

Garapenerako Politiken Koherentzia
Euskadin: diagnostikoa eta proposamenak

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

Policy Coherence for Development
in the Basque Country: diagnosis and proposals

proposamena
diagnóstico
policy
diagnostikoa
coherencia
basque
garapenerako
proposals
políticas
diagnosis
development

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

Garapenerako Politiken Koherentzia Euskadin: diagnostikoa eta proposamenak

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

Policy Coherence for Development in the Basque Country: diagnosis and proposals



Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2015

Lan honen bibliografia-erregistroa Eusko Jaurlaritzaren *Bibliotekak* sarearen katalogoan aurki daitezke:
Un registro bibliográfico de esta obra puede consultarse en el catálogo de la red *Bibliotekak* del Gobierno Vasco:
A catalogue record for this book is available from *Bibliotekak*, the Basque Government library network:

<http://www.bibliotekak.euskadi.net/WebOpac>

Argitaraldia • Edición • Edition: 1.a, 2015eko iraila • 1ª, septiembre 2015 • 1st, September 2015

Ale-kopurua • Tirada • Print run: 500

© Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioa • Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco
Garapenerako Lankidetzaren Euskal Agentzia • Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo

Internet: www.euskadi.eus

Egileak • Autoría • Authors: Hegoa Institutuaren (UPV/EHU) Garapen eta Lankidetzako Politikei buruzko Ikerketa Taldea
Grupo de Investigación sobre Políticas de Desarrollo y Cooperación del Instituto Hegoa (UPV/EHU):
Koldo Unceta (zuzendaria) Natalia Millán, Yesica Álvarez, Iratxe Amiano,
Jorge Gutiérrez, Irati Labaien, María José Martínez, Michel Sabalza, Unai Villena,
Idoye Zabala

Argitaratzailea • Editor • Publisher: Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco
Donostia-San Sebastián 1, 01010 Vitoria-Gasteiz

Azala eta maketazioa • Diseño y Maquetación • Design and layout: Marra Servicios Publicitarios, S.L.

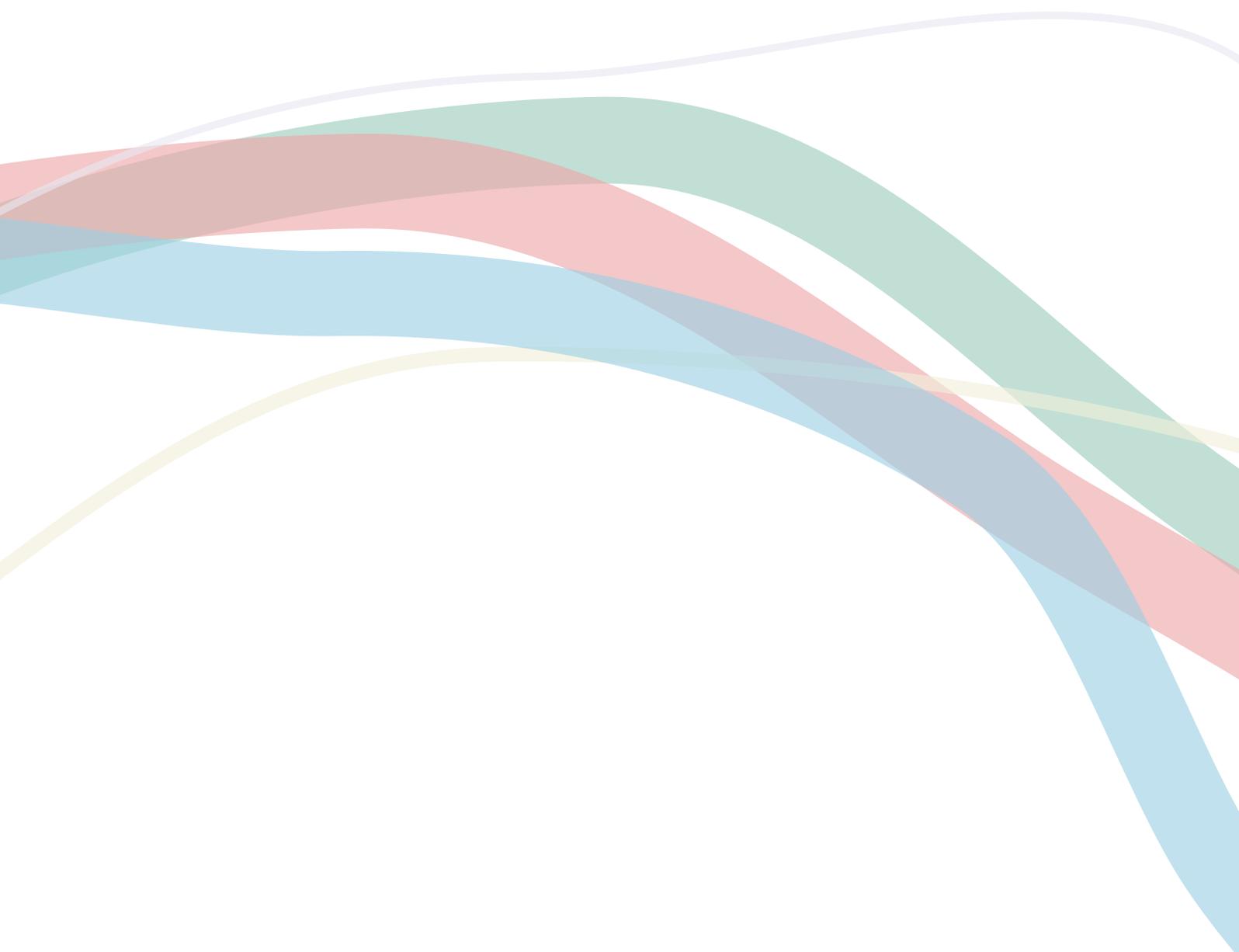
Itzulpena • Traducción • Translation: Rosetta Traducción, Interpretación y Servicios Lingüísticos S.L.L.

Inprimatzailea • Impresión • Printed by:

ISBN: 978-84-457-3380-6

Lege Gordailua • Depósito Legal • Legal Record: VI 763-2015

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



Presentación

Han pasado ya 30 años desde que el Gobierno Vasco y otras instituciones públicas vascas, por la demanda de la sociedad civil, empezaran a participar en la cooperación para el desarrollo y la solidaridad internacional. Esta trayectoria ha sido muy rica y positiva, caracterizada principalmente por el aporte económico de nuestras instituciones y por el trabajo de las ONGD, en conexión con organizaciones y comunidades de los pueblos del sur, en un marco normativo y de planificación construido de forma participada.

La tarea de avanzar en la construcción de un modelo propio de cooperación descentralizada, cada vez más solidario, más eficiente y de mayor calado en la sociedad vasca, exigen, tal como se recoge en el III Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2014-2017, repensar y actualizar la cooperación vasca, en el que la apuesta por la coherencia de políticas para el desarrollo sea uno de los pilares fundamentales de la misma.

La coherencia de políticas para el desarrollo, reivindicación tradicional de las ONGD y los movimientos de solidaridad, ha pasado a ser ya tanto un compromiso global del Gobierno Vasco como la referencia fundamental para la reflexión sobre el futuro de la cooperación vasca, que deberá hacer frente a los nuevos retos del desarrollo y los nuevos escenarios surgidos en el mundo de la cooperación.

La coherencia de políticas para el desarrollo plantea desafíos clave que la cooperación vasca debe enfrentar, muy especialmente por ejemplo, el de una mayor implicación de las instituciones públicas, más allá del papel de meras financiadoras, propiciando la generación de sinergias entre diferentes políticas y diferentes actores.

Es por ello que nos complace enormemente la edición de este Estudio –Coherencia de Políticas para el Desarrollo en Euskadi: diagnóstico y propuestas–, que el Grupo de Investigación sobre Políticas de Desarrollo y Cooperación del Instituto Hegoa (UPV/EHU) ha elaborado para el Gobierno Vasco, por encargo de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.

Queremos subrayar el hecho de que se trata del primer estudio de estas características llevado a cabo por iniciativa de un gobierno sub-estatal.

También queremos mencionar que en el proceso de realización de este trabajo ha habido una gran implicación de diversas personas de diferentes departamentos y entidades del Gobierno Vasco, así como de las ONGD, que han participado en varias sesiones y entrevistas que han sido fundamentales. A todas ellas les queremos agradecer muy sinceramente su colaboración.

Una consideración final: creemos y deseamos que este informe sea una herramienta clave para propiciar el salto necesario para el impulso en Euskadi de la coherencia de políticas para el desarrollo. Con su publicación pretendemos difundir y socializar las reflexiones que en el mismo se realizan, trasladándolas al ámbito político y social para su estudio y discusión, incluso más allá del ámbito vasco; y facilitar la puesta en marcha en Euskadi de las iniciativas que se plantean.



Paul Ortega

Director de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo

Índice

Introducción	7
1. Marco teórico y analítico de la investigación	9
1.1. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en el marco de los debates recientes sobre el desarrollo y la cooperación	9
1.2. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo: aproximación general	10
1.3. Enfoques y experiencias en el tratamiento de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en algunos países	13
1.4. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y los ámbitos subestatales	15
1.5. Problemas y desafíos para la promoción de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en los ámbitos subestatales: una primera aproximación	16
2. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la Comunidad Autónoma de Euskadi: diagnóstico	19
2.1. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y las políticas de cooperación al desarrollo en Euskadi	19
2.2. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y las estrategias de internacionalización del Gobierno Vasco	21
2.3. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y su relación con las políticas internas desplegadas en la CAE	23
2.4. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y la estructura institucional de Euskadi	25
2.5. Factores limitantes y potenciadores de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la CAE: una primera aproximación	26
3. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la Comunidad Autónoma de Euskadi: propuestas	33
3.1. Sentido, ámbitos y alcance de las propuestas realizadas	33
3.2. Estrategia para el avance en la Coherencia de Políticas para el Desarrollo, y líneas prioritarias de actuación	34
Epilogo: La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en Euskadi, más allá de la AOD	39

Introducción

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 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.

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.

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

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 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.

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 cali-

dad; el epígrafe 1.2 describe exhaustivamente las características, dimensiones, categorizaciones y definiciones de la CPD.

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 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.

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

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 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)

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

–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).

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 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.

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

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

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

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). 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

1. Marco teórico y analítico de la investigación

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.

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

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 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.

La Coordinadora de ONGD Euskadi posee un grupo de incidencia política que tiene entre sus objetivos principales la promoción 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. 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 aún mecanismos de seguimiento, evaluación y control de las políticas públicas.

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

2. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la Comunidad Autónoma de Euskadi: diagnóstico

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 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*

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

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,

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

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.

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,

2. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la Comunidad Autónoma de Euskadi: diagnóstico

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.

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.

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

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

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

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.

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 solo 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.

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.

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 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.

2. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la Comunidad Autónoma de Euskadi: diagnóstico

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.

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.

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.

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 tomada 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

2. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la Comunidad Autónoma de Euskadi: diagnóstico

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 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.

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

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 analizados, existe una apuesta clara por colocar a las personas en el centro de la acción pública.

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.

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

2. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la Comunidad Autónoma de Euskadi: diagnóstico

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 relacionados con algunas áreas y políticas públicas. Algunas de estas áreas son la equidad de género, la

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

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 Comunidad Autónoma de Euskadi: 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.



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.

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 existentes, 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 Euskadi 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 de Euskadi 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 sinfín 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 de 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 modelos 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.

Garapenerako Politiken Koherentzia funtsezko erreferentzia da garapenerako lankidetzaren eta laguntza sistemako aldatzeko buruzko nazioarteko eztabaidetan. Testuinguru honetan, aurkeztu den txostenaren laburpen honek debaterako ekarpen bat suposatzen du, azpi-estatuko esparru administratibo batetik (Euskal Autonomia Erkidegoa) abiatuta. Txostena gaiari buruzko diagnostiko zabal batetik abiatzen da, ekintzarako lerro batzuk aurkezteko asmoarekin.

La Coherencia de Políticas para el Desarrollo constituye una referencia fundamental en los debates internacionales sobre la cooperación para el desarrollo y la reforma del sistema de ayuda. En este marco, el Informe cuyo resumen se presenta aquí constituye una aportación a dicho debate desde la perspectiva de un ámbito administrativo subestatal –como es el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi–, a partir de un amplio diagnóstico sobre el tema y de la presentación de algunas posibles líneas de actuación

Policy Coherence for Development is a key reference in international discussions on development cooperation and aid reform. In this context, the report, whose summary is presented here, is a contribution to this debate from the perspective of a sub-state administrative level, in this case the Basque Country, based on a broad analysis of the issue and the presentation of some possible action lines.

