renacentista del siglo XXI. Homenaje al profesor Pedro Lozano Bartolozzi*, EUNSA, Pamplona, pp. 223-237.

Di Francesco, Michael (2001): “Process not Outcomes in New Public Management? Policy Coherence in Australian Government”, *The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs*, 1, pp. 103-116.

Dicken, Peter (1998): *Global shift*. Paul Chapman. Londres.

Diop, Demba, Maria Blanco, Alessandro Flammini, Michel Schlaifer, Magdalena Anna Kropiwnicka, Martin Mautner Markhof (2013): *Assessing the impact of biofuels production on developing countries from the point of view of Policy Coherence for Development*. Comisión Europea.

ECDPM e ICEI (2007): *Evaluation study on the EU institutions and member state mechanism for promoting policy coherence for development*, Askant Academic Publishers, Ámsterdam.

Economistas sin Fronteras (2012): “Los objetivos de desarrollo del milenio en 2011: El mundo no tiene razones para celebrar”, *Anuario Plataforma 2015 y más, 2011*, pp. 19-38.

Elson, Diane y Radhika Balakrishnan (2013): La agenda de desarrollo post 2015 y la realización de los derechos de las mujeres y la justicia social, *La Agenda de Desarrollo post-2015: ¿más de lo mismo o el principio de la transición?* Dossieres EsF nº 11, pp.35-41.

Espinosa, Julia y M^a Dolores Ochoa (2012): Mapeo-diagnóstico de agentes de desarrollo en Andalucía, *Plataforma 2015 y más*. <http://www.2015ymas.org/centro-de-investigacion/investigaciones/2011/15/mapeo-diagnostico-de-agentes-de-desarrollo-en-andalucia/#.U0 TJ6J7TDM>.

Espinosa, Julia y Begoña Gallardo (2013): *Coherencia de Políticas y Género: Un análisis feminista de la promoción del desarrollo internacional*. Editorial 2015 y más.

ERD (European Report on Development) (2013): *Post 2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future*, Overseas Development Institute (ODI), German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Bruselas.

Evans, Peter, Harold K. Jacobson y Robert D. Putnam (1993): *Double-Edge Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, University of California Press, Berkeley.

Euskal Fondoa (2006): "La cooperación descentralizada. Los municipios, actores de primer orden" en Del Olmo, et al.: *Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada*. Gakoa, Donostia.

Falk, Richard (2002): *La globalización depredadora. Una crítica*, Siglo XXI, Madrid.

FCONGD - Federació Catalana de ONG al Desenvolupament (2012): *La cooperació internacional catalana 2006-2012. Balanç d'una política pública imprescindible*. <http://www.fcongd.org/fcong/uploads/noticies/e7d6a8d6bbcb52c64d04c7be1898f8697055bfc7.pdf>.

Forster, Jacques y Olav Stokke (eds.) (1999): *Policy Coherence in Development Cooperation*, Frank Cass Publishers, Londres.

Foro de alto nivel sobre eficacia de la ayuda (2008): Programa de Acción de Accra <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/FINAL-AAA-in-Spanish.pdf>.

Foro de alto nivel sobre eficacia de la ayuda (2011): Alianza de Busan para la cooperación eficaz para el desarrollo, http://www.effectivecooperation.org/files/OUTCOME_DOCUMENT-FINAL_ES.pdf.

Fröhlich, Katrin y Bernd Lämmlin (2009): *Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland. Studie zum entwicklungspolitischen Engagement deutscher Städte, Gemeinden und Landkreise*. German Development Institute.

Frank, Andre Gunder y Barry Gills (1996): *The World System: Five Hundred Years or Five Thousand?* Routledge. Londres.

Fukasaku, Kiichiro, Michael Plummer y Joseph Tan (comps.) (1995): *OECD and the ASEAN Economies: The Challenge of Policy Coherence*, Development Centre Documents, OECD Development Centre, París.

Fukuda-Parr, Sakiko. Y Joshua Greenstein (2011): [Accountability and MDGs: Methodology for measuring government performance for global goals](#) UNICEF Social and Economic Policy Working Paper, UNICEF.

Gauttier, Pascal (2004): "Horizontal Coherence and the External Competencies of the European Union", *European Law Journal*, 10, pp. 23-41.

Gobierno de Suecia, (2003): Shared responsibility: Sweden's Policy for Global Development, Estocolmo, <http://www.regeringen.se/sb/d/3428/a/24520>.

Gómez Gil, Carlos (2008): *Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las entidades locales. Reflexiones sobre su papel y su futuro*. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, Servicio de Cooperación al Desarrollo, Vitoria-Gasteiz.

Grassa, Rafael y Nadja Gmelch (2009): *Estudi de coherència de polítiques per al desenvolupament a la Generalitat de Catalunya*, julio de 2009.

Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales para Post-2015 y Habitat III (2013a): *Comunicado. La Agenda de Desarrollo de Gobiernos Locales y Regionales*. <http://www.uclg.org/sites/default/files/SP%20Draft%20One%20Page%20Outcome%20Finalnew.pdf>.

Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales para Post-2015 y Habitat III (2013b): *The World needs a stand alone goal on sustainable urbanization in the post 2015 agenda contribution to 7th session of the open working group*. http://media.wix.com/ugd/bfe783_6069274ea0464fb9a8fd32185f26a64e.pdf.

Gutiérrez, Jorge, Unai Villena y Eduardo Malagón (2012): "¿Nuevas Prácticas o réplica a otra escala? La cooperación descentralizada y su especificidad desde el caso del País Vasco", *Revista de Economía Crítica*, Nº 14, pp. 37-62.

HEGOA (s/f): Página Web Educación, <http://www.hegoa.ehu.es/es/educación> .

Held, David y Anthony McGrew (2003): *Globalización, Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden internacional*, Paidós, Barcelona.

Held, David y Anthony McGrew (2007): *Globalization theory: approaches and controversies*. Policy Press. Cambridge.

Hirst, Paul y Grahame Thompson (1996): *Globalization in question*. Cambridge, Polity.

Hoebink, Paul (2003): "La lucha por el equilibrio: coherencia y política para el desarrollo", Alonso, José Antonio y Valpy Fitzgerald (eds.), *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Los Libros de la Catarata, Madrid, pp.181-211.

Hoffmeister, Frank (2008): "InterPillar coherence in the European Union's civilian crisis management", en Blockmans, Steven, *The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, pp.157-180

Iborra, Juanjo, Pablo J. Martínez e Ignacio Martínez (2013): "Diagnóstico sobre las políticas de cooperación de los gobiernos autonómicos; *La cooperación descentralizada a debate. La eficacia de la ayuda y el post-2015. Estudio impulsado por la Iniciativa Art-PNUD, CIDOB y la Campaña del Milenio*. Producción CIDOB edicions. Barcelona, pp. 19-46.

Iglesia-Caruncho, Manuel (2005): *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*, Los Libros de la Catarata, Madrid.

Iglesia-Caruncho, Manuel (2011): "The Politics and Policy of Aid in Spain", *IDS Research Report, 65*, Institute of Development Studies, Londres.

Iniciativas de Cooperación y Desarrollo (2004): Eragiten –Planeación Estratégica y participativa (PEP) de Educación para el Desarrollo de la Dirección de Cooperación al Desarrollo del Gobierno Vasco.

Institut de Govern i Polítiques Públiques (2011): *Evaluación de coherencia V Plan para la Igualdad de Mujeres Hombres - CAE* Equipo investigación: Miquel Missé y Montse Sánchez. Universidad Autónoma de Bcelona. Emakunde.

Intermón Oxfam (2013): *Cooperación descentralizada. La realidad de la ayuda en las comunidades autónomas*.
<http://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/cooperacionAutonomica.pdf>

Juste, Rocío y José Medina (2014): *El estudio de la CPD en Extremadura y Andalucía. Plataforma 2015 y más*. En prensa.

Kabeer, Naila (2010): *Can the MDGs provide a pathway to social justice? The challenge of intersecting inequalities*. IDS and MDG Achievement Fund.

Kaldor, Mary (2005): *La sociedad civil global: una respuesta a la guerra*, Tusquets, Barcelona.

Kapstein, Ethan (2004): *The Politics of Policy Coherence*, Institutional Approaches to Policy Coherence for Development, OCDE, París.

Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern (eds.) (1999): *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press, Nueva York.

King, Michael, Niels Keijzer, Eunike Spierings y Alan Matthews (2012): *Measuring Policy Coherence for Development*, ECDPM. http://www.oecd.org/pcd/ECDPM%20Paper_Measuring%20PCD.pdf.

Knack Stephen, Halsey Rogers y Nicholas Eubank (2010): *Aid Quality and Donor Rankings*. WorldBank: Washington DC.

Labaien, Irati (2014): *La cooperación al desarrollo de las Comunidades Autónomas del Estado español: relevancia, alcance y aportación específica*. Tesis doctoral. Universidad del País Vasco.

Llistar, D. (2009): *Anticooperación. Interferencias Norte-Sur: Los problemas del sur global no se resuelven con más ayuda internacional*. Icaria. Barcelona.

MAE Holanda (2009a): *Questionnaire 2009 European Union Report on Policy Coherence for Development Response by The Netherlands*, La Haya.

MAE Holanda (2009b): *Policy Statement Foreign Affairs Minister Maxime Verhagen*. http://www.minbuza.nl/en/The_Ministry/Ministers/Foreign_Affairs_Minister_Maxime_Verhagen#top.

MAEC (2009a): *Plan África*, MAEC, Gobierno de España.

MAEC (2009b): *Plan Director de la Cooperación Española 2009- 2012*, DGPOLDE.

MAEC (2012): *IV Plan Director de la Cooperación Española*. SGCID. Gobierno de España.

Marteles, Silvia (2011): “La Cooperación Descentralizada en España, Francia e Italia: un estudio comparativo”, *Anuario de la cooperación descentralizada*, núm. 6. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea–América Latina, Barcelona.

Martens, Jens (2013): “Hacia un marco de objetivos universales de sostenibilidad como parte de una Agenda post-2015”, en EsF: *La Agenda de Desarrollo post-2015: ¿más de lo mismo o el principio de la transición?* Dossier EsF, nº 11, pp. 6-11.

Martínez, M^a Jose e Idoie Zabala (2014): “La Reforma del sistema internacional de cooperación frente al horizonte post 2015, retos, propuestas y realidades”, en *Revista de Economía Mundial* nº 36, pp. 71-93.

Martínez, Ignacio y José Antonio Sanahuja (2009): *La agenda internacional de eficacia de la ayuda: implicaciones para la cooperación descentralizada en España*, Fundación Carolina, Madrid.

Martínez, Ignacio (2012): “Coherencia de políticas: una mirada a los gobiernos descentralizados”, *Anuario Plataforma 2015 y más. Otro mundo está en marcha*, pp. 1-12.

Martínez, Ignacio; José Antonio Sanahuja (coord.) (2012): *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: retos para la Cooperación Descentralizada española*. CEIPAZ, Vol. 1. Madrid.

Martínez, Ignacio (2013): “Visiones del desarrollo en la agenda post 2015”, *La Agenda de Desarrollo post-2015: ¿más de lo mismo o el principio de la transición?* Dossieres EsF nº 11, pp. 35-41.

Martínez, Pablo (2013): “Un índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo como agenda post 2015”, *La Agenda de Desarrollo post-2015: ¿más de lo mismo o el principio de la transición?* Dossieres EsF nº 11, pp. 11-17.

Maxwell, Simon. (2003): “Heaven or Hubris: Reflections on the New Poverty Agenda”. *Development Policy Review* 21-1, pp.5-25.

Mesa, Manuela (dir.) (2001): *La educación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid: tendencias y estrategias para el siglo XXI*, Informe a la Dirección General de Cooperación y Voluntariado de la Comunidad de Madrid, Madrid.

Millán, Natalia (2010): “Análisis de caso: España” en Alonso, José Antonio *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*. Documento de trabajo, nº 42. Fundación Carolina, Madrid, pp.145-172.

Millán, Natalia (2011): “Coherencia para el desarrollo en un mundo globalizado: más allá de las políticas de ayuda. Los casos de Suecia y España”, *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, 220, pp. 139-161.

Millán, Natalia (2012) *Trasnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas: un análisis de los casos de Suecia y España*. Tesis doctoral UCM.

Millán, Natalia (2013): *Marca España: ¿Qué implicaciones tiene para el desarrollo humano?* <http://www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2013/1551/marca-espana-que-implicaciones-tiene-para-el-desarrollo-humano/>.

Millán, Natalia (2014a): “El papel dual de la Unión Europea en la promoción del desarrollo humano”. *Anuario Plataforma 2015 y más*. En prensa.

Millán, Natalia (2014b): “La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en España: desafíos, percepciones, intereses y resistencias institucionales”, *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, en prensa.

Millán Natalia (2014c): *Reflections for the study of Policy Coherence for Development*. Working Paper. Plataforma 2015 y más.

Millán, Natalia, Guillermo Santander, Pablo Aguirre y Anabel Garrido (2012): *Coherencia de Políticas para el desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos*. Editorial 2015 y más, Madrid.

Millán, Natalia, Guillermo Santander, Javier Pérez, David Llistar, Celia Barbero, Alejandara Machín y Celia Muñoz (2014): *La Coherencia de Políticas en tres políticas españolas: derechos humanos y política exterior, energía e internacionalización de la empresa*. En prensa

Moser Carol y Anaisse Moser (2005): "Gender Mainstreaming Since Beijing: A Review of Success and Limitations in International Institutions", *Gender and Development*, Vol. 13, (2), pp. 11-22.

Naciones Unidas (1992): *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>.

Naciones Unidas (2000): *Declaración del Milenio*, <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>.

Naciones Unidas (2003): *El Desarrollo Basado en un Enfoque de los Derechos Humanos: Hacia una Comprensión Colectiva entre las Agencias de las Naciones Unidas*. www.unfpa.org/derechos/docs/entendimiento_onu.doc (13/01/2013).

Naciones Unidas (2012): *Realizing the future we want for all: Report to the Secretary-General*. http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTreport.pdf.

Naciones Unidas (2013): *Una nueva alianza global. Erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible*. Informe del grupo de Alto Nivel de personas eminentes sobre la agenda de desarrollo post 2015. http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/07/HLPReport_Spanish.pdf.

OCDE (1992): *Development Cooperation 1992 Report*, París.

OCDE (1996): *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, París. .

OCDE (2002): *OECD Action for a Shared Development Agenda*, http://www.oecd.org/document/46/0,2340,en_2649_33721_2088942_1_1_1_1,00.html .

OCDE (2005): *Policy Coherence for Development. Promoting Institutional Good Practice*, The Development Dimension Series, OECD, Paris.

OCDE (2008): *Synthesis Report on Policy Coherence for Development*, Ediciones OCDE, Paris.

OCDE, (2009): *Building Blocks for Policy Coherence for Development*, <http://www.oecd.org/pcd/44704030.pdf>.

OCDE, (2010): *Recommendation of the Council on good institutional practice in promoting policy coherence for development*, <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=260>.

OCDE (2011): *Better Policies for Development. Recommendations for Policy Coherence*, <http://www.oecd.org/pcd/48110465.pdf>.

OCDE (2012): *Policy framework for policy coherence for development*, Working Paper 1.

OCDE (2013): *Policy coherence for inclusive and sustainable development*. OCDE Post 2015. <http://www.oecd.org/pcd/POST-2015%20PCD.pdf>.

OCDE (2014): *Integrating PCD approaches into the Post-2015 Development Agenda*. OECD Policy Coherence for Development Unit, June.

Olivie, Iliana y Alicia Sorroza (2006): *Coherencia para el desarrollo. Recomendaciones para España en materia económica*, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/InformesElcano/Informe_Elcano_5_Coherencia_Politicas_Desarrollo.pdf.

Oxfam Internacional (2011): *Cultivar un mundo mejor*, Campaña CRECE, http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/growing-a-better-future-010611-es_0.pdf.

Parlamento Europeo (2010): *Coherencia de las políticas de la UE en favor del desarrollo y concepto de «Ayuda Oficial al Desarrollo plus*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0140+0+DOC+XML+V0//ES>.

Picciotto, Robert (2004): *Institutional Approach to Policy Coherence for Development. Policy Coherence and Development Evaluation: Concepts, Issues and Possible Approaches*, OECD Policy Workshop, París.

Picciotto, Robert (2005): *The evaluation of policy coherence for development. Evaluation*, SAGE Publications (London, Thousand Oaks and New Delhi). Vol 11(3), pp.311–330.

PNUD (2010): *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*, Mundi-Prensa, Madrid.

Portela, Clara y Kolja Raube (2009): *(In)Coherence in EU Foreign Policy: Exploring Sources and Remedies*, http://www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/portela_11B.pdf.

Robertson, Robert (2003). «Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad». *Cansancio del Leviatán : problemas políticos de la mundialización*. Madrid: Trotta.

Rosenau, James (1990): *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press, Nueva Jersey.

Rouquayrol, Leda y Santiago Herrero (2007): *Guía sobre la cooperación Unión Europea — América Latina*, http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/documents/guidecooperation_eu_la_es.pdf.

Ruiz Seisdedos, Susana (2006): “El surgimiento y configuración de una nueva política: La cooperación descentralizada”, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociales*, vol. 5, pp. 95-103.

Ruiz Seisdedos, Susana (2008): “La Cooperación Descentralizada, un nuevo modelo de desarrollo: análisis de las relaciones España – Nicaragua”, *HAOL*, núm. 15, pp. 107–120.

Ruiz Seisdedos, Susana (2013): “Aspectos básicos de la Cooperación Descentralizada”, en Agost, M^a Raquel et al. (coord.): *Cooperación descentralizada pública: Introducción, enfoques y ámbitos de actuación*. Cooperació i solidaritat, Projectes, 12. Universitat Jaume I.

Sanahuja, José Antonio (2004): “Entre Washington y Westfalia: desarrollo y cohesión social en la globalización”, *Papeles de cuestiones internacionales*, 87, pp. 35-41.

Sanahuja, José Antonio (2007): “¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”, en Mesa, Manuela (cord.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid, pp. 71-101.

Sanahuja, José Antonio (2008): “¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea”, en AA. VV., *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Vitoria-Gasteiz, pp. 297 -383.

Sanahuja, José Antonio (2013): “Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015”, en Mesa, Manuela (coord.) (2013): *El reto de la pobreza en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario 2013-2014*, Madrid, Fundación Cultura de Paz, Ceipaz, pp. 61-100.

Sanahuja, José Antonio y Julia Schünemann (2012): “El nexo seguridad-desarrollo: Entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda”, en Sanahuja, José Antonio (coord.), *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*, Editorial Complutense, Madrid, pp. 17-70.

Santander, Guillermo (2010): “La cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Madrid: el desafío del municipalismo”, Rosa de la Fuente (coord.): *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales*, Los Libros de la Catarata-IUDC, Madrid. pp. 141-150.

Santos, Boaventura de Sousa (2005): *Reinventar la Democracia. Reinventar el Estado*, José Martí, La Habana.

Sassen, Saskia (2007): *Una sociología de la globalización*, Katz, Buenos Aires.

Sassen, Saskia (2008): “The Many Scale of the Global: Implication for Theory and Politics”, en Revathi, Krishnaswamy and John Hawley (eds.), *The Postcolonial and the Global*, University of Minnesota Press, pp. 82-92.

Satterthwaite, David, Sheridan Bartlett, Yves Cabannes and Donald Brown (2013): *Getting the Engagement of Local Institutions in the UN Development Agenda Post-2015*.

Sawada, Yasuyuki, Hirohisa Kohama, Hisaki Kono y Munenobu Ikegami (2004): *Commitment to development index (CDI): Critical comments*. Foundation for Advanced Studies on International Development, Tokio.

Sen, Amartya (1999): *Desarrollo y Libertad*, Editorial Planeta, España.

Sianes, Antonio, Cesar Dorado-Moreno y Manuel Hervás-Martínez (2013): “Rating the rich: an ordinal classification to determine which rich countries are helping poorer ones the most”, *Social Indicators Research*”, Springer, vol. 116(1), March, p. 47-65.

Sianes, Antonio (2014): *La Coherencia de Políticas para el desarrollo en el sistema global de ayuda al desarrollo: hacia la identificación de sus factores explicativos y promotores*. Tesis Doctoral. Universidad de Córdoba.

Stokke, Olav (2003): “Coherencia de Políticas en la cooperación al desarrollo: compromisos, obstáculos y oportunidades” en Alonso, José Antonio y Valpy Fitzgerald (eds.): *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Los Libros de la Catarata, Madrid, pp. 181-211.

Tezanos, Sergio (2008): *Cooperación para el desarrollo. Asignación geográfica de la ayuda español*, Biblioteca Nueva, Madrid.

Ul-Haq, Mahbub (1995): *Reflections on Human Development*. Oxford University Press. New York.

Unceta, Koldo (1999): "Globalización y desarrollo humano", *Revista de Economía Mundial* nº 1, Huelva, pp. 148-162.

Unceta, Koldo (2003): "El sistema de cooperación frente a la crisis del desarrollo", *Revista de Economía Crítica* nº 1. Asociación Cultural "Economía Crítica". Valladolid, abril, pp. 189-200.

Unceta, Koldo (2007): "Globalización y pobreza: viejos y nuevos debates", Martínez Peinado, Javier y Ramón Sánchez Tabares, *El futuro imposible del capitalismo*. Icaria-Antrazyt. Barcelona, pp. 149-175.

Unceta, Koldo (2009): "Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y posdesarrollo. Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones", *Carta Latinoamericana. Contribuciones en Desarrollo y Sociedad en América Latina*, 7, pp. 1-34.

Unceta, Koldo (2011): "Desarrollo alternativo o alternativas de desarrollo", *Pueblos - Revista de Información y Debate*, 49, pp. 4-8.

Unceta, Koldo (2012a): "Presente y futuro de la cooperación al desarrollo: Entre el debate de la eficacia y las dudas sobre su pertinencia", *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 30-3, pp. 803-810.

Unceta, Koldo (2012b): *Más allá de 2015: el debate sobre la Agenda del Desarrollo y la Cooperación*, <http://congresoreedes.unican.es/actas/PDFs/Koldo%20Unceta.pdf>.

Unceta, Koldo (2013a): "Cooperación para el desarrollo. Anatomía de una crisis", *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 47, pp. 15-29.

Unceta, Koldo (2013b): "Más allá de 2015: el debate sobre la Agenda del Desarrollo y la Cooperación Internacional", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 33. IUDC. Madrid, pp. 125-136.

Unceta, Koldo y Amaia Arrinda (2010): "Introduction; Development Cooperation in Transition" in Unceta, Koldo y Amaia Arrinda, *Development Cooperation: Facing the Challenges of Global Change*, Center for Basque Studies, pp. 7-12.

Unceta, Koldo, Jorge Gutiérrez e Iratxe Amiano (2010): "Financing Development: ODA versus FDI and Remittances in the Most Vulnerable Countries" in Unceta, Koldo y Amaia Arrinda, *Development Cooperation: Facing the Challenges of Global Change*, Center for Basque Studies, pp. 164-186.

Unceta, Koldo; María José Martínez, Idoe Zabala, (2011): "Objetivos del milenio, financiación del desarrollo y eficacia de la ayuda 2000-2010: Necesidad de un análisis integrado y de un enfoque alternativo" en *En torno a la gobernanza global:*

cooperación y Conflicto en el Sistema Económico Mundial. XIII Reunión de Economía Mundial. 26-27 de mayo de 2011. San Sebastián.

Unceta, Koldo, Jorge Gutiérrez, Irati Labaien, María José Martínez, Eduardo Malagón, Michel Sabalza, Unai Villena, e Idoye Zabala (2011): *La Cooperación al Desarrollo Descentralizada: Una propuesta metodológica para su análisis y evaluación*, Hegoa. Bilbao.

Unceta, Koldo y Jorge Gutiérrez (2012): "Identidad y legitimidad de la cooperación al desarrollo: El debate sobre la relación de la AOD con la pobreza y la desigualdad internacional", *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 30-3, pp. 773-800.

Unceta Koldo Unceta, María José Martínez e Idoye Zabala (2012): Nueva York, Monterrey y París: tres lógicas contradictorias para enfrentar los retos del desarrollo en la primera década del siglo, *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo/Iberoamerican Journal of Development Studies*, vol. 1, nº 2. Zaragoza, pp. 98-114.

Unceta, Koldo, Iratxe Amiano, Jorge Gutiérrez, Irati Labaien, María José Martínez, Michel Sabalza, Unai Villena, e Idoye Zabala (2012): *25 años de Cooperación al Desarrollo en Euskadi*, UPV/EHU-Hegoa, Bilbao.

Unceta, Koldo, Iratxe Amiano, Jorge Gutiérrez, Irati Labaien, María José Martínez, Michel Sabalza, Unai Villena, e Idoye Zabala (2013): *Análisis de la Cooperación al Desarrollo de base local en la CAE*. Euskal Fundazioa e Instituto Hegoa. Bilbao.

Unceta, Koldo; Jorge Gutierrez y Beatriz Goitisoló (2014): "Evidencias e interrogantes sobre desarrollo, financiación externa y AOD: un análisis de componentes principales", *Revista de Economía Mundial*, 36, pp.121-136.

UNESCO Etxea (2004): *Cuaderno de trabajo de Educación para el Desarrollo*. Coord. Itziar Caballero González. ASESORÍA: Equipo de Educación para el Desarrollo de Hegoa, Iniciativas de Cooperación y Desarrollo, Fundación Alboan, Natividad Ovelleiro Sacristán y Mireia Espiau Idoiaga. Imprenta Garcinuño.

Unión Europea (2007a): *Tratado de Lisboa*,
http://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_lisboa.pdf

Unión Europea (2007b): *Preparation of the EU Report on Policy Coherence for Development. Questionnaire Sweden*, Comisión Europea, Bruselas.

Unión Europea (2009): *EU Report on Policy Coherence for Development*, Comisión Europea, Bruselas.

Unión Europea (2010): LIBRO VERDE. Política de desarrollo de la UE en apoyo del crecimiento integrador y el desarrollo sostenible. Mejorar el impacto de la política de

desarrollo de la UE.,
http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/GREEN_PAPER_COM_2010_629_POLITIQUE_DEVELOPPEMENT_ES.PDF. Pp.1.

Vandemoortele, Jan (2009): "The MDG Conundrum: Meeting the Targets Without Missing the Point". *Development Policy Review*, 27 (4), 355-371.

Water Aid (2007): *Libro de consulta sobre incidencia política*.
http://www.wateraid.org/documents/plugin_documents/spanish_advocacy_sourcebook.pdf.

Wenar, Leif (2006): "Accountability in International Development Aid", *Ethics & International Affairs*, 20 – 1, pp. 1-23.

Wiemann, Jürgen (2008): *Neuausrichtung der Entwicklungs-politik der Bundesländer vor dem Hintergrund der veränderten inter-nationalen Rahmenbedingungen*, Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.

World University Service Deutsches Komitee (2001): *Entwicklungszusammenarbeit der Länder*. Informationsstelle Bildungsauftrag Nord –Süd.

Zabala, Idoe y María José Martínez, (2012): "Una visión de género de la agenda de desarrollo y de la eficacia de la ayuda" en *Internacionalización en tiempos de crisis*. XIV Reunión de Economía Mundial. 30 de mayo- 1 de junio de 2012. Jaén.

Zabala, Idoe, María José Martinez e Irati Labaien (2012): "Análisis de la integración del enfoque de género en las políticas de cooperación al desarrollo: El caso de las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco", *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 30-3, pp. 941-970.

Zhou, P., B. W. Ang & D. Q. Zhou (2010): "Weighting and aggregation in composite indicator construction: A multiplicative optimization approach", *Social Indicators Research*, 96(1), pp. 169–181.

Zolo, Danilo (2006): *Globalización: un mapa de los problemas*. Editorial Mensajero.

Anexos

ANEXO I. DOCUMENTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS VASCAS CONSULTADOS.

Ayuntamiento de Bilbao (2010): *II Plan Director de la Cooperación al Desarrollo del Ayuntamiento de Bilbao*.

Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (2010): Plan Director de la Cooperación al Desarrollo. Colección Temas Municipales. <http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/39/52/33952.pdf>

Emakunde (2014): *VI Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE*. Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. Vitoria-Gasteiz

Euskal Fondoa (2006): "La cooperación descentralizada. Los municipios, actores de primer orden", en Del Olmo et al: *Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada*. Gakoa, Donostia.

Gobierno Vasco (1996): *50 Propuestas para estudiar el bosque desde un punto de vista medioambiental*. Departamento de Educación, Universidades e Investigación.

Gobierno Vasco (2000): *Ideas previas y educación ambiental*. Departamento de Educación, Universidades e Investigación.

Gobierno Vasco (2002): *Educar para la sostenibilidad. Agenda21 Escolar, una guía para la escuela*. Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Gobierno Vasco (2003): *I Plan Vasco de Inmigración*. Recurso electrónico: <http://ikuspegi-inmigracion.net/documentos/legislacion/PLANVASCOINMIGRACION.pdf>

Gobierno Vasco (2005a): *Plan Estratégico y Director de la Cooperación Vasca (2005-2008)*.

Gobierno Vasco (2005b): *Lur eta ingurumen zientziak, 15 unitate didaktiko*. Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y el Departamento de Educación, Universidades e Investigación (varios autores)

Gobierno Vasco (2005c): *Agua: propuestas para abordar la diversidad (2005): Para Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria*. Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y el Departamento de Educación, Universidades e Investigación (varios autores).

Gobierno Vasco (2005d): *Guía para la evaluación y mejora de la educación inclusiva. Desarrollando el aprendizaje y la participación en las escuelas*. Departamento de Educación, Universidades e Investigación.

Gobierno Vasco (2006a): *Hacia un compromiso por la educación por la sostenibilidad en la CAE*. Departamento de Educación, Universidades e Investigación y el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca.

Gobierno Vasco (2006b): *Proyecto para una escuela de calidad ambiental*. Departamento de Educación, Universidades e Investigación y el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca.

Gobierno Vasco (2006c): *Espacios naturales para la educación ambiental*. Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y el Departamento de Educación, Universidades e Investigación

Gobierno Vasco (2007a): *II Plan Vasco de Inmigración*. Recurso electrónico: http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.net/r45-continm/es/contenidos/informacion/2497/es_2211/adjuntos/ii_plan_castellano.pdf

Gobierno Vasco (2007b): *Ordenación y características del Sistema Educativo Vasco*. Departamento de Educación, Universidades e Investigación.

Gobierno Vasco (2007c): *Programa de interculturalidad y de inclusión del alumnado recién llegado*. Departamento de Educación, Universidades e Investigación.

Gobierno Vasco (2007d): *40 experiencias en Agenda 21 Escolar*. Eusko Jaurlaritza / Gobierno Vasco. Departamento de Educación, Universidades e Investigación y el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca.

Gobierno Vasco (2008a): *Plan Estratégico y Director de la Cooperación Vasca (2008-2011)*. https://www.euskadi.net/r45-contcd/es/contenidos/informacion/plan_director/es_plandire/adjuntos/plan_estrategico_director.pdf.

Gobierno Vasco (2008b): *Líneas prioritarias de innovación educativa*. Departamento de Educación, Universidades e Investigación.

Gobierno Vasco (2008c): *Ecobarómetro escolar de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Departamento de Educación, Universidades e Investigación y el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca.

Gobierno Vasco (2008d): *Indicadores del Plan de Educación Ambiental para la Sostenibilidad del Sistema Educativo Formal de la CAE*. Departamento de Educación, Universidades e investigación y el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca.

Gobierno Vasco (2008e): *Infancia, juventud y ciudadanía por el desarrollo sostenible. Agenda 21. Escolar*. Departamento de Educación, Universidades e Investigación y el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca.

Gobierno Vasco (2009): *Hacia la sostenibilidad escolar. Criterios de calidad en educación para la sostenibilidad*. Departamento de Educación, Universidades e Investigación y el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca.

Gobierno Vasco (2011a): *III Plan Vasco de Inmigración, Ciudadanía y Convivencia Intercultural*. Recurso electrónico: http://www.euskadi.net/contenidos/informacion/planes_estrategicos_inmigracio/es_planes/adjuntos/III%20Plan%20Inmigracion%20Ciudadania%20Convivencia%20Intercultural.pdf

Gobierno Vasco (2011b): *Pacto social por la inmigración en Euskadi. Un compromiso por la convivencia*. Recurso electrónico: http://www.euskadi.net/r33-19246/es/contenidos/noticia/pacto_2011/es_pactosoc/PACTO%20SOCIAL%20POR%20LA%20INMIGRACION.pdf

Gobierno Vasco (2011c): *Plan de Ciencia Tecnología e Innovación 2015*. Recurso electrónico: <file:///C:/Users/Nati/Downloads/PCTi2015.pdf>

Gobierno Vasco (2011d): *Agenda 21 Escolar 2010-2011*. Departamento de Educación, Universidades e Investigación.

Gobierno Vasco (2011e): *Informe sobre Duplicidades e Ineficiencias en las Administraciones Públicas Vascas*.

Gobierno Vasco (2012a): *Borrador Anteproyecto III Plan Estratégico y Director de la Cooperación Vasca (2012-2015)*. https://www.euskadi.net/x63-contnot/es/contenidos/noticia/noticias_2012/es_plan_12/adjuntos/Borrador%20Anteproyecto%20III%20Plan%20Estrat%C3%A9gico%20y%20Director%202012-2015.pdf.

Gobierno Vasco (2012b): *III Plan Vasco de Inclusión Activa*. Recurso electrónico: http://www.redinclusion-social.es/wp-content/uploads/2013/01/23_PVIA-2012-2016.pdf.

Gobierno Vasco (2012c): *Plan de atención educativa al alumnado inmigrante en el marco de la escuela inclusiva e intercultural*. Recurso electrónico: http://www.hezkuntza.ejgv.euskadi.net/r43-2459/es/contenidos/informacion/dig1/es_2084/adjuntos/120009c_Pub_EJ_etorkin_plana_c.pdf.

Gobierno Vasco (2012d): *Plan Estratégico de atención a la diversidad en el marco de una Escuela Inclusiva 2012 – 2016*. Departamento de Educación, Universidades e Investigación.

Gobierno Vasco (2013a): *Políticas de salud para Euskadi 2013-2020*. Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Departamento de Salud. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz

Gobierno Vasco (2013b): *Plan de Paz y Convivencia 2013-2016. Un objetivo de encuentro social*. Secretaría General para la Paz y la Convivencia. Gobierno Vasco.

Gobierno Vasco (2013c): *Programa de reactivación del empleo 2013-2016*. Gobierno Vasco. file:///C:/Users/Nati/Dropbox/CPD%20Pasi%20vasco/Documentos%20a%20leer/plan_empleo_es.pdf

Gobierno Vasco (2013d): *Orientaciones para la elaboración de las programaciones didácticas. Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria*. Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura.

Gobierno Vasco (2013d): *Programa de Gobierno 2012-2016. Programa 1000 días para afrontar tres compromisos de País*. Recurso electrónico: http://www.bizkaia.net/Gizartekintza/Genero_Indarkeria/blt29/documentos/GV_2012-2016_c.pdf.

Gobierno Vasco (2014a): *Estrategia Marco de Internacionalización 2020: Estrategia Basque Country*. Lehendakaritza. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.

Gobierno Vasco (2014b): *Informe de la dirección de coordinación sobre la "Estrategia marco de internacionalización de Euskadi 2014-2016: Estrategia Basque Country" (Lehendakartiza)*. Gobierno Vasco. [http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-rplancoo/es/contenidos/plan_programa_proyecto/xleg_plangub_05/es_plang_05/adjuntos/Estrategiamarco%20I%20\(3\).pdf](http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-rplancoo/es/contenidos/plan_programa_proyecto/xleg_plangub_05/es_plang_05/adjuntos/Estrategiamarco%20I%20(3).pdf).

Gobierno Vasco (2014c): *Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016*. http://www.industria.ejgv.euskadi.net/contenidos/informacion/planes_programas_2010/es_planes/adjuntos/Plan_de_Inter_Emp_es.pdf.

Gobierno Vasco (2014d): *Plan de Innovación Pública del Gobierno Vasco 2014-2016*. Recurso electrónico: [file:///C:/Users/Nati/Dropbox/CPD%20Pasi%20vasco/Documentos%20a%20leer/PLAN%20INNOVACION%20PUBLICA%20\(CAST\).pdf](file:///C:/Users/Nati/Dropbox/CPD%20Pasi%20vasco/Documentos%20a%20leer/PLAN%20INNOVACION%20PUBLICA%20(CAST).pdf).

Gobierno Vasco (2014e): *Plan de Industrialización 2014-2016*. Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad. Viceconsejería de Industria.

Gobierno Vasco (2014f): *Una comunidad educativa que aprende. Plan de formación de la Viceconsejería de Educación*. Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura.

Gobierno Vasco (2014g): *Agenda Estratégica del Euskara 2014-2016. Una lengua viva para la convivencia*. Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura.
http://opendata.euskadi.net/w79contdata/es/contenidos/plan_programa_proyecto/xleg_plangub_14/es_plang_14/adjuntos/Agenda_estrategica_euskera.pdf.

Gobierno Vasco (2014h): *Protección, Progreso y Personas. IV Programa Marco Ambiental 2020 del País Vasco*. Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial.

Parlamento Vasco (1989): *LEY 6/1989, de 6 de julio, de la función pública vasca*. Boletín Oficial del País Vasco, 28/07/1989, Vitoria-Gasteiz.

Parlamento Vasco (2007a): *LEY 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo*. Boletín Oficial del País Vasco, 08/03/2007, Vitoria-Gasteiz.

Parlamento Vasco (2007b): *Ley 14/2007, de 28 de diciembre, de Carta de Justicia y Solidaridad con los Países Empobrecidos*. Boletín Oficial del País Vasco, 08/03/2007, Vitoria-Gasteiz.

Parlamento Vasco (2008): *LEY 5/2008, de 19 de junio, por la que se crea y regula la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo*. Boletín Oficial del País Vasco, 10/07/2008, Vitoria-Gasteiz.

Parlamento Vasco (2010): *DECRETO 95/2010, de 23 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo*. Boletín Oficial del País Vasco, 09/04/2010, Vitoria-Gasteiz.

ANEXO II. PÁGINAS WEB CONSULTADAS

- AGENDA 21. Gobierno Vasco. http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-5832/es/contenidos/informacion/agenda21/es_943/ag21_indice_c.html
- BERRITZEGUNES. <http://g02.berritzeguneak.net/es/berritzegune.php>
- Coherencia de las políticas en favor del desarrollo – Europa. http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12534_es.htm
- Coherent Policies – CONCORD. <https://www.google.es/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=concord+policy+coherence>
- Commitment to Development Index 2013 - Center for Global Development <http://www.cgdev.org/sites/default/files/CDI2013/cdi-brief-2013.html>
- Consejo de la Juventud de Euskadi. <http://www.egk.org/es/%C3%9Altimas%20noticias/ver/126/%C2%A1Abolici%C3%B3n%20de%20la%20Deuda%20Externa!%20EGK,%20Zordunok%20y%20la%20CONGD%20han%20denunciado%20que%20el%20Gobierno%20Vasco%20no%20cumple%20la%20Ley.html>
- Consejo Económico y Social (ECOSOC) – ONU. <http://www.un.org/es/ecosoc/>
- Coordinadora ONGD de España. <http://www.congde.org/>
- Coordinadora ONGD de Euskadi. <http://www.ongdeuskadi.org/es/>
- ELANKIDETZA - Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. http://www.elankidetza.euskadi.net/x63-searchay/es?r01kQry=tC%3Aeuskadi%3BtF%3Aprocedimientos_administrativos%3BtT%3Aayuda_subvencion%3Bm%3AdocumentLanguage.EQ.es%3Bo%3AcontentCreateDate.DESC%3BcA%3Ar01e00000ff26d46232a470b88c9df4a8d5f468cd%2Cr01e00000fe4e66771ba470b824b4611c98397a70%3Bp%3AInter%3B
- EMAKUNDE. Instituto Vasco de la Mujer. <http://www.emakunde.euskadi.net/u72-home/es>
- EUSKADINET. El Portal de las administraciones vascas. <http://www.euskadi.net/r33-2220/es>
- EUSKAL FONDOA. <http://www.euskalfondoa.org/>

- Government.nl, the official Dutch government website. <http://www.government.nl/>
- Government Offices of Sweden: Home. https://www.google.es/?gfe_rd=cr&ei=FSvnU_3aHYzT8gfMw4GIBw#q=gobierno+de+suecia
- Grupo de Trabajo Global de Gobiernos Locales y Regionales para Post-2015 y Habitat III: <http://www.uclg.org/es/media/noticias/grupo-de-trabajo-global-de-gobiernos-locales-y-regionales-para-post-2015-y-habitat#sthash.i4e6HG8b.dpuf>
- HARRESIAK APURTUZ. Coordinadora de ONG de Euskadi de Apoyo a Inmigrantes. <http://www.harresiak.org/www/portada.php>
- HEGOA. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. <http://www.hegoa.ehu.es/>
- ILPSAREA. Deuda Externa Abolición – Iniciativa Legislativa Popular 14/2007. <http://ilpsarea.wordpress.com/>
- Instituto Complutense de Estudios Internacionales. <https://www.ucm.es/icei>
- IREKIA Eusko Jauriaritza - Gobierno Vasco. <http://www.irekia.euskadi.net/es>
- IVAP. Instituto Vasco de Administración Pública. <https://www.google.es/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=IVAP>
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Paginas/inicio.aspx>
- Naciones Unidas. Agenda de Desarrollo post 2015. <http://www.un.org/es/development/desa/development-beyond-2015.html>
- Observatorio de la Cooperación Universitaria al Desarrollo. https://www.google.es/?gfe_rd=cr&ei=RHboU--HYfT8geM9YCoDw#q=ocud
- OECD. Policy Coherence for development. http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12534_es.htm
- Plataforma 2015 y más. <http://www.2015ymas.org/>

- Post 2015 Agenda – UN-Habitat. <http://unhabitat.org/urban-initiatives/post-2015-agenda/>
- Unión Europea. Comité de las Regiones. http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_es.htm

ANEXO III. RELACION DE PERSONAS ENTREVISTADAS

1. Xabier Aierdi Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco.
2. Alberto Alberdi Ekonomiaz.
3. Ana Alberdi Emakunde.
4. Juan Maria Balerdi Euskal Fondoa/ Comisión Interinstitucional de Cooperación al Desarrollo/Consejo Vasco Cooperación al Desarrollo.
5. Amaia Barredo Departamento de Medioambiente y Política Territorial. Gobierno Vasco.
6. Pilar Bilbao Junta Directiva Fondo de solidaridad 0,7% de los trabajadores y trabajadoras del Gobierno Vasco y Osakidetza.
7. José Manuel Bujanda Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura. Gobierno Vasco/Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo.
8. Mikel Burzako Coordinación del Gobierno Vasco.
9. Gemma Celorio Instituto Hegoa (Educación para el Desarrollo).
10. Noemí de la Fuente Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.
11. Mila Domínguez Coordinadora de ONGD Euskadi.
12. Marian Elorza Secretaría General de Acción Exterior. Gobierno Vasco/Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo.
13. Santiago Esnaola Junta Directiva Fondo de solidaridad 0,7% de los trabajadores y trabajadoras del Gobierno Vasco/Osakidetza.
14. Iñaki Ezkurra Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad. Gobierno Vasco/Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo.
15. Francy Fonseca Coordinadora de ONG de Euskadi de Apoyo a Inmigrantes *Harresiak Apurtuz*.
16. Begoña Garamendi Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura. Gobierno Vasco.
17. Elena Gutiérrez Dirección de Desarrollo Rural y Litoral y Políticas Europeas. Gobierno Vasco/ Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo.
18. Mari Tere Guzmán Coordinadora de ONGD Euskadi.
19. Izaskun Iriarte Departamento de Medioambiente y Política Territorial. Gobierno Vasco/ Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo.
20. Izaskun Landaia Emakunde / Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo.
21. Cristina Linaje Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.
22. Alicia López de Munaian Instituto Hegoa (Educación para el Desarrollo).

23. Ainhoa Ondarzabal Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad. Gobierno Vasco.
24. Miren Ortega Junta Directiva Fondo de solidaridad 0,7% de los trabajadores y trabajadoras del Gobierno Vasco y Osakidetza.
25. Paul Ortega Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo/Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo.
26. Natalia Rodríguez Coordinadora de ONGD Euskadi.
27. Guillermo Viñegra Departamento de Salud. Gobierno Vasco/Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo.
-