

**PLAN DIRECTOR  
COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO 2004-2006**

**GOBIERNO VASCO**  
**Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales**

# ÍNDICE

---

|  |    |
|--|----|
| EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.....   | 7  |
| 1. Las relaciones Norte-Sur en el contexto de la globalización neoliberal.....   | 10 |
| 2. El papel de la cooperación en el desarrollo.....  | 13 |
| 3. ¿Por qué es pertinente cooperar?.....   | 21 |
| 4. La cooperación impulsada por el Gobierno Vasco: Necesidad de un Plan Director.....  | 24 |
| MÓDULO I: MARCO DE REFERENCIA.....   | 33 |
| 1. PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA COOPERACIÓN IMPULSADA POR EL GOBIERNO VASCO  |    |
| 1.1.- Principio de Solidaridad.....  | 33 |
| 1.2.- Principio de Asociación.....   | 34 |
| 1.3.- Principio de Acompañamiento a Procesos Endógenos .....   | 35 |
| 1.4.- Principio de Actuación Estructural a Largo Plazo.....  | 35 |
| 1.5.- Principio de Integralidad .....  | 36 |
| 1.6.- Principio de Coordinación.....   | 37 |
| 1.7.- Principio de Corresponsabilidad.....   | 37 |
| 2. OBJETIVO DE LA COOPERACIÓN IMPULSADA POR EL GOBIERNO VASCO: LUCHA CONTRA LA POBREZA FORTALECIENDO LOS PROCESOS ENDÓGENOS Y LAS CAPACIDADES EN EL SUR Y EN EL NORTE, INCIDIENDO PRIORITARIAMENTE EN LO LOCAL EN SU INTERRELACIÓN CON LO ESTATAL E INTERNACIONAL..... | 39 |
| 2.1.- El concepto de pobreza: <i>La pobreza de capacidades</i> .....   | 41 |
| 2.2.- Indicadores de la pobreza de capacidades.....  | 48 |

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| 2.3.-     | Ámbito de actuación: lo local y lo global.....                                       | 51        |
| <b>3.</b> | <b>LÍNEAS TRANSVERSALES.....</b>   | <b>53</b> |
| 3.1.-     | LÍNEA TRANSVERSAL: CAPACIDADES LOCALES,<br>PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIÓN .....        | 54        |
| 3.1.1.-   | La participación como premisa y objetivo de desarrollo.....                          | 56        |
| 3.1.2.-   | La organización como motor del cambio.....   | 58        |
| 3.1.3.    | Implicaciones para las acciones de cooperación.....                                  | 61        |
| 3.2.-     | LÍNEA TRANSVERSAL: EQUIDAD DE GÉNERO.....  | 63        |
| 3.2.1.-   | Las mujeres y las relaciones de género en el<br>desarrollo.....                      | 63        |
| 3.2.2.-   | La equidad de género en la cooperación.....  | 66        |
| 3.2.3.-   | La equidad de género en la Cooperación para el Desarrollo<br>del Gobierno Vasco..... | 67        |
| 3.2.4.-   | Implicaciones para las acciones de cooperación.....                                  | 69        |
| 3.3.-     | LÍNEA TRANSVERSAL: DERECHOS HUMANOS.....   | 72        |
| 3.3.1.-   | Los Derechos Humanos y el Desarrollo Humano.....                                     | 72        |
| 3.3.2.-   | Derechos Humanos: Marco General, Principios<br>Fundamentales, Exigibilidad.....      | 74        |
| 3.3.3.-   | Los Derechos Humanos en los Países Empobrecidos: El papel<br>de la Cooperación ..... | 76        |
| 3.3.4.-   | Implicaciones para las acciones de cooperación.....                                  | 78        |
| 3.4.-     | LÍNEA TRANSVERSAL: SOSTENIBILIDAD ECOLÓGICA.....                                     | 80        |
| 3.4.1.-   | <i>Ecologizar</i> el Desarrollo: Funcionamiento de una economía<br>sostenible .....  | 82        |

|   |    |
|---|----|
| 3.4.2.- Implicaciones para las acciones de cooperación..... | 86 |
|---|----|

## **4. ÁREAS SECTORIALES**

|   |     |
|---|-----|
| 4.1.- ÁREA SECTORIAL: NECESIDADES SOCIALES PRIORITARIAS.....                                      | 89  |
| 4.1.1.- La ciudadanía universal como referente.....   | 90  |
| 4.1.2.- La cooperación internacional y las necesidades sociales<br>prioritarias.....              | 91  |
| 4.1.3.- Tipología indicativa de las actuaciones de<br>cooperación.....                            | 93  |
| 4.1.3.1.- Educación.....  | 94  |
| 4.1.3.2.- Salud Básica.....   | 95  |
| 4.1.3.3.- Agua y Saneamiento.....   | 96  |
| 4.1.3.4.- Infraestructuras Locales.....   | 97  |
| 4.1.3.5.- Vivienda.....   | 98  |
| 4.1.3.6.- Derechos Sexuales y Reproductivos.....  | 98  |
| 4.1.4.- Implicaciones para los proyectos de cooperación.....                                      | 100 |
| 4.2.- ÁREA SECTORIAL: ECONOMÍA POPULAR.....   | 103 |
| 4.2.1.- Escenario económico actual: la globalización neoliberal y los<br>países empobrecidos..... | 104 |
| 4.2.2.- Pertinencia del desarrollo económico local en los países<br>empobrecidos.....             | 107 |
| 4.2.3.- La Economía Popular Local.....  | 111 |
| 4.2.4.- El caso del sector agropecuario: la soberanía alimentaria...                              | 115 |
| 4.2.5.- Tipología indicativa de actuaciones de<br>Cooperación.....                                | 119 |
| 4.2.6.- Implicaciones para las actuaciones de cooperación.....                                    | 121 |
| 4.3.- ÁREA SECTORIAL: PODER LOCAL .....   | 124 |

|   |     |
|---|-----|
| 4.3.1.- Concepto de Poder Local.....                            | 124 |
| 4.3.2.- Tipología indicativa de actuaciones de cooperación..... | 127 |
| 4.3.3.- Implicaciones para las actuaciones de cooperación.....  | 131 |

#### **4.4.- ÁREA SECTORIAL: DERECHOS HUMANOS**

|  |     |
|--|-----|
| 4.4.1.- Los derechos humanos como área sectorial específica..... | 133 |
| 4.4.2.- Tipología Indicativa de Actuaciones de Cooperación.....  | 134 |

#### **4.5.- ÁREA SECTORIAL: IDENTIDAD CULTURAL.....138**

|   |     |
|---|-----|
| 4.5.1.- Cultura y desarrollo: la relación esencial.....                         | 139 |
| 4.5.2.- La Realidad Cultural en el contexto de la globalización neoliberal..... | 141 |
| 4.5.3.- Cultura y desarrollo: La relación específica.....                       | 142 |
| 4.5.4.- Tipología Indicativa de actuaciones de cooperación.....                 | 145 |
| 4.5.5.- Implicaciones para las acciones de cooperación.....                     | 147 |

#### **4.6. LÍNEA SECTORIAL EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO**

|  |     |
|--|-----|
| 4.6.1- La educación para el desarrollo: concepto dinámico.....                           | 150 |
| 4.6.2- Fortalecimiento institucional: una apuesta por una sociedad civil organizada..... | 153 |
| 4.6.3.- La evaluación como aprendizaje significativo.....                                | 154 |
| 4.6.4.- La coordinación para aprovechar sinergias.....                                   | 155 |
| 4.6.5.- Tipología Indicativa de los proyectos de educación para el desarrollo.....       | 157 |
| 4.6.6.- Implicaciones para los procesos de cooperación.....                              | 160 |

### **MÓDULO II: PRIORIDADES GEOGRÁFICAS**

|   |     |
|---|-----|
| 1.- Consolidar procesos, redes, alianzas, sinergias.....        | 162 |
| 2.- Una cooperación estructural: Principio de Selectividad..... | 164 |
| 3.- Estrategias de actuación.....                               | 165 |
| 3.1.- Concentración de acciones en veinte países.....           | 166 |
| 3.2.- Estrategias País.....                                     | 169 |

### **MÓDULO III: AGENTES DE COOPERACIÓN**

### **MÓDULO III: INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO**

### **MÓDULO V: MARCO PRESUPUESTARIO 2004-2006**

### **MÓDULO VI: DIRECTRICES Y LÍNEAS DE ACCIÓN. INDICADORES DE EVALUACIÓN**

**Directriz I: Promover una cooperación estructural de calidad**

**Directriz II: Definir un marco teórico coherente e integral para el conjunto de las acciones de cooperación para el desarrollo**

**Directriz III: Potenciar el impacto geográfico y la coordinación de las acciones de cooperación emprendidas**

**Directriz IV: Fortalecer un marco integrado y coherente de instrumentos de cooperación**

**Directriz V: Definir los agentes de cooperación del Plan Director**

**Directriz VI: Aumentar los fondos públicos destinados por el Gobierno Vasco a cooperación para el desarrollo**

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El desarrollo de los países empobrecidos es el problema fundamental al que se enfrenta la humanidad. Más de cincuenta años de debates continuados al respecto no han hecho sino confirmar la asimetría de las relaciones entre el Norte y el Sur, los *nortes* y los *sures*.

Un análisis de la situación actual nos permite afirmar, por un lado, que la incidencia en las causas que originaron el mencionado desequilibrio ha sido muy débil y, por otro, que la desaparición de sus efectos más gravosos está aún lejana.

No obstante, el debate académico, la agenda de las grandes cumbres internacionales y de las agencias multilaterales, estatales y descentralizadas de desarrollo y cooperación siguen manteniendo vigente la necesidad de reducir las brechas existentes y de mejorar las condiciones de vida, libertades y capacidades del conjunto de los habitantes de nuestro planeta.

Esta inquietud de la comunidad internacional se ha venido concretando en las últimas décadas a través de diversos objetivos cuantificables, referentes al desarrollo social, a la sostenibilidad ambiental o a la inequidad de género. En esta línea la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas aprobó en 2000 los *Objetivos del Milenio*<sup>1</sup>, con los que se pretende evaluar el progreso de las actuaciones nacionales y globales en la lucha contra la pobreza y la extrema pobreza.

Del diagnóstico sobre el desarrollo en base a estos objetivos internacionales sí podemos señalar que se han producido en las últimas décadas ciertos avances significativos. Así, en los cuatro últimos decenios, la esperanza media de vida en el mundo empobrecido ha aumentado en veinte años; la tasa de mortalidad infantil se ha reducido a menos de la mitad; en las dos últimas décadas, la tasa neta de matrícula primaria en los países del Sur ha aumentado un 13%; la tasa de mortalidad infantil se redujo del 107 al 59 por mil entre 1970 y 1998.

No obstante, a pesar de estos resultados positivos, son distintas las fuentes que indican claramente que las tendencias económicas, sociales y políticas del orden internacional actual no conducen a los objetivos generales señalados, y que, incluso, ponen en tela de juicio las medidas adoptadas para lograrlos.

Así, la pobreza continúa siendo un problema de enormes dimensiones. Casi tres mil millones de hombres y mujeres viven con menos de dos dólares al día, y de ellas al menos 1.200 millones se hallan en situación de extrema pobreza, con menos de un dólar al día. El 6% de los niños y niñas no llega a cumplir un año de vida, y el 8% muere antes de los cinco años. A su vez, de los que alcanzan la edad escolar, el 9% de los niños y el 14% de las niñas no asisten a la escuela primaria.

Las mujeres siguen estando subordinadas en todos los ámbitos, económico, social y político. Tanto en el Norte como en el Sur la pobreza se *feminiza*, pero es en los países empobrecidos donde la situación ofrece mayores desigualdades: Las mujeres tienen un 66% de porcentaje de alfabetización frente al 81% de los hombres; trabajan más minutos al día (445 frente a 388), pero ganan mucho menos de la mitad<sup>2</sup>; las mujeres tienen menores opciones de participación en los diferentes ámbitos de decisión políticos.

Por otro lado, las emisiones de CO<sub>2</sub> se han triplicado en los últimos 40 años, incidiendo en el cambio climático del planeta; se destruyen cada año 17 millones de hectáreas de bosque tropical y se pierden 4 millones de Ha de cultivo por los procesos de desertización; se está agotando la capa de ozono, con efectos muy graves para todas las especies, y se generan ingentes cantidades de residuos contaminantes del agua, el aire y los suelos.

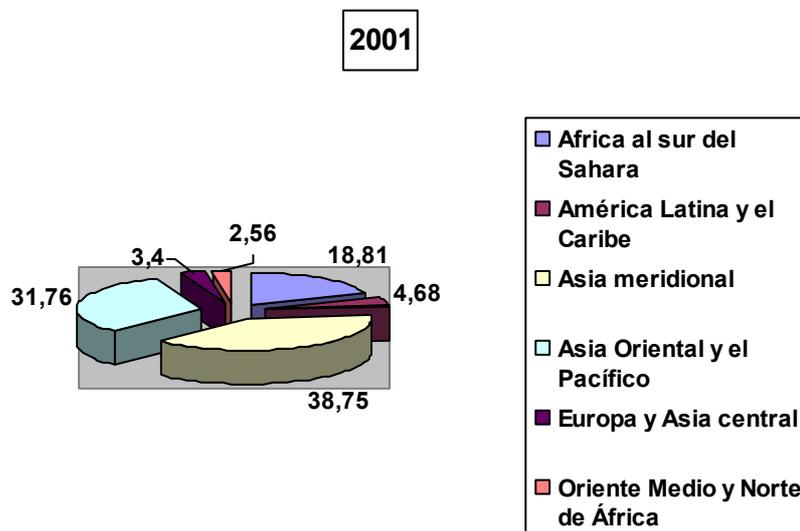
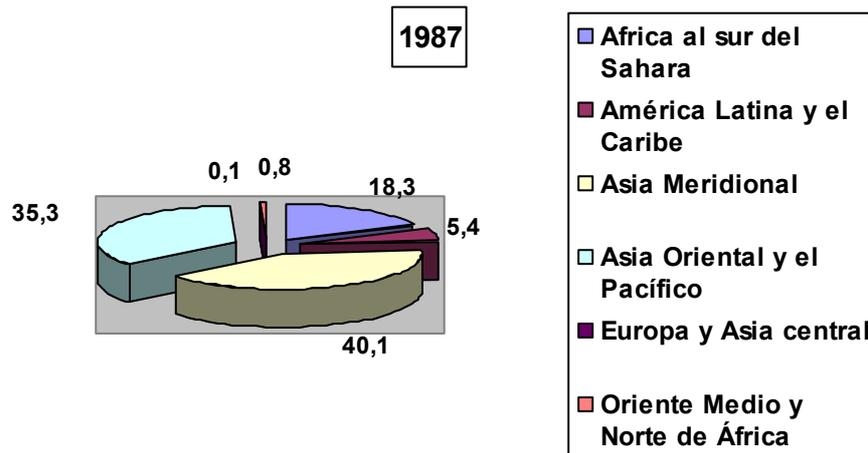
Estamos lejos, por tanto, de cumplir las metas establecidas en la Cumbre del Milenio: datos recientes confirman que sí, para reducir a la mitad la pobreza extrema entre 1990 y 2015 habría sido necesario un descenso anual de un 2,7%, se estima que entre 1990 y 1998 la reducción fue del 1,7%. Por otro lado, la tasa de mortalidad infantil se redujo en esos mismos años un 10%, cuando el porcentaje necesario hubiera sido del 30%.

Este conjunto de indicadores que hemos señalado nos llevan a la conclusión de que existe una enorme brecha en términos absolutos entre empobrecidos y enriquecidos, entre el Norte y el Sur, entre *nortes* y *sure*s; dichas desigualdades no sólo existen, sino que, además, siguen creciendo.

A este respecto, cabe recordar que es unánime la afirmación de que durante el siglo XX la distribución mundial de la renta se ha hecho más desigual: datos cuantitativos y cualitativos avalan la conclusión de que los desniveles actuales son mayores que los históricos. Así lo indica, según informes de A. Maddison, el *coeficiente de Gini*, indicador habitual del grado de desigualdad, que ha crecido del 0,393 al 0,496 entre 1900 y 1998 (cero es máxima igualdad, y uno, máxima desigualdad); y el ingreso promedio de los veinte países más ricos se ha multiplicado por cuarenta en los últimos cuarenta años, con lo que resulta treinta y siete veces superior al de los veinte países más pobres.

Estas cifras y tendencias no muestran homogeneidad geográfica: las experiencias regionales son muy diversas, con diferencias notables tanto en lo que afecta a los datos absolutos como en lo referido a la concentración de la riqueza y la pobreza. En relación con esta última, es de destacar su significativa disminución en Asia oriental, mientras que ha aumentado llamativamente en América Latina, Asia meridional y en el África subsahariana.

POBREZA ABSOLUTA DISTRIBUIDA POR REGIONES



Como resultado, tenemos un panorama internacional de grandes y crecientes desigualdades en términos de desarrollo humano sostenible, tanto entre los países enriquecidos y empobrecidos como en el interior de unos y otros, que la etapa actual de globalización neoliberal no hace más que ahondar.

Los objetivos internacionales establecidos no han servido para reducir dichos desequilibrios - que siguen aumentando - debido a que no poseen un carácter vinculante para los estados. Si se priorizaran los objetivos de lucha contra la pobreza y reducción de las desigualdades a nivel internacional, y se establecieran compromisos y obligaciones cuantificables y concretas en el tiempo para los estados, éstos deberían

repensar el modelo económico, político y social vigente, que es donde reside la raíz del problema.

### **Las relaciones Norte-Sur en el contexto de la globalización neoliberal**

El proceso de internacionalización económica y política se ha ahondado en las últimas décadas; como consecuencia, se ha producido un notable incremento del intercambio mundial de flujos y una mayor interdependencia entre los diferentes países y agentes económicos, políticos, sociales y culturales. Precisamente en estas cuatro esferas —economía, política, sociedad y cultura—, dicho proceso ha provocado transformaciones notables.

En lo económico, a partir de la crisis del keynesianismo en los años 70, se gestó un nuevo modelo que tuvo como voluntad política fundamental alterar las relaciones de poder entre las clases sociales, por un lado, y entre los países del Norte y el Sur por otro. Si la expansión económica mundial posterior a la segunda guerra mundial permitió el aumento de la masa salarial en la renta nacional y la mejora de las condiciones de vida de los y las trabajadoras de los países del Norte; si esta expansión provocó unos porcentajes de crecimiento sostenidos en muchos países del Sur, el nuevo modelo pretendía favorecer los intereses del gran capital e imponer un único modelo global para el conjunto del planeta. Esta nueva ortodoxia neoliberal, favorecida por los significativos avances producidos en las tecnologías de la información y la comunicación, se basa en la apertura de los mercados nacionales, la desregulación de la participación activa del sector público y la privatización de sus bienes económicos, dentro de una estrategia de mercantilización y monetización de cualquier tipo de sector susceptible de ser convertido en producto y beneficio (incluidas la biodiversidad, la vida, los servicios, la agricultura, la cultura, etc.). Se trata de ampliar internacionalmente los mercados y de aumentar los sectores que posibiliten la obtención de una mayor tasa de ganancia.

Como consecuencia, se ha configurado un mercado internacional caracterizado por la globalización de sus componentes fundamentales, esto es, con cadenas productivas y financieras que se deslocalizan en función de las ventajas comparativas, competitivas o

absolutas de un lugar determinado. La competencia mundializada y la apertura de mercados sin mecanismos de corrección de desigualdades han acentuado las tendencias de concentración y centralización del capital, y han delegado la responsabilidad sobre la economía, por un parte, en las empresas multinacionales, que controlan los procesos productivos en sus fases más dinámicas y de mayor valor agregado, y, por otra, en las agencias financieras y comerciales multilaterales, que establecen las regulaciones internacionales para la implantación de este modelo. Lo que significa que el desarrollo económico de países, regiones y empresas dependerá de su capacidad para insertarse en las cadenas productivas globales y, dentro de ellas, en fases de distinto valor añadido y de contenido tecnológico más o menos complejo, siempre desde la premisa de un equilibrio macroeconómico que facilite las inversiones.

Los países empobrecidos han visto cómo las recetas económicas impuestas y la creciente competencia en el ámbito internacional, desprovista de mecanismos de protección ante las desigualdades y al servicio de los intereses del mercado global, han desestructurado sus economías, cercenando los procesos endógenos de desarrollo económico y debilitando el tejido productivo nacional.

Como resultado, la mayoría de los países del Sur y sus agentes económicos, participan en el mercado generalmente desde las cadenas de menor dinamismo y de mayor impacto ambiental, y en concreto en las fases de menor control sobre las mismas, marcadas por la competencia a la baja en costes laborales y regulación estatal, lo que les lleva a impulsar economías de enclave sin posibilidades de desarrollo económico posterior. Otros muchos países quedan sencillamente fuera del mercado internacional.

Nos encontramos, por tanto, ante un panorama de países empobrecidos con economías desestructuradas en función del mercado global, abiertas a la competencia de agentes de mayor experiencia y potencial tecnológico, con las capacidades públicas de acción y regulación debilitadas, con un pequeño sector de la población participando en el mercado global como productor sin efectos de arrastre sobre el tejido productivo, o como consumidor con pautas importadas, compitiendo por participar en cadenas productivas globales que no controla para no quedar totalmente aisladas del marco internacional.

En lo político, el concepto de estado-nación pierde capacidad de decisión, actuación y representación pública. La estructura económica, como ya hemos señalado, refuerza el papel y la capacidad de incidencia de las grandes empresas y las principales instituciones internacionales (FMI, BM y OMC) en detrimento de los estados. Las políticas públicas deben adecuarse a los lineamientos marcados por éstas en lo referente a déficit público, política comercial, laboral y fiscal, y regulación de las inversiones extranjeras, lo que impulsa el alejamiento entre gobiernos centrales y sociedades civiles, que se encuentran marginadas de los ámbitos de participación y decisión sobre sus propios procesos de desarrollo.

En lo social, como efecto de las tendencias de marginalización y dependencia económica y con la pérdida de capacidad de puesta en práctica de políticas públicas por parte del estado, se ha producido un retroceso en la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población, así como una pauperización de los grupos y colectivos más vulnerables.

En el ámbito de la cultura, la apertura de los mercados a los servicios y productos culturales y su desregulación, junto con la generalización de pautas de consumo y comportamiento provoca una tendencia hacia la homogeneización y mercantilización de la cultura, que pone en peligro la diversidad cultural y su libre desarrollo. A su vez, esta exclusión social y cultural provoca reacciones de carácter defensivo ante la globalización, exacerbando identidades, costumbres y actitudes que atentan contra los derechos humanos. El empeoramiento de la situación de las mujeres en las últimas décadas es buen ejemplo de ello. En definitiva, tanto la tendencia homogeneizadora como la fundamentalista o estática socavan el concepto de culturas como procesos abiertos y dinámicos, que interactúan en un marco general de libertades.

Es, en definitiva, esta múltiple dependencia —recordemos, económica, política, social y cultural - la que toda teoría y proceso de desarrollo deben enfrentar. La política de cooperación, como instrumento dentro de las estrategias de desarrollo, debe incidir, pues, en una concepción integral del desarrollo y adaptarse al contexto internacional actual. De ahí la pertinencia de exponer, a continuación, diferentes concepciones de desarrollo y el papel que la cooperación internacional ha jugado en cada una.

## **El papel de la cooperación en el desarrollo**

Desde el fin de la II Guerra Mundial se han venido sucediendo teorías sobre el desarrollo que han tratado de explicar las causas que provocan las desigualdades internacionales, así como la situación de atraso, subdesarrollo, empobrecimiento o dependencia (según la concepción de cada enfoque) de los países del Sur.

Dichas teorías, basadas en concepciones diferentes de la definición de desarrollo, han conformado un amplio espectro de diagnósticos, que van desde los que hacen hincapié en las razones internas y exclusivamente endógenas de los países empobrecidos, hasta los que ponen el énfasis en los desequilibrios estructurales del orden internacional vigente y, por tanto, en causas exógenas a dichos países. En el medio se encuentran enfoques que resaltan uno u otro extremo, pero que combinan en sus planes de actuación tanto los cambios sistémicos como las políticas de carácter nacional e internacional. Estas últimas otorgan un papel relevante a la política de cooperación para el desarrollo, lo que ha suscitado un intenso debate sobre su pertinencia y validez dentro de las estrategias de desarrollo humano sostenible.

En los años cincuenta nacen las primeras teorías *desarrollistas*. Éstas entienden el desarrollo exclusivamente en su dimensión económica, es decir, igualando crecimiento económico y desarrollo. Existiría, pues, una línea continua de desarrollo, en cuyo extremo superior se encontrarían los países avanzados, industrializados, desarrollados; en el punto inferior, los países subdesarrollados y atrasados. Su permanencia en las etapas iniciales se debería a causas endógenas como las características culturales locales, los tejidos productivos duales, la falta de ahorro y capital acumulado inicial, etc.; y tendrían que adoptar las mismas medidas que en su día tomaron los países desarrollados para avanzar en ese camino único de progreso.

Estas teorías combinan en sus propuestas tanto las medidas de carácter interno como las políticas internacionales. Entienden que existe un círculo vicioso endógeno de pobreza (la falta de ahorro imposibilita la inversión, con lo cual no puede aumentar la productividad, con lo que no se genera riqueza, lo que impide la acumulación inicial y el ahorro) que paraliza las acciones de crecimiento e impide el paso a una sociedad

avanzada. Para romper esta lógica, son necesarios cambios internos, pero, en su opinión, el impulso básico nace de las acciones internacionales, a través de la inversión extranjera directa (IED), la inversión financiera y la cooperación para el desarrollo, que inyectan liquidez y ahorro externo, equilibran los balances macroeconómicos y los tipos de cambio, y regeneran el proceso de avance en las etapas de crecimiento. La cooperación tiene por tanto un cariz netamente económico y de fortalecimiento del tejido productivo. En el Norte también se desarrollan actividades fundamentalmente basadas en la búsqueda de fondos, sin replanteamientos sobre el modelo de desarrollo.

Durante los años sesenta surgen los enfoques de la *dependencia*, que, aunque mantengan el paradigma de igualar crecimiento económico y desarrollo, critican abiertamente las teorías desarrollistas; estos sostienen que el desarrollismo adolece de un enfoque etnocéntrico, abstracto y ahistórico incapaz de analizar integral y empíricamente los efectos de los procesos de colonización y de las políticas de los países desarrollados sobre los subdesarrollados, ni su implicación directa en el mantenimiento de la situación estructural de empobrecimiento de dichos países.

Así, los países desarrollados, al expandir su sistema económico a los países no industrializados, con inversiones de capital en busca de materias primas y nuevos mercados, han desestructurado los procesos endógenos productivos y provocado la dependencia con respecto a los mercados y los agentes económicos del Norte. El modelo agroexportador impuesto a los países empobrecidos, necesario para las dinámicas económicas del Norte, ha impedido, pues, la diversificación productiva y la coordinación endógena de su tejido productivo.

Por lo tanto, la inyección de divisas extranjeras, bien sea mediante IED o a través de la cooperación para el desarrollo, no sólo no favorece el crecimiento sino que, en la medida en que el capital extranjero se alía con el sector agroexportador sin otra pretensión que ampliar su tasa de ganancia, impide el proceso acumulativo de generación de excedentes y la industrialización nacional. Así, los excedentes agrícolas nacionales no se reinvierten en sectores industriales propios, sino que se despilfarran en el consumo de productos del Norte.

Aunque los diversos enfoques de la dependencia comparten este análisis, son marcadas las diferencias entre los diagnósticos que señalan únicamente al sistema económico internacional como culpable de la situación y los que compaginan los cambios estructurales con la necesidad de establecer políticas nacionales de promoción de la industrialización. Pero, en definitiva, se comparte la visión de que la cooperación internacional no es un instrumento relevante ni de impacto significativo en el contexto de las relaciones y estructuras internacionales.

En los años setenta surge la teoría de las *necesidades básicas*, que supone un complemento a la visión desarrollista. Según sus postulados, el desarrollismo había esquematizado en exceso las recetas pertinentes para obtener el resultado de regenerar el tejido productivo, inyectar ahorro y equilibrar los datos macroeconómicos. Sin embargo, la inversión en servicios sociales, anteriormente no tenidos en cuenta como factores de desarrollo, complementa aquí a las ayudas estrictamente económicas en pos de dichas metas.

Las mejoras en educación, salud y bienestar ocasionan cambios sustanciales tanto en la oferta como en la demanda, y por tanto en el crecimiento económico. Por un lado, provocan mejoras notables en la productividad y cualificación de los trabajadores y trabajadoras, lo cual permite, a su vez, dar el paso de una sociedad atrasada a una moderna, alcanzar salarios mayores y aumentar la demanda interna. De esta manera se mantiene el paradigma del desarrollo como crecimiento, pero se incorporan factores sociales que inciden directamente sobre el modelo. Esto supone un hito importante para la cooperación, porque posibilita la priorización de programas de carácter social y los integra dentro de un modelo de desarrollo general, con lo cual los ámbitos de actuación se amplían significativamente.

Durante esta misma década sigue vigente el debate entre el desarrollismo, en sus diferentes versiones, y el estructuralismo, también con sus diferentes enfoques. Frente a la persistencia de los postulados que no analizan conjuntamente las relaciones e implicaciones de las estructuras y políticas del Norte y del Sur, diversos autores estudian el nuevo orden económico internacional y señalan que, desde el análisis de sus diferentes facetas (el sistema productivo o la realidad del comercio internacional),

existen trabas estructurales que los países enriquecidos establecen, que impiden el desarrollo natural y equilibrado de los mercados nacionales de los países empobrecidos.

La cooperación, bien en su vertiente económica, bien en la vertiente social que incorpora la teoría de las necesidades básicas, no ataca directamente los problemas básicos, sino que ofrece medidas coyunturales que incluso pueden llevar al extremo opuesto del crecimiento estable y proporcionado.

El decenio de los ochenta contempla uno de los momentos críticos en el debate sobre la pertinencia de la cooperación para el desarrollo. A los ataques desde posiciones más sistémicas, que acusan a la cooperación, como hemos señalado, de no atacar las causas estructurales, crear dependencias y reeditar el colonialismo precedente, preparar un colchón social para ajustes estructurales draconianos y de servir de lavado de cara para las sociedades del Norte, se une desde posiciones diametralmente opuestas la ofensiva neoliberal.

El neoliberalismo preconiza, como hemos indicado antes, la vuelta a la autorregulación de los mercados y a su fortalecimiento como única vía de desarrollo, por medio de la libre competencia sin regulaciones y la preeminencia de los agentes privados sobre los públicos.

La cooperación para el desarrollo supone un flujo no natural de intercambios financieros entre países enriquecidos y empobrecidos, por lo que, desde este enfoque, desestabiliza los equilibrios en los mercados y crea ineficiencias no necesarias. Y esto porque los mercados se autorregulan y los agentes toman decisiones en torno a indicadores *naturales*, que se verían alterados por la inserción en dichos mercados de flujos que no responden al principio de perfecta racionalidad económica. El desarrollo se logra, pues, con el seguimiento de las recetas de apertura económica, desregulación, privatización y duro ajuste macroeconómico, no con la cooperación, que no sólo no es positiva en sus resultados, sino que resulta perniciosa porque altera los equilibrios naturales. Esta conclusión va acompañada por la *fatiga de la ayuda* que sufren los donantes tras cuarenta años de acciones de cooperación sin resultados destacados y la necesidad de reducir sus propios déficit presupuestarios.

Este cuestionamiento del papel de la cooperación internacional convive con el avance del debate sobre el desarrollo: durante los años noventa se realizan contribuciones importantes que darán lugar a la teoría del *desarrollo humano sostenible*, que explica el desarrollo como objetivo y, a la vez, consecuencia de los instrumentos utilizados para conseguirlo.

Así, y con la ayuda de las teorías de desarrollo económico y del comercio internacional, pierde consistencia la visión del crecimiento económico como un resultado, perfectamente cuantificable, de equilibrios puros, dependiente solo de las variables *capital y trabajo*. Las *nuevas teorías del crecimiento* introducen en su análisis la incertidumbre y otras variables como el capital humano, el conocimiento, la tecnología o las capacidades institucionales, fundamentales para explicar las desigualdades entre países. También la economía ecológica señala los límites de los modelos de crecimiento y la necesidad de que el sistema económico sea sostenible, pues lo contrario provocaría el colapso de la humanidad y del planeta. De esta manera va cuajando la concepción de que la economía es el resultado de múltiples variables, algunas no estrictamente económicas, y la definición de desarrollo se amplía a diversas dimensiones interdependientes.

Por otro lado, las aportaciones de los movimientos sociales y de las instituciones multilaterales van fortaleciendo dicha concepción integral del desarrollo, pues demuestran su imposibilidad sin la toma en consideración de dimensiones como la participación social, la defensa de los derechos humanos o la defensa de la diversidad cultural. Más aún, estas contribuciones teóricas ponen de manifiesto que el desarrollo del conjunto de los seres humanos no debe ocultar las relaciones de poder y conflictos existentes, como las relaciones de género o la situación de los pueblos indígenas y las minorías étnicas.

De esta manera, y recogiendo todo el bagaje precedente, toma forma a comienzos de los noventa la *teoría del desarrollo humano sostenible*, concepto que se acuñó a través de la publicación del Primer Informe de Desarrollo Humano del PNUD. La visión del desarrollo que incorpora supone un cambio de paradigma respecto a la consideración de éste como crecimiento económico. El desarrollo es economía, y las oportunidades económicas siguen siendo fundamentales, pero es mucho más que economía. En

realidad es todo aquello que influye directamente en la vida de todas las personas, ya que se define como el grado de satisfacción en el ámbito de oportunidades y el aumento de las capacidades y libertades de las que goza cada ser humano. Esto tiene una serie de implicaciones:

- Al depender de las oportunidades y capacidades, de las necesidades identificadas por cada persona, comunidad o pueblo, el desarrollo no es ya una línea recta en la que todos deben seguir las mismas etapas. Cada agente determinará sus propios objetivos en un marco de libertades y desde un enfoque de derechos individuales y colectivos.
- El desarrollo no es únicamente crecimiento económico ni el modelo económico de una cultura determinada, sino que incorpora, en relaciones de igualdad, otros aspectos (políticos, sociales, culturales, ambientales) sobre los que cada pueblo establecerá sus objetivos y metodologías, incluida la variable económica. De ahí que haya países que, con indicadores económicos semejantes, presenten grados dispares de desarrollo.
- El sujeto fundamental ya no son las naciones o los estados, sino que se pone al ser humano, a todos los seres humanos, en el centro del desarrollo, que deberá partir de su propio proceso para llegar al aumento de sus capacidades y libertades.
- El desarrollo, pues, de carácter relativo y centrado en el ser humano, no puede ser un concepto impuesto, sino que debe ser participativo y endógeno.
- El desarrollo está directamente relacionado con las libertades individuales y colectivas, de manera que no hay desarrollo, ni individual ni colectivo, sin una profundización en el marco de libertades. Capacidades, opciones y libertades son las condiciones necesarias del desarrollo.

Además, este nuevo paradigma, al poner en su epicentro las necesidades de cada ser humano de forma integral, posibilita la visibilización de grupos excluidos y relaciones

conflictivas que los datos nacionales macroeconómicos ocultaban, por lo que crece el conocimiento sobre los estados de pobreza y extrema pobreza, las diferencias urbanas y rurales, intra urbanas, de género, etc.

Por otra parte, la riqueza de este enfoque admite las aportaciones de otras teorías:

- La economía ecológica, como ya señalábamos anteriormente, indica que la economía no se desarrolla en un medio infinito y perfectamente reproducible, sino que es parte de un ecosistema general limitado. Existen límites definidos al modelo económico actual, y es necesario alcanzar la sostenibilidad del sistema. Por ello es preciso unir al concepto de desarrollo humano el término *sostenible*, pues es condición necesaria del desarrollo que la satisfacción de las necesidades y el aumento de capacidades y libertades de cada generación no vaya en detrimento de los de las generaciones siguientes.
- La UNESCO, en su informe sobre la diversidad cultural, afianza la variable cultural como parte intrínseca del desarrollo. La cultura se entiende como cualquier forma de relacionarse con uno mismo, con los demás, con el medio ambiente; con la forma de pensar, actuar y entender la vida. Si el desarrollo es el aumento de las capacidades, libertades y oportunidades del ser humano, y a éste lo entendemos en sus dimensiones individual y colectiva, ambos conceptos son interdependientes: no hay cultura sin procesos de desarrollo que aumenten las capacidades y libertades; no hay desarrollo sin procesos participativos nacidos de las concepciones culturales de cada comunidad o pueblo.

Esta nueva concepción tiene importantes repercusiones sobre los instrumentos, políticas y estrategias de desarrollo y, por ende, de cooperación para el desarrollo:

- Éstas deben aprehender el conjunto de dimensiones que incorpora el concepto, más allá de la dimensión económica, para integrar variables sociales, políticas, culturales, psicológicas, etc.

- Se deben tomar como premisa fundamental los propios procesos de cada pueblo y la defensa de la diversidad, siempre dentro de un marco global de derechos humanos universales y de reforzamiento de las libertades.
- Todas las acciones que se emprendan deben basarse en los límites que impone su propia sostenibilidad ecológica, desde un modelo general de desarrollo sostenible.
- El ser humano es el punto de partida y de llegada, por lo que los grupos y colectivos más vulnerables deben ser objetivo prioritario del desarrollo. La participación social en los procesos de desarrollo deberá ser principio y objetivo de toda acción.

A este reto nos enfrentamos en este Plan Director de Cooperación para el Desarrollo del Gobierno vasco: a hacer frente a la cuádruple marginación y dependencia —económica, social, política y cultural— sobre la base del concepto de desarrollo humano sostenible y en un mundo configurado por el modelo neoliberal.

### **¿Por qué es pertinente cooperar?**

Revisados los datos actuales sobre desarrollo tras cincuenta años de cooperación; señaladas las implicaciones para el Sur, para los sures, de la fase actual de globalización neoliberal; y expuestos el debate y las críticas, desde diferentes puntos de vista, sobre el concepto mismo de cooperación para el desarrollo, sobre sus objetivos, se debe responder a la pregunta sobre la idoneidad de la misma: ¿es ésta hoy pertinente para un desarrollo equitativo?

No podemos permanecer al margen del debate ni dejar de cuestionarnos el papel controvertido que la cooperación ha jugado en la lucha por el desarrollo. Más allá de las críticas sobre la calidad de la cooperación (relación jerárquica entre actores del Norte y del Sur, paternalismo, potenciación de roles opresivos, creación de dependencias en lugar de refuerzo de capacidades), que trataremos en el apartado de los principios de nuestra acción, debemos ser conscientes de la idiosincrasia de la cooperación, sus limitaciones y su vínculo real con el desarrollo.

Así, debemos considerar la cooperación como un instrumento limitado en términos económicos al servicio del desarrollo, objetivo de carácter esencial, estructural. Este objetivo no puede ser perseguido únicamente por medio de la cooperación para el desarrollo, sin pretender actuar sobre todas las dimensiones estructurales económicas, políticas, sociales y culturales que previamente señalábamos. El desarrollo depende fundamentalmente de la transformación de dichas estructuras, así como del modelo de desarrollo vigente, y no de un simple intercambio de flujos solidarios entre el Norte y el Sur.

Para hacernos una idea del potencial de la cooperación en términos relativos, es importante señalar que, por ejemplo, la cifra global de toda la cooperación internacional anual es netamente inferior a la deuda externa nacional de muchos países empobrecidos; también es significativo el siguiente dato: muchos países del Sur reciben en concepto de cooperación mucho menos de lo que envían al Norte en concepto de servicio de la deuda externa.

Lo cierto es que un cambio en la política de aranceles, una alteración del sistema de preferencias a la importación de productos del Sur, la anulación de las subvenciones a la exportación del norte a su sector agrario o textil, la condonación de la deuda externa o una regulación estatal de las inversiones extranjeras más acorde con las necesidades nacionales, por ejemplo, tendrían un impacto en el desarrollo muy superior al de un incremento, por grande que fuera, en los flujos de cooperación.

Por tanto debemos partir, por un lado, de la relativa capacidad de la cooperación como instrumento de desarrollo y, por otro, de la necesidad de alterar las estructuras del orden actual para obtener un desarrollo humano sostenible para responder a las siguientes preguntas: ¿cómo conjugar un instrumento limitado con un objetivo estructural? ¿Es posible facilitar por medio de la cooperación el camino al cambio de estructuras económicas, sociales, políticas y culturales? ¿Cómo evitar que se convierta en un instrumento que calme las conciencias en el Norte pero evite las medidas verdaderamente eficaces que éste debería tomar, o en un bálsamo social que alivie los conflictos políticos en el Sur?

La cooperación impulsada por el Gobierno Vasco, consciente de las críticas y de los posibles efectos contraproducentes, responde que sí, que es posible facilitar procesos de cambios estructurales, que es pertinente y posible, desde el reconocimiento de las limitaciones, encontrar un vínculo transformador y estructural entre cooperación y desarrollo, vínculo que parte de la siguiente premisa: el proceso de transformación estructural de las relaciones Norte-Sur, el proceso de consecución de un desarrollo humano y sostenible para todas las mujeres y hombres de este planeta no será posible sin la participación consciente en ellos de los sujetos de dicho desarrollo, sin su organización, sin su activación social y su empoderamiento en todos los ámbitos.

Por lo tanto dichos procesos no surgirán de la nada, sino de la progresiva apropiación, en lo económico, político, social y cultural, de los modelos de desarrollo que decidan adoptar. La participación y la organización frente a la resignación y el individualismo, la integración social de todos y todas frente a la marginalización creciente son condiciones necesarias del desarrollo humano y sostenible. Ahí, en la activación social, en el fortalecimiento de alternativas de desarrollo, es donde la cooperación encuentra su sentido.

Los recursos de la cooperación son importantes para fortalecer, acompañar y favorecer la coordinación y el crecimiento de estos procesos autónomos de empoderamiento y aumento de las propias capacidades. El círculo vicioso *pobreza-exclusión-resignación-individualismo-ausencia de participación* debe ser enfrentado con la generación de confianza, empoderamiento, organización y participación activa. La cooperación puede fortalecer alternativas de desarrollo que demuestren su pertinencia y capacidad de enfrentar de diferente forma, y con diferente contenido, el contexto de injusticia actual. Estas alternativas posibilitan la activación social de los hombres y mujeres excluidas, su participación consciente y pueden tener un efecto demostración sobre otros grupos y comunidades.

En lo económico, frente a modelos basados en la exportación, en los mercados internacionales y en las condiciones laborales injustas para la clase trabajadora, puede fortalecer procesos locales, dentro de esa gran economía local todavía no globalizada, de desarrollo basado en las necesidades internas, con componentes populares y sociales

como premisa básica de funcionamiento, e integrando el desarrollo económico dentro del sistema natural.

En el ámbito político, y ante la pérdida de poder del estado y su alejamiento de la población, puede acompañar procesos de recuperación de la participación social, tanto en el entorno local - con experiencias de fortalecimiento del poder local en los ámbitos institucional y organizativo- como en el internacional, favoreciendo el intercambio, la coordinación, el encuentro e incluso la formación de redes con otras organizaciones del Norte y del Sur, buscando sinergias, propuestas y respuestas globales a problemas globales.

En la dimensión social, la cooperación puede favorecer la satisfacción de las necesidades sociales básicas, siempre con el componente de fortalecer las capacidades, la participación, la organización y la visión crítica del papel del estado y sus obligaciones en dichos sectores.

En el nivel cultural, la cooperación debe ser un baluarte en defensa de la diversidad y en ampliar las opciones y libertades de cada cultura, manteniendo la memoria histórica de los pueblos y facilitando el entendimiento entre concepciones diferentes.

En la perspectiva de género, la cooperación debe denunciar las desigualdades entre hombres y mujeres y promover estrategias a largo plazo de cambios en las relaciones de poder entre ambos sexos, mejorando la situación y posición de las mujeres.

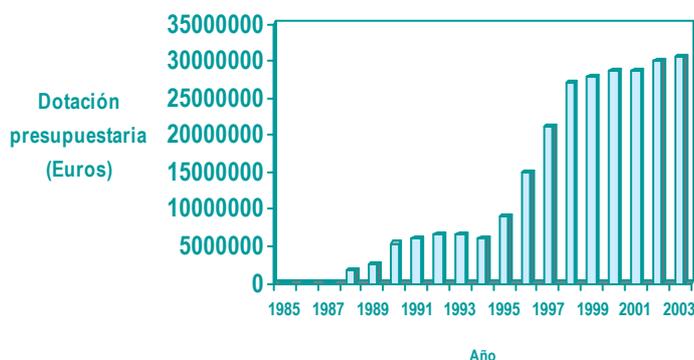
De esta manera la cooperación, a través del fortalecimiento y acompañamiento de procesos endógenos de empoderamiento, tanto en el Norte como en el Sur, se vincula directamente con el proceso de cambio de estructuras y adquiere un papel, limitado pero activo, planteando experiencias alternativas de desarrollo concretas y diferentes al pensamiento único actual. Pero, eso sí, la cooperación no debe ser el único instrumento de desarrollo, ni el más importante, ni tampoco el sustituto de las obligaciones de otros agentes públicos y privados, debe establecer sus objetivos concretos dentro del margen de su capacidad de incidencia, y fortalecer los procesos de participación, organización, empoderamiento, aumento de las capacidades y libertades para que el cambio de

estructuras necesario sea posible, con los hombres, mujeres y pueblos de este planeta como sujetos fundamentales del desarrollo y protagonistas de sus propios procesos.

### **La cooperación impulsada por el Gobierno Vasco: Necesidad de un Plan Director**

La cooperación vasca ha sido sensible a los cambios en torno al concepto de desarrollo y al panorama internacional desde sus comienzos en el ámbito institucional, en 1985. Pionera en el ámbito de la cooperación descentralizada en el Estado, se ha ido dotando durante estos diecinueve años de una serie de características que le han conferido una fuerte personalidad.

En primer lugar, su estructura institucional, organizativa y académica se ha ido consolidando hasta convertirse en un referente fundamental por la variedad y capacidad de sus agentes. El movimiento internacionalista y la fuerte estructura y diversidad de ONGD son la base sobre la que se asientan su historia e identidad. También su entramado institucional ha ido adquiriendo una solidez significativa: la cooperación municipal es puntera en recursos financieros, humanos y técnicos, y existe un Fondo de Cooperación Municipal (Euskal Fondoa) que agrupa a la gran mayoría de los agentes locales cooperantes. A su vez, en la universidad existen diversos institutos y programas de postgrado sobre cuestiones de cooperación y desarrollo.



En segundo lugar, y hablando ya concretamente de las acciones impulsadas por el Gobierno vasco, además de ser la cooperación descentralizada del estado que más

recursos destina a cooperación, también posee una serie de características que la definen por sus criterios y prioridades:

- Se inclina por la visión más estructural de la cooperación, por lo que aun siendo la *cooperación*, en sentido estricto, su instrumento fundamental, no olvida la *acción humanitaria* como parte de una misma estrategia de fortalecimiento de las capacidades.
- Es una cooperación con un compromiso estable en la lucha contra la pobreza, que ha priorizado como sectores fundamentales de actuación las necesidades sociales básicas y el desarrollo productivo de los sectores más vulnerables.
- Es una cooperación abierta e integral, que incorpora nuevos sectores y dimensiones a su estrategia, como los aspectos culturales del desarrollo, o el fortalecimiento de procesos de participación y planificación. A su vez, se ha especializado en sectores donde posee un mayor conocimiento acumulado y experiencia: cooperativismo, economía social, formación profesional, procesos de descentralización regional y local, etc.
- Exige la equidad de género como enfoque horizontal en todos los sectores, y considera a las mujeres como población prioritaria.
- Prioriza el desarrollo integral de los pueblos indígenas y de las minorías étnicas, así como de los pueblos sin estado.
- Establece su prioridad geográfica en Centroamérica, Caribe y América del Sur, sin olvidar su presencia en África y Asia.
- Hace hincapié en la responsabilidad compartida en la situación de las relaciones Norte-Sur, en la necesidad de un conocimiento global de la situación de los países empobrecidos y en el cuestionamiento de nuestro modelo de desarrollo, para lo cual incorpora como prioridad la educación para el desarrollo.

En tercer lugar, se concreta en una variedad notable de instrumentos, a saber: proyectos de cooperación al desarrollo, proyectos de desarrollo productivo y asistencia técnica, proyectos de acción humanitaria, proyectos de educación para el desarrollo, programas de personas cooperantes, becas para trabajar en instituciones de Naciones Unidas y el programa Juventud Vasca Cooperante.

Todo ello conforma una identidad madura y en crecimiento. No obstante, estas características no se han establecido de manera sistemática y planificada. Como consecuencia de ello, existen carencias, debilidades y amenazas que hacen necesario un plan director que promueva y sistematice la reflexión conjunta de los agentes de cooperación implicados:

- La cooperación impulsada por el Gobierno Vasco, pese a ser una política consolidada, debe sostener sus actuaciones sobre una fundamentación teórica sólida que complemente la voluntad política de colaborar con el desarrollo de los pueblos y personas empobrecidas.
- Debe situarse ante los retos y acuerdos internacionales actuales en lo referente a políticas de desarrollo y cooperación, definiendo un marco de referencia sólido para sus actuaciones, con objetivos, prioridades, estrategias claras y coherentes, con la participación del conjunto de los agentes sociales.
- Los instrumentos de cooperación, que destacan por su estabilidad y variedad, deben ser repensados y se deben buscar nuevas formas que se adecuen al marco de referencia propuesto y que faciliten la consecución de los objetivos planteados.
- Es necesario definir los agentes que participan en la política de cooperación impulsada por el Gobierno Vasco, favoreciendo el fortalecimiento de aquellos considerados prioritarios.

- Después de un incremento exponencial de los fondos destinados a cooperación para el desarrollo en las últimas dos décadas, que son la muestra de una voluntad decidida en la lucha contra la pobreza en el ámbito internacional, es necesario ahondar en este esfuerzo para alcanzar el compromiso del 0,7% en el menor espacio temporal posible.

En este sentido, la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco a partir del presente plan director, pretende fortalecer las debilidades señaladas, estableciendo un marco general de actuación sólido y coherente:

- Primero, en lo referente a la fundamentación teórica de la política de cooperación, ésta va más allá de la libre voluntad del pueblo vasco de luchar contra la pobreza y las desigualdades. La política de cooperación del Gobierno Vasco se basa en el concepto de *ciudadanía universal* desde un *enfoque de derechos*.

La ciudadanía universal sintetiza la aspiración de entender a cada persona y pueblo como un sujeto de derechos individuales y colectivos, inalienables e interdependientes. Ningún ser humano podrá ser excluido del disfrute de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, independientemente de razones étnicas, religiosas, sociales, culturales o de género. Nuestra cooperación no es solamente fruto de la voluntad, sino que es una obligación con el conjunto de ciudadanos y ciudadanas de este planeta.

El concepto de ciudadanía universal, por un lado, hace hincapié en que el conjunto del marco jurídico de los derechos de primera, segunda y tercera generación, deben ser el pilar fundamental de cualquier estrategia política. Cualquier ciudadana y ciudadano del mundo, y por lo tanto sujeto de derechos reconocidos internacionalmente, debe poder disfrutar de sus derechos y contar con los instrumentos y mecanismos para obtenerlos, por encima de otras consideraciones, independientemente de su procedencia o condición.

Por otro lado, y como consecuencia de lo anterior, la ciudadanía universal implicaría la creación de un marco legal internacional de garantía de aplicación y exigibilidad de

dichos derechos. En el actual contexto de globalización, la mayor interdependencia y acercamiento entre personas, agentes, comunidades y países; la creciente marginación y generación de desigualdades, así como la creciente importancia de la toma de decisiones y capacidad de incidencia del ámbito supranacional, hacen más necesario, y también más viable, la plasmación práctica de dicho objetivo. El término de ciudadanía ya no se circunscribe al estado-nación, sino que la comunidad internacional en su conjunto debe crear, en los diferentes ámbitos geopolíticos, las estructuras y mecanismos de aplicación, garantía de cumplimiento y exigibilidad de derechos, que posibiliten unos niveles de vida dignos y justos.

En este punto es en donde se enmarca la cooperación para el desarrollo impulsada por el Gobierno Vasco, una política que persigue, desde el concepto de ciudadanía universal, establecer alternativas de desarrollo para los sectores de mayor vulnerabilidad y pobreza, activándoles socialmente como sujetos de derechos, así como establecer los mecanismos para que el disfrute de estos derechos sea efectivo.

- Segundo, en lo referente al marco de referencia coherente e integral, la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco no es ajena al debate actual sobre su pertinencia, que ya apuntábamos anteriormente. Nuestra cooperación, fundamentada en un enfoque de derechos universales, no antepondrá objetivos geoestratégicos o comerciales a los objetivos de lucha contra la pobreza, ni utilizará los fondos de cooperación como contrapartida a otro tipo de intereses.

Tampoco será una cooperación cortoplacista que mitigue los efectos de las políticas neoliberales y los conflictos derivados de éstas, sino que será una cooperación de construcción de alternativas, una cooperación estructural que pretende llegar a la raíz del problema, mediante estrategias a largo plazo. El marco de referencia es el desarrollo humano sostenible, y, dentro de éste, el objetivo fundamental será la lucha contra la pobreza fortaleciendo los procesos endógenos y las capacidades en el Norte y en el Sur, priorizando lo local en su interrelación con lo estatal y lo internacional.

Se establecerá un marco teórico que aprehenda todas las dimensiones del concepto de pobreza tal y como se entiende dentro de este plan, y se establecerán unas

prioridades geográficas en función del principio de selectividad, para favorecer las sinergias y la coordinación de las dinámicas emprendidas.

Dentro de este marco teórico, los acuerdos internacionales como los Objetivos del Milenio establecidos en 2000, el Compromiso 20/20 de la Cumbre de Desarrollo Social en 1995, o los compromisos ambientales de Johannesburgo en 2002, deben ser tenidos en consideración y asumidos por el Gobierno Vasco como indicadores vinculantes. No obstante, estos objetivos son considerados insuficientes y parciales, y deben ser superados por compromisos que integren de manera decidida todas las variables que conforman los conceptos de desarrollo humano sostenible y pobreza.

- Tercero, en lo referente al marco de instrumentos propuesto, se analizarán los diferentes programas que existen actualmente, para proponer instrumentos que se adecuen al tipo de cooperación estructural y a largo plazo propuesto, dentro de las posibilidades administrativas actuales.
- Cuarto, en lo referente a los agentes de cooperación, se definirá los agentes prioritarios para el Gobierno Vasco, partiendo de la riqueza y diversidad actual, estableciendo espacios de actividades de coordinación y encuentro que refuercen la incidencia de nuestra cooperación.
- Por último, se establecerá un marco presupuestario que amplíe las posibilidades de trabajo y las capacidades de los agentes para llevar a cabo los nuevos instrumentos de cooperación.

El Plan Director presente se basa en la necesidad de fortalecer las debilidades señaladas y caminar en función de los objetivos planteados, estableciendo actividades e indicadores dentro de 6 grandes líneas directrices:

1. Directriz I: Promover una cooperación estructural de calidad
2. Directriz II: Definir un marco de referencia coherente e integral para el conjunto de las acciones de cooperación para el desarrollo.

3. Directriz III: Potenciar el impacto geográfico y la coordinación de las acciones de cooperación emprendidas.
4. Directriz IV: Definir los agentes de cooperación.
5. Directriz V: Fortalecer un marco integrado y coherente de instrumentos de cooperación.
6. Directriz VI: Aumentar los fondos públicos destinados por el Gobierno Vasco a la cooperación para el Desarrollo.

La pertinencia, fundamentación teórica, actividades que se van a desarrollar e indicadores concretos de dichas directrices se establecen en los siete módulos en los que está dividido el documento.

El primer módulo, referido a las Directrices I y II, corresponde al Marco de Referencia, conformado por los principios básicos, el objetivo específico de las acciones de cooperación, y las líneas sectoriales y horizontales que conforman dicho objetivo:

- Los principios definen el marco básico y la metodología de trabajo de todas las acciones de cooperación, conformando un estilo propio de la cooperación vasca.
- El objetivo específico pretende establecer un consenso sobre las metas que se quieren y se pueden alcanzar, y convertirse en el epicentro de toda la política de cooperación.
- Dicho objetivo se persigue a través del establecimiento de líneas sectoriales que lo aprehendan, complementadas por una serie de líneas horizontales o transversales que refuercen la visión del desarrollo fundamentada en la potenciación de las capacidades y de los procesos de empoderamiento de los sectores más vulnerables.

Las prioridades geográficas, referidas a la Directriz III, conforman el segundo módulo. Una vez que contamos con un objetivo claro y un marco teórico sólido debemos intentar

su aplicación y adaptación a contextos propicios, estableciendo sistemas de racionalización en la selección de países y zonas geográficas para equilibrar las dinámicas existentes en la cooperación vasca con un esfuerzo por concentrar su impacto.

El tercer módulo, referida a la Directriz IV, será el de los agentes de cooperación que pongan en marcha todas las acciones de desarrollo y establecerá los requisitos necesarios para poder hacerlo.

El cuarto módulo, referida a la Directriz V, es el de los diferentes instrumentos de la cooperación vasca. Partiendo de lo existente, intentaremos establecer nuevas herramientas y nuevos criterios en los ya conocidos, para adaptarlos al marco teórico del Plan Estratégico.

El quinto módulo es el Resumen de Directrices y Acciones de Cooperación, será la plasmación de todos los objetivos establecidos en el Plan, sobre la base de indicadores concretos y evaluables.

El sexto módulo, relacionado con la Directriz VI, hace referencia al presupuesto indicativo para el período de vigencia del Plan Director.

## MÓDULO I: MARCO DE REFERENCIA



### 1. PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA COOPERACIÓN IMPULSADA POR EL GOBIERNO VASCO

El marco teórico que expondremos en los apartados siguientes, que consta de un objetivo específico, cinco líneas sectoriales y cuatro enfoques transversales, se inspira en una serie de principios que ordenan el modelo de cooperación para el desarrollo que ha de informar el conjunto de acciones e instrumentos. Se definen como criterios de valor que sirven para definir políticas, regir la toma de decisiones, seleccionar instrumentos y concretar actuaciones.

#### 1.1.- Principio de Solidaridad

En el marco de un enfoque de derechos, el objetivo de toda acción impulsada en el marco del presente plan director será el de promover alternativas de desarrollo;

favorecer la participación popular y la organización en el ámbito local, nacional e internacional, creando espacios de encuentro y redes entre agentes del Norte y del Sur; crear conciencia crítica sobre el desarrollo, para incidir en la lucha contra la pobreza. Todo interés geopolítico o comercial no tiene cabida en la política de cooperación para el desarrollo.

## **1.2.- Principio de Asociación**

La cooperación se entiende como la asociación de diferentes agentes que pretenden un objetivo común en situación de igualdad.

El objetivo de lucha contra la pobreza no sólo incumbe a las personas que se encuentran en esa situación, sino que está estrechamente relacionado con las estructuras económicas, sociales y políticas mundiales. El conjunto de agentes involucrados en el Sur y en el Norte, desde su responsabilidad y capacidades, deben plantear estrategias y procesos desde el intercambio solidario, fortaleciendo el conocimiento y la formación mutua, sin dependencias jerárquicas.

Las características específicas de la cooperación tal y como es generalmente entendida dificultan basar las actuaciones en este principio de asociación: las entidades donantes, que gestionan directamente los recursos económicos y cooperan de manera voluntaria y no vinculante; las entidades de cooperación en el Norte, que tienen la facultad de elegir con qué agentes colaborar en el Sur y a dónde destinar los recursos; los agentes del Sur que, si son una entidad intermediaria de la acción determinada, pueden establecer condiciones sobre los participantes últimos. Estas diferencias de poder pueden crear tensiones dialécticas y relaciones no horizontales entre las partes.

Sólo desde la asunción un enfoque de derechos de la ciudadanía universal se pueden establecer verdaderas relaciones marcadas por la igualdad. Si la cooperación es una política obligatoria, vinculante y necesaria, se deben establecer los mecanismos y los espacios de encuentro para que las diferentes necesidades y métodos de actuación dialoguen en un interés común. Si bien esta situación no es perfectamente solucionable en muchas ocasiones, sí se tiene que garantizar al menos transparencia en los métodos,

requisitos, responsabilidades y capacidades de cada agente, así como la creación de espacios donde el conjunto de entidades puedan apropiarse de objetivos comunes.

### **1.3.- Principio de Acompañamiento a Procesos Endógenos**

La cooperación debe acompañar procesos que tienen lugar y origen en cada sociedad, dentro del marco de los derechos humanos individuales y colectivos, buscando el fortalecimiento de las capacidades locales y su enriquecimiento desde una perspectiva que conecta lo local con lo global.

Es necesario evitar el dirigismo o la sustitución de los agentes legítimos. La cooperación no crea procesos, sino que los acompaña. Es por ello que la participación se convierte en condición necesaria de actuación, ya que sólo los procesos surgidos endógenamente son apropiados por los sujetos de los mismos. Pero también es la participación un objetivo en sí mismo, ya que sólo a través de ésta es posible crear conciencia crítica y establecer alternativas de desarrollo.

La cooperación es, por un lado, un complemento en los ámbitos estratégicos, técnicos, administrativos o financieros, y por otro, un espacio de encuentro e intercambio que posibilita la creación o consolidación de redes y alianzas estratégicas locales, nacionales o internacionales.

Este intercambio mutuo debe superar el enfoque básico de cooperar únicamente para satisfacer necesidades. El enfoque que se pretende en este plan pretende incidir en el fortalecimiento de las capacidades locales, en el apoyo a las propias respuestas ante los problemas de pobreza y desigualdad. Una cooperación para empoderar, una cooperación para participar.

### **1.4.- Principio de Actuación Estructural a Largo Plazo**

Los procesos endógenos de participación, organización y fortalecimiento de las capacidades locales son objetivos de carácter estructural y progresivo, donde los resultados se obtienen a medio y largo plazo.

La cooperación debe por tanto acompañar dichos procesos de una forma sostenida en el tiempo, creando sinergias con otras entidades, conformando *alianzas estratégicas* y relaciones estables con la población participante, sus organizaciones y agentes. Estas alianzas dan lugar a *planes de trabajo comunes* que superan las acciones puntuales por estrategias progresivas, que establecen prioridades y procesos continuos de fortalecimiento de las capacidades.

Cada agente, por su parte, debería incluir alianzas, prioridades y objetivos en planes estratégicos que den solidez y carácter estructural a sus acciones, lo cual facilita la generación de las alianzas estratégicas más allá de la coyuntura.

El *apoyo a un proceso*, frente a la *financiación de un proyecto*, es lo que vincula a la cooperación con el desarrollo estructural.

Los procesos endógenos de desarrollo y de empoderamiento, el protagonismo de las personas beneficiarias en ellos y el fortalecimiento de la participación son objetivos de carácter estructural y progresivo. Por ello, una cooperación que pretenda acompañar dichos procesos, necesita hacerlo de una forma sostenida en el tiempo, creando alianzas estratégicas y relaciones estables con la población beneficiaria, sus organizaciones y los agentes locales.

### **1.5.- Principio de Integralidad**

El desarrollo humano sostenible, como ya hemos analizado, y la pobreza, como veremos en el apartado siguiente, son conceptos multidimensionales que requieren estrategias complementarias sobre diferentes sectores de actuación.

La estrategia de cooperación del Gobierno Vasco responde a este carácter multidimensional. Su objetivo de lucha contra la pobreza comprende la actuación en defensa de las necesidades sociales prioritarias (dimensión social), los procesos de economía popular (dimensión económica), las estrategias de poder local y de derechos humanos (dimensión política) y la actuación en defensa de la diversidad cultural

(dimensión cultural). Por otro lado, cualquier actuación debe incorporar las líneas transversales de: fortalecimiento de las capacidades locales y los procesos de participación y organización; equidad de género; derechos humanos y sostenibilidad ecológica.

### **1.6.- Principio de Coordinación**

Este principio se define como la ampliación del impacto – o mejora de la calidad del mismo- a través de la actuación coordinada de distintos agentes que persiguen un mismo objetivo o que en su complementariedad consiguen resultados que sobrepasan la suma de las iniciativas por separado.

La coordinación entre los agentes de cooperación es un elemento clave en cooperación para el desarrollo. Dado el carácter limitado de los recursos, es necesario crear sinergias, conjugar diferentes procesos y sumar esfuerzos para aumentar el impacto de las acciones. Por otro lado, si como hemos señalado, el objeto último es cambiar las estructuras que actualmente impiden el desarrollo y suman a un porcentaje de la población mundial en la pobreza, es necesario la creación de alianzas y planes coordinados entre agentes el Norte y del Sur.

Como resultado de la coordinación obtendremos, como mínimo, una mayor información que evite el solapamiento de iniciativas y que, en el mejor de los casos, provoque la participación, promueva alianzas, consorcios o planes conjuntos de actuación en espacios que trasciendan al de cada agente.

### **1.7.- Principio de Corresponsabilidad**

Ya se ha dicho que el desarrollo no es sólo un problema de los países del Sur, sino que resulta la *cuestión fundamental* en las relaciones internacionales, pues la situación de empobrecimiento de unos países es fruto, en buena medida, del modelo de desarrollo que los otros han (hemos) exportado al conjunto del planeta.

De ahí que todos los agentes de cooperación del Norte tengan que integrar necesariamente en sus estrategias acciones complementarias conducentes a llamar la atención sobre este punto, y ello tanto en el propio Norte como en el Sur. Acercar la voz del mundo empobrecido a las instituciones del Norte es labor de los agentes de cooperación, como también lo es servir como instrumento de interlocución ante su propia población y tratar de incidir en las políticas que desde el Norte se impulsan, obligando a que el desarrollo sea transversal en todas ellas.

Es obligado recordar, pues, que la educación para el desarrollo, con sus tres ámbitos de actuación —sensibilización, formación e investigación—, se muestra como uno de los instrumentos más sólidos y estructurales de cambio crítico del modelo de sociedad actual.

Por último, es preciso otorgar al *codesarrollo* la importancia que, dada la fuerza del fenómeno migratorio, realmente tiene. La asunción por parte de las personas que han decidido vivir en nuestro país de la corresponsabilidad del desarrollo de sus comunidades de origen resulta, además de un espacio privilegiado para la interculturalidad y el avance en el respeto profundo hacia la diferencia, un potente instrumento de cooperación.

#### **Análisis Comparado de modelos de cooperación**

| <b>Características de la cooperación clásica</b>             | <b>Principios de una cooperación estructural</b>                               |
|--|--|
| Destinada fundamentalmente a satisfacer necesidades.         | Principio de asociación, horizontal, fortalecedora de las capacidades locales. |
| Apoyo a acciones puntuales por medio de proyectos            | Principio de acompañamiento a procesos endógenos                               |
| Apoyos coyunturales con una visión escasamente planificadora | Principio de cooperación transformadora a largo plazo                          |
| Selección de prioridades sectoriales económicas y sociales.  | Principio de concepción integral del desarrollo                                |
| Dinámicas individuales por cada entidad cooperante           | Principio de Coordinación  |

Estos principios informan todas las acciones de cooperación impulsadas por el Gobierno vasco, que van dirigidas al objetivo específico que a continuación presentamos.

## **2. OBJETIVO DE LA COOPERACIÓN IMPULSADA POR EL GOBIERNO VASCO: LUCHA CONTRA LA POBREZA FORTALECIENDO LOS PROCESOS ENDÓGENOS Y LAS CAPACIDADES EN EL SUR Y EN EL NORTE, INCIDIENDO PRIORITARIAMENTE EN LO LOCAL EN SU INTERRELACIÓN CON LO ESTATAL E INTERNACIONAL**

Todas las acciones impulsadas por el Gobierno Vasco deberán estar encaminadas al objetivo señalado. Este objetivo determina un concepto clave – pobreza – sobre el que se centrarán los análisis, estrategias y metas, estrechamente vinculado a la teoría del desarrollo humano sostenible; establece una forma, un estilo de cooperación estructural, basado no en actuaciones puntuales o en la suplantación o generación de procesos integrales de lucha contra la pobreza, sino en su acompañamiento y fortalecimiento autónomo; y marca un ámbito prioritario – lo local- donde afianzar esos procesos integrales de forma participativa y coordinada, de manera que los agentes sociales e instituciones populares aumenten su capacidad de incidencia en los ámbitos estatal e internacional. Por que, recordemos, cualquier política de desarrollo, como hemos señalado previamente, debe transformar las estructuras económicas, políticas y sociales que provocan desigualdad y pobreza, y estas estructuras tienen carácter global. Actuaremos prioritariamente sobre lo local, pero también sobre lo estatal e internacional, pensando siempre en su conjunto. Los problemas responden a modelos, estructuras, que atañen al Norte y al Sur, y las respuestas a esos problemas también.

El Gobierno Vasco centra su política de cooperación para el desarrollo en este objetivo por dos razones fundamentalmente:

- Las personas en situación de pobreza sufren de manera sistemática la conculcación y la falta de vigencia de sus derechos individuales y colectivos, imposibilitando el desarrollo de sus capacidades, opciones y libertades. Una cooperación basada en la ciudadanía universal, debe hacer una apuesta decidida por los sectores más vulnerables de la población. Esta apuesta no es una apuesta asistencial, sino que se basa en la creencia en sus propias capacidades para generar procesos, establecer estrategias e incidir en el desarrollo global. La cooperación debe servir para que los sectores populares reclamen y alcancen un

papel relevante y fundamental en el panorama internacional. En este sentido, la pobreza tiene cada vez más rostro de mujer, y serán las mujeres los sujetos fundamentales de las acciones y procesos que se acompañen.

- La pobreza es un concepto amplio, que integra diferentes dimensiones, social, económica, política, cultural, ambiental, psicológica, de género, y está estrecha y directamente vinculado con el modelo de desarrollo vigente. La lucha contra la pobreza supone por tanto una lucha por la transformación de las estructuras que impiden el desarrollo, que provocan la pobreza. La riqueza del Norte, de los nortes, es producto de la pobreza del Sur, de los sures, y la pobreza del Sur depende históricamente de los modelos, políticas y agentes que sostienen la riqueza del Norte. La lucha contra la pobreza no es la búsqueda de una solución a un problema específico del desarrollo, a una consecuencia colateral del mismo, sino que supone replantear el modelo mismo de desarrollo, lo que implica tanto al Norte como al Sur.

| REGIÓN                          | Umbral de pobreza regional medio (dólares PPA) de 1993 al día | Parte de la población que vive con menos de un tercio del consumo nacional medio para 1993 (porcentaje) |      |      |      |      |
|---------------------------------|---|---|------|------|------|------|
|                                 |   | 1987  | 1990 | 1993 | 1996 | 1998 |
| África al sur del Sahara        | 1,3   | 51,1  | 52,1 | 54,0 | 52,8 | 50,5 |
| América Latina y el Caribe      | 3,3   | 50,2  | 51,5 | 51,1 | 52,0 | 51,4 |
| Asia meridional                 | 1,1   | 45,2  | 44,2 | 42,5 | 42,5 | 40,2 |
| Asia Oriental y el Pacífico     | 1,3   | 33,0  | 33,7 | 29,8 | 19,0 | 19,6 |
| Con exclusión de China          | 1,9   | 45,1  | 38,7 | 30,8 | 23,2 | 24,6 |
| Europa y Asia central           | 2,7   | 7,5   | 16,2 | 25,3 | 26,1 | 25,6 |
| Oriente Medio y Norte de África | 1,8   | 18,9  | 14,5 | 13,6 | 11,4 | 10,8 |
| Total:                          | 1,6   | 36,3  | 37,4 | 36,7 | 32,8 | 32,1 |
| Con exclusión de China          | 1,8   | 39,3  | 39,5 | 39,3 | 38,1 | 37,0 |

Fuente: Chen y Ravallion, 2000

En el siguiente apartado definiremos el concepto básico del plan director – pobreza- que tiene acepciones muy diferentes según desde qué marco teórico se parta. Las estrategias que surjan a partir de este plan responden al término *pobreza de capacidades*, que tiene unas implicaciones políticas más exigentes e integrales que el concepto absoluto de pobreza material.

### **2.1.- El concepto de pobreza: *La pobreza de capacidades***

La determinación de proponer la erradicación de la pobreza como la prioridad de la cooperación al desarrollo constituye el requisito necesario, pero no suficiente, para el diseño de la estrategia. Aun cuando parece que existe un consenso básico sobre lo que supone la pobreza, a la hora de definir el concepto y de precisar su alcance se dan posiciones muy divergentes. De hecho, actualmente hay un debate al respecto y existen diversos niveles de comprensión, que responden a diferentes enfoques teóricos y exigencias éticas de lo que define la pobreza.

No hay una definición única de la pobreza, ya que ésta depende del contexto social y económico y de las características y objetivos en torno a los que se organiza la sociedad. El concepto de pobreza lo define, de manera más o menos explícita, cada sociedad de acuerdo con sus convenciones y valores. Pero, dentro de esa variedad de contenidos, existe un núcleo común a todos ellos: la pobreza siempre hace referencia a determinadas privaciones o carencias que padecen las personas, cuya existencia se considera pone en peligro la dignidad de éstas.

Según cuál sea la mayor o menor exigencia de las privaciones que se establezcan en cada momento y lugar, variará el concepto de pobreza e, igualmente los contenidos y características de las políticas y estrategias de acción diferirán. Por ello es importante precisar el concepto de pobreza, más aún es un requisito imprescindible para confeccionar un Plan Director que asume la lucha contra la pobreza como eje de su acción. La definición que se adopte determina, pues, al alcance de las dimensiones que comprende, los agentes implicados en la lucha contra ella y la forma determinada de abordar las estrategias de afrontamiento.

La concepción dominante en el siglo XX, que básicamente se mantiene hoy, se ha basado en un concepto absoluto de pobreza, que utiliza como referencia para determinar las privaciones que la componen, la mera sobrevivencia biológica. Para establecer ese límite, se han elaborado los denominados umbrales de pobreza, que permiten establecer cuándo una persona se encuentra en la pobreza.

El umbral de pobreza constituye, pues, la piedra fundamental de la estrategia de lucha contra la pobreza y permite diferenciar las distintas propuestas. Dentro de la visión dominante, seguida por las instituciones multilaterales hegemónicas, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, y por muchas agencias de cooperación internacionales, el umbral se define en base a dos criterios: la renta o ingreso que perciben las personas y las necesidades básicas satisfechas o insatisfechas de las mismas.

Según el criterio de la renta, el umbral se determina en función del ingreso o renta necesario para poder sobrevivir una persona o familia. Esta perspectiva establece una relación directa, suficiente y necesaria, entre pobreza y dimensión económica, de manera que el conjunto de las acciones e instrumentos de desarrollo y cooperación deben encaminarse a desarrollar el tejido productivo, las infraestructuras y la generación de empleo.

Esta concepción, marcada por las teorías desarrollistas que asemejan desarrollo a crecimiento económico, lleva implícita una visión estática de la pobreza, que se traduce en un inmovilismo de cuáles son las exigencias para la vida digna más allá de la supervivencia biológica y en un desconocimiento de la importancia de la participación activa de los y las pobres en la mejora de sus condiciones.

Las limitaciones de este enfoque se ponen de manifiesto en los indicadores que utiliza para medir la pobreza a nivel internacional. El Banco Mundial propone un doble umbral, *pobreza y extrema pobreza*, establecidos en el consumo o ingreso ordinario menor a 2 dólares y 1 dólar (PPA) diarios por persona respectivamente. Sin embargo, estas estimaciones, según reconoce el propio Banco, sirven únicamente como indicadores de progreso mundial, no tanto como elementos de análisis sobre los progresos de cada país ni como orientadores de las políticas nacionales o locales. Pero lo cierto es que los compromisos de erradicación de la pobreza mundial fijados en la

Cumbre del Milenio del año 2000 siguen teniendo como única referencia el umbral de la pobreza absoluta.

**PERSONAS QUE VIVEN CON MENOS DE US \$1 AL DÍA (millones)**

| REGIÓN                          | 1981  | 1984  | 1987  | 1990  | 1993  | 1996  | 1999  | 2001  |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Asia Oriental y el Pacífico     | 167   | 558   | 424   | 472   | 416   | 287   | 282   | 284   |
| China                           | 606   | 421   | 308   | 377   | 336   | 212   | 224   | 212   |
| Europa y Asia central           | 1     | 1     | 2     | 2     | 17    | 20    | 30    | 18    |
| América Latina y Caribe         | 36    | 46    | 45    | 49    | 52    | 52    | 54    | 50    |
| Oriente Medio y Norte de África | 9     | 8     | 7     | 6     | 4     | 5     | 8     | 7     |
| Asia Meridional                 | 475   | 460   | 473   | 462   | 476   | 441   | 453   | 428   |
| África al sur del Sahara        | 164   | 198   | 219   | 227   | 241   | 269   | 292   | 314   |
| Total:                          | 1.451 | 1.272 | 1.169 | 1.219 | 1.206 | 1.075 | 1.117 | 1.101 |
| Con exclusión de China:         | 845   | 850   | 861   | 841   | 870   | 863   | 894   | 888   |

**PROPORCIÓN DE PERSONAS QUE VIVEN CON MENOS DE US \$2 AL DÍA (%)**

| REGIÓN                          | 1981 | 1984 | 1987 | 1990 | 1993 | 1996 | 1999 | 2001 |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Asia Oriental y el Pacífico     | 83,4 | 76,3 | 67,4 | 69,9 | 64,8 | 53,3 | 50,3 | 47,6 |
| China                           | 86,3 | 78   | 67   | 72,6 | 68,1 | 53,4 | 50,1 | 46,7 |
| Europa y Asia central           | 1,9  | 2,0  | 1,7  | 12,3 | 16,6 | 20,6 | 23,5 | 19,7 |
| América Latina y Caribe         | 26,9 | 30,4 | 27,8 | 28,4 | 29,5 | 24,1 | 25,1 | 24,5 |
| Oriente Medio y Norte de África | 28,9 | 25,2 | 24,2 | 21,4 | 20,2 | 22,3 | 24,3 | 23,2 |
| Asia Meridional                 | 89,1 | 87,2 | 86,7 | 85,5 | 84,5 | 81,2 | 77,7 | 76,9 |
| África al sur del Sahara        | 73,3 | 76,1 | 76,1 | 75   | 74,3 | 74,8 | 75,7 | 76,3 |
| Total:                          | 65,9 | 63,4 | 59,8 | 61,6 | 60,1 | 55,3 | 54,2 | 52,8 |
| Con exclusión de China:         | 58,3 | 58   | 57,2 | 57,6 | 57,2 | 56   | 55,6 | 54,8 |

Desde este enfoque, se ha avanzado en una definición más exigente de los umbrales de pobreza realizada por cada país, de manera que sean un reflejo real de su situación y características, sin depender de comparaciones internacionales. Estos umbrales se conocen como *líneas de pobreza nacionales* y se fijan de acuerdo al costo de una

determinada cesta básica de productos más un coeficiente de necesidades no alimentarias, que tiene en cuenta las especificidades nacionales. Aunque estos umbrales resultan más exigentes que el establecido internacionalmente, también esconden diferencias notables entre diferentes sectores situados bajo la línea de la pobreza.

El segundo criterio para determinar el umbral de la pobreza son las necesidades básicas. De acuerdo con él, la *pobreza de necesidades básicas* se definiría como la privación de los medios materiales necesarios para satisfacer las necesidades humanas básicas y su umbral de pobreza debe precisar cuáles y con qué intensidad deben tenerse en cuenta.

En principio, el enfoque de las necesidades básicas amplía el concepto de pobreza como mera subsistencia biológica, al introducir las otras exigencias mínimas requeridas por las comunidades locales para que las personas sean consideradas como miembros de las mismas, y no sólo desde las exigencias familiares o individuales de sobrevivencia y eficiencia. Pero la realidad es que, al igual que con el criterio de la renta, la determinación del umbral se ha hecho en función de niveles de exigencia muy elementales.

Por otra parte, se presenta una gran dificultad a la hora de ofrecer criterios aceptables para la elección y la definición de los rubros que deban incluirse, así como de los indicadores que las reflejen adecuadamente.

La pobreza de necesidades básicas no choca contra la pobreza de ingreso, sino que la complementa, pues hace referencia a la necesidad de alcanzar, además de un nivel de ingresos determinados, un nivel de satisfacción de necesidades básicas como educación, salud, vivienda o agua y saneamiento.

Si bien estas dos referencias señaladas han constituido las bases de las estrategias de lucha contra la pobreza, siempre se ha dado paralelamente una corriente crítica que proponía la ampliación del concepto de pobreza a dimensiones sociales y a una mayor exigencia normativa de los mínimos para lo que debe considerarse una vida digna. Progresivamente se fueron introduciendo nuevos indicadores de pobreza que incluían aspectos olvidados por la pobreza de ingreso y de necesidades básicas.

En el caso de los países del Norte, la evolución del concepto de pobreza ha seguido un proceso muy distinto que en los países en desarrollo. En ellos se ha avanzado hacia fijar *umbrales de pobreza relativos*, que fijan la situación de pobreza a partir de un determinado porcentaje de la renta percibida por una persona sobre el promedio de ingreso per cápita, entendiendo que por debajo de dicho porcentaje, las diferencias son tan relevantes con el resto que, aunque esa persona pueda sobrevivir biológicamente, encontrará serias dificultades para su inserción en la sociedad. Sin embargo, para los países empobrecidos sigue perdurando una visión de umbral absoluto.

El cambio más significativo que se ha producido recientemente en la visión de la pobreza es el proveniente del enfoque del desarrollo humano, impulsado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Desde la última década del siglo pasado, el PNUD ha venido trabajando en el enfoque del desarrollo humano, que ha encontrado en los *Informe de Desarrollo Humano*, editados anualmente, su órgano de difusión. La aparición del concepto de desarrollo humano y sostenible, como ya analizamos previamente, coloca al ser humano en el centro del desarrollo, como su sujeto y destinatario central. Ya no se iguala desarrollo y crecimiento económico, sino que el desarrollo lo conforman el conjunto de variables y dimensiones que fortalecen las capacidades, libertades y opciones de las personas. Partiendo de centrar el desarrollo en el aumento de las capacidades humanas en lugar de hacerlo en el incremento de los recursos, lógicamente el concepto de pobreza adquiere una nueva dimensión: la ausencia de las capacidades básicas y de las oportunidades necesarias para que las personas puedan tener un nivel de vida digno.

El PNUD estableció, en el *Informe de Desarrollo Humano de 1997*, un *índice de pobreza humana* para hacer mensurable y práctico el nuevo concepto de pobreza, pero lo hizo con notables simplificaciones. Este índice complementa la información obtenida de los indicadores de ingreso, pero ofrece una visión todavía muy parcial del conjunto de dimensiones que integran la pobreza según las capacidades.

La acepción de pobreza de la que parte este Plan Estratégico se inserta en esta nueva visión de la *pobreza de capacidades* o pobreza multidimensional, término acuñado por el premio Nobel, Amartya Sen.

La *pobreza de capacidades* es una definición integral, que no sólo contiene un mayor número de dimensiones de la condición humana, sino que plantea un mayor nivel de exigencia de su cumplimiento. Por otra parte, considera fundamental que en el proceso de superación de la pobreza se de desde el inicio la participación activa de las personas. En consecuencia, no se limita a intervenir de manera focalizada en un determinado sector o grupo, sino que es necesario analizar los procesos que crean resistencias a la creación de capacidades y oportunidades, sean éstas económicas, sociales, políticas, culturales o psicológicas, e involucra a toda la sociedad local, nacional o internacional, no únicamente a las propias personas en situación de pobreza.

En resumen, incorpora elementos novedosos y diferenciales respecto a las acepciones anteriores:

- La prioridad de la lucha contra la pobreza no es la mera satisfacción de una serie de privaciones materiales, sino la creación de las condiciones para que las personas puedan decidir sobre su vida, mejorando las oportunidades de conseguir el mejor bienestar posible, entendido éste desde una concepción integral de la persona. El objetivo es conseguir que toda persona tenga la capacidad real de afrontar su futuro.
- La pobreza se entiende de manera integral, hace referencia al conjunto de privaciones que padece el ser humano, cualquiera que sean éstas: de índole personal (materiales, físicas o intangibles) o social (participación, cultura u otras).
- La pobreza tiene una naturaleza dinámica que afecta al conjunto de la sociedad, tanto local como global. La pobreza no puede entenderse como un problema aislado que *está ahí* y que únicamente afecta a las personas empobrecidas, sino que guarda relación con procesos que involucran tanto al Norte como al Sur a escala planetaria, como a los diferentes nortes y sures que se dan dentro de los países empobrecidos. Por ello, en la estrategia de lucha contra la pobreza debe participar el conjunto de agentes locales, nacionales e internacionales, tanto

públicos como privados, analizando la responsabilidad de cada uno y su capacidad de incidir sobre la misma.

- Este concepto de pobreza está estrechamente relacionado con el de vulnerabilidad, que se define como “el nivel de riesgo que afronta una familia o individuo a perder la vida, sus bienes y propiedades y su sistema de sustento ante una posible catástrofe. Dicho nivel guarda también correspondencia con el grado de dificultad para recuperarse después de tal catástrofe”<sup>3</sup> La lucha contra la pobreza debe integrar el ofrecer un marco externo que atenúe los riesgos de caer en la pobreza; en otras palabras, debe conseguir una situación estable y capaz de responder ante las amenazas externas, bien procedan de la naturaleza o de desequilibrios económicos o sociales. Por tanto, la pobreza es un fenómeno no clasificable atemporalmente, sino dependiente del estudio de muchas variables y contextos cambiantes.
- Las personas no son un mero objeto de las políticas de lucha contra la pobreza, sino su sujeto principal. En toda estrategia de lucha contra la pobreza deben ser las personas en situación de vulnerabilidad quienes identifiquen, ejecuten y evalúen las líneas de acción emprendidas. Sólo cuando la estrategia incluye las acciones que promuevan la participación de los y las pobres y su empoderamiento será eficaz en remover las causas estructurales de su situación y con ello erradicar efectivamente la pobreza.
- Los procesos de empobrecimiento se dan en todo el conjunto social, no siendo exclusivos de las relaciones entre los sectores más ricos y los pobres. Es necesario prestar atención a los procesos menos visibles de relaciones de dependencia y exclusión en el interior de la población considerada pobre, lo que exige tener que actuar sobre los sectores más vulnerables.

En definitiva, este Plan parte de considerar la pobreza como la ausencia de capacidades y oportunidades que padecen las personas para poder llevar una vida digna y libre, al tiempo que intenta recoger el conjunto de dimensiones prioritarias que originan su creación, mantenimiento o agravación tanto global, nacional como localmente.

Estas dimensiones vienen recogidas en el marco de referencia del Plan Director, mediante seis líneas sectoriales y cuatro líneas transversales: la dimensión social de la pobreza (línea de necesidades sociales prioritarias), la dimensión económica (línea de economía popular), la dimensión política (línea de poder local y línea de derechos humanos) y la dimensión cultural (línea de identidad cultural). Estas estrategias se complementan con una dimensión de corresponsabilidad y coordinación entre acciones en el Norte y en el Sur (línea de educación para el desarrollo).

A su vez, estas estrategias sectoriales deben estar permanentemente informadas por estrategias transversales de actuación. La lucha por la equidad de género, la búsqueda de una aplicación y exigibilidad universal de los derechos humanos, la sostenibilidad ambiental y el fortalecimiento de las capacidades locales, de la participación y la organización social son objetivos inalienables de nuestra política de cooperación.

Todas estas dimensiones recogen el concepto de pobreza tal y como se enfrenta en la política de cooperación del Gobierno Vasco. Una definición de pobreza como fenómeno integral a los elementos constitutivos del ser humano, dinámico y directamente relacionado con el modelo de desarrollo vigente.

## **2.2.- Indicadores de la pobreza de capacidades**

La amplitud y complejidad del concepto propuesto de pobreza impiden que haya un indicador único que pueda medir ese conjunto de dimensiones, de manera especial si se quiere disponer de datos que sirvan para diseñar y evaluar las políticas. Sin embargo, aun reconociendo que resulta complicado medir aspectos como la participación, el empoderamiento, el grado de organización comunitaria, el cumplimiento de los derechos humanos o la equidad entre mujeres y hombres, ello no quiere decir que se deba abandonar tal empeño. Al contrario, la convicción de la necesidad de partir de ese concepto de pobreza basado en el desarrollo humano, si se quiere realmente erradicar su existencia, obliga a avanzar en esa dirección de búsqueda de nuevos indicadores.

Por ello, y pese a no poder contar con indicadores que respondan plenamente a los objetivos planteados, se proponen otros indicadores indirectos que pueden ayudar a

precisar los objetivos, formular políticas y proyectos, y evaluar los resultados de los esfuerzos en la lucha contra la pobreza. Estos indicadores de carácter general, más allá de los objetivos concretos que se establecen en el Plan, se agrupan en las siguientes categorías:

- *Indicadores convencionales de pobreza de ingreso.* Los indicadores provenientes de los umbrales de pobreza de ingreso definidos por las líneas de pobreza internacional y nacional ofrecen una información útil aunque insuficiente para el diseño de la estrategia y restrictiva en cuanto a su alcance. El hecho de que no puedan servir como base para la elaboración de políticas no quiere decir que no ofrezcan datos que pueden y deben integrarse, por cuanto revelan la amplitud y persistencia de formas agudas de pobreza.
- *Indicadores convencionales de pobreza de necesidades básicas.* Cabe hacer las mismas consideraciones que las hechas en el apartado anterior. Los indicadores existentes de necesidades básicas ofrecen información valiosa, aunque parcial, para el diseño de la estrategia. En todo caso, avanzan respecto a los de pobreza de ingreso y resultan más adecuados para reflejar otras dimensiones que no se plasman con los indicadores de renta. Dentro de este ámbito se encuentran los indicadores que recogen los *Informes de Desarrollo Humano* del PNUD en su apéndice estadístico (salud, educación, seguridad, tecnología, desempleo, energía, etc.). Igualmente, los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio presentan una base informativa interesante y valiosa sobre aspectos de la pobreza y debe tenerse en cuenta.
- *Indicadores de pobreza según género.* La consideración de la dimensión de género es básica a lo largo de todo el Plan, pero de manera especial hay que destacar la necesidad de disponer de indicadores que reflejen la especial incidencia de la pobreza en las mujeres. Lamentablemente, las bases informativas que se disponen presentan todavía fuertes carencias a este respecto, pero será preciso hacer un esfuerzo por incorporar toda la información que se pueda conseguir de las fuentes existentes o elaborando nueva información cuando se precise.

- *Indicadores geográficos o espaciales.* Los indicadores centrados en el estado-nación, bien sea de ingreso o renta per cápita, o de incidencia de pobreza (porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza) únicamente ofrecen datos en base al ingreso, siendo insensible para captar situaciones de regiones o colectivos que se encuentran en condiciones especialmente graves de pobreza. Por ello, más allá de los indicadores generales de un país de ingreso per cápita y de porcentaje de pobreza, se procurará llevar la cooperación a los sectores pobres y más vulnerables, que tengan estrategias endógenas de fortalecimiento de sus capacidades, aun cuando éstos se encuentren en países con índice de desarrollo humano medio o bajo, o con niveles de ingreso medio, en su nivel bajo. Dentro de este marco se trabajará prioritariamente con pueblos indígenas, mujeres, población de zonas urbanas periféricas, de zonas rurales deprimidas, refugiados y refugiadas, así como otros grupos vulnerables.
- *Indicadores sectoriales.* Un indicador del esfuerzo de lucha contra la pobreza suele ser los sectores elegidos como prioritarios. En este caso, todas las dimensiones del Plan, social, económica, participativa y cultural tienen una estrecha y directa relación con el objetivo específico, como desarrollamos en el marco teórico.
- *Indicador de trabajo directo con la población en situación de pobreza.* Como ya se ha señalado, más allá de incidir en los sectores que sufren la pobreza, es preciso que ellos y ellas sean los sujetos de sus propios procesos. En el objetivo específico se hace referencia al fortalecimiento de capacidades y procesos endógenos, y en la transversal de capacidades locales se hace hincapié en la participación como premisa y objetivo último, con lo cual toda acción está determinada por estos principios. Para cumplir con estos objetivos es necesario establecer un sistema de información que proporcione datos precisos sobre los instrumentos y mecanismos de participación puestos en práctica que incluyan, además de la mera cuantificación, aspectos cualitativos sobre su funcionamiento.

### **2.3.- Ámbito de actuación: lo local y lo global**

El objetivo de la política de cooperación impulsada por el Gobierno Vasco prioriza la actuación en el ámbito local, vinculando éste a los ámbitos estatal e internacional. Como señalamos, la estrategia de lucha contra la pobreza se fundamenta en un modelo de desarrollo determinado y tiene, por tanto, un carácter estructural y global. No obstante, las estrategias de afrontamiento deben combinar las actuaciones en todos los niveles, generando procesos populares sólidos que vayan tejiendo sus estrategias en las dimensiones que sean precisas. La cooperación debe acompañar estos procesos y facilitar su desarrollo autónomo en el ámbito que sea pertinente.

El marco de lo local, a través de un concepto de pobreza que aúna dimensiones económicas, sociales, políticas y culturales, es un ámbito idóneo para consolidar procesos de empoderamiento integral, a todos los niveles, que posibiliten una mayor concienciación, voluntad y capacidad de incidencia en los ámbitos estatal e internacional por parte de los sectores populares. Se trata de construir estrategias globales desde lo local y, como decimos, la cooperación no solamente fortalecerá dichos procesos en lo local, sino que los acompañará en su proyección supra – local.

Cada una de las líneas sectoriales que se establecen en el Plan Director marcará su propia capacidad de incidencia y acción en los diferentes ámbitos:

- La línea de Necesidades Sociales Prioritarias tendrá generalmente un ámbito ejecución básicamente local, aunque también estatal si hay coordinación con las autoridades públicas. No obstante, el componente necesario de incidencia e interlocución en este sector sobre los responsables de proveer los servicios sociales conduce también a los ámbitos estatal e incluso internacional.
- La línea de Economía Popular tiene una dimensión local, generando sinergias territoriales para producir ingresos que a su vez satisfagan necesidades locales. También es necesario vincular diferentes estrategias territoriales en el ámbito estatal para crear sinergias que asienten las estrategias basadas en los propios recursos y mercados.

- La línea de Poder Local hace referencia a la capacidad de generar procesos de participación democrática entre instituciones, movimientos sociales e instituciones locales, pero éstas deben crear sus propias redes estatales e internacionales de incidencia e interlocución.
- La Línea de Derechos Humanos sí que tiene, por las garantías de denuncia y exigibilidad, un ámbito de actuación marcadamente internacional y estatal. No obstante, estrategias de participación donde se facilite formación, sensibilización, apoyo a las organizaciones y capacidad de denuncia son la base de la estrategia global.
- La línea de Identidad Cultural tiene un ámbito que dependerá de la situación y el contexto de cada cultura.
- La línea de Educación para el Desarrollo tiene, por definición, un ámbito global, pero que debe ser cimentado con actuaciones y procesos desde lo local.

Explicamos a continuación este conjunto de líneas transversales y sectoriales que aprehenden el concepto de pobreza de capacidades.

### 3. LÍNEAS TRANSVERSALES

Las líneas transversales son variables de análisis que deben ser tenidas en cuenta en toda acción que se emprenda en el marco del presente plan. Más allá del tipo de área sectorial sobre el que se actúe, siempre deberán ser incorporadas desde el momento del análisis y diagnóstico hasta la evaluación de los objetivos obtenidos. Esta incorporación podrá ser diferente según el contexto, la situación y el tipo de acción, pero formará parte de un proceso estratégico a largo plazo en el que las líneas transversales se convierten en objetivos en sí mismos.

Se han considerado las siguientes líneas que, junto a las áreas sectoriales, complementan y dan sentido al concepto de pobreza esgrimido en el objetivo específico:

1. **Capacidades Locales, Participación y Organización:** Las acciones emprendidas buscarán no sólo la satisfacción de una necesidad concreta, sino la generación de capacidades en los sujetos sociales para su obtención autónoma. Por ello es fundamental partir de la participación de dichos sujetos y tener objetivos específicos de fomento de la participación, tanto en el proyecto como dentro de los procesos sociales en los que se enmarcan. Fortalecer y facilitar la organización posibilita nuestro objetivo de colocar al ser humano en el centro del desarrollo, acompañando sus propios procesos.
2. **Equidad de Género:** Todas las acciones de cooperación deberán partir de la diferente posición y situación que hombres y mujeres han ocupado y ocupan para luchar de manera decidida por la reducción de las desigualdades existentes.
3. **Derechos Humanos:** Todas las acciones de cooperación deberán partir de un enfoque de derechos y del concepto de ciudadanía universal, para actuar en defensa del conjunto de derechos humanos individuales y colectivos.
4. **Sostenibilidad Ecológica:** Las acciones de cooperación que se emprendan deberán respetar el medio ambiente, fomentar y defender hábitos, análisis y estrategias de desarrollo sostenibles ecológicamente.

Cada apartado explicativo de las líneas transversales se presenta con la siguiente estructura: en primer lugar se trata de fundamentar la pertinencia de cada línea para la consecución del objetivo específico; en segundo lugar, se establece el vínculo entre la cooperación y la línea en cuestión; finalmente, se enumeran las implicaciones que para las diferentes acciones de cooperación se extraen de cada una de las transversales.

### **3.1.- LÍNEA TRANSVERSAL: CAPACIDADES LOCALES, PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIÓN**

El objetivo último de la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco hace especial hincapié en el fortalecimiento de las capacidades de los agentes de desarrollo. Si pretendemos empoderar, facilitar que la población excluida sea sujeto de su propio desarrollo, es necesario plantear estrategias a largo plazo y acumulativas de aumento de las capacidades técnicas, formativas, estratégicas, participativas, de interlocución, o de coordinación a diferentes niveles.

Estas estrategias, que precisan de los recursos humanos y materiales más apropiados y adecuados, deben estar basadas en la participación de la población que se encuentra en situación de pobreza. No es posible el fortalecimiento de las capacidades locales sin participación activa de la sociedad.

Lo anterior se justifica desde la certeza de que toda acción de cooperación para el desarrollo que pretenda resultados sólidos en el aumento de las capacidades tendrá que darse en *climas* sociopolíticos participativos y comprometidos con la equidad y el bienestar, lo que es posible cuando la sociedad civil va adquiriendo el vigor necesario para sustentar unas instituciones democráticas capaces de dar respuestas a las demandas de la comunidad.

El desarrollo humano sostenible, a diferencia de las estrategias de mero crecimiento económico, otorga a la vertebración social una importancia decisiva, lo que implica que no puede darse en el seno de sociedades desestructuradas, no participativas y alejadas de las instituciones públicas. De esta manera, la visión holística del desarrollo y el impulso a

procesos generadores de sinergias entre los ámbitos económico, social, y político se toman condiciones necesarias para aspirar a que el esfuerzo de la cooperación revierta en activos de orden estructural, capaces, por tanto, de hacer frente a la pobreza y a la vulnerabilidad.

Decir que las desigualdades sociales inciden negativamente en las acciones de cooperación puede parecer una obviedad, pero resulta necesario para entender los perversos mecanismos que alimentan la pobreza: en primer lugar, porque son fuente de competencia entre sectores sociales y comunidades por acceder a bienes escasos; en segundo lugar, porque impiden la reunión de fuerzas, la complementariedad de actores, para emprender planes y estrategias de desarrollo sectoriales y de territorio; en tercer lugar, porque provocan el desinterés de la población hacia las instituciones y los asuntos públicos, hacia la participación política; y por último, porque los gobiernos elegidos en las urnas no encuentran en la escasa participación ciudadana el *suelo* de legitimidad que necesitan para una gobernanza con estabilidad.

Además, la ausencia de movimientos sociales fuertes y críticos, interlocutores de las instituciones, no facilita la posibilidad de orientar recursos para mejorar la vida de los sectores más vulnerables y establecer programas de medio plazo para combatir la pobreza, aún en el marco de políticas económicas restrictivas.

Un nudo de contradicciones queda representado en este déficit de sociedad fuerte. Por el contrario, su fortalecimiento tiene múltiples beneficios. Una sociedad estructurada, con mayor afiliación a asociaciones comunitarias, barriales, sectoriales, sindicales y políticas, puede resolver sus conflictos con métodos democráticos sistémicos. Una sociedad vertebrada está en mejores condiciones de concertar, a través de sus agentes, políticas económicas, sociales o culturales. Una sociedad civil participativa da mayor legitimidad a las instituciones públicas, desplegando una socialización de valores democráticos y en defensa de las leyes. Una sociedad civil con sentido crítico y activa puede ejercer presiones a los gobiernos y a los partidos políticos, y constituye la mejor garantía de una alternancia pacífica electoral, lo que, en el tiempo, es condición para la gobernabilidad y la estabilidad del sistema político democrático.

La cooperación para el desarrollo, en cualquiera de sus líneas de actuación debe integrar en sus objetivos últimos el fortalecimiento de la sociedad civil, la participación y la

organización como parte fundamental de su actuar. No puede ser de otro modo si lo que se pretende es superar el asistencialismo y el tutelaje en sus múltiples versiones, y, en su lugar, impulsar acciones favorables a un desarrollo endógeno y democrático, al fortalecimiento de estructuras sólidas que reduzcan la vulnerabilidad, lo que supone integrar la cooperación solidaria en estrategias que tengan como punto de partida las necesidades de las mayorías sociales y se propongan crear un fuerte capital humano y social.

### **3.1.1.- La participación como premisa y objetivo de desarrollo**

La participación de la comunidad, de la ciudadanía, es una construcción, un proceso de aprendizaje orientado por un conjunto de criterios. Tiene en sí misma un valor democrático, ya que supone la expresión de autonomía, de libertad y de empoderamiento.

Significa que todos los miembros de una comunidad comparten la toma de decisiones que afecten a la comunidad. Sin duda la participación no es suficiente para asegurar el éxito de proyectos y programas, pero es evidente que muchas de las deficiencias de la cooperación van unidas a la poca o ninguna participación. La participación de las comunidades y sectores beneficiarios debe manifestarse en todo el ciclo de identificación, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos y programas, con un alto grado de poder de decisión.

Toda tentación tutelar debe ser superada por un ejercicio de colaboración que debe cristalizarse en el apoyo decidido al despliegue de redes asociativas, puesto que la participación individualizada es sumamente frágil.

Es revelador a este respecto el ejemplo de las mujeres. Su creciente acceso a la toma de decisiones comunitarias, a la vida política, demuestra que la supuesta pasividad o *emocionalidad* en la que tradicionalmente se ha fundamentado su subordinación no era sino una forma de disfrazar y legitimar las condiciones sociales, culturales, económicas y políticas que precisamente impedían su participación activa. Cuando esta participación ha alcanzado un grado organizativo y han fluido las asociaciones y redes de mujeres, se ha

multiplicado su impacto no sólo en el ámbito de los fines, también en la conquista de reivindicaciones inmediatas.

La participación requiere del manejo de unos criterios, de una hoja de ruta que oriente una buena política. En ella estarían inscritos elementos como los siguientes:

- **Inclusión:** lo que significa no exclusión ni discriminación de actores.
- **Diferenciación:** las comunidades y otros actores deben ser comprendidos con sus características específicas y tratados de acuerdo con ellas. Es importante localizar a los grupos más vulnerables —indígenas, mujeres, personas mayores, jóvenes— con el fin de hacer esfuerzos especiales para generar su participación.
- **Integración:** respetando los intereses y características de los grupos en espacios participativos plurales.
- **Equidad:** lo que quiere decir iguales derechos y deberes para los participantes.
- **Flexibilidad:** no construir modelos participativos rígidos que coarten la creatividad y oportunidades.
- **Coherencia:** se debe buscar que la participación articule planes de acción con coherencia y buscando la complementariedad de actores públicos y privados.
- **Legitimidad:** los espacios participativos deben ser representativos.
- **Responsabilidad:** los espacios participativos han de ser transparentes y dar cuenta de sus deliberaciones y toma de decisiones ante el conjunto de las comunidades.
- **Aprendizaje:** la participación es un aprendizaje continuo que innova sus propias reglas para perfeccionarse.

- Espacio de decisión: los actos de voluntad se convierten en acciones legítimas y eficientes.

La cooperación no debe velar por la participación únicamente en la esfera de su propia acción, sino que debe orientarse siempre a la construcción de un tejido social, ciudadano, que aspire a la participación en todos los ámbitos de la vida comunitaria, local y nacional. En este sentido, el impulso de la democracia participativa es vital para la recreación de ese *clima* favorable para el desarrollo humano sostenible.

Promover la más amplia participación de la población (particularmente de los sectores tradicionalmente excluidos) que posibilite el encuentro entre ciudadanía, organizaciones y alcaldías; y fomentar una nueva cultura democrática basada en el empoderamiento y el ejercicio de los derechos civiles y políticos, no son cuestiones ajenas a la cooperación para el desarrollo.

Este enfoque de la cooperación se hace responsable de situar cada acción, cada proyecto, cada programa, en relación con estrategias amplias e integrales. Incluso las acciones humanitarias deben orientarse en el paradigma del reforzamiento de las estructuras sociales e institucionales básicas, de la acumulación de capacidades locales orientadas al empoderamiento de futuras estrategias de desarrollo; Este punto de vista es inseparable del principio de que la propia población debe ser protagonista con capacidad de decisión. Este enfoque es un desafío a una realidad donde predomina la cultura de la no-participación y, más aún, pone obstáculos permanentes a la participación.

### **3.1.2.- La organización como motor del cambio**

El eje de la participación conduce de forma natural al eje de la organización. La participación tiene en la individualidad un valor intransferible: participa cada persona ejerciendo su propia soberanía. Sin embargo, los espacios organizacionales son un factor multiplicador. Las organizaciones campesinas, urbanas, indígenas, de mujeres, sectoriales, de jóvenes, del poder local, por los derechos humanos, etc., constituyen un valor social decisivo en el esfuerzo y lucha por un desarrollo endógeno y democrático.

Esta visión contempla una dimensión útil en la realización de acciones, una dimensión finalista medida en forma de objetivos, y una dimensión permanente en la esfera de la generación de nuevos valores.

La organización podemos definirla como un espacio de unión consciente de personas, con intereses y necesidades comunes y diversificadas, donde cada una contribuye con su individualidad para una construcción colectiva, buscando la transformación de la realidad cotidiana por medio de la representatividad colectiva en libertad y democracia. Esta definición concibe la sustancia de la comunidad como un conjunto de relaciones e interrelaciones que se estructuran tomando como referencia una realidad territorial limitada. La organización abarca la estructura, procedimientos, procesos de toma de decisiones, repartición de funciones y complementariedad de roles.

La organización de las comunidades y de los sectores sociales es clave para un empoderamiento real. No se trata de simples espacios para escuchar las voces y opiniones de los participantes bajo la conducción de las ONGD u otras instituciones públicas o privadas. Tampoco la organización debe visualizarse como una herramienta puntual de colaboración, sólo mientras duran las acciones de cooperación. Por el contrario, la organización comunitaria debe tener algunas características que la configuren como un logro estratégico: continuidad, carácter integrador y universal, autorregulación democrática, igualdad de oportunidades, dimensión deliberativa y decisoria, aceptación del disenso conjugada con la búsqueda del acuerdo, marco movilizador.

La organización, al igual que la participación, requiere de objetivos claros. La fatiga y las tendencias a la pasividad necesitan ser re-impulsadas por palancas que se configuran alrededor de objetivos que se muestran útiles, factor de atenuación y/o resolución de problemas. Sin lugar a dudas, la experiencia de la cooperación revela que la comunidad organizada alcanza mucho más fácilmente el logro de los objetivos previstos.

- La participación organizada es eficaz en la planificación de acciones preventivas ante desastres; en el diseño y aplicación de programas preventivos de salud.

- Es fundamental como capacidad de obtener el máximo resultado con recursos escasos. A esto se llama eficiencia.
- Es importante en la planificación de estrategias comunitarias, locales y territoriales, uniendo sinergias y complementando actores.
- Permite emprender acciones de ayuda mutua, experiencias de autoconstrucción, mejora de infraestructuras con trabajo voluntario, cuidado del medio ambiente...
- La autogestión multiplica los recursos humanos, sociales y naturales en los procesos de economía popular.

En este proceso el papel de los liderazgos democráticos es fundamental, algo que debe ser cuidado por la cooperación.

Una nueva consideración: la organización nada tiene que ver con el colectivismo, pero sí con la preferencia e identidad de lo colectivo. Esto quiere decir, en primer lugar, que la opción organizativa es siempre un acto libre y autodeterminativo de cada participante; y en segundo lugar supone que la privacidad necesita ser mantenida, pero la vida social necesita ser valorada. Las personas se unen por objetivos comunes, aunque no se puede olvidar su necesidad de mostrar también sus diferencias. Este equilibrio se consigue mediante el impulso de valores como la solidaridad y la participación como valor público, lo que requiere de procesos de educación cívica, de espacios de intercambio que forme a los individuos en los valores democráticos.

Lo anterior nos lleva a la necesidad de hacer de la cooperación, de los proyectos y programas, un instrumento de educación con intencionalidad social y política con una dimensión transformadora, esto es con una lógica superadora de actitudes pasivas y esquemas delegativos. En la práctica ello supone realizar acciones educativas para construir una cultura de la responsabilidad social que integre la ética y el manejo de los propios asuntos comunitarios. En esta línea «cultura y desarrollo», «cultura y

democracia», «cultura y paz» son algunos de los lemas que deben articular los esfuerzos para el logro de la participación y organización comunitaria.

### **3.1.3.- Implicaciones para las acciones de cooperación**

- El desarrollo humano sostenible, paradigma en el que se enmarca la estrategia de lucha contra la pobreza mediante el fortalecimiento de procesos endógenos y capacidades, exige el fortalecimiento de las capacidades locales, de la sociedad civil y la democracia como factores decisivos en la creación de un clima favorable para el desarrollo y la cooperación internacional.
- La participación y la organización son modalidades centrales en la construcción de la ciudadanía y en la democratización de la sociedad. Favorecen el sentido del *nosotros* y la activación social consciente de la población.
- Los proyectos y programas deben incluir procedimientos de empoderamiento real por las vías de la participación y la organización. Ello implica el trabajo con sectores en situación de pobreza predispuestos a participar y organizarse, dado que el camino más corto en la lucha por la erradicación de la pobreza en un país pasa por la acción social y las aspiraciones políticas de libertad, justicia y democracia.
- La participación en las acciones de cooperación es un valor en sí mismo que garantiza la apropiación del mismo por parte de la población y posibilita la viabilidad de las mismas.
- Es necesario garantizar que la población ha participado en la *identificación* del proyecto y que responde a prioridades y necesidades sentidas. Se deberán establecer estrategias específicas para que las mujeres, que sufren de forma generalizada un grado de exclusión doble por ser pobres y por ser mujeres, puedan participar activamente del análisis de las acciones, para que sus prioridades y necesidades se visibilicen.

- Durante la *ejecución* de la acción se deben establecer estrategias que faciliten la participación. Estas estrategias deberán tener en cuenta la situación y posición de cada grupo por razones de género, etnia o religión para establecer las condiciones de equidad en la participación. Se establecerán indicadores de participación a lo largo de la acción, ya que en caso contrario contendría una debilidad en orden a lo que debe ser un principio de la cooperación: acompañar procesos sociales y capacidades autodeterminativas.
- La participación debe ser garantizada durante la fases de *seguimiento y evaluación*.
- La organización es una acto libre y autodeterminativo de cada participante, que se unen en pos de objetivos comunes. Los indicadores de fortalecimiento de la organización consolidan los procesos endógenos de desarrollo.
- La participación y la organización trascienden a los proyectos y programas. Estos últimos son oportunidades, palancas para el despliegue de procesos sociales que deben proyectarse hacia aspiraciones de transformación social y política de ámbito nacional. Los efectos sobre la participación y la organización más allá de las propias acciones de cooperación deben ser valorados como efectos positivos y objetivos de las mismas.

### **3.2.- LÍNEA TRANSVERSAL: EQUIDAD DE GÉNERO**

Actualmente no hay ninguna sociedad en la que las mujeres dispongan de las mismas oportunidades de desarrollo que los hombres. Esta rotunda afirmación avala el empeño por la consecución de la equidad de género, que pretende superar las desigualdades existentes por razón de la construcción cultural de lo que significa ser *hombre* y *mujer*, construcción que asigna, invariablemente, un valor añadido a lo masculino. La equidad de género busca que mujeres y hombres puedan participar en pie de igualdad en los ámbitos económico, político y social, pero en condiciones que se adecuen a las características y situación de cada sexo (*Informe sobre Desarrollo Humano*, PNUD, 1995).

El desarrollo, cuando se centra en las personas, permite la visibilización de las tensiones y conflictos de poder en el interior de una sociedad. La obligación de las estrategias de desarrollo es que dichos conflictos se manifiesten y resuelvan. Esta perspectiva asigna a la cuestión de las relaciones de género un papel esencial, transversal a toda acción de cooperación, pues involucra al conjunto de la sociedad —a hombres y mujeres—, y se encuentra en la raíz de hábitos y roles asumidos como naturales, pero, sin duda, convencionales.

Si aceptamos que el sujeto del desarrollo es cada ser humano, no se puede dejar de lado la situación de discriminación y desventaja de casi la mitad de la población, las mujeres. Esta premisa es la que fundamenta la siguiente afirmación del PNUD, en su *Informe* de 1997: «Si no se introduce la dimensión de género en el desarrollo, se pone en peligro el propio desarrollo». No es posible diseñar una estrategia de desarrollo que apunte al fortalecimiento de las capacidades y la ampliación de las oportunidades de las personas, sin partir del reconocimiento de las desigualdades de género y sin tener como objetivo su reducción y eliminación.

#### **3.2.1.- Las mujeres y las relaciones de género en el desarrollo**

Son diversas las visiones que se han mantenido a lo largo del tiempo en relación con esta cuestión en el ámbito del desarrollo. A continuación, recogemos lo más significativo de algunas de ellas.

Durante los años 50 y 60, las mujeres eran vistas como objeto pasivo del desarrollo: se daba por supuesto que los proyectos beneficiaban de igual manera a mujeres y a hombres, pues el desarrollo, unidimensional y abstracto, era positivo para el conjunto de la sociedad.

En los años 70, en concreto a mediados de la década y tras lo que la ONU denominó *la década de la mujer*, se va imponiendo el enfoque conocido como *mujer en desarrollo (MED)*. La estrategia MED reconoce que las mujeres son sujetos productivos, activas contribuyentes al desarrollo económico y, por tanto, merecedoras de mejores oportunidades y recursos productivos (empleo, ingresos, capacitación laboral, etc.). En la práctica, las propuestas inspiradas por este enfoque consideran a las mujeres como un colectivo aislado cuyos problemas derivan exclusivamente de su marginación de los procesos de desarrollo, aumentan la carga de trabajo de las mujeres sin proporcionarles mayor poder económico, e ignoran los obstáculos reales que las mujeres tienen para participar activamente en el desarrollo.

Es a finales de los años 70 cuando los estudios dejan de centrarse en las mujeres y pasan a estudiar las relaciones entre mujeres y hombres. Se va popularizando, así, el concepto *género* (para dar cuenta de que las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres son socialmente construidas más que biológicamente determinadas), al tiempo que se resalta que la posición de las mujeres en la sociedad no puede ser entendida aisladamente de la posición de los hombres.

Este novedoso enfoque (conocido como *GED, Género en el Desarrollo*) no sólo contempla a las mujeres como agentes activos del desarrollo, sino que hace de las relaciones entre los géneros un área central de análisis y el objeto de medidas de transformación. En este sentido, su principal aporte al desarrollo humano es que resalta la importancia de analizar los procesos e instituciones sociales que dan lugar a las desigualdades entre hombres y mujeres, las formas en que las mujeres son expropiadas de los beneficios de su trabajo, la valoración asimétrica de la capacidad y

comportamiento de ambos géneros, y el distinto acceso a recursos y poder que así se genera.

Las políticas de cooperación basadas en el enfoque GED resaltan la conveniencia de prestar atención al fortalecimiento de las capacidades y a la ampliación de las oportunidades, la autonomía y la libertad de las mujeres. El concepto “empoderamiento” refleja estos objetivos pues hace referencia al proceso por el cual las mujeres fortalecen sus capacidades y protagonismo como grupo social, para impulsar cambios positivos en las situaciones que viven y en la posición que ocupan en los ámbitos social, político y personal respecto a los hombres, accediendo al control de los recursos materiales y simbólicos<sup>4</sup>.

El empoderamiento propone un cambio para las mujeres tanto individual (confianza, autoestima, dignidad, concienciación, capacidad de decisión) como en lo referente a la acción colectiva (participación, organización). El empoderamiento no es algo que puede ser dado a alguien por otra persona, sino que los cambios en la conciencia y en la autopercepción son propios; en este sentido, los agentes de la cooperación al desarrollo no empoderan a las mujeres pero sí pueden actuar como catalizadores de procesos de empoderamiento creando condiciones favorables al cambio.

Un requisito indispensable para que las acciones de cooperación favorezcan el empoderamiento de las mujeres es que no se limiten a atender las necesidades prácticas de las mujeres (vivienda, agua, salud y educación familiar, alimentación, etc.) sino que enfoquen también la atención de los intereses estratégicos de las mujeres, es decir, de aquellos relacionados con su posición desventajosa en el acceso a los recursos y al poder. La experiencia ha demostrado que la atención a las necesidades inmediatas de las mujeres no es sostenible si no va acompañada de un cuestionamiento de las causas estructurales de su discriminación y subordinación a los hombres.

El reto de lograr la equidad de género en el desarrollo atañe tanto a las mujeres como a los hombres, pues unas y otros resultarán beneficiados del logro de relaciones sociales más igualitarias y solidarias. Dado que todas las acciones de desarrollo tienen efectos (a menudo diferentes) en las condiciones de vida de hombres y de mujeres, y en sus relaciones mutuas, la planificación de tales acciones será incompleta (e ineficaz) si sólo

toma en cuenta los roles y responsabilidades, las necesidades e intereses de las mujeres. Como señala el CAD, debe prestarse más atención a la manera en que los hombres obstaculizan el avance de las mujeres y el logro del desarrollo, así como realizar mayores esfuerzos para involucrar a más hombres en el trabajo por la equidad de género.

### **3.2.2.- La equidad de género en la cooperación**

Dado que la equidad de género es consustancial al desarrollo humano, las políticas de cooperación que apunten a mejorar los niveles de desarrollo humano de la gente deben incorporar el enfoque de género en todos sus programas y proyectos, así como en todas las fases del ciclo de gestión del proyecto (identificación, formulación, ejecución y evaluación). Además, es tarea ineludible asignar fondos a las acciones de cooperación destinadas a alcanzar directa y explícitamente objetivos de empoderamiento de las mujeres, avances en la conciencia crítica y la denuncia de la desigualdad de género, y reducción de las brechas de género en los diferentes ámbitos de la sociedad.

Incorporar (transversalizar o integrar de manera horizontal) el enfoque de género significa integrar esta dimensión en la “corriente principal” de la cooperación al desarrollo: no sólo en el nivel del proyecto sino también en los programas y políticas; no sólo en algunos sectores sensibles a “lo social” sino en todos; no sólo en el destino de algunos recursos marginales sino en los presupuestos globales; no sólo en la fase de la ejecución de los proyectos sino también, y sobre todo, cuando se toman las decisiones y se diseñan las políticas globales de la cooperación.

Para ello, el primer paso es asegurar que la planificación de las acciones de cooperación se basa en “diagnósticos sensibles al género” que visibilizan los diferentes roles y responsabilidades de mujeres y hombres, los aportes económicos que unas y otros realizan al desarrollo de sus sociedades (incluido el que se hace a través del trabajo reproductivo y de cuidados), los desiguales accesos a recursos y oportunidades, el asimétrico reparto del poder político, etc. También se requieren mecanismos que garanticen la participación activa de las mujeres a lo largo del ciclo del proyecto o programa, y la dotación de suficientes recursos materiales y humanos para que el objetivo de equidad pueda ser alcanzado.

En los últimos años diversas instituciones multilaterales se han pronunciado en esta dirección. Así, el Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) de la OCDE, ha instado a las agencias de cooperación a que se comprometan en la consecución de la equidad de género; ha promovido la transversalización del enfoque de género en el conjunto de las políticas de cooperación y ha planteado que la exigencia de que las mujeres se empoderen debe estar presente en “la formulación de políticas, en las metodologías para la planificación y evaluación, en las estructuras institucionales y en los procesos de toma de decisiones”.

### **3.2.3.- La equidad de género en la Cooperación para el Desarrollo del Gobierno Vasco**

El compromiso de la cooperación vasca de promover la equidad de género se fundamenta en el proceso descrito en los epígrafes anteriores, que culmina en una concepción del desarrollo en el cual el enfoque de género basado en el empoderamiento de las mujeres es un elemento inalienable del mismo. El Fondo de Cooperación y Ayuda al Desarrollo (FOCAD) incorporó desde sus orígenes el enfoque de género como línea transversal de toda acción de cooperación e incluyó en su decreto regulador de 2002 la cláusula de exclusión directa de todo proyecto que no contemplara esta perspectiva, puesto que ninguna acción a favor del desarrollo es neutra en materia de género.

Pero el presente Plan cree imprescindible superar la consideración del género como un elemento que se circunscribe a los proyectos y programas de cooperación, desde una visión netamente técnica, para adecuarlo a la realidad de un concepto que atañe a todos los ámbitos y agentes, tanto en el Norte como en el Sur. El género es fruto fundamentalmente de una *voluntad política* de cambiar las estructuras de subordinación y, por lo tanto, atañe no sólo a las acciones de cooperación, sino también a la voluntad estratégica de incluir la perspectiva de género en sus análisis, objetivos y alianzas. Y, en

consecuencia, a la propia estructura y organización institucional de las entidades de cooperación—los sujetos de desarrollo, las entidades vascas, locales, donante—.

Este compromiso y voluntad política de los agentes mencionados desbordará los límites de los proyectos de cooperación e inundará la institucionalidad y las estrategias de las entidades de cooperación.

En el ámbito institucional (ONGD, fundaciones, organizaciones, administraciones, entidades de cooperación en general) se promoverá y valorará la formulación de políticas institucionales de género y se fomentará el diálogo entre los diferentes agentes sociales respecto a esta cuestión.

En el ámbito estratégico deberá incorporarse el enfoque de género como perspectiva fundamental de análisis y actuación, generando estrategias concretas de empoderamiento y equidad allá donde se tiene presencia e incidiendo en las decisiones sobre con quién, cómo y en base a qué se trabaja. En este sentido es fundamental desarrollar procesos progresivos y planificados para ir logrando mayores niveles de igualdad entre hombres y mujeres.

Dentro de este ámbito, en lo que a los sujetos del desarrollo se refiere, es necesario seguir incidiendo en el trabajo específico con mujeres. Es básico fomentar la conformación de alianzas estratégicas de las entidades vascas con entidades y organizaciones de mujeres del Sur, potenciar las redes de mujeres y afianzar los vínculos entre la cooperación y los movimientos feministas.

Este énfasis en las acciones dirigidas a las mujeres no impide reconocer la importancia de destinar acciones específicas a los hombres, con el objeto de que analicen hasta qué punto sus actuaciones obstaculizan el empoderamiento de las mujeres, tomen conciencia sobre su responsabilidad en el logro de relaciones personales y sociales más igualitarias, y se sientan agentes activos de los cambios a favor de la equidad.

En su aspecto técnico, los proyectos y programas de cooperación deberán contar con un análisis pormenorizado de género, unos objetivos plasmados en indicadores de género concretos y evaluables y la transversalización de esta perspectiva en todas las fases del

ciclo del proyecto, incluidas la evaluación y la programación. La participación de las mujeres —y de los hombres— es fundamental en toda la secuencia del proyecto, pues, más allá del éxito en la consecución del objetivo propuesto, puede sentar las bases de un fortalecimiento institucional basado en un cambio real y estable de los papeles tradicionalmente asignados a cada sexo. La Dirección de Cooperación para el Desarrollo hará que estas exigencias técnicas sean correspondidas por la progresiva dotación a los sujetos implicados de los instrumentos necesarios para poder llevarlas a cabo.

### **3.2.4.- Implicaciones para las acciones de cooperación**

#### **1. Ámbito Institucional**

1. El enfoque de género debe formar parte de la política institucional de todos los agentes que trabajan en cooperación para el desarrollo.
2. Es necesario considerar la equidad de género como aspecto central en el diálogo con los agentes sociales.
3. Se priorizará la formación del personal de las organizaciones, tanto directivo como técnico, en cuestiones institucionales, estratégicas o técnicas sobre equidad de género.

#### **2. Ámbito Estratégico**

- 2.1. Es preciso definir una planificación estratégica progresiva y a largo plazo para incluir la perspectiva de género en el conjunto de las acciones e instrumentos de cooperación.
- 2.2. La equidad de género como objetivo concreto en materia de cooperación y como elemento transversal en todos sus ámbitos debe ser una prioridad.

- 2.3. El logro de la equidad de género debe informar todas las líneas sectoriales de actuación: necesidades sociales básicas; economía popular; poder local; derechos humanos; identidad cultural y educación para el desarrollo.
- 2.4. Todos los instrumentos de cooperación, a saber, programas y proyectos de cooperación para el desarrollo, programas y proyectos de acción humanitaria, programas y proyectos de educación para el desarrollo, convenios de colaboración y becas de formación en desarrollo y cooperación deben incidir en la promoción de la equidad de género.
- 2.5. Se deben garantizar los mecanismos y procedimientos de empoderamiento real de las mujeres en los ámbitos económico, social, participativo y organizativo. Es fundamental que también los hombres sean agentes activos de los procesos de cambio hacia la equidad de género.
- 2.6. Es necesario insistir en el desarrollo de acciones dirigidas a atender los intereses específicos de las mujeres. La certeza de la desigual condición y posición de las mujeres respecto a los hombres es la que señala la necesidad de programas y proyectos dirigidos exclusivamente a mujeres para satisfacer tanto necesidades prácticas como intereses estratégicos, lo que se concreta en los siguientes puntos:
- 2.6.1. Al menos un 10% del presupuesto disponible de cooperación será destinado a acciones dirigidas exclusivamente a organizaciones de mujeres y a proyectos que tengan como objetivo explícito el empoderamiento de las mujeres y/o la mejora en los niveles de equidad de género..
  - 2.6.2. Al menos un 50% de la población beneficiaria directa del conjunto de las acciones impulsadas por el Gobierno Vasco serán mujeres.
  - 2.6.3. Se fortalecerán las alianzas estratégicas con organizaciones, foros y movimientos de mujeres, así como los nexos con el movimiento feminista.

2.7. Se impulsará el diálogo directo con organizaciones que trabajan en la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, tanto en los países del Norte como en los del Sur.

### **3. Ámbito Técnico**

3.1. Es necesario llevar a cabo prácticas adecuadas para la incorporación de la perspectiva de género:

3.1.1. El análisis de género es el instrumento básico para obtener información sobre las relaciones entre mujeres y hombres en un contexto determinado. Se considera una herramienta indispensable en la planificación y puesta en marcha de todos los programas y proyectos.

3.1.2. La incorporación de métodos participativos para garantizar la participación real de mujeres y hombres en todas las fases del proyecto, desde la planificación hasta la evaluación garantiza la consideración y satisfacción de los intereses y necesidades de mujeres y hombres como objetivo principal de los proyectos.

3.1.3. Los indicadores de género deben aparecer en todos los proyectos. Estos indicadores no sólo tienen que medir los efectos que los proyectos han producido en la situación y condición de las mujeres, sino también su repercusión en las relaciones de género para poder conocer el avance hacia la equidad de género. La plasmación de estos indicadores en el presupuesto del proyecto o programa debe ser definida y concreta.

3.1.4. Las evaluaciones de impacto de género de los programas y proyectos ejecutados serán la base para afianzar estrategias a medio y largo plazo.

### **3.3.- LÍNEA TRANSVERSAL: DERECHOS HUMANOS**

#### **3.3.1.- Los Derechos Humanos y el Desarrollo Humano**

El respeto, la defensa y promoción de los derechos humanos son a la vez premisa y objetivo que cualquier estrategia de desarrollo debe fortalecer.

Sin embargo, han existido y existen enfoques en el debate internacional sobre el desarrollo que pretenden definir este concepto aisladamente de los derechos humanos. Esta lógica pretende postergar la consecución de sociedades basadas en el ejercicio de los derechos civiles, políticos, culturales, sociales y económicos para fases de prosperidad, y tras haber superado una serie de etapas previas, donde estos derechos no son reconocidos.

El desarrollo así definido es sinónimo de crecimiento económico, medido en términos de producto y productividad. Desde este punto de vista, los países denominados *desarrollados* marcan el único camino posible para el desarrollo. En la meta estarían ellos; y para alcanzarlos, el resto de los países, los denominados *en vías de desarrollo*, deberían adoptar las mismas medidas económicas y políticas que aquéllos aplicaron en su momento. Los diferentes países, pueblos y comunidades deben sujetarse, así, a las medidas prescritas por una cultura determinada, y la consecución de los derechos humanos queda supeditada a la mejora sustancial previa de la producción y la productividad.

Los derechos humanos (civiles y políticos) se entienden, pues, como consecuencia necesaria de la mejora de los indicadores macroeconómicos, o lo que es lo mismo, como resultado, y no fundamento, del proceso de desarrollo. El resto de derechos, económicos, culturales, sociales y de tercera generación no deberían aplicarse si entran en contradicción con el modelo de desarrollo imperante, basada en una concepción cultural determinada.

Durante los años noventa, sin embargo, la teoría del *desarrollo humano*, sobre la cual se fundamenta el plan presente, alteró sustancialmente esta visión: por encima de la consecución de un determinado nivel de crecimiento económico dentro de la senda

única, estará el objetivo de que cada individuo, cada comunidad, pueda avanzar en su propio proceso de desarrollo y aumentar sus libertades y capacidades.

Ello, como ya hemos visto, tiene una serie de implicaciones esenciales:

- El ser humano, como individuo y como comunidad, es el sujeto del proceso de desarrollo.
- La económica no es más que una dimensión más dentro de la integralidad del desarrollo, donde interactúa con otros componentes sociales, políticos y culturales que definen las libertades opciones de los seres humanos.
- El desarrollo es un concepto abierto, dinámico, que depende directamente de las culturas de los sujetos de dichos procesos.

Como consecuencia, esto nos conduce a dos ideas fuertes sobre la relación entre el desarrollo y los derechos humanos.

- *Indivisibilidad e interdependencia de los conceptos de desarrollo y derechos humanos*: al situar el ser humano el sujeto básico del desarrollo, ya no es posible anteponer la consecución de una serie de objetivos generales, macroeconómicos, y fundamentalmente circunscritos al ámbito estatal, por encima de los derechos y libertades fundamentales. Los derechos humanos entroncan definitivamente con el desarrollo, siendo imposible entender el uno sin el otro. Si el objetivo es fortalecer las opciones y libertades del ser humano, no es posible priorizar unas dimensiones sobre las otras, las económicas sobre las políticas o las sociales, dado que en su conjunto conforman un todo indivisible. El *enfoque de desarrollo basado en los derechos humanos* es desde donde debemos partir, y el fortalecimiento de los mismos es el objetivo que perseguimos.

- *Carácter fundamental de los derechos colectivos: Sociales, Económicos, Culturales y de tercera generación*: la concepción abierta del desarrollo humano, que pone en el centro a las personas, nos lleva a cuestionar la relación entre éste y la cultura, las diferentes culturas. En este punto es preciso recordar que por *cultura* no se entiende ya

únicamente como el conjunto de las bellas artes más el patrimonio histórico. La acepción antropológica de dicho término<sup>5</sup> tiene suficiente respaldo científico y tradición como para afirmar que cuando se habla de cultura se hace referencia al conjunto de rasgos distintivos que caracteriza el modo de vida de una sociedad determinada. De esta forma, deja de ser una dimensión concreta del ser humano y se convierte en el centro, en la base sobre el que se asienta la comprensión de éste en todas sus relaciones consigo mismo, con los demás y con el medio que lo rodea. La economía, por ejemplo, que es la forma de crear y distribuir recursos escasos, no es más que una dimensión determinada de una cultura determinada, así como la política o la forma de tratar los aspectos sociales. Por lo tanto, no sólo no hay jerarquía entre las dimensiones que integran el concepto de Desarrollo Humano, sino que además cada individuo, comunidad o pueblo puede tener modelos diferentes de desarrollo y de cada una de las dimensiones que lo conforman, en función de su cultura. El fortalecimiento de dichas visiones y procesos, del marco global de respeto a los derechos humanos individuales y colectivos se convierte en la misma esencia del desarrollo. Los derechos de segunda y tercera generación adquieren de esta manera carácter fundamental, al nivel de los civiles y políticos, dentro de la concepción de desarrollo de cada cultura.

Estas dos ideas establecen por tanto que no es posible entender el desarrollo sin el respeto inalienable al marco global de los derechos humanos. Si no es posible una sociedad segura, consciente, participativa, capaz de decidir sobre su futuro y de fortalecerlo desde sus propios parámetros, no hay desarrollo, aunque se den en ella niveles altos de crecimiento de la productividad y cambios en la estructura del tejido productivo. Por otro lado, los derechos humanos, entendidos en su sentido restringido, y haciendo referencia a los derechos civiles y políticos, quedarían amputados sin un decidido compromiso por el desarrollo humano, equilibrado y participativo, a través de la aplicación y exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.

### **3.3.2.- Derechos Humanos: Marco General, Principios Fundamentales, Exigibilidad**

Es preciso recordar que cuando se habla de derechos humanos, y como venimos señalando en el apartado anterior, se habla del respeto y cumplimiento del conjunto del cuerpo de derechos humanos actualmente recogidos en el derecho internacional, esto es:

los civiles y políticos; los económicos, sociales y culturales; y los derechos de tercera generación, dentro de los cuales se integra el derecho al desarrollo. Las tres generaciones de derechos conforman un marco *universal y inalienable* (todas las personas deben disfrutar de ellos), *indivisible* (no pueden ser categorizados o jerarquizados al ser intrínsecos a la dignidad humana), *interdependiente e interrelacionado* (la vigencia de un derecho depende de la vigencia de otros), así como *no discriminatorio*:

- Los derechos civiles y políticos, que garantizan las condiciones mínimas de seguridad individual y colectiva y la defensa frente a la vulnerabilidad política y la impunidad, necesaria para dotar de confianza a la población para establecer su propio proceso democrático de desarrollo.
- Los derechos económicos, sociales y culturales, que refuerzan los derechos de los pueblos y comunidades para partir de su propia comprensión del desarrollo y fortalecer sus principios y libertades básicas, dentro del marco de los derechos universales del hombre y de la mujer.
- El derecho al desarrollo, que, dentro de los derechos de tercera generación, otorga coherencia al conjunto de derechos porque enfatiza y refuerza la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos reconocidos.

La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas, establece, en el artículo 1.1, que «el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales».

A su vez, el artículo 2.2 señala que «todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo, teniendo en cuenta la necesidad del pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales».

El derecho al desarrollo establece un marco amplio de actuación, delimitado por los derechos y libertades fundamentales e inalienables. Dentro de él se establece una relación de derechos individuales y colectivos que deben ser garantizados y exigidos con el mismo vigor para aprehender los diferentes significados de desarrollo para las diferentes culturas.

A pesar de esta indivisibilidad y de la ausencia de jerarquización entre derechos, el grado de exigibilidad entre unos y otros y, por tanto, su importancia real y práctica es muy desigual. Los civiles y políticos han recorrido un camino propio y, hasta cierto punto, separado de los derechos económicos, sociales y culturales, que han estado desprotegidos, considerados meras declaraciones de intenciones sin compromiso real, objetivos deseables sin mecanismos efectivos de exigibilidad.

Valga para ilustrar la última afirmación el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que declara que «cada uno de los estados partes (...) se compromete a adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados (...) la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos». De ello se deriva que la exigencia no es absoluta y de resultado, es decir, no se exige su garantía efectiva e incondicional, sino la adopción de medidas hasta donde sea posible. Ese carácter programático y progresivo, esa limitada exigibilidad, los ha llevado a ser considerados, en la práctica, inferiores entre los derechos humanos.

No obstante, la lógica del paradigma del desarrollo humano exige el fortalecimiento de los canales de exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales para alcanzar la sostenibilidad de los procesos de desarrollo de los pueblos y garantizar las libertades básicas de las mujeres y los hombres. Y nuestra cooperación debe apoyar este desarrollo humano integral, participativo, para el que las libertades individuales y colectivas son a la vez premisa y objetivo final.

### **3.3.3.- Los Derechos Humanos en los Países Empobrecidos: El papel de la Cooperación**

La situación de los derechos humanos en los países empobrecidos es uno de los grandes problemas que afronta en la actualidad la comunidad internacional, pues es en ellos donde las contradicciones del orden económico y social mundial se plasman con mayor crudeza.

La des-estructuración económica, política y social que los países del Sur sufrieron durante los procesos de colonización no pudo revertirse en las décadas posteriores. Al contrario, la imposición de modelos económicos neoliberales profundizó la dependencia con respecto al Norte y la desvertebración de la sociedad, con enormes sectores de la sociedad excluidos y marginados, como ya señalamos en la Exposición de Motivos.

Esta situación de grandes desigualdades y sociedades duales, con estados sin capacidad de acción y control sobre el territorio, es el caldo de cultivo necesario para la violación de los derechos humanos:

- Los *ejércitos* son los cuerpos armados encargados de mantener el *orden social* establecido por las élites en el poder, en un clima de impunidad en muchas ocasiones. También los *cuerpos de seguridad*, públicos y privados, participan de esta estrategia, o incurrir en violaciones de los derechos humanos por motivaciones corporativas y delictivas.
- Las *grandes empresas*, y fundamentalmente las empresas multinacionales, encuentran en la ausencia de capacidad estatal y en la necesidad económica su pretexto para tomar decisiones que atentan contra los derechos laborales, ecológicos, políticos etc., de la población.

En definitiva clima político y social provoca la marginalización en todos los niveles, la falta de participación comunitaria, la falta de organización y la violación de los derechos humanos, lo que conforma un círculo vicioso que debe romperse para lograr una estrategia integradora de desarrollo.

La cooperación internacional debe adecuarse a la multidisciplinariedad de la concepción amplia de desarrollo. Su eficacia y calidad dependen de saber integrar en la medida de lo posible todas las facetas de actuación de los seres humanos y pueblos para lograr un

impacto en sus capacidades y oportunidades. La defensa, promoción, denuncia, divulgación y formación sobre los derechos humanos resultan pues, y especialmente en las comunidades de los países empobrecidos, línea de trabajo fundamental.

Así, se debe garantizar el respeto a la cultura económica, social y política de cada pueblo y comunidad, dentro del marco de los derechos humanos, en todas las acciones, proyectos y programas que se emprendan. Y la sostenibilidad cultural en sentido amplio debe ser premisa de actuación.

Asimismo, la cooperación debe evitar convertirse en elemento sustitutivo de la acción de las entidades públicas regionales y estatales en los países en los que opera, con lo cual debe ir más allá, dentro de sus estrategias, de *actuar sobre* la ausencia de un derecho para *actuar el defensa de* un derecho, involucrando a dichas entidades, fortaleciendo los procesos de empoderamiento, denuncia y sensibilización en el Norte y en el Sur, e incidiendo en los agentes a los que debe exigirse su cumplimiento y promoción.

En definitiva, una estrategia de empoderamiento en base al concepto de desarrollo humano, una estrategia de lucha contra la pobreza, debe integrar la actuación a favor del marco internacional sobre los derechos humanos como leiv motiv fundamental de actuación.

### **3.3.4.- Implicaciones para las acciones de cooperación**

- Desarrollo y derechos humanos son términos interdependientes que se retroalimentan, o lo que es lo mismo, estos son tanto hipótesis inicial como objetivo último de aquel.
- El respeto, la garantía, la defensa y la promoción de los derechos humanos, así como la denuncia de los diferentes casos en que se violan, son premisas de actuación para garantizar las oportunidades de decisión de las personas, la instauración de una

democracia participativa y la capacidad de desarrollar todas las potencialidades individuales y comunitarias.

- Los derechos humanos —civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, derecho internacional humanitario, de tercera generación y el derecho al desarrollo— conforman un marco integrado universal, inalienable, indivisible, interdependiente, interrelacionado, igualitario y no discriminatorio.
- Se deben establecerse los canales oportunos para su completa exigibilidad, en el marco de la generalización al conjunto de la población mundial del concepto de *ciudadanía universal*.
- El propósito de toda acción de cooperación será contribuir directamente a la vigencia de uno o varios derechos humanos. Más allá de *actuar sobre* la ausencia de un derecho determinado, se pretende *actuar en defensa* del mismo.
- Los diagnósticos y análisis deben determinar las reivindicaciones propias de los titulares de derechos humanos y las correspondientes obligaciones de los encargados de asegurar la vigencia de los mismos, así como las causas inmediatas, subyacentes y estructurales de la falta de vigencia de esos derechos.
- Las acciones de cooperación han de determinar la capacidad de los titulares de los derechos para reivindicarlos y de los encargados de asegurar la vigencia de los derechos en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones. Seguidamente, han de formular estrategias para el fomento de esas capacidades.
- Las acciones de cooperación deben establecer objetivos e indicadores que posibiliten el seguimiento y evaluación de los efectos obtenidos en los procesos de fortalecimiento de los derechos humanos.

### **3.4.- LÍNEA TRANSVERSAL: SOSTENIBILIDAD ECOLÓGICA**

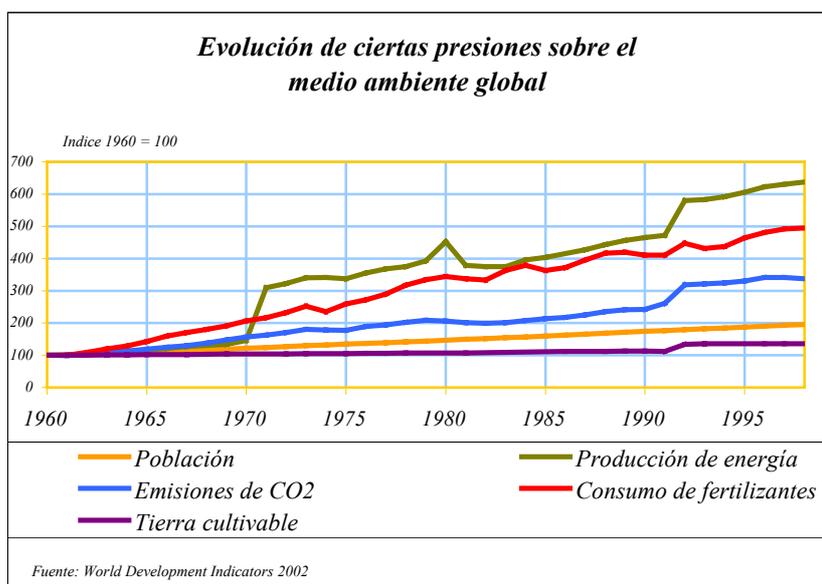
La creciente aceptación del concepto de desarrollo sostenible desde su primera formulación en el Informe Brundtland (1987), confirma la existencia de cierto consenso internacional en cuanto a que el modelo económico actual no puede mantenerse indefinidamente en el tiempo, ni mucho menos generalizarse a los países empobrecidos. Del mismo modo, hablar de una economía sostenible obedece a la cada vez más evidente incompatibilidad del sistema económico actual con el equilibrio ecológico.

Medio siglo de recetas económicas impuestas por los organismos económicos internacionales, lejos de solucionar sus problemas, no ha hecho sino agudizar las desigualdades en los países del Sur. Así, la certeza dominante durante la segunda mitad del siglo XX ha resultado falsa: si todos los países siguieran los pasos de los países industrializados, se necesitarían seis planetas para proporcionar los recursos naturales, a la vez que para recoger los residuos, del progreso económico. El desarrollo económico de los países enriquecidos es, por tanto, un bien posicional, dado que no existen recursos ni capacidad de carga suficientes en el planeta que permitan la reproducción de este modelo a escala global. Desigualdad social y deterioro ecológico constituyen, en definitiva, un golpe decisivo al modelo de desarrollo imperante.

Reconducir la insostenibilidad del Norte supone situar el propio modelo de desarrollo en la raíz del problema —nuestras pautas de producción y consumo. Por primera vez en la historia, el ser humano se considera fuera a la vez que dueño de la naturaleza, e identifica el progreso en su dominio gracias a la tecnología. Competencia es igual a eficiencia y bienestar a consumo. Sin embargo, esta premisa es falsa, por lo que debemos reconsiderar la relación entre la naturaleza y el ser humano para, en lugar de *economizar* la naturaleza, *ecologizar* la economía, y por ende el desarrollo.

La degradación del medio ambiente constituye, así, una forma de privación de capacidades que afecta directamente a la calidad de vida de las personas, es decir, al desarrollo humano. La transversalidad que otorga este Plan Director a la sostenibilidad,

por tanto, no es casual, dado que entiende que desarrollo humano y sostenibilidad son procesos indivisibles. La sostenibilidad es condición necesaria para lograr avances en las líneas sectoriales que componen el Plan Director: necesidades sociales básicas, economías populares, poder local y derechos humanos, diversidad cultural y educación para el desarrollo. En coherencia con el marco teórico, la sostenibilidad ecológica no va a ser planteada en términos de políticas “curativas”, que compensen los efectos medioambientales negativos de los proyectos de cooperación al desarrollo, sino en términos de políticas “preventivas”, que integren la relación desarrollo humano y medio ambiente como una unidad en el diseño de los proyectos.



Entre 1960 y 1998 la población mundial se ha duplicado, las emisiones de CO<sub>2</sub> se han multiplicado por tres, el consumo de fertilizantes se ha multiplicado por cinco, la producción de energía se ha multiplicado por seis, y la tierra cultivable ha aumentado en un 35%.

Analizando la crisis ecológica dentro de las relaciones Norte – Sur, si bien ésta afecta a toda la humanidad – con independencia de que el consumo de recursos naturales sea por razones de supervivencia o lujo – los problemas ambientales radican en causas diferentes: si en el Norte se deben a su *sobredesarrollo* (contaminación industrial, lluvia ácida, residuos peligrosos), en el Sur están directamente relacionados con su *supervivencia* (contaminación de las aguas, saneamiento, escasez de suelo fértil). Por tanto, cualquier consideración sobre la ecología global debe abordar conjuntamente el problema de la equidad y el problema de la sostenibilidad, desde una triple perspectiva: en primer lugar, la responsabilidad fundamental del Norte en la crisis ecológica global;

en segundo lugar, la explotación, mayoritariamente de dichos países, de los bienes y servicios comunes del planeta; y en tercer lugar, el uso insostenible que actualmente realizan estos países de los recursos naturales del Sur. Estos factores constituyen una *deuda ecológica* a favor de los países empobrecidos que contrarresta ampliamente la deuda externa que soportan en la actualidad. Al mismo tiempo, legitiman la necesidad de que el Norte intensifique su evolución hacia un modelo de desarrollo sostenible y aumente sustancialmente los niveles de ayuda oficial al desarrollo.

### **3.4.1.- Ecologizar el Desarrollo: Funcionamiento de una economía sostenible**

Una vez diagnosticado el medio ambiente global, la pregunta obligada es cómo reconciliar nuestro modelo de desarrollo con el medio natural. Nos encontramos, entonces, con que el deterioro ambiental no sólo tiene carácter antropogénico sino que es un problema sistémico. La competencia, la búsqueda de beneficios a corto plazo, la mercantilización de la fuerza de trabajo, etc., características funcionales de la economía de mercado, contribuyen decisivamente a la destrucción de la naturaleza y a la desintegración social<sup>6</sup>. El camino hacia la sostenibilidad requiere, por tanto, la transición del modelo actual hacia un nuevo modelo basado en una economía sostenible: el desarrollo humano sostenible. Sólo así, el sistema económico actual dejará de ser parte del problema en lugar de formar parte de la solución.

En este sentido, la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo – la *Cumbre de la Tierra* –, celebrada en Río de Janeiro en 1992, puso de manifiesto la necesidad de reevaluar nuestros patrones de producción y consumo para avanzar hacia la sostenibilidad. La redacción de la Agenda 21 supuso, desde el punto de vista teórico, un importante avance para la comunidad internacional. No obstante, su implementación fracasó porque ningún acuerdo era vinculante. Diez años más tarde, el intento de relanzar estos compromisos en Johannesburgo ha vuelto a fracasar, pese al inexorable aumento de la degradación ambiental. Existe, en general, una falta de voluntad política – amparada en la escasa conciencia ciudadana – sobre lo imperativo ligar el desarrollo con la protección del medio ambiente.

Sin embargo, el medio natural está íntimamente relacionado con el medio social, de forma que los procesos de degradación de uno afectan al otro y viceversa. Revertir esta tendencia supone entender que el ser humano es parte de la naturaleza en lugar de su propietario; y que por tanto, la economía humana no puede ser sino un subsistema del sistema natural. Esta relación implica que la economía humana será sostenible en la medida en que sea capaz de adecuarse con el comportamiento de la economía de la naturaleza. Empezaremos, en consecuencia, por explicar brevemente el comportamiento del sistema natural para poder comprender mejor el marco en el cual se deben manejar las estrategias de desarrollo humano sostenible.

La ecología tiene dos componentes: una componente inerte (abiótica) y una componente viva (biótica). Un ecosistema – la unidad más pequeña que recicla los elementos biológicamente importantes – forma una unidad autoorganizada operativa gracias a dos funciones básicas: el ciclo de los materiales y el flujo de energía. Son las llamadas *funciones abióticas*. Por su parte, el normal funcionamiento de los ecosistemas, esto es, el cierre de los ciclos de materiales mediante un flujo constante de energía, no sería posible sin las *funciones bióticas*: evolución, autoorganización, autosuficiencia, diversidad, descentralización y cooperación.

Imitar a la naturaleza conlleva, en primer lugar, cerrar los ciclos de materiales, es decir, reciclar la totalidad de nuestros residuos. Esto a su vez supone, por un lado, mantener los recursos renovables (consumo de recursos renovables por debajo de su producción neta, emisión de residuos no superior a la capacidad de carga de la naturaleza y detener la destrucción de suelo fértil) y, por otro, reciclar permanentemente los recursos no renovables (empleo exclusivo de materiales reciclables, no emisión de contaminantes y acabar con el uso disipativo de materiales no renovables).

El ciclo de los materiales y, en última instancia, de la vida, no se podría mantener sin la recepción de un flujo permanente de *energía*. Mientras que la inmensa mayoría de los sistemas industriales actuales necesitan mucha energía – dado que procesa mucha materia y la transporta a grandes distancias, utilizando además preferentemente

combustibles fósiles – un sistema energético sostenible debe reducir al máximo los materiales empleados y sus desplazamientos, utilizando para ello, exclusivamente, energías renovables.

Por último, como hemos mencionado anteriormente, las funciones bióticas, que rigen el comportamiento de los ecosistemas naturales, pueden servir como base para el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos:

- *Evolución:* Una economía que tiende hacia la sostenibilidad debe evolucionar de forma mucho más lenta pero profunda. La innovación debe orientarse en consonancia con los objetivos generales de la sociedad y su ritmo debe atemperarse, de forma que se pueda garantizar la no aparición de efectos colaterales dañinos.
- *Autoorganización:* La evolución es un proceso de construcción. Es necesario que el sistema económico sea autorregulado, es decir, dirigido por la sociedad para que ésta defina y satisfaga sus necesidades dentro de los límites ambientales basándose en la organización, diferenciación, especialización, cooperación y estabilidad.
- *Autosuficiencia:* La autonomía de las sociedades pasa por procurar vivir preferentemente de sus recursos y tener así capacidad de decisión sobre su destino.
- *Diversidad:* La estabilidad del sistema económico depende de su diversidad productiva. Por el contrario, las economías muy especializadas tienen mayor inestabilidad al estar sujetas al entorno internacional.
- *Descentralización:* Un modelo descentralizado, basado en la utilización de recursos y tecnologías locales, resulta más adecuado para la satisfacción de las

necesidades vitales, como son la alimentación, vivienda, sanidad, energía, etc., y es más estable frente a la división internacional del trabajo. Las supuestas economías de escala de las corporaciones transnacionales no lo son tanto si atendemos a su concurrencia en mercados oligopólicos.

- *Cooperación:* La idea de que el mundo es una vasta empresa cooperativa ha sido una creencia de las comunidades indígenas. En condiciones normales, la competición es una característica menor de las interacciones entre los seres vivos. La cooperación es un requisito imprescindible de la sostenibilidad, y no sólo porque es necesaria para hacer frente a los problemas ecológicos, sino también porque cohesiona las sociedades.

A la luz de lo expuesto, vemos que el sistema económico actual se comporta como un ecosistema inmaduro dado que: las tasas de reciclado son pequeñas, se utiliza energía no renovable, los flujos de materiales y energía son rápidos, los procesos de transformación de la materia son simples y lineales, la competencia domina ampliamente sobre la cooperación, y se persigue aumentar la eficiencia reduciendo la diversidad, lo que disminuye su estabilidad.

La economía sostenible, en cambio, se adecua al comportamiento del ecosistema natural para configurarse como un subsistema de la economía general de los materiales y la energía de la naturaleza. Bajo este paradigma, la economía se analiza como un organismo vivo: parte de inputs físicos que, una vez transformados mediante procesos técnicos y económicos en materiales, son acumulados en la economía en forma de bienes duraderos e infraestructuras; o bien se convierten en outputs al medio ambiente en forma de residuos, emisiones, vertidos, pérdidas y dispersión. De esta forma podemos identificar y actuar sobre aquellos factores que impiden que la economía, como los ecosistemas naturales, sea cíclica.

En conclusión, como han señalado numerosos expertos, no es necesario inventar un mundo sostenible, porque ya existe: está a nuestro alrededor. La sostenibilidad

ecológica requiere el cumplimiento de los principios bióticos y abióticos mediante el desarrollo de una economía cíclica, en la que todos los materiales se obtengan de los grandes depósitos – aire, suelo y agua – y vuelvan a depositarse en ellos; y todo el proceso se mueva por energía solar.

### **3.4.2.- Implicaciones para las acciones de cooperación**

- El desarrollo de la generación actual no debe comprometer el desarrollo de las generaciones futuras, con lo que debe ser sostenible ecológicamente.
- Las acciones de cooperación deben limitar al máximo el impacto ambiental de las mismas, protegiendo el medio ambiente y gestionando de forma sostenible los recursos.
- Las acciones de cooperación deben tener fundamentalmente un carácter preventivo, proponiendo modelos y estrategias de desarrollo autocentrado a partir de los recursos naturales y energéticos propios. Las estrategias de formación y fortalecimiento de las capacidades y conocimiento inciden directamente en la prevención.
- Las estrategias de cooperación deben fomentar los principios de diversidad, evolución, autoorganización, autosuficiencia, descentralización y cooperación.
- La planificación de las acciones debe buscar cerrar el ciclo de los materiales, de tal forma que las emisiones de residuos sean recicladas por los ecosistemas naturales.
- Es necesario utilizar los recursos renovables sin disminuir la capacidad de los sistemas ecológicos de ofrecer esos recursos en el futuro.

- Es necesario utilizar los recursos no renovables teniendo en cuenta su necesidad en el futuro y la disponibilidad de recursos alternativos
- Es necesario utilizar los recursos existentes bajo criterios de eficiencia (disminución del consumo de recursos por unidad de producto) y suficiencia (disminución del consumo total de recursos).
- Es necesario analizar y aplicar las tecnologías más apropiadas y limpias en cada contexto.

#### 4. ÁREAS SECTORIALES

Las áreas sectoriales determinan un ámbito específico de intervención que agrupa actividades con características comunes y que abordan situaciones sociales interrelacionadas.

Las diferentes áreas de actuación están a su vez estrechamente vinculadas entre sí, aprehendiendo, junto a las líneas transversales, el conjunto de dimensiones que planteamos que posee el concepto de lucha contra la pobreza, tal y como se define en el presenta plan director.

Las áreas sectoriales son:

1. Necesidades Sociales Prioritarias
2. Economía Popular
3. Poder Local
4. Derechos Humanos
5. Identidad Cultural
6. Educación para el Desarrollo

La estructura de presentación de cada área sectorial es la siguiente: una primera parte de fundamentación teórica, una segunda de enumeración de la tipología de actuaciones que la sectorial cubre y una tercera de enumeración de las implicaciones para la cooperación.

|                                     | 98           | 99           | 00           | 01           | 02           | 03           | TOTAL                |
|-------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------------|
| Educación                           | 9.388.895,75 | 7.704.911,01 | 8428199,46   | 6.220.253,32 | 7.236.724,99 | 8.480.351,30 | <b>47.459.335,83</b> |
| Salud                               | 1.772.846,04 | 4.431.431,29 | 4.979.103,37 | 1.480.314,58 | 3.130.075,83 | 3.186.421,65 | <b>18.980.192,76</b> |
| Salud reproductiva                  | 90.151,82    | 36.640,01    | 0            | 468.804      | 700.308      | 99.661,39    | <b>1.395.565,22</b>  |
| Abastecimiento y depuración de agua | 1.302220,82  | 2.123.991    | 3.474.238,62 | 899.461,58   | 1.897.053,95 | 2.197.067,14 | <b>11.894.033,11</b> |
| Gobierno y Sociedad Civil           | 129.373,87   | 1.044.870,53 | 2.057.630,62 | 2.878.847,90 | 2.016.471,40 | 3.809.464,85 | <b>11.936.659,17</b> |

|   |              |              |              |              |               |               |                      |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|----------------------|
| Otros servicios e infraestructuras sociales | 1.221.822,64 | 2.889.610,21 | 2.229.828,59 | 3.276.793,81 | 1.011.875,47  | 747.973,68    | <b>11.377.904,4</b>  |
| Infraestructura económica y servicios       | 1.714.049,58 | 1.087.626,61 | 3.912.021,33 | 2.478.837,65 | 1.522.750,94  | 1.799.562,52  | <b>12.514.848,63</b> |
| Sectores productivos                        | 3.172.021,38 | 4.915.765,58 | 5.470.602,40 | 6.225.824,6  | 11.000.346,46 | 14.693.316,68 | <b>45.477.876,56</b> |
| Medio Ambiente                              |              |              | 497.082,79   | 256.163,47   |               | 477.485,60    | <b>1.230.731,86</b>  |
| Mujer y Desarrollo                          | 36.854,43    | 365.526,23   | 423.397,79   | 585.486,03   | 1.434.457,58  | 2.652.561,35  | <b>5.498.283,41</b>  |
| Otros multisectorial                        | 768.880,79   | 595.242,57   | 694.193,49   | 276.027,17   |               |               | <b>2.334.344,02</b>  |
| Ayuda de emergencia                         | 5.481.653,72 | 1.325.592,95 | 1.163.859,94 | 2.095.443,93 | 270.202       | 1.506.871,67  | <b>11.491.540,98</b> |
| Educación para el Desarrollo                | 777.561,63   | 1.291.809,91 | 1.275.873,12 | 2.302.036,65 | 2.579.727,41  | 1.963.042,22  | <b>10.190.014,94</b> |

Fuente: Dirección de Cooperación Gobierno Vasco

#### 4.1.- ÁREA SECTORIAL: NECESIDADES SOCIALES PRIORITARIAS<sup>7</sup>

La actuación en defensa de la cobertura universal de las necesidades sociales prioritarias es uno de los pilares básicos sobre los que se debe asentar cualquier estrategia de desarrollo que tenga como objetivo específico la lucha contra la pobreza.

En realidad, resulta complicado pretender que las personas o comunidades disfruten de la autonomía necesaria para participar activa y creativamente en sus propios procesos de desarrollo si no disponen de los recursos precisos para cubrir sus necesidades fundamentales.

La pertinencia, por tanto, de una estrategia en el ámbito social se explica por sí sola analizando los indicadores de no desarrollo actuales: 1.200 millones de personas subsisten con menos de un dólar al día; 800 millones sufren desnutrición y falta de agua potable; 153 millones de niños y niñas menores de cinco años tienen peso insuficiente; 51 millones de niños y 63 millones de niñas en edad escolar primaria no están matriculados en la escuela; 11 millones de niños y niñas menores de cinco años mueren

al año en todo el mundo, más de 1.200 por hora, la mayoría por enfermedades cuyas causas pueden ser tratadas o prevenidas (PNUD, 2003)<sup>8</sup>.

Trabajar para acabar con esta situación de pobreza y extrema pobreza pasa por una actuación decidida sobre la garantía de derechos para todos y todas y en la aplicación directa de políticas (comerciales, financieras, medioambientales, de cooperación internacional) que incidan directamente sobre los servicios sociales básicos de la población más vulnerable.

Este fue el sentido de la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y la Convención Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976), documentos incorporados en el marco jurídico de la mayoría de los países, que reconocen el derecho de toda persona a disfrutar de unas condiciones de vida decentes.

No obstante, y como ya señalábamos anteriormente, el tipo de políticas que se aplican e imponen, la no exigibilidad real de la mayoría del cuerpo de derechos reconocidos internacionalmente, la supeditación jerárquica en el que se encuentran los derechos económicos, sociales y culturales frente a los civiles y políticos, así como la falta de una institucionalidad internacional que vele por su aplicación, cercenan la posibilidad de llevar a la práctica dicho objetivo.

#### **4.1.1.- La ciudadanía universal como referente**

Para solucionar este desequilibrio entre declaraciones y realidad, se debe ir avanzando hacia la asunción global de la *ciudadanía universal*, concepto en el que, como decimos, se basa nuestra estrategia de cooperación para el desarrollo, y que sintetiza esta aspiración de crear la capacidad real de satisfacer las necesidades básicas de cualquier persona o pueblo. Según este concepto, ningún ser humano puede ser excluido del disfrute de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, independientemente de razones étnicas, religiosas, sociales o culturales.

En este sentido, se van dando pequeños pasos, todavía insuficientes y contradictorios, para la consecución de dicho objetivo. Aunque estamos todavía lejos de la generalización de la ciudadanía universal, sí se va asumiendo lentamente la necesidad de actuar conjunta y directamente sobre los problemas sociales más importantes en la actualidad, como son la pobreza, la falta de condiciones de vida digna para un porcentaje alto de la población y las desigualdades crecientes.

Así, en la Cumbre sobre Desarrollo Social de Copenhague, de 1995, se establece como objetivo «apoyar el progreso y la seguridad de los seres humanos y de las comunidades, de modo que cada miembro de la sociedad pueda satisfacer sus necesidades humanas básicas y realizar su dignidad personal, su seguridad y su creatividad». Dentro de su Programa de Acción, se van estableciendo objetivos cuantificables concretos, aunque no completamente vinculantes en su exigibilidad ni en su periodo de cumplimiento, como la iniciativa 20/20, que supone un compromiso recíproco de los países del Norte y del Sur según el cual, en promedio, el 20% de la AOD y el 20% del presupuesto nacional deben estar destinados a programas sociales básicos.

Además, y tomando como referencia las deliberaciones de diversas conferencias de las Naciones Unidas celebradas durante el decenio de los noventa, la comunidad internacional aprobó la Declaración del Milenio, en la cual se establecen una serie de metas (conocidas como *objetivos del milenio*<sup>9</sup>) concretas y verificables a escala global, con un margen temporal hasta el 2015, en sectores directamente relacionados con la lucha contra la pobreza —educación, nutrición, inequidad de género, mortalidad infantil y materna o degradación del medio ambiente—. A su vez, la Cumbre de Monterrey de 2002 añadió un nuevo objetivo: fomentar una asociación mundial para el desarrollo, en el que se integran aspectos comerciales y financieros.

Estos objetivos, aunque genéricos, excesivamente básicos, parciales y no vinculantes, sí tienen el valor añadido de establecer indicadores específicos que permitirán una evaluación real de los esfuerzos realizados por una satisfacción universal de las necesidades básicas.

#### **4.1.2.- La cooperación internacional y las necesidades sociales prioritarias**

La cooperación internacional no puede quedar al margen de este debate. Como instrumento de desarrollo y de lucha contra la pobreza, actuar sobre la satisfacción de las necesidades sociales prioritarias y en su defensa es una de las líneas de trabajo más pertinentes, en cuanto que se trabaja de manera directa con la población vulnerable y en situación de pobreza, y en sectores que crean la base sólida sobre la que estructurar una estrategia de desarrollo.

Por ello, la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco, con una larga tradición de actuación sobre las necesidades sociales como educación, salud o vivienda, debe asumir como marco de referencia mínimo los compromisos internacionales como la iniciativa 20/20 y apoyar la consecución de los objetivos del milenio de manera decidida. Pero esta apuesta decidida por incidir en el nivel de satisfacción de las necesidades prioritarias debe estar en consonancia con los objetivos y los principios del presente Plan Estratégico. De esta manera, tres son las variables que debemos tener en consideración:

En primer lugar, la acción sobre las necesidades sociales prioritarias debe ser *integral*, es decir, estar inserta en una estrategia de lucha contra la pobreza en la que se contemple la dimensión económica, pero también la cultural y de fortalecimiento de la participación y la organización, y siempre con análisis y objetivos que comprendan las líneas transversales del presente plan.

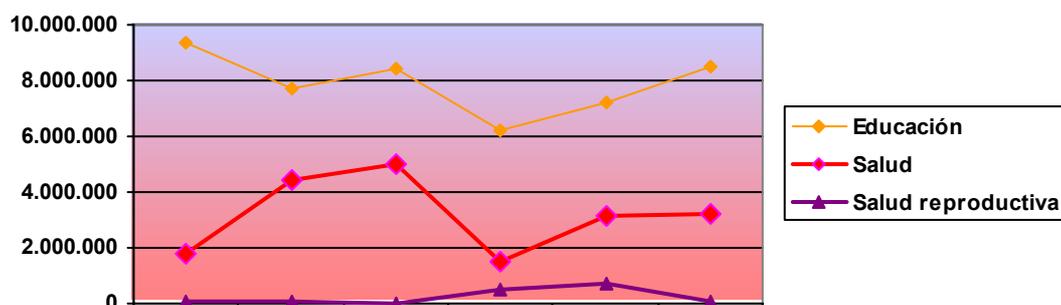
En segundo lugar, el objetivo no debe ser únicamente la mera satisfacción de una necesidad, sino *el apoyo de las capacidades endógenas*, esto es, de las personas y comunidades con las que se coopera, para que sean ellas mismas quienes gestionen dichos servicios sociales, estableciendo sus propios objetivos, prioridades y metodologías. La idea de acompañamiento a proceso es fundamental en un sector de actuación en el cual, por su universalidad y la inmediatez de la necesidad concreta en ocasiones, se puede tender a generar visiones *cortoplacistas*. Además, pese al carácter universal de la meta de la cobertura de ciertas necesidades generalmente aceptadas, los métodos y los objetivos son específicos a cada cultura en un marco de libertades fundamentales, por lo cual se debe hacer un esfuerzo especial para que la población con la que se coopera sea el sujeto del proceso.

En tercer lugar, la actuación sobre las necesidades sociales básicas no debe ser sustitutiva de la acción en este mismo sentido de las autoridades nacionales y locales pertinentes. Es necesario que la cooperación para el desarrollo no se convierta en un colchón social que las instituciones públicas puedan utilizar para suplantar los compromisos sociales con la población. Además de la necesaria actuación sobre una necesidad, es pertinente complementar ésta con un componente de incidencia sobre las instituciones y con la población con la que se trabaja. En el primero de los casos, son importantes las labores que se puedan realizar de intermediación ante las autoridades, de sensibilización y de denuncia de incumplimiento de responsabilidades. En el segundo, se debe trabajar en el empoderamiento en derechos y en el fortalecimiento de la participación para crear conciencia crítica e integrada de la situación de pobreza de una comunidad o pueblo determinado.

#### 4.1.3.- Tipología Indicativa de las actuaciones de cooperación

En este marco es en el que se plantea una estrategia conformada por los siguientes sectores, que únicamente se tratan por separado para una mejor comprensión, pese a su estrecha correlación: educación, salud básica, agua y saneamiento, vivienda, infraestructuras locales y derechos sexuales y reproductivos.

|                    | 98           | 99           | 00           | 01           | 02           | 03           |
|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Educación          | 9.388.895,75 | 7.704.911,01 | 8428199,46   | 6.220.253,32 | 7.236.724,99 | 8.480.351,30 |
| Salud              | 1772846,04   | 4431431,29   | 4.979.103,37 | 1.480.314,58 | 3.130.075,83 | 3.186.421,65 |
| Salud reproductiva | 90.151,82    | 36.640,01    | 0            | 468.804      | 700.308,     | 99.661,39    |



#### 4.1.3.1.- Educación

La relación entre educación y pobreza es muy estrecha, ya que la ausencia de la primera influye en el conjunto de las dimensiones que integran la segunda, desde la económica hasta la psicológica: la capacidad de inserción en el mercado laboral, de crear conciencia crítica y conocer los contextos y estructuras en los que nos movemos, de relación con los demás y con las instituciones, de participación y valoración de uno mismo, está mediatizada por el nivel y el tipo de educación del que participamos.

Debemos priorizar una educación emancipadora, adaptada a cada proceso y que incorpore la experiencia que la sociedad vasca puede aportar. Los ámbitos de trabajo abarcan tanto la educación formal o reglada, como la informal o no reglada, al entender que sólo la conjunción de ambos posibilita una educación con las características señaladas.

Es necesario priorizar la educación de las mujeres y establecer estrategias que faciliten su participación, ya que la falta de formación profundiza la escasa estima y creencia en las propias capacidades, que son el caldo de cultivo de la posición subordinada que ocupan.

También se priorizará la educación intercultural bilingüe, dentro de la estrategia de defensa de la diversidad cultural.

Dentro del sector formal, los subsectores de la estrategia serían los siguientes:

- *Educación primaria y secundaria:* apoyo a la formación de los currícula de los programas formativos, a la formación continua del profesorado, a la provisión de equipos y materiales docentes, a la renovación y desarrollo de la infraestructura para la enseñanza. Promoción de una educación no sexista. Promoción de la educación ambiental. Promoción de la educación en valores y derechos.
- *Educación en formación profesional:* el sistema educativo vasco posee un saber hacer acumulado en la formación de jóvenes en profesiones técnicas y en la gestión de procesos tecnológicos, tanto de producto como de proceso o de

organización de sistemas y estructuras, que puede compartir con otros pueblos y comunidades. Este flujo de conocimiento debe estar basado en tecnologías apropiadas y limpias, y en sectores que supongan una necesidad de la propia comunidad.

La educación no reglada o informal también es una prioridad fundamental, al llegar a sectores especialmente vulnerables y apartados de la enseñanza reglada, y al transmitir e incorporar metodologías renovadoras y transformadoras. En este sentido se actuaría sobre:

- *Educación popular*: se definiría como el proceso de toma de conciencia a partir del análisis dialéctico de la realidad con técnicas vivenciales y participativas que tiene como fin la acción organizada emancipatoria.

#### **4.1.3.2.- Salud Básica**

La salud es un sector altamente correlacionado con la vulnerabilidad. El fenómeno de la concentración urbana, paralelo al de la dispersión geográfica rural, ha agudizado los graves problemas sanitarios, profundizados aún más por los recortes presupuestarios en los países empobrecidos fruto de las políticas aplicadas en los planes de ajuste estructural.

En este sector podríamos destacar los siguientes subsectores:

- *Educación sanitaria*: acceso a la información, educación y formación de las comunidades en relación con la salud, incluyendo métodos de identificación, prevención y control; campañas de educación familiar, escolar y de prácticas higiénicas y nutritivas; campañas contra la violencia ejercida sobre las mujeres; investigación, rescate y sistematización de conocimientos de las comunidades y pueblos indígenas, aprovechando al máximo sus propios recursos.
- *Prevención y control de enfermedades*: inmunización contra las principales enfermedades infecciosas; prevención de enfermedades endémicas, tratamiento

de enfermedades generadoras de alta mortandad. Apoyo al tratamiento del SIDA, apoyo a la producción y distribución a bajo coste de genéricos para personas en situación de pobreza, sensibilización y prevención.

- *Medicina preventiva básica*: cuidados contra enfermedades comunes y la aportación de medicinas de uso genérico. Programas de atención a la calidad ambiental.
- *Formación del personal sanitario*: en materia de salud básica, incluyendo la formación de personal técnico sanitario, personal de enfermería, practicantes, promotores y promotoras comunitarios, parteros y parteras. Formación específica e integral en atención a casos de violencia contra las mujeres.
- *Nutrición y consumo saludable y responsable*, respetando los valores culturales.
- *Estructura sanitaria local*: servicios de medicina preventiva y básica en las zonas rurales y en las periferias urbanas; creación de clínicas comarcales y regionales.

#### **4.1.3.3.- Agua y Saneamiento**

En estrecha relación con el apartado anterior está el sector de la salubridad, vinculado al acceso al agua potable por parte de la población y a la disposición de infraestructuras de saneamiento básicas. Los ámbitos que abarca son:

- *Agua potable*: provisión de agua potable para comunidades en situación de vulnerabilidad, a través de infraestructuras como pozos, bombas y sistemas de conducción y distribución; construcción de sistemas de almacenamiento de agua potable; creación de capacidades para su gestión y mantenimiento comunitario; educación ambiental y cuidado de cuencas.

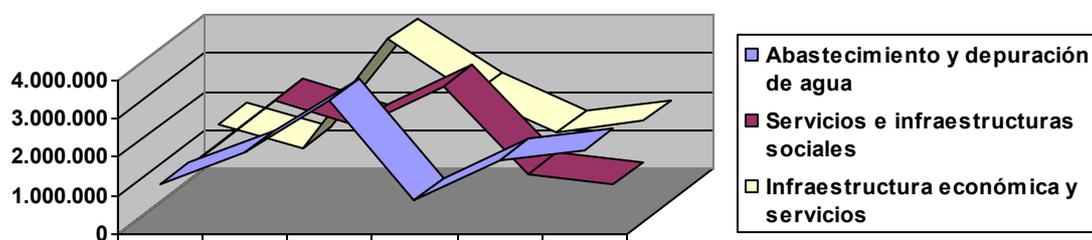
- *Saneamiento:* Construcción de infraestructuras locales para facilitar el saneamiento de aguas, el tratamiento de residuos y aguas fecales.

#### 4.1.3.4.- Infraestructuras Locales

Este ámbito de actuación incluiría aquellas obras de construcción, rehabilitación y mejora en infraestructuras públicas, que posibiliten la consolidación de los procesos económicos, sociales, participativos y culturales de la estrategia de desarrollo local, como caminos, mercados e infraestructuras económicas, centros culturales y centros comunitarios.

Estas acciones minimizarán el impacto ambiental, con un uso de recursos y de energía eficiente y suficiente. Las construcciones serán resistentes a desastres. Partirán de un análisis con enfoque de género que posibilite el empoderamiento de las mujeres.

|                                       |              |              |              |              |              |              |
|---------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Abastecimiento y depuración de agua   | 1.302220,82  | 2.123.991    | 3.474.238,62 | 899.461,58   | 1.897.053,95 | 2.197.067,14 |
| Servicios e infraestructuras sociales | 1.221.822,64 | 2.889.610,21 | 2.229.828,59 | 3.276.793,81 | 1.011.875,47 | 747.973,68   |
| Infraestructura económica y servicios | 1.714.049,58 | 1.087.626,61 | 3.912.021,33 | 2.478.837,65 | 1.522.750,94 | 1.799.562,52 |



#### **4.1.3.5.- Vivienda**

Facilitar el acceso a la vivienda a bajo coste para la población en situación de pobreza o vulnerabilidad es un objetivo prioritario dentro de la estrategia, ya que constituye un requisito básico de la vida de las personas y de la comunidad como tal. Esto incluye todas las actividades relacionadas con la garantía de acceso a una vivienda digna, y a los servicios básicos que ésta debe tener, como agua potable, electricidad y saneamiento.

Se garantizará en todos los casos la titularidad compartida entre hombre y mujer, o la titularidad específica para las mujeres. Se establecerán criterios de priorización de mujeres en situación de especial vulnerabilidad.

Las construcciones serán resistentes a los desastres, eficientes y suficientes en el uso de los recursos y energía.

Además, se promoverá la participación comunitaria de las organizaciones sociales en programas de autoconstrucción, fortaleciendo la generación de capacidades en construcción, rehabilitación y mantenimiento, así como la creación de banco de materiales y sistemas de crédito adecuados.

Por otro lado, se apoyará a las autoridades locales en la gestión de políticas públicas de vivienda y en la formulación de planes de ordenamiento territorial.

#### **4.1.3.6.- Derechos Sexuales y Reproductivos**

Mención especial merece la actuación por la aplicación efectiva de los derechos sexuales y reproductivos y en su defensa. Aunque el enfoque integral de estos derechos posee elementos que podrían encajar mejor dentro de la estrategia sectorial de derechos humanos, hemos preferido identificar este ámbito concreto dentro de la estrategia de necesidades sociales prioritarias por la gravedad de su incumplimiento generalizado, y por tener vínculos muy fuertes con sectores básicos como la educación y la salud.

La propuesta presente se enmarca dentro de los Acuerdos y Plan de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CPID) celebrada en El Cairo en 1994.

Esta conferencia supone un cambio de enfoque en las políticas de población internacionales, que con anterioridad respondían a la explosión demográfica de los países empobrecidos con políticas de control natal centradas en la mujer. A partir de entonces el objetivo último es la superación de la condición subordinada de las mujeres, así como de las barreras sociales y culturales que enfrentan para hacer uso y disfrute de sus derechos.

El Cairo reivindica los derechos sexuales y reproductivos como parte integral e inalienable de los derechos humanos y sitúa su satisfacción como cimiento principal de una estrategia de desarrollo humano. Su programa de acción, junto al de la Conferencia de Pekín de 1995, proponen un enfoque integrado, que comprendería:

- *Atención a la salud sexual y reproductiva*: garantizar el acceso de todas las mujeres a servicios de atención a la salud sexual y reproductiva de calidad, con personal cualificado y con competencia cultural; atención durante el embarazo, parto y posparto; prevención, detección, diagnóstico y tratamiento de ETS; información fidedigna y suministro de métodos de planificación familiar; apoyo y respuesta activa de proveedores de salud ante casos de agresión sexual y violencia; sistemas de referencia eficientes y red de canalización de casos.
- *Educación formal e informal*: educación sexual con perspectiva de género a servidores públicos: proveedoras y proveedores de servicios de salud, maestras y maestros, hacedores de políticas, personal del sistema legal y judicial, agencias de desarrollo, de forma que proporcionen a su servicio sensibilidad respecto al enfoque de género y conocimiento de los derechos sexuales y reproductivos.
- *Fortalecimiento del movimiento de mujeres*: generación de liderazgos; formación de defensoras de los derechos de las mujeres; fortalecimiento de organizaciones que empoderen a las mujeres; creación de espacios de intercambio de experiencias y alianzas.

- *Investigación, divulgación e intercambio*: visibilizar la problemática sexual y reproductiva; generación de indicadores de base y de progreso; sensibilizar sobre las barreras sociales, culturales y económicas y apoyar la toma de decisiones autónomas por parte de las mujeres.

En definitiva, estos seis ámbitos de actuación son los de mayor incidencia sobre la dimensión social del desarrollo y de la estrategia de lucha contra la pobreza y la vulnerabilidad, al permitir trabajar de forma directa con la población con la cual se coopera, a la vez que en sectores estrechamente relacionados con el objetivo de dicha estrategia.

#### **4.1.4.- Implicaciones para los proyectos de cooperación**

- Definimos Necesidades Sociales Prioritarias como el conjunto de las Necesidades Sociales Básicas más la educación secundaria, la formación profesional y la educación popular.
- La actuación por la cobertura universal de las necesidades sociales prioritarias y en su defensa es uno de los pilares básicos sobre los que se asienta una estrategia de desarrollo que tenga como objetivo específico la lucha contra la pobreza y que se base en el concepto de ciudadanía universal.
- La pertinencia de una acción decidida en este sentido nace de la esencialidad de los sectores básicos para cualquier desarrollo sólido, de su alta correlación con la pobreza y la vulnerabilidad, de los compromisos internacionales adquiridos y del concepto de ciudadanía universal, derivado de los principios de solidaridad y justicia.
- La cooperación financiada o cofinanciada por el Gobierno vasco está directamente implicada en el objetivo de una cobertura universal de las necesidades prioritarias, y asume como suyos el compromiso 20/20 (20% de la AOD de la Dirección de Cooperación para necesidades sociales básicas, dentro

del concepto más general de necesidades sociales prioritarias) establecido en el Programa de Acción de la Cumbre de Copenhague, así como se suma a los esfuerzos de cumplimiento de los objetivos enmarcados en la Declaración del Milenio.

- La estrategia de la cooperación del Gobierno vasco en el sector de las necesidades sociales prioritarias se basa en una concepción integral de este sector junto a otras dimensiones económicas, culturales o participativas; tiene como objetivo fortalecer las capacidades locales y acompañar en los procesos a los reales sujetos del desarrollo, frente a la mera satisfacción de una necesidad, y debe tener un componente de incidencia sobre la población y las instituciones para crear conciencia crítica y visibilizar los compromisos y responsabilidades de cada agente político, económico o social.
- La estrategia de necesidades sociales prioritarias comprende seis ámbitos de actuación: educación, salud básica, agua y saneamiento, vivienda, infraestructuras locales y derechos sexuales y reproductivos.
- El sector de la educación incluye la educación primaria, secundaria, formación profesional y la educación popular
- El sector de la salud básica incluye la educación sanitaria, la medicina preventiva básica, la formación del personal sanitario y el fortalecimiento de la estructura sanitaria local.
- El sector del agua y saneamiento incluye los sistemas de agua potable y de saneamiento.
- El sector de la vivienda incluye la actividades de acceso a la vivienda digna de bajo coste y servicios sociales básicos, la autoconstrucción y sistemas comunitarios de gestión de políticas de vivienda, apoyo a la formulación por parte de las autoridades locales de políticas y planes de ordenamiento territorial.

- El sector de las infraestructuras locales incluye obras de construcción, rehabilitación y mejora de infraestructuras públicas como caminos, mercados e infraestructuras económicas, centros culturales y comunitarios.
- El sector de los derechos sexuales y reproductivos es un sector prioritario que incluye la atención a la salud sexual y reproductiva, la educación sexual formal e informal, el fortalecimiento del movimiento de mujeres y la investigación y sensibilización.

## 4.2.- ÁREA SECTORIAL: ECONOMÍA POPULAR

El enfoque del desarrollo humano sostenible rompió con el paradigma de *desarrollo igual a crecimiento económico*. Como ya hemos apuntado previamente, el desarrollo está integrado por un conjunto de dimensiones, en el que la economía interactúa con los ámbitos político, social, ambiental, cultural o psicológico.

Pero, pese a perder la hegemonía en la definición del concepto, la economía sigue siendo fundamental dentro de cualquier estrategia de desarrollo equilibrada y estable, debido a dos razones fundamentales:

- La dimensión económica es la base material sobre la que se cimentan las oportunidades y opciones del ser humano. Un nivel de satisfacción de las necesidades materiales, una autonomía económica mínima son básicas para promover un proceso sólido de desarrollo.
- El carácter emprendedor y no meramente asistencial de las iniciativas económicas convierte a la economía en pieza clave del proceso de empoderamiento y generación de capacidades para un desarrollo autocentrado. Es más, el desarrollo económico impulsa otras líneas complementarias de la estrategia contra la pobreza como la autoconfianza, la participación y la organización comunitaria, contribuyendo de esta manera a situar al ser humano concreto como sujeto de su propio desarrollo.

La economía, por tanto, debe formar parte de toda visión integral y a largo plazo de desarrollo, adaptándose al escenario internacional, a la estructura económica de cada momento y a las potencialidades, capacidades y objetivos de un territorio determinado. Ya no es la condición suficiente para el desarrollo, pero sí una de las condiciones necesarias para que se dé.

#### **4.2.1.- Escenario económico actual: la globalización neoliberal y los países empobrecidos**

El escenario económico internacional actual está marcado por la globalización neoliberal, nueva fase en el proceso de mundialización económica, que ha provocado transformaciones estructurales significativas.

Como ya señalamos en la Exposición de Motivos, el agotamiento del modelo neoclásico-keynesiano en el decenio de los setenta y los avances en las tecnologías de la información, las telecomunicaciones y el transporte posibilitaron la implantación de una política económica a escala internacional basada en la apertura de los mercados, la desregulación y privatización del sector público, la reducción de la masa salarial en la renta agregada y el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos como premisa básica de crecimiento.

El objetivo último de este modelo es el cambio en el régimen de acumulación, una nueva redistribución de poder entre poseedores y desposeídos, entre países enriquecidos y empobrecidos. Esta estrategia pretende la implantación de un mercado mundial en el que se posibilite la inversión privada a escala planetaria sin restricción alguna y bajo reglamentaciones multilaterales, la acumulación a través de la mercantilización de todo sector susceptible de ser mercantilizado (productos, servicios, cultura, vida y biodiversidad, etc.), y la búsqueda de nuevos mercados para la ingente producción mundial.

Como consecuencia, este modelo ha provocado cambios significativos en la estructura económica, agudizando las tendencias inherentes al sistema:

- *Crecimiento del mercado internacional* en términos absolutos y geográficos, con un aumento notablemente del intercambio de flujos económicos, fundamentalmente de carácter financiero.
- *Liberalización absoluta del mercado financiero no productivo*, que se ha convertido en el sector económico de mayor importancia en la economía

mundial. Para ilustrar esta realidad, sirva como ejemplo que en menos de una semana el mercado de divisas mueve el equivalente al monto necesario para realizar todas las transacciones productivas mundiales en un año.

- La *deslocalización internacional* como paradigma de la estructura productiva. El estado-nación ya no es el sujeto territorial en el que se integra vertical y horizontalmente el tejido productivo. Las diferentes fases de la cadena proveedor-producción-asistencia técnica-comercialización-servicios postventa, a causa de los cambios tecnológicos sustanciales en producto, proceso y organización, se pueden deslocalizar internacionalmente en función de de las ventajas comparativas, competitivas o absolutas de un agente, país o territorio determinado, y de las características inherentes a cada una de las fases del proceso productivo y de la conformación de entornos económicos, sociales y tecnológicos favorables.
- Las *cadenas productivas globales* son, por efecto de la deslocalización, el fenómeno económico fundamental de la nueva fase de la globalización neoliberal, por su influencia tanto directa como indirecta sobre el conjunto del tejido productivo. La capacidad para insertarse en ellas, en las de mayor valor añadido y dinamismo, y dentro de cada una, en las fases de mayor control y contenido tecnológico, marcarán la capacidad de un agente (público o privado) para generar excedentes y capacidades de crecimiento.
- *La concentración y la centralización* se agudizan, lo que es el efecto lógico de una apertura indiscriminada y sin cláusulas de corrección de desigualdades. Los principales sujetos del modelo son las empresas transnacionales. Éstas controlan las cadenas globales y sus fases más dinámicas, así como la información y la capacidad financiera de insertarse y competir en situación de superioridad en un mercado global.
- *Las instituciones financieras y comerciales multilaterales* (FMI, BM y OMC) imponen de manera progresiva a los estados las políticas ortodoxas y las reglamentaciones necesarias para garantizar la implantación del modelo económico general antes citado.

- La *interdependencia* entre agentes económicos (estados, empresas, agencias multilaterales) se ha agudizado. La preeminencia de los mercados financieros, su volatilidad y la necesidad de mantener los equilibrios macroeconómicos para obtener su confianza y atraer la inversión acercan las políticas de las diferentes economías. Si a ello sumamos las reglas internacionales impuestas por las instituciones multilaterales, las posibilidades de establecer una senda de crecimiento y desarrollo propios son reducidas.

Las implicaciones de estos cambios sobre el desarrollo humano han sido notables: han crecido del desempleo y del subempleo; ha disminuido la capacidad adquisitiva de la mayoría de la población; se ha recortado la capacidad redistributiva de los estados y han aumentado las desigualdades en función de la inserción de la población en los nodos de las cadenas globales.

El caso específico de los países empobrecidos (en los que debemos distinguir, por una parte, a las minorías que se han insertado en las cadenas y, por otra, a las mayorías que no lo han hecho) es especialmente gravoso debido a la fragilidad de sus instituciones, el desequilibrio en su tejido productivo y su dependencia de las estructuras del Norte.

Las medidas aplicadas sobre estos países y la competencia global, desprovista de mecanismos de protección ante las desigualdades, han desestructurado sus economías y las han dirigido en función de los intereses de las grandes empresas de los países enriquecidos. Éstas cuentan con unas capacidades tecnológicas y financieras que les permiten dominar sus mercados e instalarse en situación de superioridad competitiva, cercenando su autonomía económica y priorizando las élites financieras sobre el empresariado local. En líneas generales, el sector financiero, el agroexportador y las maquilas, donde trabajan fundamentalmente mujeres<sup>10</sup> sin ningún tipo de derechos, se han convertido en los sectores punta del nuevo modelo, frente al incipiente desarrollo industrial nacional.

Como consecuencia, los países del Sur y sus agentes, y sólo en algunos casos, logran generalmente una inserción a través de la participación en las cadenas de menor

dinamismo, y dentro de éstas en las fases de menor control sobre ellas, marcadas por la competencia a la baja en costes laborales, lo que los convierte en economías de enclave sin posibilidades de desarrollo económico generalizado. En otros muchos casos, estos agentes y países quedan totalmente marginados del mercado internacional.

Nos encontramos, por tanto, ante un panorama de países empobrecidos: con economías desestructuradas en función del mercado global, abiertas a la competencia de agentes de mayor potencial tecnológico y financiero; con las capacidades públicas de acción y regulación debilitadas; con un sector reducido de la población participando en el mercado global como productores sin efectos de arrastre sobre el tejido productivo, o como demanda de pautas de consumo importadas, y compitiendo por participar en las cadenas productivas globales que no controlan para no quedar totalmente aisladas del marco internacional.

#### **4.2.2.- Pertinencia del desarrollo económico local en los países empobrecidos**

En este contexto, ¿qué sentido puede tener el desarrollo económico local? ¿Existe un ámbito de actuación para lo local en este escenario marcado por lo global?

Más allá de otras razones ya comentadas sobre la importancia de lo local —para fortalecer la participación ciudadana, para la coordinación de una estrategia de desarrollo, para establecer un proceso desde la cooperación descentralizada— existen motivos sólidos para entender la pertinencia del desarrollo económico local, motivos de carácter cuantitativo, de carácter estructural y marcados por la idiosincrasia de la economía local.

El primer motivo hace referencia a los mercados globales y locales *en términos cuantitativos*. A pesar de la importancia de las cadenas productivas, comerciales y financieras, y de la de los mercados globales, hoy en día los mercados nacionales y locales son todavía el ámbito donde se desarrollan la mayoría de las transacciones económicas.

La exportación de bienes y servicios en el ámbito mundial se sitúa en torno al 23% del producto bruto total; la inversión extranjera directa, en torno al 2,2%. En América Latina, con numerosos países de vocación productiva al exterior, la media no supera el 15% de exportaciones sobre el total. Por lo tanto, prácticamente el 80% de la producción tiene todavía un destino nacional o local, y la gran parte de la inversión se produce en el interior del territorio<sup>11</sup>.

A su vez, las empresas transnacionales tienen un peso fundamental en la conformación del escenario económico, pero la inmensa mayoría de los agentes económicos de los países empobrecidos son empresas medianas, pequeñas y microempresas, sin vinculación directa con los nodos globales.

Así, más del 90% de las empresas latinoamericanas cuentan con menos de cincuenta trabajadores y conforman más del 50% del empleo total. Existe, por tanto, un desequilibrio entre la contribución de estas empresas al empleo y el ingreso, y la escasa atención mediante políticas públicas de reducción de su vulnerabilidad.

Por lo tanto, un creciente mercado global convive con fuertes mercados nacionales y locales. La propia lógica del proceso ha conducido a la marginación de las cadenas globales a parte importante del tejido productivo y de la población. Los mercados y agentes locales, marginados o en situación de dependencia frente a dichas cadenas internacionales, deben afrontar este nuevo escenario y participar en estrategias propias de desarrollo.

El segundo motivo que hace pertinente el apoyo a la economía local hace referencia a la propia *estructura económica actual*. La globalización no se agota en la conformación de mercados y cadenas productivas, comerciales y financieras globales. Los cambios estructurales van más allá, como acabamos de ver.

Por ello, tanto si pretendemos una inserción sólida y estable en las fases dinámicas de dichas cadenas, como si queremos iniciar un proceso autónomo de desarrollo local basado en capacidades y necesidades locales, es necesario entender las implicaciones del conjunto de estos cambios estructurales que antes enumerábamos. Las mencionadas implicaciones van más allá de la habitual especialización de los países empobrecidos en

el aprovechamiento marginal de las ventajas comparativas, basadas en la competencia por la reducción de los costes laborales en el marco de indicadores macroeconómicos estables, como única vía de inserción en el dinamismo económico.

Por el contrario, las nuevas teorías del crecimiento económico sí se han adaptado a dichas transformaciones y han incorporado nuevas variables de estudio fundamentales en cualquier análisis actual, que son también aplicables a las estructuras de los países empobrecidos. A la clásica ecuación del crecimiento en función del capital físico y del trabajo se suman ahora otros indicadores, tangibles e intangibles: la capacidad tecnológica, la capacidad institucional, el carácter emprendedor, la formación, los servicios sociales, etc.

Estas nuevas variables convierten al desarrollo en un proceso de acumulación de capacidades (tanto tecnológicas e institucionales como formativas) y de incertidumbre, dado que no se puede garantizar el éxito de las iniciativas emprendidas. Por lo tanto, las políticas uniformes, abstractas y descontextualizadas no tienen el mismo impacto en diferentes agentes y territorios, porque el impacto depende de los procesos propios de generación de capacidades para ofrecer a los diferentes mercados, local, nacional o internacional.

Aplicando este análisis a la estructura económica actual hemos constatado que las cadenas globales son escaleras tecnológicas divididas en escalones de diferente valor añadido, contenido tecnológico y control sobre el conjunto de ellas. El objetivo último del desarrollo económico es el de participar de las fases más dinámicas y de los sectores de mayor arrastre sobre el resto del tejido productivo. Entonces, para ir accediendo a ellas, no es suficiente con seguir los postulados ortodoxos neoliberales universales y coyunturales, sino que es necesaria una apuesta decidida por la inversión en la creación de ambientes emprendedores, en la formación y en el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas, en la creación de tejidos productivos y comerciales solventes y estructurados, y en la conformación de marcos jurídicos claros, transparentes y democráticos.

Frente al análisis que se centra exclusivamente en las ventajas comparativas, las ventajas competitivas (en producto, en servicio, en calidad) y las absolutas

(institucionalidad, sistemas tecnológicos nacionales o locales, etc.) marcan actualmente la capacidad de crecimiento. El mercado y las medidas de la política neoliberal son incapaces por sí mismos de provocar esos cambios estructurales, con lo cual la acción nacional y local, dentro de sus límites, son fundamentales.

Debemos recordar la idea central de que la conformación de territorios de concertación entre los diferentes agentes, en los que se promueva la visión emprendedora, el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas, el papel activo de las instituciones representativas, la creación de un tejido productivo equilibrado y competitivo, es la condición necesaria para iniciar un proceso económico dinámico, tanto dentro de las cadenas globales como en una estrategia autocentrada de desarrollo local.

La tercera justificación se deriva de las propias *potencialidades de la economía local*. Partiendo de lo señalado en el apartado anterior sobre la necesidad de políticas activas para la adaptación a los cambios estructurales, lo local posee elementos diferenciadores que lo convierten en un sujeto económico válido, en combinación con los ámbitos estatal e internacional.

En el nivel local el agente económico básico es la microempresa junto con las pymes. Estas empresas, pese a estar marginadas de los análisis y las políticas, poseen un potencial importante en la generación de empleo, uno de los grandes objetivos de toda política económica en la actualidad. Ello posibilita también el uso de las tecnologías apropiadas a las características locales.

Por otro lado, el territorio local, conformado por empresas de diferente tamaño y capacidad, y basado en una estrategia equilibrada y concertada, puede crear un ambiente de crecimiento y arrastre sobre otros agentes. Las cadenas *input-output*, la estructuración del tejido productivo, pueden verse reforzadas en el nivel local, más aún por el grado de lealtad y confianza que otorgan la proximidad geográfica y cultural.

En definitiva, lo local es pertinente tanto por su importancia en términos cuantitativos, como por las características de la actual estructura económica, como por los elementos diferenciales que aporta a dicha estructura.

Sin embargo, debemos relativizar las posibilidades de lo local y no pretender la generalización del modelo local como una alternativa global al neoliberalismo. Lo local actúa dentro de los límites de la estructura global que influye directamente sobre aquélla. Las grandes líneas de la situación económica se marcan en el nivel macro, que es desde donde debe producirse el cambio. Nuestro análisis se centra tanto en la esfera local, como en la nacional e internacional, pero partimos de la premisa de que para la consolidación de una alternativa, son necesarios el replanteamiento del nuevo orden económico y político internacional por un lado, incidir sobre los ámbitos de decisión actuales y cambiar los objetivos y estrategias de desarrollo, por otro lado, muy alejados actualmente del desarrollo humano.

No obstante, dicha incidencia en lo global no debe hacernos olvidar las posibilidades de actuación en lo local (que en sí ya es una contratendencia a las políticas actuales) y en las oportunidades que nos ofrece el desarrollo en este nivel, bien sea como planteamiento de alternativas concretas de empoderamiento bajo otra serie de premisas diferentes a las neoliberales, bien sea como búsqueda conjunta de la satisfacción de las necesidades a nivel local.

#### **4.2.3.- La Economía Popular Local**

Podríamos definir una estrategia de Economía Popular como el «proceso de transformación de la economía y la sociedad local, orientado a superar las dificultades y retos existentes, que busca mejorar las condiciones de vida y satisfacer las necesidades básicas de su población, mediante una actuación decidida y concertada entre los diferentes agentes socioeconómicos (públicos y privados) para el aprovechamiento más eficiente y sostenible de los recursos endógenos existentes, mediante el fomento de las capacidades de emprendimiento empresarial local y la creación de un entorno innovador en el territorio»<sup>12</sup>.

La estructura económica mundial establece, como hemos visto en el apartado anterior, una serie de tendencias a las que todo proceso de desarrollo económico debe adaptarse. Por ello, es necesario definir los sujetos y las características de dicho proceso local.

En primer lugar, el sujeto principal de esta estrategia es más que la suma de agentes individuales, es el *territorio*. Éste no lo entendemos simplemente como el espacio físico, el contexto en el que se realizan las diferentes actividades económicas, sino como un cuerpo vivo, dinámico, de concertación e interacción de los diferentes agentes, abierto pero estructurado para aprovechar las capacidades endógenas. El todo sería más que la suma de las partes; el todo son las partes trabajando coordinadamente más un plus de creación de ambientes tecnológicos, institucionales y emprendedores. Las mujeres, históricamente subordinadas al rol reproductivo, deben ser sujetos fundamentales de la estrategia territorial productiva.

Por lo tanto, *la concertación y la coordinación de los diferentes agentes y acciones* es la condición necesaria de creación de tejidos económicos locales sólidos y dinámicos. Las acciones locales individuales, descoordinadas, no pueden competir mínimamente con las capacidades de las grandes empresas ni atraer inversión de forma estable; únicamente la suma y la complementariedad de capacidades, aprovechando las características diferenciales de lo local, pueden hacer frente a este reto.

En este sentido, es necesario destacar el papel de las instituciones locales. Su participación no es estrictamente necesaria, ni supone una premisa fundamental de un proceso de concertación. Este proceso, ante la ausencia de instituciones de carácter democrático, participativo, comprometidas con el desarrollo de su población, puede también llevarse a cabo por parte de agentes privados. Pero la participación de las administraciones locales aporta garantías democráticas y, dentro de su limitada capacidad financiera, elementos básicos como infraestructura, asistencia técnica, información pública, incentivos a la cultura emprendedora... Las instituciones locales representativas pueden liderar este proceso de concertación y coordinación, desde una visión de conjunto y no marcada por los intereses individuales, fortaleciendo el poder local. Así, las propias instituciones, más los movimientos sociales y los diferentes agentes, pueden encontrar espacios de planificación de objetivos y conducción del proceso hacia las necesidades de la propia población local. De esta manera, la *acumulación en sí misma* no es la lógica natural de la economía popular, sino que ésta es un medio para lograr fines de bienestar comunitario.

En segundo lugar, la estrategia de desarrollo económico local debe ser *integral*. La creación de capacidades y la conformación de un territorio dinámico, exige de la complementación de acciones integradas en sentido horizontal y en sentido vertical. El control sobre el conjunto de las cadenas económicas es fundamental a la hora de la competitividad en los diferentes mercados. La integración del mayor número posible de fases y sectores complementarios garantiza un saber acumulado mayor y la creación de un valor añadido superior. Así, es necesario insertar en la estrategia el sector producción, la comercialización, el crédito, la formación, la innovación en capacidades tecnológicas, los servicios de desarrollo empresarial y la creación de un marco institucional claro. De nuevo se pone de manifiesto la necesidad de coordinar acciones frente a las estrategias individuales.

En tercer lugar, deben fortalecerse las *capacidades endógenas*. Esto no significa un territorio cerrado, autárquico, pero sí basado en la potenciación de sus propias capacidades y en sus propios objetivos y necesidades locales, frente a los modelos netamente exportadores. Por tanto, no es únicamente un aprovechamiento mejor de los recursos endógenos, sino saber endogeneizar efectos exógenos favorables para las metas marcadas.

En cuarto lugar, la estrategia debe concebirse *a largo plazo*, con una concepción de *proceso* más que de *proyecto*. La adaptación a los cambios estructurales necesarios, el fortalecimiento del poder local, la integración de sectores y agentes, la consecución de objetivos sociales, la creación de conocimiento, capacidades y valor añadido es un proceso continuado e incierto, que exige una apuesta decidida y planificada. Es necesario fortalecer las alianzas estratégicas entre diferentes agentes. En este punto, las instituciones públicas pueden jugar de nuevo un papel importante en la coordinación de dicha planificación estratégica, de manera democrática y participativa.

En definitiva, el desarrollo económico local se define como la potenciación de un territorio en base a la concertación de los diferentes agentes sociales y económicos (públicos y privados), dentro de una estrategia integral, endógena y planificada a largo plazo.

Dentro de esta caracterización general, podemos establecer líneas transversales que complementan el carácter de la economía popular, y que la diferencian de otros modelos de desarrollo económico:

- La economía popular está conducida no sólo por agentes económicos, sino también por agentes sociales, dado el carácter estratégico, concertado y participativo del mismo. El *objetivo es de carácter social* y la economía es el medio para obtenerlo.
- La orientación final es, aunque no exclusivamente, la *satisfacción de las propias necesidades locales*. Otras actividades, aunque orientadas al exterior, pueden generar empleo e ingreso, o efectos de arrastre sobre otros agentes económicos, pero la satisfacción de necesidades locales es una transversal del proceso.
- *La relación entre el capital y el trabajo* puede ser diferente. La microempresa es uno de los agentes fundamentales del tejido productivo, donde los propios trabajadores y trabajadoras participan en todas las actividades de la misma. Se debe potenciar, lo mismo que hemos señalado la importancia de lo concertado sobre lo individual, el trabajo *asociado y cooperativo* como una estrategia conjunta de lucha contra la pobreza.
- El territorio es un entorno social, político, económico, pero también físico. La *sostenibilidad ecológica* de la estrategia adoptada es una necesidad imperiosa. El carácter endógeno y participativo facilitará esta visión para la reflexión sobre el ciclo de las energías, los materiales y el mejoramiento de la calidad de vida sana de la población.
- El carácter empoderador de la economía popular debe hacer hincapié en la participación prioritaria de las *mujeres* en todos los ámbitos y sectores posibles, fortalecer su organización, y estableciendo los mecanismos necesarios para la gestión y control de los recursos productivos (tierra, agua, formación, ingresos). Por otro lado la economía popular debe valorar en su justa medida el trabajo reproductivo al mismo nivel que el productivo, facilitando su reparto equitativo

entre hombres y mujeres. Ello supone un paso importante en la transformación de roles, incrementando notablemente la autonomía y autoconfianza en sí mismas.

#### **4.2.4.- El caso del sector agropecuario: la soberanía alimentaria**

Mención aparte merece el caso concreto del sector agropecuario. La situación en la que viven los y las campesinas de los países empobrecidos les convierte en un sector extremadamente vulnerable, hacia el cual se ha conducido la mayor parte de la cooperación pública vasca. Una estrategia de lucha contra la pobreza debe incidir prioritariamente sobre el medio rural, donde se concentra el 70% de la pobreza y el 52,75% de la población mundial<sup>13</sup>.

Pese a ello, el modelo agropecuario actual sigue estrictamente las medidas neoliberales impuestas por la OMC, sin tener en cuenta la importancia básica de la alimentación y la sensibilidad del sector en lo referente a empleo y salud, tanto en el Norte como en el Sur. Dicho modelo se concreta en: apertura de los mercados; no participación estatal activa; mercantilización y patentización de semillas, agua, vida, biodiversidad; control transnacional de los insumos y de la comercialización; modificación genética de los alimentos sin información y sin estudios sanitarios siendo el objetivo último de esta estrategia el aumento de la producción mundial de alimentos y la lucha contra el hambre.

Este modelo de agricultura industrial, que ahonda en el carácter mercantil de la alimentación que ya estableció la llamada *revolución verde*, ha tenido unos efectos devastadores sobre el agro de los países empobrecidos, sin haber tenido influencia positiva constatable alguna sobre la seguridad alimentaria:

- *Desigual tenencia de la tierra*: La apertura de mercados a productos subvencionados del Norte, que se venden a precios inferiores a los costes de producción locales, junto con la falta de servicios de apoyo al campesinado como financiamiento y formación han conducido a una concentración de las explotaciones agropecuarias, aumentando la ya de por sí desigual distribución de la tierra y la dependencia de las importaciones de alimentos. Los pequeños y

pequeñas productoras, incapaces de hacer frente a esta competencia desleal se ven obligados a vender sus tierras a los grandes propietarios o grandes empresas. La consecuencia es la *proletarización del campesinado* o su emigración a las ciudades para trabajar en el sector informal.

- *Destrucción de ecosistemas*: El modelo de producción intensiva prima la búsqueda del beneficio a corto plazo con el uso masivo de productos químicos que arrasan con los recursos naturales. Por otro lado, para disminuir costes de producción se fomenta el monocultivo, que empobrece los suelos y contribuye a la desertificación y a la pérdida de biodiversidad, aumentando la vulnerabilidad de los ecosistemas a las plagas y enfermedades. A esto se añade la introducción de productos transgénicos, cuyo efecto en los ecosistemas es imprevisible, puesto que se pueden crear mutaciones en seres vivos que se adaptan a ese producto, provocando desequilibrios en los mismos.
- *Robo de conocimientos y privatización de la biodiversidad*: La posibilidad de patentar cualquier conocimiento sobre semillas y métodos de trabajo ha supuesto el robo de conocimientos ancestrales de los campesinos y campesinas por parte de las grandes empresas del sector. Esto ha provocado que quienes crearon dichos conocimientos deban invertir en la compra de semillas con condiciones impuestas por éstas. Los efectos son la pérdida de control del campesinado sobre la producción de alimentos y la dependencia de las multinacionales.
- *Destrucción de la producción y comercialización local*: Los métodos de producción, distribución y comercialización locales, que garantizan empleo y generalmente, constituyen una forma de producción más ecológica, son la gran competencia de las grandes empresas. El bombardeo en los mercados con alimentos importados a precio inferior al coste de producción, los modelos de producción intensivos que obligan a aumentar los costes de producción (semillas, agroquímicos, etc.), unido a la presión estatal para la asunción de medidas fitosanitarias imposibles de ser cumplidas por el pequeño productor o la pequeña productora, están acabando con la producción y comercialización local de alimentos.

- *Salud*: Los productos transgénicos tienen efectos impredecibles sobre los ecosistemas y también sobre la salud humana. No se ofrece información alguna sobre los mismos, ni se explicita si un producto está modificado genéticamente o no. Además, estos productos, en vez de reducir la necesidad de químicos, aumentan la dependencia sobre éstos, ya que muchos transgénicos se modifican para ser compatibles con los productos químicos. Precisamente son las empresas que modifican los alimentos quienes también controlan la producción de químicos. El riesgo para la salud humana es evidente.
- *Control de los alimentos por parte de multinacionales*: En definitiva, estas medidas tienen como consecuencia el dejar el control sobre la alimentación en manos de los grandes conglomerados agroindustriales, que controlan el conocimiento por medio de las patentes, tienen acceso a todos los mercados y dirigen absolutamente la comercialización y la distribución. No se ha probado que se produzcan más alimentos, ni existe mayor seguridad alimentaria, ni la producción es más eficiente<sup>14</sup> que la producción ecológica. Simplemente el control del proceso pasa del campesinado a las grandes multinacionales. Los estados y regiones pierden la capacidad de soberanía sobre la alimentación. Esto no sólo conlleva un coste social, sanitario y ecológico para la población campesina de los países empobrecidos, sino también para los pequeños y pequeñas productoras del Norte y, en general, para el conjunto de la población mundial, puesto que todos y todas somos quienes consumimos.

El desarrollo rural local es por lo tanto no sólo pertinente sino necesario en la lucha contra la pobreza y la exclusión que genera el modelo actual. El concepto de *soberanía alimentaria* sintetiza los elementos claves del modelo de economía popular antes expuesto. Se definiría como una estrategia de visión global, basada en estrategias de producción y consumo local. Pretende fortalecer la capacidad de decisión local, regional y nacional sobre qué se produce, cómo se produce y qué se consume, así como un nivel de ingreso justo para el campesinado y el control sobre los medios básicos de producción (tierra, agua, semillas, crédito, formación técnica), dentro de parámetros de producción ecológica y consumo responsable.

La estrategia de cooperación se basará en la soberanía alimentaria, en el sentido de una producción sana, ecológicamente sostenible y que garantice los ingresos de los y las productoras. Sus puntos fundamentales son:

- *En el ámbito de la producción y la comercialización:* Se priorizará la agroecología. El funcionamiento de un sistema agropecuario se asemejaría al de un ecosistema natural, estableciendo un sistema autocentrado en el uso de recursos y energía. Se prioriza por tanto la agricultura ecológica, a lo que habría que sumar un control popular sobre los recursos y unas condiciones de trabajo dignas. Los mercados locales son los destinatarios finales de la producción.
- *En el ámbito de los recursos:* Se debe garantizar el control efectivo de los recursos por parte de los y las campesinas en situación de pobreza. Se promoverá el control sobre el agua, la conformación de bancos comunitarios de semillas. Se integrará la producción con componentes de formación, acceso a financiación y otros servicios.
- *Tierra y Reforma Agraria:* Mención aparte merece el recurso fundamental, la tierra. Toda estrategia de soberanía alimentaria debe contar el control efectivo sobre la tierra donde se trabaja. Se promoverán y se apoyarán reformas agrarias que repartan y otorguen el control directo de la tierra a la población campesina que la trabaja, especialmente las pequeñas productoras. Este apoyo será integral (jurídico, formativo, etc.), frente a propuestas neoliberales de reforma agraria que se limitan a la venta o cesión de terrenos sin apoyo alguno.
- *Sensibilización e interlocución:* en foros y redes nacionales e internacionales sobre la situación del agro y sobre los modelos de desarrollo rural y producción de alimentos. Se promoverán y apoyarán la coordinación y alianzas entre organizaciones sociales pertenecientes a sectores diversos, no sólo campesinas sino también de consumidores, etc., ya que la alimentación es un problema global.

Además, si queremos obtener unos objetivos sólidos en la dirección indicada, los requisitos establecidos para el modelo general de desarrollo económico local son fundamentales. El ámbito de actuación debe ser territorial para fortalecer un desarrollo firme de los mercados locales; concertado e integrado, para posibilitar la acumulación de capacidades y el aumento en el valor añadido producido; y a largo plazo, para posibilitar el planteamiento de objetivos claros en seguridad alimentaria, salud e ingreso.

En definitiva, se pretende un desarrollo agroecológico que reestablezca la producción interna como prioridad, con precios justos para el consumidor y el productor, estableciendo el acceso a la tierra, agua y semillas y otros medios de producción para quien lo necesite, dentro de una estrategia de producción campesina sostenible, respetando los derechos humanos y la plena participación de las mujeres.

#### **4.2.5.- Tipología Indicativa de actuaciones de Cooperación**

Los proyectos y programas concretos, dentro de la lógica expuesta, y siempre en coordinación con el resto de dimensiones (Poder Local, Derechos Humanos, Servicios Sociales, Identidad Cultural) que conforman esta estrategia de lucha contra la pobreza, serán:

##### *En el ámbito de la producción*

- Conformación de estructuras cooperativas o sistemas asociados de producción, incluyendo las cooperativas de compra de insumos, especialmente por parte de mujeres.
- Mejora de la producción en términos cuantitativos y cualitativos, siempre de forma sostenible, conformando Ecosistemas Productivos de uso eficiente y suficiente de los recursos y la energía y con utilización de tecnología apropiada.
- Realización de estudios y planificación de la producción teniendo cuenta la orientación hacia el mercado local.
- Apoyo a procesos de diversificación productiva y actividades generadoras de ingresos en el área rural.

- Apoyo a procesos de transformación de la materia prima y generación de valor agregado.
- Apoyo a la formulación de planes de ordenación territorial.

*En el ámbito específico de la producción agropecuaria*

- Apoyo a la introducción de sistemas de gestión agroecológicos.
- Apoyo a la conformación de bancos de semillas colectivos.
- Apoyo integral a los procesos de reforma agraria y control efectivo sobre la tierra.

*En el ámbito de la formación*

- Formación en técnicas de producción, prioritariamente para mujeres.
- Formación en organización y gestión de recursos para la producción, distribución y comercialización de productos, prioritariamente para mujeres.
- Capacitación administrativa, contable, comercial, gerencial y en recursos humanos, especialmente para mujeres.

*En el ámbito de la financiación*

- Establecimiento de sistemas de financiación para microempresas y pequeñas empresas, tanto individuales como solidarios y mixtos, a través de entidades sin ánimo de lucro, especialmente para mujeres.

*En el ámbito de la comercialización*

- Apoyo a la comercialización local.
- Apoyo a la organización de la distribución y la comercialización de la producción: organización de sistemas de acopio y fomento de las cooperativas de comercialización, especialmente las conformadas por mujeres.
- Creación de nuevos canales alternativos de comercialización, priorizando los circuitos cortos y la relación directa productor- consumidor.

- Formulación de estudios de mercado e identificación de nuevos mercados.
- Creación de nuevos canales alternativos de comercialización.
- Creación de cooperativas de comercialización, especialmente las conformadas por mujeres.
- Impulso de centros, públicos y privados, de información comercial

*En el ámbito de la innovación tecnológica*

- Proyectos de transferencia tecnológica, tanto en producto, como proceso u organización del mismo, que sean apropiadas y limpias.
- Conformación de redes tecnológicas.
- Creación de ambientes emprendedores.

*En el ámbito de los servicios de desarrollo empresarial*

- Fortalecimiento de todos los servicios necesarios para el desarrollo de la actividad económica.
- Creación y fortalecimiento de sistemas de información territorial.
- Creación de instalaciones adecuadas para el establecimiento y concertación de microempresas.

*En el ámbito de los derechos laborales*

- Formación en derechos laborales de los y las trabajadoras
- Apoyo a los procesos de sindicación laboral
- Apoyo jurídico a los trabajadores y trabajadoras, apoyo a las situaciones irregulares.

**4.2.6.- Implicaciones para las actuaciones de cooperación**

A modo de resumen, exponemos esquemáticamente las implicaciones que este análisis sobre la economía popular local tiene sobre el conjunto de acciones de cooperación:

- La economía popular es un proceso de transformación de la economía y la sociedad local, orientado a superar las dificultades y retos existentes, que busca mejorar las condiciones de vida y satisfacer las necesidades básicas de su población, mediante una actuación decidida y concertada entre los diferentes agentes socioeconómicos (públicos y privados) para el aprovechamiento más eficiente y sostenible de los recursos endógenos existentes, mediante el fomento de las capacidades de emprendimiento empresarial local y la creación de un entorno innovador en el territorio.
- El territorio es el sujeto principal del desarrollo. Es un órgano vivo, dinámico, de concertación e interacción de los diferentes agentes sociales. Los proyectos buscarán el fortalecimiento del territorio en su conjunto y no de agentes individuales.
- La concertación y la coordinación de agentes y acciones es la condición necesaria de una estrategia de desarrollo sólida, como única forma de generar valor o de competir con las mayores capacidades de multinacionales y estados del Norte. Cada acción debe buscar la coordinación con otros agentes, públicos o privados, para garantizar un impacto superior.
- La estrategia debe ser integral y a largo plazo, en un proceso acumulativo de capacidades tecnológicas, institucionales y organizativas en todas las fases posibles del proceso productivo, dentro de una planificación con objetivos compartidos y claros.
- El proceso es endógeno, potenciador de las capacidades locales, aunque abierto al exterior y a aprovechar las posibles ventajas exógenas favorables. Toda acción debe salir de un análisis de las potencialidades del territorio, para buscar desde ahí unos objetivos determinados.
- Se priorizarán las acciones en las que no sólo participen agentes económicos, sino también sociales, con estrategias que planteen objetivos de carácter social.

- Se priorizarán las estrategias que, además de aprovechar las capacidades locales, el objetivo final de la actividad económica sea también la potenciación de los mercados locales y la satisfacción de necesidades locales. En el caso del sector agropecuario, toda acción irá destinada en este sentido.
- Se priorizarán las acciones que contemplen el fortalecimiento organizativo mediante el trabajo asociado y cooperativo.
- La sostenibilidad ecológica de toda acción es premisa fundamental de actuación. Se priorizará la agricultura ecológica y los métodos de gestión agroecológica.
- Se priorizará el trabajo con grupos vulnerables como mujeres, jóvenes y pueblos indígenas.
- La complementación de acciones de cooperación en el sector de la economía popular puede complementarse con acciones de incidencia, en el Norte y en el Sur, sobre los efectos y causas de la situación económica global actual.

## **4.3.- ÁREA SECTORIAL: PODER LOCAL**

### **4.3.1.- Concepto de Poder Local**

Definimos el concepto de *poder local* como el proceso de creación de sinergias entre la administración local democrática y los movimientos sociales para el establecimiento de una estrategia concertada y equitativa de desarrollo que movilice el conjunto de las capacidades del territorio. Lo local hace referencia al ámbito municipal, regional o departamental.

Como ya señalamos en la exposición de motivos, la situación actual del estado – nación, que no fomenta la movilización, ha perdido su capacidad de incidencia y está cada vez más lejos de la población y de los movimientos sociales, hace que el ámbito local se revalorice como ámbito para el establecimiento de estrategias comunes: por una parte, la pérdida de relevancia de los órganos centrales del estado ha reforzado procesos de descentralización, de diferente signo y grado, que han otorgado un relativo poder a las instituciones de carácter local; por otro, la cercanía entre la sociedad civil, movimientos sociales e instituciones en dicho ámbito facilita los procesos de empoderamiento y apropiación progresiva del desarrollo. A esto hay que añadir, por último, que lo característico de la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco, en su sentido más amplio, es crear vínculos estrechos y sinergias entre entornos locales.

El ámbito de lo local es propicio para el despliegue de estrategias participativas de lucha contra la pobreza, bien en la esfera de lo social, económico, cultural, bien en el campo de la democratización de las instituciones y de la relación de éstas con la comunidad de ciudadanos y ciudadanas. Permite la realización de diagnósticos muy objetivos, la definición de prioridades de la comunidad y aumentar la capacidad de incidencia, interlocución y coordinación de los agentes locales.

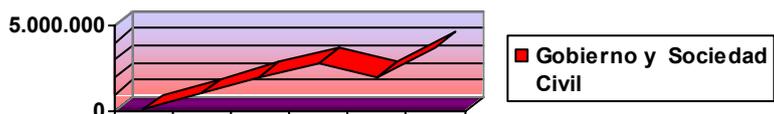
En este sentido, la unión de los esfuerzos democráticos en un mismo espacio geográfico permite impulsar sinergias desde la complementariedad de los actores, lo que hace del ámbito local un marco idóneo para el desarrollo endógeno en toda su integralidad (es decir, desplegando todos los recursos humanos y las capacidades). Es así como el territorio se erige en un actor fundamental del desarrollo humano sostenible.

Frente a las estrategias tradicionales de desarrollo que centralizan las políticas sectoriales de acuerdo con intereses elitistas, el ámbito local permite diseñar estrategias desde el empoderamiento y fomentar la unión de actores públicos y privados en la lucha por la erradicación de la pobreza. Este espacio permite el impulso de pactos más allá de la coyuntura concreta, que partan de la participación directa, de las características culturales y de los objetivos establecidos por la propia comunidad. En este punto es necesario recalcar que las estrategias de fomento de la participación de las mujeres, el fortalecimiento de su organización, la creación de áreas especializadas de apoyo a las mujeres y la transversalización del género en las políticas públicas, son condiciones necesarias para que dichas estrategias de empoderamiento sean realmente equitativas y sólidas.

Lo local es contemplado en este plan director desde una doble vertiente no opuesta, sino complementaria: la función del gobierno municipal elegido democráticamente y la función de un poder local que sea el resultado del trabajo y espacio común entre alcaldía y sociedad civil a través de sus organizaciones y directivas comunales. Por eso la tipología de proyectos y programas contiene tres secciones: una primera de apoyo al gobierno local democrático; la segunda, de refuerzo al poder local; y una tercera orientada al fortalecimiento de las propias comunidades y de sus organizaciones.

Esta estrategia además, asumiendo el principio de asociación, de coordinación y de fortalecimiento de las capacidades, aboga por facilitar el encuentro entre las instituciones y poderes locales del Sur con las administraciones locales vascas, a las que se sumaría Euskal Fundazioa. El Gobierno Vasco utilizará los instrumentos con los que cuenta, especialmente los convenios directos, para generar espacios de intercambio de capacidades en todos los ámbitos que señala la tipología de proyectos y dentro de las líneas fundamentales del presente plan. Las administraciones locales vascas tienen una experiencia acumulada y unos procedimientos de trabajo que, adaptados a las necesidades de los países del Sur, podrían fortalecer las capacidades de las instituciones locales del Sur. A su vez, experiencias en el Sur de creación de espacios de participación directa y concertación podrían servir de ejemplo a las instituciones en el Norte.

| SECTORES                  | 98         | 99           | 00           | 01           | 02           | 03           |
|---------------------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Gobierno y Sociedad Civil | 129.373,87 | 1.044.870,53 | 2.057.630,62 | 2.878.847,90 | 2.016.471,40 | 3.809.464,85 |



El gobierno local, si es de elección democrática y está comprometido con el desarrollo social equitativo de su territorio, junto con el poder local son las células básicas en el ejercicio de la gobernanza y están especialmente próximos a la población. Lo local es el espacio en el que las poblaciones ejercen sus vidas y sus capacidades de convivencia y organización. De este hecho se deriva la necesidad de construir espacios favorables al desarrollo en los que se sustente una existencia más humana, lo que exige la promoción de todos los derechos humanos —entendidos como universales, integrales e indivisibles, puesto que se reclaman mutuamente, y también como *progresistas*, en la medida en que las necesidades humanas son cambiantes; los derechos económicos, sociales y culturales son contemplados como parte significativa de los derechos humanos.

Todo esto no significa que el ámbito local sea la panacea frente al nacional, ni que en el municipio o región no se trasladen muchos de las actuaciones corruptas o cortoplacistas de las instancias superiores, con unos recursos económicos mucho más limitados. Significa un apoyo a experiencias alternativas de territorios comprometidos con su desarrollo equitativo e integral, a estrategias de participación concienciación y empoderamiento *desde abajo*. Los sujetos imbricados en procesos locales tendrán mayores recursos, capacidades y voluntad de entender la relación de lo local con lo nacional y lo internacional, creando sus propias estrategias, alianzas y objetivos. Nuestra estrategia de poder local no se agota en lo local sino que acompaña estos procesos en su dimensión estatal e internacional también,

facilitando la conformación de redes o el encuentro con otras instituciones u organizaciones en el Sur y en el Norte.

#### **4.3.2.- Tipología Indicativa de actuaciones de cooperación**

##### **1. Proyectos y programas de fortalecimiento de las instituciones locales:**

**1.1. Políticas Institucionales.** Formulación y ejecución de políticas que democratizen y busquen la equidad en la institución y en el municipio, siempre desde la perspectiva de género: políticas de género, política de juventud, política lingüística, etc.

**1.2. Planificación estratégica.** Proyectos orientados a lograr una descentralización del estado que reconozca a los municipios una verdadera autonomía, competencias reales en la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo (tanto generales como sectoriales, locales, regionales y microrregionales).

**1.3. Gestión del territorio.** Planes urbanísticos, programas de deslinde, tierra y territorio.

**1.4. Elaboración de medidas de ingresos fiscales municipales,** impulsando la justicia tributaria con mecanismos recaudatorios modernos, garantizando la capacidad presupuestaria de los municipios sin menoscabo de las obligaciones del gobierno central en las políticas económicas y sociales para la erradicación de la pobreza y el desarrollo endógeno.

**1.5. Construcción de la institucionalidad local basada en la cooperación entre actores públicos y privados** (especial atención a los actores productivos y sociales pobres), con el objeto de diseñar estrategias de desarrollo compartidas. Esta articulación debe poder concretarse en la puesta en marcha de consejos de desarrollo local o de actuación similar. Los proyectos y programas deben considerar estrategias de fortalecimiento de espacios de intercambio y unión de sinergias, creación de consensos fuertes alrededor de programas de desarrollo económico (rural, industrial), social, cultural. Los consejos o entes similares deben ser representativos

de los distintos segmentos de población, de manera que canalicen un modo de participación.

**1.6. Fortalecimiento de las unidades técnicas municipales.** Modernización en cuanto a capacitación técnica del personal funcionario. Un problema muy extendido es la precariedad formativa del funcionariado. Todo proyecto municipalista debería incluir un programa de capacitación del personal en distintas vertientes: administración y contabilidad, relaciones públicas, ordenamiento territorial y catastro, tierra y territorio, orden público municipal, conocimiento básico de las leyes, cultura de estar al servicio de la gente, organización del trabajo, etc.

**1.7. Modernización de equipamiento y del mobiliario.**

**1.8. Creación de nuevos departamentos o áreas institucionales estratégicas.** No es suficiente que los proyectos contemplen ideas generales del tipo de «participación de las mujeres y los jóvenes». Es más bien interesante la creación de estructuras del tipo de área de la mujer, área de la juventud, área de las personas mayores, etc. (con el nombre que mejor se ajuste a la cultura de cada lugar). Estas estructuras deben pasar a formar parte del propio organigrama municipal y contar con dotación económica en el presupuesto corporativo.

**1.8. Fortalecimiento de la organización intermunicipal: mancomunidades, microrregiones, etc.** Estrategias mancomunadas de los gobiernos locales en áreas territoriales. Los municipios necesitan de la unión mancomunada en zonas y regiones, a fin de diseñar estrategias conjuntas territoriales que contemplen ventajas comparativas, esfuerzos en infraestructuras, captación de inversiones y recursos, oferta de servicios mancomunados. El municipio, tomado individualmente, desagregado de otros municipios, tiene menores posibilidades de alcanzar autonomía y recursos materiales. Las mancomunidades y otros esfuerzos regionales de agrupación de municipios constituyen una línea importante de apoyo.

**2. Proyectos y programas de fortalecimiento de participación ciudadana y creación de un poder local derivado de la relación entre población organizada y alcaldías.**

**2. 1. De orden jurídico/normativo.** Fomento de la creación de una normativa local que mejor garantice los espacios de participación ciudadana, que esté por encima de quien gobierne en cada momento y cree en la gente la conciencia de que se trata de un derecho, no de una concesión *graciosa* de la alcaldía del momento. Ello significa aprobar reglamentaciones y/o normativas en estas direcciones posibles: participación en concejo o cabildo abierto; marcos de consulta y concertación con organizaciones sociales representativas; modalidades de relación con juntas de vecinos y directivas comunales; referendos; presupuesto participativo, etc.

**2.2. De apoyo técnico** a la promoción y acompañamiento en la búsqueda de consensos y procesos electorales comunales, consultas populares y encuestas, creación de comisiones consultivas, apertura de oficinas municipales de distrito o barriada.

**2.3. De impulso a la creación del poder local,** organismo formado por representaciones locales de las comunidades y sectores sociales, de movimientos y organizaciones, de empresarios, de expertos y técnicos, de la alcaldía, con fines de desarrollo local endógeno y estrategias participativas.

**2.4. De apoyo a la capacitación de miembros del poder local** orientada a:

- reconocer la realidad económica, social y cultural del territorio con capacidad de diagnóstico;

- planificar acciones de fomento con destreza;

- tener capacidad de coordinación y articulación de acciones de desarrollo con agentes socioeconómicos y políticos;

- tener capacidad de propuesta y negociación con instancias superiores de gobierno.

**2.5. Puesta en marcha de procesos de presupuesto participativo** primando aquellas características que fomenten su continuidad años tras año; su concatenación; su carácter universal sin discriminación alguna por razones de sexo, etnia, casta, religión, condición social; su autorregulación fruto del debate popular; su dimensión decisoria.

**2.6. Fomento de comisiones *temáticas* integradas por vecinos y vecinas** representantes de las comunidades y organizaciones involucradas en los aspectos concretos en cuestión, ediles locales, personas expertas y técnicas.

**2.7. Apoyo a la creación de sistemas de contraloría con participación ciudadana.**

**2.8. Promoción de una cultura de género basada en la igualdad.** Tiene importancia la participación en este tipo de proyectos y programas tanto de mujeres como de hombres, con especial énfasis en los jóvenes.

**2.9. Apoyo a la organización propia de los pueblos indígenas** y sus procedimientos de elección de líderes, respeto de sus costumbres deliberativas y de ámbitos de decisión.

**2.10. Fomento de espacios de resolución de conflictos** en cualquier ámbito que afecte a la vida comunitaria y local.

**2.11. Impulso de estrategias de comunicación e información** al conjunto de la población local, mediante medios impresos, radiales y otros, con participación de actores sociales.

### **3. Proyectos de fortalecimiento de las comunidades y sus organizaciones.**

**3.1. Fomento de la educación ciudadana en estrategias participativas,** mediante cursos, seminarios, jornadas y encuentros.

**3.2. Formación de líderes en procesos participativos** con especial atención a la promoción de mujeres, jóvenes e indígenas.

**3.3. Fomento de la organización.** Incrementar la capacidad de una comunidad es aumentar su competencia y fuerza para hacer cosas por sí misma: el apoyo a proyectos comunitarios en los que los recursos principales surjan de la propia población sin esperar pasivamente recursos externos es importante, y lo es más aún si tales iniciativas se unen explícitamente a dinámicas de resistencia y lucha.

**3.4. Impulso de dinámicas multiplicadoras** que permitan promover la recuperación crítica de tradiciones positivas en la producción y en la vida comunitaria, el intercambio de experiencias con otras comunidades, transferencia de tecnologías, avances en procesos socioproductivos, trasvase de conocimientos y experiencias ecológicas, etc.

**3.5. Apoyo a la formación y consolidación de organizaciones comunitarias, locales y sectoriales, de carácter democrático.** Apoyo a organizaciones productivas autogestionarias. Apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones de mujeres. Apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones de los pueblos indígenas.

**3.6. Apoyo a la creación de redes territoriales** enfocadas a la producción, la participación ciudadana, la interlocución con el gobierno central e instituciones gubernamentales, el impulso de una cultura de género y la igualdad entre hombres y mujeres, el papel activo de la juventud, el cuidado y fomento de las culturas y de las poblaciones indígenas, la construcción de estrategias sociales para la erradicación de la pobreza.

#### **4.3.3.- Implicaciones para las actuaciones de cooperación**

- El ámbito local, siempre estrechamente interrelacionado con lo estatal e internacional, es un ámbito idóneo para establecer estrategias de desarrollo desde el empoderamiento y fomentar la unión de actores públicos y privados en la lucha por la erradicación de la pobreza.
- Definimos poder local como el proceso de creación de sinergias entre la administración local democrática y los movimientos sociales para el establecimiento de una estrategia de desarrollo concertada y equitativa que movilice el conjunto de las capacidades del territorio. Lo local hace referencia al ámbito municipal, regional o departamental.
- El poder local contiene una doble vertiente complementaria: apoyo a la mejora

de la gestión y planificación democrática y social por parte de las instituciones locales; apoyo a la conformación de un poder local que posibilite la participación en las decisiones que afecten al territorio de los diferentes movimientos y agentes sociales. Esta estrategia conlleva por tanto el propio fortalecimiento de las organizaciones sociales. Se fortalecerán especialmente las organizaciones de mujeres.

- Las estrategias resultantes de apoyo a las instituciones, al poder local y a las organizaciones sociales deben estar basadas en criterios de equidad de género y plantear objetivos de cambio en las estructuras de subordinación de las mujeres.
- El Gobierno Vasco, como administración local, debe facilitar el encuentro e intercambio entre instituciones y poderes locales del Sur y del Norte, en una estrategia de fortalecimiento recíproco de las capacidades.
- Lo poder local no significa autarquía frente a lo estatal y lo internacional. Simplemente es una estrategia de participación, empoderamiento concienciación desde abajo, para que desde la asunción de la condición de sujetos de su desarrollo, las personas, organizaciones e instituciones establezcan sus propias alianzas, estrategias y objetivos en lo estatal y en lo internacional. El Gobierno Vasco también acompañará estas estrategias supraterritoriales.

## **4.4.- ÁREA SECTORIAL: DERECHOS HUMANOS**

### **4.4.1.- Los derechos humanos como área sectorial específica**

En la definición de derechos humanos como línea transversal a toda la estrategia de lucha contra la pobreza fortaleciendo las capacidades y procesos endógenos, ya establecimos la indivisibilidad e interdependencia entre los derechos humanos y el desarrollo. Así, decíamos que no es posible el desarrollo, la lucha contra la pobreza, sin un respeto al marco de derechos humanos individuales y colectivos, pero tampoco es posible una situación de vigencia de éstos con un contexto de desigualdades y de pobreza generalizada.

Pero además de que todo proyecto de cooperación, independientemente del área de actuación, debe actuar por la vigencia y fortalecimiento de uno o varios derechos humanos, existen áreas específicas sobre las que se incide sectorial y directamente sobre los mismos.

Se trata de proyectos específicos que complementan la estrategia global desde una dimensión política, dimensión necesaria, como dijimos, para plantear estrategias en los ámbitos económico, social o cultural. Esta área sectorial de derechos humanos cubre, como desarrollaremos después en el apartado de *tipología de actuaciones de cooperación*, líneas de trabajo en defensa y denuncia, formación, fortalecimiento de las organizaciones de derechos humanos, defensa y apoyo a los observadores y observadoras de dichas organizaciones e instituciones, trabajo en redes, sensibilización, incidencia, interlocución y apoyo a las víctimas.

Como queda expresado en el objetivo del plan director, el ámbito de actuación priorizado es el local, pero siempre insertando lo local en las esferas nacional e internacional, mediante estrategias que los vinculen directamente. Es, por tanto, afianzar lo local para fortalecer su aportación, su incidencia e interlocución con las otras dos esferas de actuación. En el caso concreto de otras áreas sectoriales, como la referente a Economía Popular, Poder Local o Necesidades Sociales Prioritarias, la idoneidad de local como espacio estratégico de actuación es más evidente que en el área de derechos humanos, en el que, por su propia idiosincrasia y por los niveles diversos de denuncia y

exigibilidad, hagan de lo estatal y sobre todo de lo internacional, ámbitos fundamentales de trabajo. Esto no significa que lo local, en la medida de lo posible, no deba servir también como marco de formación, concienciación, y denuncia, generando procesos de empoderamiento local que vehiculen casos y situaciones concretas a instancias superiores.

Dado que la fundamentación teórica ya se definió en la transversal correspondiente, pasamos directamente a la enumeración de la *Tipología de Actuaciones de Cooperación* y a las *Implicaciones para las acciones de Cooperación*.

#### **4.4.2.- Tipología Indicativa de Actuaciones de Cooperación**

- **Apoyo a la denuncia de las violaciones de los derechos humanos** que se puedan cometer y respaldo a la acción de control y vigilancia de organizaciones nacionales e internacionales especializadas en la materia.
- **Apoyo a acciones legales de denuncia** iniciadas por comunidades, organizaciones y/o instituciones locales, así como el acompañamiento jurídico de casos.
- **Apoyo a la denuncia y actuación integral sobre los derechos de las mujeres.** Estrategias de lucha contra la violencia ejercida sobre las mujeres.
- **Formación** de ONGD internacionales y locales, organizaciones comunitarias y locales, gobierno municipal, sobre instrumentos y mecanismos necesarios para fundamentar jurídicamente las denuncias ante organismos regionales, nacionales e internacionales.
- **Apoyo a la documentación de violaciones de derechos humanos** por medio de testimonios y recopilaciones, con fines de denuncia pública y de su utilización en acciones judiciales.

- **Apoyo a la creación de comisiones de la verdad**, de ámbito nacional, regional o local, que se dediquen a la recuperación de la memoria histórica.
- **Apoyo a la creación y actividades de comisiones de reconciliación**, formadas equitativamente por contendientes antes enfrentados.
- **Proyectos y programa de apoyo a Comisiones de observación y verificación** del cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte de los Estados a través de la ratificación de Pactos Internacionales de DDHH.
- **Proyectos y programas que faciliten el acceso de las víctimas a los sistemas de protección** de los derechos humanos y promoción de la asistencia jurídica a personas que han sufrido violaciones.
- **Presencia de observadores en juicios de importancia por vulneración de derechos humanos.**
- **Programas de recolección de armas y desminado** en zonas de conflicto y posconflicto.
- **Programas de desmilitarización y inserción de combatientes** de distinto signo, con especial atención a niñas y niños soldados.
- **Defensa de las libertades y de los derechos democráticos**, con aplicación del principio de habeas corpus, de modo que nadie pueda ser privado de libertad sin causa justificada. Apoyo a aquellas acciones de los gobiernos municipales y poderes locales que incentiven la conciencia ciudadana sobre libertades y derechos.
- **Defensa de la igualdad y la no discriminación.** Las instituciones y organizaciones pueden promover estos valores propiciando la realización de encuentros vecinales; organizar eventos de carácter cultural y recreativo. También pueden fijar con carácter compensatorio los impuestos y arbitrios que son de su

competencia, así como asegurar que los servicios públicos se apliquen de manera no discriminatoria.

- **Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica**, esto es, de identidad y pertenencia reconocida y aceptada socialmente a una colectividad, asegurando para ello la accesibilidad a los registros civiles de nacimiento, matrimonio y defunción, cualquiera que sea la condición económica de la población.
- **Derecho al trabajo**. El gobierno y el poder local deben promover y estimular la creación de fuentes de trabajo públicas y privadas, concertando espacios locales y territoriales, dirigiéndose a instituciones gubernamentales, aprovechando los recursos propios y potenciando las habilidades y destrezas de la población.
- **Potenciación de organizaciones locales de derechos humanos.**
- **Educación en el ámbito de los derechos humanos**, priorizando entre la personas destinatarias a movimientos y redes sociales, ONGD, instituciones locales.
- Iniciativas tendentes a promover la **integración en los centros educativos de actividades de educación en derechos humanos.**
- **Fortalecimiento y promoción de los derechos económicos sociales y culturales** en los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos: seminarios de capacitación, elaboración de materiales educativos, creación y fortalecimiento de observatorios de derechos económicos, sociales y culturales, e iniciativas orientadas a hacer presión internacional en defensa de los derechos humanos y los derechos económicos, sociales y culturales.
- **Programas de apoyo y fortalecimiento de la protección de las personas defensoras de los derechos humanos y líderes de organizaciones**, tanto en el país de origen asegurando una presencia internacional que limite los riesgos de las amenazadas, como en el País Vasco a través de fórmulas de acogida a defensores amenazadas.

- **Promoción de trabajo en redes.** Ayuda a la creación y fortalecimiento de redes de ONGD en los distintos ámbitos de los derechos humanos y los derechos económicos, sociales y culturales.
- **Apoyo a campañas generales o de áreas específicas de los derechos humanos y los derechos económicos, sociales y culturales,** en el ámbito internacional y/o del País Vasco.

#### **4.4.3.- Implicaciones para las acciones de Cooperación**

- El marco global de derechos humanos individuales y colectivos, además de ser una línea transversal de actuación de toda acción de cooperación, es también un área sectorial específica que complementa de manera directa la estrategia mediante el apoyo y fortalecimiento de una estructura local, nacional e internacional que garantice la vigencia de los derechos humanos.
- Esta área sectorial cubre acciones de defensa y denuncia, formación, fortalecimiento de las organizaciones de derechos humanos, defensa y apoyo a los observadores y observadoras de dichas organizaciones e instituciones, trabajo en redes, sensibilización, incidencia, interlocución y apoyo a las víctimas
- Las actuaciones de cooperación encaminadas a la vigencia de los derechos humanos tienen un ámbito de actuación tanto local, como estatal o internacional, sin establecer priorización alguna entre los mismos.

#### **4.5.- ÁREA SECTORIAL: IDENTIDAD CULTURAL**

Durante años la cultura estuvo excluida de los programas de desarrollo. Fue en el decenio de los noventa cuando la cuestión comenzó a ser debatida, de lo cual ha resultado una modificación esencial en el modo de comprender la relación entre cultura y desarrollo. Corresponde a la UNESCO el mérito de haber llamado la atención sobre este asunto y haber promovido acciones, tanto de investigación como de acción, que responden al criterio de que la cultura es parte esencial del desarrollo.

Lo cierto es que se trata de una cuestión de la mayor complejidad que debe ser entendido con precisión, sobre todo cuando de él se derivan la planificación de estrategias de desarrollo o de cooperación para el desarrollo. La primera complejidad parte, precisamente, de la comprensión del concepto de cultura.

En primer lugar es necesario tener en cuenta que la definición misma del concepto cultura ha sido objeto de debate y de numerosas imprecisiones. Por esta razón consideramos muy importante definir a qué nos estamos refiriendo exactamente cuando hablamos de cultura, y más aún cuando comprendemos que la riqueza del concepto es tal, que es posible y válido emplearlo en diferentes acepciones.

Lo más importante aquí es comprender las dos dimensiones de este concepto que son relevantes para comprender la relación entre cultura y desarrollo, las cuales no deben confundirse ni excluirse.

La primera dimensión da lugar a la definición más amplia y esencial de cultura, entendida ésta como el conjunto de valores, conocimientos, experiencias, creencias, maneras de hacer, actitudes y aspiraciones compartidas por una determinada comunidad humana en una época determinada de su historia.

La segunda dimensión se refiere a una definición más específica, que entiende la cultura como el campo de las manifestaciones artísticas, intelectuales y morales de la vida —la academia, la literatura y las bellas artes— que dan lugar a los bienes culturales, las instituciones culturales, las industrias culturales, etc.

#### **4.5.1.- Cultura y desarrollo: la relación esencial**

La primera de las definiciones incluye a la segunda, que se refiere a una actividad más específica y creativa del ser humano. Sin embargo, a los efectos de comprender la compleja relación entre economía, sociedad y cultura y de trabajar en una concepción cultural del desarrollo, es necesario distinguir ambas dimensiones, para luego integrarlas como un todo.

La primera de las definiciones, de carácter más general y abarcador, permite comprender mejor la relación determinante y esencial de la cultura con el desarrollo. Vista así, la cultura no solamente constituye la *base social* y el contexto más general de la economía, sino que es, sobre todo, el propósito fundamental del desarrollo, cuando éste es considerado como la expansión de opciones para adoptar modos de vida culturalmente definidos que correspondan con las aspiraciones y valores de las comunidades y pueblos. Sin olvidar, además, que es la cultura la que ofrece el contexto, los valores, la subjetividad, las actitudes y las aptitudes sobre las que los procesos de desarrollo han de tener lugar.

En 1995, la UNESCO publica el *Informe de la Comisión Mundial sobre Cultura y Desarrollo*, que de una manera extensa y reflexionada regresa al planteamiento de la relación indivisible entre cultura y desarrollo, al tiempo que realiza un análisis muy crítico de la situación que entonces se daba. En una de sus ideas resúmenes se plantea lo siguiente: «es inútil hablar de la cultura y el desarrollo como si fueran dos cosas separadas, cuando en realidad el desarrollo y la economía son elementos, o aspectos de la cultura de un pueblo. La cultura no es, pues, un instrumento del progreso material: es el fin y el objetivo del desarrollo, entendido en el sentido de realización de la existencia humana en todas sus formas y en toda su plenitud».

El segundo planteamiento fuerte de este informe es la necesidad de defender y promover la diversidad cultural sobre el principio del respeto a todas las culturas cuyos valores sean tolerantes con los de las demás. Obviamente esta posición cuestiona frontalmente la tendencia, hoy prevaleciente, a la imposición de una cultura dominante en el ámbito planetario.

El planteamiento es tan esencial como complejo y corre el riesgo de ser entendido de una manera superficial. La cultura de un pueblo no es estática, evoluciona constantemente bajo la influencia de diferentes elementos de carácter tanto interno como externo, pero a su vez tiene en su base factores constitutivos de presencia permanente que la definen como lo que es y la distinguen de culturas diferentes. Esa síntesis expresa las creencias, las aspiraciones, el conocimiento y las maneras de hacer las cosas de un determinado pueblo. El desarrollo, para ser tal, debe corresponder y potenciar esa realidad específica y no plantearse en conflicto con ella. Sin embargo, es necesario entender que el atraso, la miseria y el subdesarrollo no son valores culturales. La cuestión para un país empobrecido es establecer una senda sólida de desarrollo desde la preservación y el fortalecimiento de su propia cultura.

El proceso de desarrollo desde una perspectiva esencialmente cultural debe estar centrado en el ser humano, como individuo y como ser en comunidad, reconocer y dar respuesta a todas sus expectativas tanto materiales como espirituales, así como hacerlo desde la equidad social y el respeto y la promoción de la diversidad cultural.

De aquí se pueden identificar los problemas fundamentales que enfrentan hoy la economía y la cultura: en primer lugar, el problema de la equidad social y de la sustentabilidad del desarrollo; en segundo, la cuestión de la protección de la diversidad cultural.

El caso específico de los pueblos indígenas es muy importante debido a que en ellos coincide la existencia de una extraordinaria riqueza histórico-cultural, componente esencial de la identidad cultural de sus naciones, con situaciones de pobreza y marginalidad. El apoyo integral a las comunidades indígenas, en los ámbitos económico, social, político y cultural es un objetivo específico del Plan Director. El fortalecimiento de sus usos y costumbres, de sus formas de organización, de sus lenguas y tradiciones, siempre dentro del marco de los derechos humanos y de una estrategia de desarrollo basada en la equidad de género, cumpliría un objetivo triple: fomentaría la lucha contra la pobreza, reforzaría la identidad cultural de las naciones y al fortalecer la diversidad, facilitaría el intercambio cultural entre los pueblos.

En este punto es importante no confundir *cultura* con *costumbre* o rol asignado históricamente. Las mujeres están y han estado en una posición de subordinación respecto de los hombres, asumiendo roles derivados de dicha subordinación en todos los niveles. Esto no es un reflejo de la cultura de un pueblo, sino de la inequidad de género del mismo, por lo que las estrategias culturales deberán perseguir, progresiva y estratégicamente, un desarrollo que busca el empoderamiento de las mujeres.

#### **4.5.2.- La realidad cultural en el contexto de la globalización neoliberal**

El concepto más general con el que se ha definido la realidad internacional contemporánea es *globalización neoliberal*. Sin embargo, este concepto define una realidad extraordinariamente diversa y compleja que exige aproximaciones más precisas.

La globalización, concepto con el cual se ha denominado la actual etapa de mundialización del capital, es un proceso doble, como ya señalamos en la Exposición de Motivos: de un lado, el avance objetivo de la tecnología que permite una integración internacional cualitativamente diferente a la que habían producido otros procesos históricos pasados; de otro, una política que pone ese proceso objetivo en función de grandes intereses transnacionales, que son el sujeto dominante en el mundo de hoy.

Las implicaciones de este fenómeno impactan sobre todas las sociedades, pero de manera diferente. Paradójicamente, la globalización ha sido también un proceso desintegrador y excluyente.

El mecanismo que permite esta articulación estratificada y excluyente es la universalización del mercado y un modelo económico común promovido y sostenido por diversas instancias internacionales, donde no se reconocen suficientemente las desventajas con las que asiste el mundo empobrecido a ese nuevo orden internacional.

El carácter de la globalización vigente no corresponde con una concepción cultural del desarrollo, en la medida en que no coloca los intereses de las mayorías de la humanidad como el objetivo esencial del proceso económico, ha profundizado las desigualdades

sociales y las desigualdades entre países, degradado al medio ambiente, agreda la diversidad cultural y favorece una cultura hegemónica.

El impacto de este orden mundial sobre la cultura y la identidad cultural puede resumirse como sigue:

1. Impone pautas y patrones de comportamiento homogéneos en torno al consumo, atentando contra la diversidad de comportamientos, valores, formas de hacer o pensar de los pueblos del planeta, auténtico patrimonio de la humanidad.
2. Refuerza las identidades extremas que atentan contra la cultura como concepto abierto, dinámico, defensor de las libertades y en interdependencia constante con las otras culturas,
3. Produce polarización y desigualdad social en el consumo educacional y cultural.
4. Produce una fuerte mercantilización, en un sentido muy liberal, de la producción cultural.
5. Establece la monopolización de los medios de comunicación masiva que imponen determinados valores culturales y de consumo.
6. Impone la monopolización de las tecnologías avanzadas.
7. Genera migración de los talentos intelectuales y artísticos hacia el mundo desarrollado.

#### **4.5.3.- Cultura y desarrollo: la relación específica**

Como hemos indicado, la segunda acepción que nos interesa del concepto cultura es más específica, se identifica como el ámbito de las manifestaciones artísticas, intelectuales y morales de la vida: la academia, la literatura y las bellas artes que dan lugar a los sectores culturales y las instituciones culturales.

En este sentido se hace necesario distinguir los sectores culturales de los bienes y servicios comunes. Se pueden identificar varias características que distinguen a los primeros de los segundos: los sectores culturales son aquellos que en su producción suponen creatividad, transmiten un significado simbólico y por lo general están protegidos por derechos de propiedad intelectual. Estos bienes pueden ser copiados, pero no reproducidos, puesto que el original es único.

En términos de valor, los sectores culturales se distinguen de los bienes comunes en que además de valor económico son portadores de valor cultural.

Estas consideraciones de la relación entre el valor económico y el valor cultural de los productos y servicios culturales son muy importantes para evaluar las políticas de cooperación para el desarrollo y la asignación de recursos e inversiones, puesto que una consideración exclusivamente economicista puede conducir a decisiones económicas contrarias al interés de la comunidad, de manera que las políticas de desarrollo así como las políticas culturales deben tomar en consideración las dos dimensiones: el valor económico y el valor cultural, así como la relación entre ellas. Una decisión óptima sería aquella que permitiera conjugar ambas.

Si se adoptase esa perspectiva amplia del término sectores culturales (actividades que producen y comercializan bienes y servicios simbólicos, basados en contenidos intangibles de carácter cultural, generalmente protegidos por derecho de autor), entonces la definición abarcaría dos grandes grupos de actividades:

a. los sectores culturales *clásicos*: radio y teledifusión, cine, industria editorial, industria discográfica, diseño, arquitectura y nuevos tipos de *media* (como Internet).

b. las *artes tradicionales*: artes visuales, artesanías, artes escénicas, actuaciones musicales, literatura, museos y galerías.

A pesar de la creciente concentración global del sector cultural (en particular en segmentos como el audiovisual) existen nichos de mercado que no son cubiertos por los conglomerados globales y que representan por tanto oportunidades para las entidades de

los países del Sur. Por otra parte, las nuevas actividades en el sector cultural no se originan necesariamente en las tecnologías de vanguardia, sino en la creatividad y en la reconfiguración de habilidades y de materiales tradicionales.

Como se puede observar, el potencial de los sectores culturales es enorme y creciente, de hecho se convierten en una extraordinaria oportunidad para reforzar políticas de desarrollo en los países empobrecidos. Sin embargo es imprescindible comprender, para reducirlos, los problemas y riesgos implicados en el crecimiento de estas actividades como consecuencia de la mercantilización de la producción cultural.

En la lógica de la competencia por el control de los mercados, en ésta como en otras actividades económicas, los países empobrecidos tienen escasa posibilidad de éxito, de modo que la homogeneización se impone a partir de los patrones de quienes dominan los mercados internacionales y los medios de comunicación, o sea, los países ricos, y cada vez más uno de ellos: Estados Unidos.

Claro que es muy importante que los sectores culturales generen ingresos que permitan su propia reproducción y desarrollo y que, dentro de ciertos límites y conceptos bien establecidos, sean también pensados en términos económicos. El desafío es lograr en los sectores culturales este objetivo sin sacrificar metas sociales y culturales fundamentales.

De otra parte, hay determinadas actividades culturales y educativas que son imprescindibles para la sociedad pero que no generan ingresos suficientes para su propio sostenimiento. Aquí las políticas presupuestarias del gobierno son fundamentales, así como la capacidad que tengan otros agentes sociales nacionales e internacionales de movilizar recursos para mantenerlas y desarrollarlas. Como se conoce, la tendencia mundial ha sido privatizar indiscriminadamente y recortar los presupuestos sociales y culturales (y otras áreas sensibles como la salud pública). Éste constituye uno de los problemas más graves que enfrenta el Sur en términos de su futuro. Los gobiernos no deben ver en la cultura una carga para el presupuesto, sino una inversión imprescindible y, además, en gran medida rentable; pero sobre todo un derecho ciudadano de máxima importancia.

En resumen, hemos tratado acerca de la relación determinante que existe entre cultura y desarrollo, en cualquiera de las acepciones con que definamos este concepto. Las estrategias de cooperación deben basarse y fortalecer las culturas en el sentido más amplio, como un elemento inalienable y constitutivo del ser humano. Además, la dimensión cultural del desarrollo, como área de actuación específica, complementa la estrategia de empoderamiento integral de la población en situación de pobreza.

#### **4.5.4.- Tipología Indicativa de actuaciones de cooperación**

##### **- Desarrollo de las culturas**

- Apoyo a la educación multicultural y plurilingüe. Apoyo a la publicación de textos en las lenguas de los pueblos indígenas y minorías étnicas. Apoyo a la formulación de curriculums formativos centrados en los valores, historia y metodologías de los mismos.
- Recuperar, sistematizar, divulgar los valores, historia y memoria de los pueblos. Visibilizar y divulgar la situación y posición de las mujeres en una cultura determinada. Proponer estrategias de equidad de género desde la cultura.
- Contribución al establecimiento de redes de comunicación local mediante programas de radio, televisión, prensa escrita u otros medios. Difusión de cultura popular.
- Facilitar el encuentro, movilización y capacidad de propuesta e incidencia de las culturas minoritarias o no oficiales.
- Contribución para el mejoramiento de las instalaciones culturales de la comunidad.

- Contribución para reforzar el funcionamiento de las instituciones culturales de la comunidad (Grupos artísticos, asociaciones, casas de cultura, artistas individuales).
- Contribución al desarrollo de actividades culturales con la participación de la comunidad en su conjunto.
- Contribución para la realización de actividades que refuercen los valores y tradiciones culturales de la comunidad

#### **- Promoción del pluralismo y el diálogo intercultural**

- Contribución a la resolución de conflictos inter o intracomunidades.
- Reforzar los escenarios de diálogo y entendimiento mutuo entre diferentes culturas.
- Apoyo a la publicación de materiales que contribuyan a la identificación e interconexión entre culturas diversas

#### **- Reforzamiento de la relación entre cultura y desarrollo**

##### *General*

- Contribuir a que las políticas de desarrollo y de cooperación para el desarrollo en todos los campos se conciban y conduzcan desde una concepción cultural: en correspondencia con los valores, aspiraciones e identidad de los pueblos

### *Específicos*

- Contribución al desarrollo de las producciones artesanales. Fortalecimiento de las asociaciones de artesanos. Apoyo integral a mujeres artesanas.
- Contribución a la realización de ferias de artesanías y otras producciones culturales locales
- Fortalecimiento de programas de turismo cultural y ecológico.

#### **4.5.5.- Implicaciones para las acciones de cooperación**

- Los proyectos de cooperación para el desarrollo deben corresponder con el contexto —siempre determinado por la cultura en que habrán de tener lugar, con el modo de ser y de querer ser de los pueblos, tanto en su dimensión de progreso material como de satisfacciones espirituales— y fortalecer la identidad cultural.
- Además de que todo proyecto de cooperación, independientemente del sector de actuación, debe partir de una cultura y llegar a fortalecerla, es necesario impulsar la dimensión cultural del desarrollo en la estrategia de lucha contra la pobreza mediante la planificación de proyectos en el sector específico de la cultura sin contenido económico, que la integren en el concepto de empoderamiento y refuercen el sentido de comunidad.
- Emplear el creciente potencial de los sectores culturales locales como generadoras de empleo y de ingresos, y como instrumentos insustituibles para elevar el saber y la cultura general de las mayorías, sin que los auténticos valores culturales sean degradados por la imposición de intereses eminentemente mercantiles.
- Priorizar el apoyo integral a los pueblos indígenas, que en su mayor parte se encuentran marginados de los ámbitos de decisión y en situación de pobreza,

con conocimientos valiosísimos para la humanidad tanto en el aspecto ambiental, como en el organizativo o en el cultural. Trabajar específicamente con mujeres indígenas, que sufren una triple marginación, por pobres, por indígenas y por ser mujeres.

- Es necesario no confundir cultura y costumbre. La subordinación de las mujeres no es el reflejo de una cultura sino de la inequidad de género de la misma. La cultura es un concepto abierto, dinámico y que fortalece las libertades. Es necesario establecer estrategias que, desde cada cultura, fortalezcan el empoderamiento de las mujeres.

#### 4.5. LÍNEA SECTORIAL EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO

«Vivimos en sociedades desarrolladas que cooperan con sociedades que aún no lo están, o que pueden estarlo más». Esta afirmación, aun seriamente matizada, sería seguramente compartida por buena parte de la ciudadanía, pues es, en el mejor sentido de la expresión, bienintencionada, *suena* a solidaridad. Sin embargo, la concepción de desarrollo sobre la que se asienta este Plan Director exige que sea superada: si por desarrollo entendemos el fortalecimiento de las capacidades y libertades, y la consecución de las estructuras precisas para conseguirlo, tendremos que reconocer que ni nuestras sociedades cubren todas las necesidades de su ciudadanía, ni todas las personas gozan en ellas de las mismas oportunidades, ni nuestro modelo de construcción social es el único posible.

Esta última consideración es fundamental para entender la importancia que para la cooperación vasca tiene la educación para el desarrollo: en estos tiempos en los que es evidente el desmantelamiento del estado de bienestar —lo que conlleva un aumento de la vulnerabilidad de los miembros débiles de la comunidad y el propio aumento del número de personas excluidas—, urge la redefinición del término *solidaridad* desde los planteamientos formulados por las personas empobrecidas, pues justamente fueron los grupos con conciencia de exclusión (mujeres, clase trabajadora, minorías de distinto signo) los que impulsaron la conquista de los derechos y beneficios de los que hoy disfrutamos. Y no es preciso más que ampliar el campo de análisis para tomar conciencia de la importancia de la evolución histórica de las relaciones internacionales y comprender así la relación íntima entre la evolución de unos y otros grupos humanos.

La opción por el desarrollo humano sostenible entraña, pues, reflexiones radicalmente críticas sobre el actual modelo de construcción del modo de vida de las sociedades del Norte, y prácticas consecuentes con ellas. Conceptos como *sostenibilidad*, *empobrecimiento*, *exclusión*, *huella ecológica*, etc., básicos en la configuración de una alternativa de vida posible y digna para todos los habitantes de la Tierra, cuestionan irremediablemente los cimientos sobre los que están construidas las comunidades enriquecidas. Estas reflexiones y prácticas han de ir acompañadas del empoderamiento de las personas empobrecidas del Sur, de una vigilancia constante sobre las políticas

internacionales y de la continua búsqueda de herramientas que faciliten información y propongan alternativas viables también para un Norte que pretende cambiar la situación actual.

Si se asume que los problemas de desigualdad que genera el desarrollo tienen su raíz en el modelo cultural que mercantiliza personas y relaciones, se entiende la interconexión entre la vida cotidiana en nuestro entorno y las cosas que ocurren en espacios lejanos. La distribución de la riqueza, la relación con el medio natural y las pautas de consumo mundialmente extendidas están íntimamente relacionadas, por lo que sólo desde la conciencia del modelo de civilización que alimenta las estrategias y comportamientos públicos y privados se podrá proponer un orden nuevo, un modelo de desarrollo global diferente, sostenible. Humano.

Son múltiples las iniciativas que ya se están llevando a cabo para hacer realidad nuevas maneras de gestionar el poder, de concebir las relaciones entre mujeres y hombres, entre culturas, entre mayorías y minorías, entre personas excluidas e incluidas; para construir un mundo en el que los derechos humanos sean el criterio fundamental a la hora de proponer estrategias de desarrollo, en el que se defiendan los *lentos* procesos participativos frente a la vertiginosa presión de los plazos *políticos*. En definitiva, para redefinir la realidad desde todos los aspectos que influyen en nuestras vidas partiendo del respeto radical por el ser humano.

Para llevar a cabo esta reconstrucción, es preciso dotarse de herramientas que pongan de manifiesto la interrelación entre los fenómenos que causan el empobrecimiento de unas comunidades y el enriquecimiento de otras. *Nuevos tiempos, nuevas herramientas*: la formación de sujetos conscientes del entramado mundial, comprometidos con la consecución de un sistema basado en la solidaridad internacional, y coherentes en todos los aspectos de sus vidas, supone un reto ambicioso para el que se necesitan instrumentos novedosos, a cuya generación contribuye la Educación para el Desarrollo.

#### **4.5.1. La educación para el desarrollo: concepto dinámico**

Este plan entiende la educación para el desarrollo como una propuesta educativa, que a medio largo plazo, pretende formar a las personas en la comprensión de las causas estructurales que generan las desigualdades mundiales, y ello para incentivar su implicación y compromiso en la transformación de los modelos sociales generados. Se trata, pues, de un proceso de reeducación en valores, actitudes y hábitos que, partiendo del cuestionamiento del modelo hegemónico que culpa a los pobres de su pobreza, aboga por el cambio social global para la consecución de un mundo respetuoso con el medio ambiente y los derechos de hombres y mujeres en su visión más amplia, y precisa metodologías basadas en la participación y la cooperación.

Es imposible afrontar el reto que supone lo arriba expuesto sin personal dedicado exclusivamente a estas tareas y la creatividad necesaria para proponer dinámicas cooperativas que acepten la diversidad como una oportunidad; ambos elementos promoverán un *activismo* capaz de recuperar la centralidad de las personas en el desarrollo y alimentado por la fuerza generada por la conexión entre las actuaciones personales, locales, nacionales e internacionales a favor de otro marco de relaciones mundiales.

Son tres las dimensiones de la educación para el desarrollo que se mencionan habitualmente y que conviene describir:

- Dimensión cultural: el modelo político, las condiciones económicas, la religión y la cultura determinan tanto los rasgos característicos de una sociedad como las herramientas que utiliza esa sociedad para reproducirse y evolucionar. Si la educación es una herramienta básica para la acción *conservadora*, lo es también para la transformadora. Buscar una democracia participativa supone, así, buscar una democracia cultural, siendo *cultura* un concepto dinámico que, si bien es importante comprender y respetar, también debe poder ser criticado en tanto desvele las dinámicas de subordinación, marginación y supeditación que alberga. La diversidad cultural que hoy se abre ante nuestras comunidades es una oportunidad de conocimiento, acercamiento y entendimiento entre culturas, y antes que quedar relegada a una simple muestra del folklore internacional, debe llevar a la educación en la convivencia y al conocimiento y respeto mutuos.

- Dimensión política: un sistema que otorga más valor a los contenidos técnicos y científicos que a los éticos y políticos, pretende la configuración de sujetos políticamente poco activos. Desde el panorama que ofrece esta dimensión, la educación para el desarrollo busca invertir los valores de construcción social dotando de contenido político a la práctica educativa. Si el objetivo es despertar la conciencia social sobre el injusto desarrollo provocado por el actual modelo de civilización occidental y animar su capacidad para cambiarlo, es preciso contextualizar la información que le llega y adaptarla a las personas a las que se dirige.
- Dimensión pedagógica: La educación para el desarrollo contiene distintos métodos y recursos para rescatar en los individuos a los que se dirige su capacidad para pensar sobre el mundo que les rodea y sobre sí mismos. Estas herramientas de trabajo son dinámicas, deben cambiar con la sociedad, adecuarse a los colectivos a los que se dirigen, a su diversidad cultural y contexto social, a sus diferentes expectativas e intereses; además, deben ser *pedagógicas*, es decir, tienen que ser propuestas desde metodologías participativas que desencadenen experiencias de aprendizaje propias de cada colectivo. En este sentido uno de los retos de la educación para el desarrollo es proporcionar formación a las personas capacitadoras, contribuir a su profesionalización para que, a su vez, tengan estabilidad para generar espacios de expresión, de conocimientos compartidos que faciliten el compromiso individual con una nueva cotidianeidad. Y esto porque para tallar herramientas para entender el mundo y utilizarlas es preciso mucho tiempo, más aún si se pretende que los procesos sean participativos, inclusivos, experienciales, de largo recorrido.

Si concebimos todos los aspectos de la sociedad que abarca esta definición como elementos cambiantes en el tiempo, entendemos que el propio concepto de Educación para el desarrollo es dinámico y podría estar en continua redefinición. Con este fin se plantea un espacio donde, junto con el Gobierno Vasco, las entidades sin ánimo de lucro, las instituciones forales y locales y diferentes entidades educativas, reflexionen tanto, sobre el propio concepto, como sobre las temáticas, los procedimientos y colectivos destinatarios que se deben priorizar en cada momento y dentro de cada ámbito educativo: esto es,

dentro del ámbito de la Educación Formal o aquella que tiene carácter intencional, planificada y reglada (escolarización obligatoria), dentro de Educación No Formal o aquella que siendo intencional y planificada pero ocurre fuera del ámbito de la escolarización obligatoria, (grupos de ocio, tiempo libre, etc) y dentro de la denominada Educación Informal, que se refiere a aquella no intencional o planificada, que se da en la propia interacción de la vida cotidiana (medios de comunicación, etc)

Así, se debe reconocer a la educación para el desarrollo, un espacio propio estructurado dentro de la cooperación vasca —con su presupuesto mínimo obligatorio—, un personal específico que vele por la dinamización de esta reflexión, un protocolo de actividades explícito para la precisión de los diferentes aspectos que regulan las ayudas destinadas a este ámbito y un orden de prioridades en lo que a procedimientos, colectivos y contenidos se refiere, para sacar el mayor fruto posible de los esfuerzos a realizar en los próximos dos años.

#### **4.5.2. El fortalecimiento institucional o la apuesta por una sociedad organizada**

La sociedad debe ser la protagonista de la transformación social pretendida y ya descrita. Pero el reparto justo de la riqueza mundial es un objetivo demasiado amplio y complejo como para ser abordado individualmente o desde el excesivamente abierto concepto *sociedad*, por lo que las organizaciones resultan ser el elemento clave para acercarse a los individuos, hacer posible su empoderamiento, tornarlos en verdaderos agentes del cambio. Así, el voluntariado de las entidades que se dedican a este ámbito de acción resulta ser el elemento potencialmente más eficaz para la consecución de los objetivos de la educación para el desarrollo. Sin embargo, es difícil mantener el voluntariado en estas organizaciones, que desarrollan habitualmente su trabajo principal en países empobrecidos: el impacto de sus esfuerzos se da lejos, fuera de la vida cotidiana y la dinamización por parte de las organizaciones requiere tiempo y personal profesional formado.

El fortalecimiento Institucional, desde este plan, se entiende como el proceso por el cual las entidades sin ánimo de lucro se dotan de estructuras que lleven a la participación cualitativa en la vida de la organización de las personas que la componen, ya sean

asociadas, voluntarias o liberadas; que faciliten la adquisición de herramientas para la sistematización de los aprendizajes dados en el interior de la entidad y el aumento de la capacidad de interactuar con otras organizaciones; que provoquen el aumento de su capacidad para diseñar y llevar a cabo estrategias y proyectos institucionales sólidos. Considerar el fortalecimiento institucional como estrategia central para el cambio social exige facilitar este proceso, apoyar el trabajo de las entidades sin ánimo de lucro con el refuerzo de su autonomía y capacidad de incidencia en las políticas de educación para el desarrollo.

Desde esta perspectiva, las organizaciones son un espacio esencial para que las personas que se acerquen a ellas puedan *desaprender*, recibir flujos de información crítica y formación y configurar un colectivo que construya la organización desde el conocimiento generado en conjunto, la reflexión consiguiente y una capacidad al tiempo multiplicadora y retroalimentaria, pues se nutre de la organización y, a la vez, la fortalece.

De igual modo, las organizaciones necesitan avanzar en la reflexión sobre la educación para el desarrollo, sobre el espacio de esta dentro de la organización y sobre el papel de la propia organización en la cooperación, para establecer estrategias a medio y largo plazo que definan objetivos claros y alcanzables, y que estructuren el trabajo de forma que se convierta en referencia evaluable (*generadora de aprendizajes*) para las personas que la forman. Nada de esto será posible sin la participación en la toma de decisiones de todas las personas implicadas en el trabajo de la organización. La participación es un elemento indispensable para generar un sólido sentimiento de pertenencia de los individuos para con la organización. Sin esta vinculación, se hace muy difícil la supervivencia de las organizaciones, e imposible su dinamismo y adecuación a los cambios sociales.

La planeación estratégica de las organizaciones es también un elemento básico para su fortalecimiento, pues permite definir valores singulares y facilita identificar potenciales sinergias y alianzas, ocasionales o estables, con otros colectivos, aumentando significativamente el impacto de las acciones.

### **4.5.3. La evaluación como aprendizaje significativo**

Es difícil saber en qué medida impactan en la sociedad los proyectos que pretenden introducir los valores que propugna la visión del desarrollo que se viene exponiendo. A menudo, lo que se pretende conseguir es tan aparentemente intangible o necesita tanto tiempo para ser verificado, que parece imposible la evaluación del proceso. Y, sin embargo, es precisamente en este ámbito en el que es ineludible aprender de las experiencias.

El aprendizaje significativo es aquel capaz de asentar o reorientar los objetivos de la acción que se marca una organización en función de los resultados obtenidos. En el ámbito que nos ocupa, se conseguirá cuando a la acción que suponen los proyectos siga una reflexión sobre los resultados obtenidos con ellos. La incorporación de la evaluación al ciclo del proyecto comporta una elevada carga pedagógica, porque obliga a dar forma a la intuición primera sobre la cuestión que se quiere trabajar y los colectivos a los que va dirigida, así como sobre los procedimientos y plazos de actuación. Sólo la decisión de aprender permite establecer indicadores realistas y comprometidos, presupuestos eficientes y acciones eficaces. Y si, en todo caso, los resultados obtenidos no son los esperados, el propósito inicial de evaluar permite identificar los puntos débiles del planteamiento e incorporar, así, los *fracasos* como aprendizajes, lo que, por paradójico que parezca, fortalece a la organización.

La voluntad de evaluar es un reto que exige, antes de nada, el establecimiento de criterios e indicadores para poder llevarla a cabo. Este reto será más fácilmente superable si organizaciones e instituciones son capaces de reflexionar conjuntamente sobre las pautas para evaluar, de manera que las organizaciones puedan redimensionar su trabajo y las instituciones se doten de herramientas más seguras para el conocimiento del impacto real de las actividades que se lleven a cabo.

### **4.5.4. La coordinación como factor imprescindible para impactos significativos**

Actualmente son múltiples las actividades de educación para el desarrollo que se dan en la CAPV. A menudo estas acciones son diferentes entre sí, pero también con frecuencia lo que las distingue es una mera cuestión de matiz, lo que diluye su posible impacto. La repetición de procedimientos y ámbitos de trabajo se debe al desconocimiento que unas organizaciones tienen de lo que hacen otras, de los debates que se van generando en cada contexto, de los procesos de reflexión que las diferentes instancias abren en cada momento. Así se da un desaprovechamiento de recursos y un agotamiento de los agentes involucrados que se debe evitar al máximo.

La coordinación entre estos agentes y el avance en el conocimiento mutuo revertirá en un mayor impacto de los objetivos, bien porque se detectan los espacios que quedan *poco cubiertos* y en los que sería interesante entrar a trabajar, bien porque se encuentran los puntos de confluencia entre las organizaciones (o entre las organizaciones y las instituciones), en los que poder apoyarse para complementarse y dar mayor impulso a sus actividades.

De esta manera, se han establecido cuatro niveles de coordinación que se consideran indispensables, y en los que, esta Dirección confía poder facilitar:

Como punto de partida se debe establecer una relación fluida entre el Gobierno Vasco y las entidades sin ánimo de lucro y educativas, promoviendo espacios de participación y de toma de decisiones en cuestiones procedentes. El segundo nivel de coordinación debería darse entre las propias instituciones públicas que dedican parte de su presupuesto a trabajar en educación para el desarrollo. El Gobierno vasco debe promover este acercamiento y facilitararlo. En este punto es importante recordar la importancia del debate sobre el propio concepto de educación para el desarrollo, de forma que las actuaciones institucionales sigan una lógica coherente dentro de la CAPV y avancen en el establecimiento de ciertas pautas de actuación que faciliten a las organizaciones la presentación de proyectos y su adaptación a los diferentes contextos de trabajo. Por otro lado la capacidad de difusión de las instituciones es ciertamente mayor que la de la mayoría de las ONGD, elemento que se puede utilizar para posibles experiencias de trabajo interinstitucional conjunto.

El tercer nivel de coordinación en el que se debe incidir implica a los diferentes departamentos que, dentro de Gobierno Vasco, se ven directamente aludidos por la educación para el desarrollo. El trabajo conjunto entre el Departamento de Educación, la Dirección de Juventud del Departamento de Cultura y la Dirección de Inmigración del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales es muy valioso para poder identificar, publicar y aprovechar eficientemente el material didáctico publicado por los distintos colectivos y cubrir para de sus necesidades formativas. La colaboración con los departamentos y direcciones nombrados necesita fortalecerse con propuestas de trabajo conjuntas que aprovechen los programas ya en curso al máximo posible.

El cuarto y último nivel de coordinación que se ha considerado importante promover es el trabajo en red entre las entidades sin ánimo de lucro y educativas en general. Para este fin, se tratará de incentivar dos tipos de alianzas: por un lado, las que se puedan dar entre organizaciones que trabajan en la CAPV, los consorcios locales, y por otro, los intercambios de experiencias, recursos y personal entre organizaciones vascas y organizaciones constituidas en países empobrecidos y que trabajen en ellos.

### **Tipología Indicativa de los proyectos de educación para el desarrollo**

- **Proyectos de incidencia política:** procesos de trabajo que reviertan en las políticas y ámbitos institucionales a través de campañas de movilización ciudadana, denuncia, seguimiento, participación y divulgación de foros internacionales. En este ámbito, los proyectos buscan dar la relevancia mediática necesaria a los conflictos sociales y políticos para que no caigan en el olvido o para rescatarlos de él, persiguen alianzas entre organizaciones y creación de redes e instan a la toma de compromisos políticos ante cuestiones concretas.
- **Proyectos que fomenten la innovación y la creatividad metodológica:** la creación de materiales educativos innovadores (adaptadas a los grupos a quienes van dirigidos, que propongan herramientas novedosas para el trabajo en educación para el desarrollo)

que se valgan de las nuevas tecnologías y de programas de radio, televisión o producción cultural para profundizar en las causas de la desigualdad mundial y en la relación de interdependencia planetaria.

- **Proyectos de investigación:** la investigación puede darse en dos ámbitos complementarios, a saber: por un lado, estudios prospectivos, diagnósticos participativos y sistematización de experiencias de educación para el desarrollo, incluyendo entre ellos los proyectos cuyo objetivo sea identificar futuras acciones educativas; y por otro, estudios realizados en torno a las relaciones Norte-Sur, su impacto en la vida cotidiana y su interrelación con las decisiones sociopolíticas de la ciudadanía, es decir, que aporten luz sobre diferentes ámbitos del desarrollo y que propongan material para dar a conocer los procesos que perpetúan la estructura de las relaciones sobre las que se asienta el desigual desarrollo de los pueblos.
  
- **Proyectos de formación:** capacitación adaptada a necesidades bien identificadas de los colectivos a los que se dirigen y con la máxima participación de las personas conocedoras de las realidades a tratar, especialmente de personas procedentes de países empobrecidos que puedan acercarnos testimonios sobre diferentes realidades. Entre ellos, talleres y cursos formativos que ahonden en las formas de trabajo por un desarrollo más justo y desde los diferentes ángulos de la vida social, fomento de la introducción de estas materias en los currículos educativos y en los programas de trabajo de los grupos de la educación no formal, así como la formación profesionalizada en la materia.
  
- **Proyectos de comunicación, intercambio aprendizaje colectivo:** redes de solidaridad, conferencias, jornadas, encuentros y congresos que permitan avanzar en debates, en conceptos, aunar esfuerzos y, en definitiva, crear sinergias entre las organizaciones e instituciones en aras para conseguir una educación para el desarrollo más efectiva

Desde estos procedimientos propuestos, surgen una serie de **cuestiones** a las que se considera prioritario acercarse en estos próximos cuatro años:

- Las relacionadas con el desarrollo humano, que aborden de forma crítica la cuestión de la pobreza, la desigualdad y la injusticia social.
- Las concernientes a la globalización, tanto en sus aspectos críticos (impacto en la economía, el consumo, la salud, la educación y los derechos humanos) como en su vertiente más positiva (redes de solidaridad, foros sociales y propuestas sociales alternativas)
- Las que remiten al fortalecimiento democrático, es decir, la participación, la movilización social y ciudadana y los derechos sociales.
- Las relacionadas con la propia transversalidad de la educación para el desarrollo: educación en valores, el género, justicia, solidaridad y resolución de conflictos.
- Las referentes a una visión crítica de los nuevos y viejos conflictos: pueblos sin Estado, conflictos bélicos *olvidados* y la construcción de la seguridad internacional a costa de derechos y libertades.

Asimismo, se ha dado una reflexión sobre el colectivo con el que se puede actuar con sensatez, que viene condicionada por las posibilidades de acceder a grupos, la trayectoria de actuación con ciertos sectores, así como por el potencial multiplicador que asegure un cierto impacto de los proyectos. En los diferentes ámbitos educativos se han definido los siguientes **colectivos prioritarios**:

- En la Educación formal: profesorado, claustros y equipos directivos de centros educativos.
- En la Educación no formal: educadores y educadoras de grupos de tiempo libre y animación sociocultural, personal socio y voluntario de las entidades sin ánimo de lucro y sindicatos.
- En la Educación informal: profesionales de los medios de comunicación (periodistas, colegios de periodistas y personas con responsabilidad en los medios) y colectivos ligados a los ámbitos de producción cultural (cine, teatro, literatura y música).
- Especialmente se destacan aquellos colectivos de la CAPV de zonas geográficas fuera de las capitales, con el fin de promover una desconcentración de actividades y facilitar el acceso a estas actividades en las poblaciones pequeñas y/o rurales.

### **Implicaciones para las acciones de cooperación:**

- Los proyectos de Educación para el Desarrollo **superan** la visión reduccionista que define a la cooperación como elemento marginal y corrector de las imperfecciones del sistema. Si bien es cierto que tratar de modificar, con proyectos ocasionales e ínfimos recursos, las dinámicas estructurales que manejan los flujos económicos mundiales supone es tarea faraónica, también lo es que trabajar en lo local y con una perspectiva a largo plazo abre brechas en el modelo de desarrollo global dominante que contribuyen al cambio de estructuras que condenan a más de la mitad de la población mundial a vivir en condiciones de pobreza intolerables.
- Actuar sobre las **causas** supone trabajar por acercar las realidades de la desigualdad mundial, cuestionando las responsabilidades, promoviendo el empoderamiento de los sujetos como actores reales del cambio y la adopción de compromisos institucionales y políticas adecuadas con los principios de la cooperación.
- Los proyectos de educación para el desarrollo deben ser emanados por la propia lógica global de las organizaciones, por **estrategias** que definan objetivos estructurales. Las organizaciones debe transformarse, pues, en referencia y apoyo para las personas que reclaman información y formación para apuntalar sus acciones. Y la evaluación se convierte en un elemento importante de contraste que ayuda a reconducir las acciones a partir de los mencionados objetivos estructurales.
- El trabajo conjunto, el ahondamiento en aprendizajes colectivos y la creación de redes ocasionales o estables crea unas **sinergias** que no se deben desperdiciar.
- Las acciones deben concebirse desde la concepción de un mundo interconectado. Desechada la visión de la cooperación para los países empobrecidos y la educación para el desarrollo para el Norte, se parte de la convicción de que Norte y Sur son realidades que se necesitan, que no pueden explicarse la una sin la otra. Por ello, hay que incidir en un conocimiento cercano, donde Norte y Sur intercambien al máximo sus reflexiones y debates. Esta **Visión Sur** supone la colaboración cercana y el intercambio con organizaciones locales de países empobrecidos y la participación de personas originarias del Sur que actualmente habitan la CAPV se abre como un recurso potencialmente rico para avanzar en esta visión global.

- Los **procedimientos** a desarrollar deben estar adaptados a los colectivos a los que van dirigidos, y para ello, la innovación y la creatividad debe ser una de las pautas que guíe el diseño de los proyectos.
- Los **colectivos** deben estar bien identificados y dispuestos a participar en la acción educativa. Si bien cualquier colectivo es susceptible de ser foco de un proyecto educativo, se priorizará a aquellos cuya capacidad multiplicadora lleve a lograr una mayor eficiencia de los recursos.
- Los **materiales** que se generen deben de asegurar un trabajo bien estructurado que avance en la formación de estos colectivos, en la generación de conciencia crítica y acción social, asegurando su distribución de forma efectiva y su utilidad.

## **MÓDULO II: PRIORIDADES GEOGRÁFICAS**

## 1.- Consolidar procesos, redes, alianzas, sinergias

La cooperación para el desarrollo impulsada por el Gobierno Vasco ha llegado a un número importante de países, pueblos y comunidades en situación de pobreza. La solidaridad del pueblo vasco para con estos países, canalizada por agentes de cooperación diversos, le ha llevado a establecer relaciones sólidas de compromiso e intercambio con diferentes culturas, y a participar en experiencias de transformación social en los cinco continentes.

|                      | Total<br>1998-2003 | %     |
|----------------------|--------------------|-------|
| <b>CENTROAMÉRICA</b> | 51.399.871,82      | 33,27 |
| <b>SUDAMÉRICA</b>    | 45.935.126,32      | 29,73 |
| <b>ÁFRICA</b>        | 25.119.869,97      | 16,26 |
| <b>ASIA</b>          | 16.574.249,59      | 10,72 |
| <b>EUROPA</b>        | 15.473.009,22      | 10,02 |

Fuente: Dirección de Cooperación del Gobierno Vasco 2004

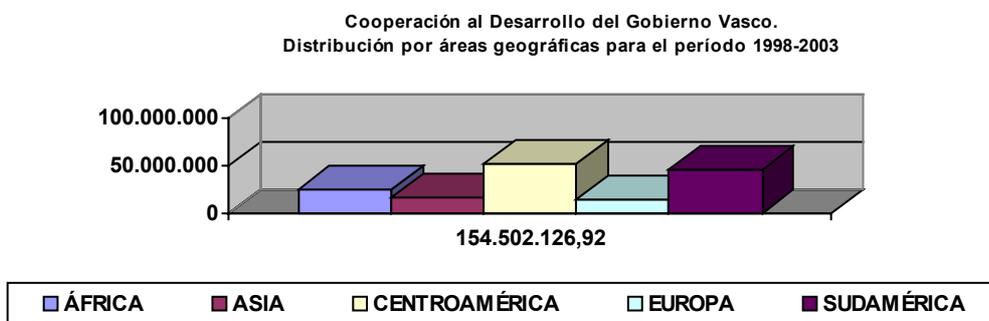
La zona prioritaria para la cooperación vasca es Centroamérica y Caribe. El indicador de un tercio del total de la AOD del Gobierno Vasco, tan llamativo para una región de tamaño reducido, sólo se puede explicar por unos vínculos especiales tejidos por la cercanía cultural, los lazos religiosos o la participación de los agentes sociales vascos en procesos sociopolíticos del istmo. Estos lazos, que se empiezan a cruzar en tiempos de la revolución cubana, pero sobre todo a partir de la victoria del sandinismo en Nicaragua en 1979, no han hecho más que fortalecerse durante los procesos populares en Guatemala y El Salvador en los 80, así como durante los desastres naturales del Huracán Mitch y los terremotos acaecidos en El Salvador en 2001.

Como resultado de esta presencia continuada y comprometida, se han desarrollado de forma natural importantes alianzas estratégicas, redes y procesos de desarrollo que suponen un patrimonio que es necesario mantener. La cooperación en Centroamérica y Caribe ha vivido directamente todas las limitaciones de los diferentes enfoques de cooperación, dando lugar a día de hoy de una cooperación que persigue el desarrollo humano sostenible desde estrategias integrales a largo plazo, donde los sectores populares sean protagonistas de sus procesos.

Actualmente la región vive una coyuntura problemática de apertura de mercados en el marco de las políticas neoliberales, con el establecimiento del Plan Puebla Panamá. Este Plan, que pretende crear un corredor de infraestructuras y mercancías, tiene el peligro de incidir directamente sobre los ya de por sí vulnerables procesos de desarrollo endógeno de los sectores populares. La cooperación para el desarrollo tendrá que adaptarse a esta situación y enfrentarla en todos los ámbitos.

América del Sur es también una zona con la que existen lazos continuados y sólidos. Junto a América Central y Caribe, dan lugar a una preferencia natural por el continente americano de la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco. La cooperación en los países sudamericanos, basada en los mismos vínculos que la centroamericana, sí que tiene una mayor presencia de organizaciones vascas de carácter religioso, que comenzaron sus actuaciones de desarrollo desde mediados del siglo pasado.

Actualmente, la situación de enormes desigualdades sociales, económicas y políticas dentro del subcontinente están dando lugar a una efervescencia popular e indígena que ha generado procesos de participación, activismo e incidencia, como en el caso de Bolivia, Venezuela, Ecuador, Colombia o Brasil, que la cooperación debe acompañar y fortalecer. Al igual que en el caso centroamericano, la propuesta de un único mercado americano, el ALCA, que no tiene en cuenta las disparidades de la estructura económica de EEUU y el resto de países, amenaza con aumentar las cifras alarmantes de pobreza y exclusión. La cooperación deberá enfrentar esta coyuntura y facilitar que se escuche la voz de la mayoría de la población.



|                      | 1998         | 1999         | 2000          | 2001         | 2002         | 2003         |
|----------------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>CENTROAMÉRICA</b> | 7.990.184,09 | 9.733056,61  | 8.756.183,58  | 7.915620,69  | 8.232.753,71 | 8.772.073,14 |
| <b>SUDAMÉRICA</b>    | 6.525.414,21 | 7.289.322,85 | 10.260.493,79 | 8.412.497,77 | 6.649.648,56 | 6.795.749,14 |
| <b>ÁFRICA</b>        | 5.287.894,89 | 2.889.555,38 | 4.085.161,92  | 4.647.474,22 | 4.289.148,78 | 3.910.634,78 |
| <b>ASIA</b>          | 3.415.853,12 | 2.978.163,05 | 3.047.099,47  | 2.635.386,79 | 2.062.242,09 | 2.435.505,07 |
| <b>EUROPA</b>        | 1.676.408,96 | 1.908.040,12 | 2.684.258,33  | 3.467.546,80 | 3.512.265,84 | 2.224.102,17 |

A pesar de estos vínculos estrechos con los pueblos americanos, también cierto el esfuerzo creciente de apoyo a otras realidades en África y Asia. No es posible quedarse al margen de la exclusión y el abandono internacional en el que viven muchos pueblos africanos, de la *interpelación* que es África para el desarrollo mundial; ni es voluntad de la sociedad vasca dejar de lado las ingentes cifras absolutas y relativas de mujeres y hombres que viven bajo los umbrales de la pobreza en Asia. Como resultado tenemos un esfuerzo económico creciente destinado a procesos de desarrollo en estas zonas, y un número mayor de organizaciones dedicadas a la cooperación con ellas, además de las congregaciones religiosas que vienen trabajando en estos países desde hace décadas.

En definitiva, son los procesos creados, las alianzas y redes tejidas durante años de relación y conocimiento mutuo la base fundamental para la cooperación que pretende impulsar el Gobierno Vasco. Fortalecer estos vínculos en América y consolidar las relaciones con los pueblos africanos y asiáticos es un objetivo fundamental del presente plan.

## **2.- Una cooperación estructural: Principio de Selectividad**

El objetivo de consolidar y fortalecer procesos y alianzas estratégicas debe complementarse con otras metas derivadas de los principios ordenadores y del tipo de cooperación que pretende este plan: Una cooperación estructural que vaya más allá de la satisfacción de necesidades y que pretenda fomentar capacidades y participación activa; una cooperación a largo plazo, que apoye procesos integrales más que proyectos aislados; una cooperación de impacto, que busque objetivos verificables a medio y largo plazo; una cooperación coordinada entre los diferentes sujetos y agentes implicados; en definitiva, la cooperación que planteamos precisa de un apoyo estratégico y económico continuado y sólido, y del establecimiento de mecanismos que hagan posible la coordinación de esfuerzos y las sinergias entre agentes de desarrollo.

Basándonos en estas características de la cooperación estructural y aplicando el principio de selectividad, según el cual no podemos abarcar con recursos limitados todas las situaciones de pobreza y vulnerabilidad existentes, es necesario seleccionar procesos determinados frente a otros. Hasta el momento, la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco se ha caracterizado por no establecer estratégicamente prioridad geográfica alguna. Ello, como ya hemos visto, ha conducido, por un lado, a cierta especialización y consolidación de procesos, pero también ha generado por otro lado apoyos coyunturales sin continuidad temporal, sin establecer estrategias reales de empoderamiento y fortalecimiento de las capacidades. Ha existido cierta dispersión geográfica que no es pertinente con el marco de referencia del plan y dados los recursos financieros limitados con los que se cuenta.

Si nuestro objetivo es asegurar estrategias de apoyo a procesos endógenos de manera estable, sostenida y que generen sinergias y planes de trabajo conjuntos entre diferentes agentes, con el objetivo último de proponer alternativas al modelo de desarrollo imperante, necesariamente debemos establecer, además de un marco de referencia sólido, un marco geográfico limitado que posibilite este tipo de actuaciones.

### **3.- Estrategias de actuación**

De la unión de las dos perspectivas señaladas, esto es, el mantenimiento de la riqueza de dinámicas y estrategias ya creadas por parte de los diferentes agentes de cooperación y la necesidad de cierta concentración de esfuerzos que garantice una cooperación estructural, integral, coordinada, a largo plazo y de impacto en aquellos países en los que se coopere nace el planteamiento de concentración geográfica del presente plan, que se concreta en dos estrategias fundamentales:

- Concentrar el 95% del presupuesto disponible de cooperación para el desarrollo del Gobierno Vasco (excepción hecha de la educación para el desarrollo) en veinte países empobrecidos.

- Establecer *estrategias país* en diversos países prioritarios que posibiliten la coordinación de esfuerzos y la búsqueda de sinergias, dentro de un marco consensuado de sectores de actuación fundamentales para la cooperación.

### **3.1.- Concentración de acciones en veinte países**

El objetivo de concentrar los apoyos en veinte países o pueblos específicos combina ambas lógicas, la consolidación de las dinámicas ya existentes y la relativa concentración de esfuerzos.

Los criterios fundamentales para la elección de los países que forman parte de este grupo prioritarios son:

1. Magnitud e incidencia de la pobreza.
2. Asociación Estratégica.
3. Marco político institucional convergente con la estrategia del Plan Director.
4. Capacidad de establecer políticas y estrategias de codesarrollo.

**3.1.1.- Magnitud e incidencia de la pobreza.** Una política de lucha contra la pobreza debe centrarse en aquellos contextos donde exista una situación generalizada de personas en situación de especial vulnerabilidad y donde las desigualdades sociales sean manifiestas.

Tal y como expusimos en la formulación de objetivo de la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco, no es fácil establecer indicadores directos de la pobreza de capacidades, dado el carácter multidimensional del mismo. No obstante, utilizaremos los indicadores de ingreso, de renta, de desarrollo humano y pobreza de necesidades como baremo útil aunque limitado. Es en África donde esos datos reflejan una situación más depauperada, por lo que, con el ánimo de garantizar la cooperación, se establece

como criterio el garantizar que al menos el 15% del total de ayudas se destinarán a África.

**3.1.2.- Asociación Estratégica.** La experiencia acumulada en diferentes procesos, las alianzas estratégicas tejidas durante años, el conocimiento de realidades y coyunturas son el pilar sobre el que se debe construir la planificación de la cooperación impulsada por el Gobierno vasco.

Establecemos por tanto también como criterio seleccionar países en los que exista un número importante de agentes vascos involucrados en procesos de desarrollo, y un volumen de fondos financieros mayor, que es condición necesaria de apoyos estructurales y a largo plazo. La tabla siguiente muestra los países con los que se ha tenido una relación más sólida y continuada durante este período y el número de entidades vascas que han cooperado en cada país.

| <b>Financiación 1998-2003</b>               |                         |               |
|---|-------------------------|---------------|
| <b>País</b>                                 | <b>Región</b>           | <b>Euros</b>  |
| <b>PERÚ</b>                                 | América del Sur         | 14.856.160,51 |
| <b>EL SALVADOR</b>                          | América Central, Caribe | 13.334.400,75 |
| <b>GUATEMALA</b>                            | América Central, Caribe | 10.831.075,61 |
| <b>CUBA</b>                                 | América Central, Caribe | 10.456.764,82 |
| <b>INDIA</b>                                | Asia                    | 7.850.254,62  |
| <b>BOLIVIA</b>                              | América del Sur         | 7.513.085,26  |
| <b>NICARAGUA</b>                            | América Central, Caribe | 6.262.020,83  |
| <b>VENEZUELA</b>                            | América del Sur         | 5.631.318,58  |
| <b>COLOMBIA</b>                             | América del Sur         | 5.561.396,61  |
| <b>REPÚBLICA ÁRABE SAHARAUI DEMOCRÁTICA</b> | África                  | 4.886.794,82  |
| <b>ECUADOR</b>                              | América del Sur         | 4.873.125,65  |
| <b>HONDURAS</b>                             | América Central, Caribe | 3.433.575,91  |
| <b>CHILE</b>                                | América del Sur         | 3.378.768,83  |
| <b>MÉXICO</b>                               | América Central, Caribe | 3.189.150,99  |
| <b>MOZAMBIQUE</b>                           | África                  | 2.187.266,52  |
| <b>REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO</b>      | África                  | 2.182.115,80  |
| <b>REPÚBLICA DOMINICANA</b>                 | América Central, Caribe | 2.093.119,78  |
| <b>COSTA DE MARFIL</b>                      | África                  | 1.960.970,92  |
| <b>ANGOLA</b>                               | África                  | 1.854.391,10  |

|                  |                 |              |
|------------------|-----------------|--------------|
| <b>ERITREA</b>   | África          | 1.658.017,95 |
| <b>ARGENTINA</b> | América del Sur | 1.576.564,03 |
| <b>FILIPINAS</b> | Asia            | 1.340.048,14 |
| <b>PALESTINA</b> | Asia            | 1.288.667,78 |

Fuente: Dirección de Cooperación para el Desarrollo del Gobierno vasco, 2004

**3.1.3.- Marco Político institucional coincidente con el Plan Director.** Un criterio de selección de países prioritarios es la capacidad de que las instituciones de un país determinado converjan en los objetivos, líneas de trabajo y metodologías de actuación con los planteados en el plan director. Si las instituciones establecen la lucha contra la pobreza como prioridad, si existen organizaciones populares con procesos de desarrollo propios, si se facilita la coordinación de acciones en planes de trabajo conjuntos que refuercen el impacto de la política de cooperación, podrá seleccionarse como país preferente.

**3.1.4.- Capacidad de establecer políticas y estrategias de codesarrollo.** Basado en el principio de corresponsabilidad en el desarrollo, los países prioritarios también pueden ser seleccionados por la capacidad de establecer estrategias de codesarrollo que vinculen a los inmigrantes en Euskadi con el desarrollo de su país de origen.

15

### **3.1.5.- Países Prioritarios**

Estos cuatro criterios se concretan en la selección de los siguientes países:

- *América Central y Caribe:* El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Cuba y Rep. Dominicana.
- *América del Sur:* Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.
- *África:* Angola, Costa de Marfil, Ruanda, Mozambique, República Árabe Saharaui Democrática y República Democrática del Congo.

- *Asia*: India y Palestina.

### **3.2.- Estrategias País**

Las estrategias país son la plasmación concreta del marco de referencia del plan director y las estrategias de actuación preferentes para un país determinado, por un periodo de tiempo al menos similar al de vigencia del plan, que se formulará mediante un proceso participativo y que será extensivo a todos los instrumentos con los que cuenta la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco en dicho país.

En cuanto a los objetivos de las estrategias país, estos serían dos: en primer lugar, concentrar esfuerzos en líneas de actuación prioritarios para la cooperación; en segundo lugar, facilitar el trabajo conjunto de las entidades vascas y locales, en la búsqueda de sinergias y coordinación de acciones.

La propuesta de selección del país estará a cargo de la Dirección de Cooperación al Desarrollo, en base a los siguientes criterios:

- Estar entre los veinte países señalados como prioritarios por este plan.
- Haber dispuesto de un volumen determinado de financiación en los últimos cinco años y de un número significativo de organizaciones vascas que cooperen de manera estable en el país, siempre por encima de cinco.
- Ser un país en el que se pueda plasmar una estrategia integral y a largo plazo, con posibilidad de incidir sobre el conjunto de las líneas sectoriales y transversales, de generación de alianzas estratégicas y de coordinación en diferentes ámbitos territoriales.

En cuanto al proceso de formulación, partiendo de un primer borrador elaborado por un experto o experta en cooperación para el desarrollo, y conocedor de la realidad del país en cuestión, se crearán espacios de encuentro y decisión tanto en el Sur

como en el Norte, que conducirán a la redacción de un documento definitivo. Este documento contará al menos con:

- Un diagnóstico de coyuntura del país.
- Retos principales en el país desde el desarrollo humano sostenible.
- Estructura de la cooperación para el desarrollo.
- Líneas de trabajo fundamentales para la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco.

También, si en el proceso de elaboración conjunta lo entendiera oportuno, la estrategia país podrá incluir:

- Selección de zonas y regiones prioritarias.
- Selección de sujetos sociales prioritarios.

La estrategia país, con vigencia indefinida, no se plasmará en una convocatoria específica ni en un marco presupuestario concreto. Se concibe más como un espacio de participación y de generación estratégica de objetivos comunes. El conjunto de los instrumentos de la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco se enmarcarán en la estrategia país, aunque no significa que toda acción que se apoye debe estar inserta en las líneas propuestas por el mismo.

El definitiva, estas dos estrategias – concentración en 20 países prioritarios y la formulación de estrategias país - persiguen avanzar en el proceso de racionalización de los instrumentos de cooperación con los que contamos para poder hacer operativa la cooperación estructural que se propone.

A continuación presentamos la tabla en el que se muestran gráficamente los criterios tenidos en cuenta para seleccionar los 20 países prioritarios y, por ende, candidatos a ser parte de una estrategia país.

| PAISES                 | CRITERIO 1         |                            |                  | CRITERIO 2             |  | CRITERIO 3  | CRITERIO 4  |
|------------------------|--------------------|----------------------------|------------------|------------------------|--|---|---|
|                        | IDH <sup>1</sup>   | INGRESO (USD) <sup>2</sup> | IPH <sup>3</sup> | Financiación 1998-2003 | Orgs.con trabajo continuado <sup>4</sup> | Marco político institucional favorable al Plan Director   | Capacidad de establecer estrategias de codesarrollo                               |
| <b>El Salvador</b>     | 0,720<br>D.H.Medio | 2.200<br>Medio Bajo        | 17,0%            | 13.334.400,75          | 7  | Capacidad de establecer sinergias con estrategias de desarrollo a nivel local                   |   |
| <b>Guatemala</b>       | 0,649<br>D.H.Medio | 1.910<br>Medio Bajo        | 22,5%            | 10.831.075,61          | 8  | Capacidad de establecer sinergias con estrategias de desarrollo a nivel local                   |   |
| <b>Honduras</b>        | 0,672<br>D.H.Medio | 970<br>Medio Bajo          | 16,6%            | 3.433.575,91           | 4  |   |   |
| <b>Nicaragua</b>       | 0,667<br>D.H.Medio | 730<br>Bajo                | 18,3%            | 6.262.020,83           | 7  | Capacidad sinergias con estrategias de desarrollo a nivel local                                 |   |
| <b>Rep. Dominicana</b> | 0,738<br>D.H.Medio | 2.070<br>Medio Bajo        | 13,7%            | 2.093.119,78           | 1  |   |   |
| <b>México</b>          | 0,802<br>D.H.Alto  | 6.230<br>Medio Alto        | 9,1%             | 3.189.150,99           | 4  | Capacidad sinergias con estrategias de desarrollo en Chiapas, con presencia de entidades vascas |   |
| <b>Cuba</b>            | 0,809 D.H.Alto     | -<br>Medio Bajo            | 5,0%             | 10.456.764,82          | 8  | Capacidad de coordinación con programas de desarrollo con las instituciones locales y central   |   |
| <b>Bolivia</b>         | 0,681<br>D.H.Medio | 890<br>Medio Bajo          | 14,4%            | 7.513.085,26           | 7  |   |   |
| <b>Colombia</b>        | 0,773<br>D.H.Medio | 1.810<br>Medio Bajo        | 8,1%             | 5.561.396,61           | 3  |   | Posibilidad de establecer estrategias de codesarrollo con la población inmigrante |
| <b>Ecuador</b>         | 0,735 D.H.Medio    | 1.790<br>Medio Bajo        | 12%              | 4.873.125,65           | 1  |   | Posibilidad de establecer estrategias de codesarrollo con la población inmigrante |
| <b>Perú</b>            | 0,752<br>D.H.Medio | 2.150<br>Medio Bajo        | 10,2%            | 14.856.160,51          | 13                                       |   |   |
| <b>Venezuela</b>       | 0,778 D.H.Medio    | 3.490<br>Medio Alto        | 8,5%             | 5.631.318,58           | 5  | Capacidad de coordinación con programas de desarrollo de gobierno venezolano                    |   |
| <b>Angola</b>          | 0,381<br>D.H.Bajo  | 740<br>Bajo                | -                | 1.854.391,10           | 1  |   |   |
| <b>Costa de Marfil</b> | 0,389 D.H.Bajo     | 660<br>Bajo                | 45,0%            | 1.960.970,92           | 2  |   |   |
| <b>Ruanda</b>          | 0,431<br>D.H.Bajo  | 220<br>Bajo                | 44,7%            | 1.277.762,87           | 1  |   |   |

|                          |                   |                     |       |              |    |   |  |
|--------------------------|-------------------|---------------------|-------|--------------|----|---|--|
| <b>Mozambique</b>        | 0,354<br>D.H.Bajo | 210<br>Bajo         | 49,8% | 2.187.266,52 | 3  |   |  |
| <b>R.A.S.D.</b>          | -                 | -                   | -     | 4.886.794,82 | 2  | Capacidad de coordinación con programas de desarrollo del gobierno de la RASD   |  |
| <b>R. Dem. del Congo</b> | 0,365<br>D.H.Bajo | 100<br>Bajo         | 42,9% | 2.182.115,80 | 3  |   |  |
| <b>India</b>             | 0,595<br>D.H.Bajo | 530<br>Bajo         | 31,4% | 7.850.254,62 | 13 |   |  |
| <b>Palestina</b>         | 0,726 D.H.Medio   | 1.110<br>Medio Bajo | -     | 1.288.667,78 | 1  | Capacidad de coordinación con la estrategias de desarrollo del pueblo palestino |  |

<sup>1</sup> Informe sobre Desarrollo Humano 2004. PNUD

<sup>2</sup> Base de Datos de Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial, Sep.2004

<sup>3</sup> Informe sobre Desarrollo Humano 2004. PNUD

<sup>4</sup> Numero de organizaciones que tienen o han tenido presencia en el país durante al menos tres años

### **MÓDULO III: AGENTES DE COOPERACIÓN**

Los movimientos de solidaridad con los países y pueblos empobrecidos han sido la base sobre la que se ha cimentado la estructura actualmente existente de la cooperación vasca. La riqueza, diversidad y especificidad de los agentes involucrados en dinámicas y procesos de desarrollo es uno de los valores fundamentales con los que cuenta la cooperación vasca.

Fue precisamente este empuje social quien influyó definitivamente en la consolidación de fondos públicos destinados específicamente a cooperación, tanto a nivel local, como foral como en el Gobierno Vasco, a través de direcciones, concejalías o servicios específicos.

Si analizamos la evolución de la estructura institucional de la cooperación vasca en los últimos 15 años, podríamos extraer las siguientes conclusiones sobre su configuración actual:

- Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo Vascas han sido y son los sujetos fundamentales de actuación, con una experiencia acumulada notable. Han ejecutado en torno al 90% del total de fondos del FOCAD; han tejido redes, alianzas estratégicas, procesos de desarrollo tanto en el Sur como en el Norte; han contado con respaldo popular, teniendo una incidencia importante sobre la educación para el desarrollo en el Norte y fortaleciendo el tejido social implicado con el desarrollo de los pueblos empobrecidos. No obstante, las ONGD vascas sufren una fuerte dependencia de la financiación pública, y la imagen positiva que tienen en la sociedad no se plasma de manera significativa en apoyo financiero ni en participación voluntaria activa. Sus estructuras en muchos casos no son fuertes y sus capacidades de elaboración teórica y de ejecución de estrategias reducidas. Además, la multiplicación de fondos públicos de cooperación ha tenido el efecto de fomentar en exceso la creación de organizaciones, que en algunos casos se convierten en meros intermediarios financieros con organizaciones del Sur, sin un trabajo real de incidencia en Euskadi, sin representatividad social y sin estrategia definida.

- Las administraciones públicas cuentan con estructuras destinadas a la cooperación para el desarrollo y con partidas presupuestarias estables o en crecimiento. Esta situación es una fortaleza, ya que los diferentes niveles, local, foral y general aportan sus capacidades a la lucha por el desarrollo humano sostenible. No obstante, no existe actualmente los espacios de coordinación necesarios para unificar criterios y objetivos, así como para poder formular estrategias comunes. Las estructuras con las que se cuentan son también débiles en recursos humanos y materiales.
  
- Las universidades y los institutos de investigación sobre el desarrollo han jugado un papel fundamental en la generación de conocimiento y en la formación de recursos humanos en desarrollo y cooperación.
  
- Las empresas han participado más reducida pero activamente en las convocatorias de cooperación a través del capítulo específico destinado por el FOCAD a desarrollo productivo y asistencia técnica. No cuentan con las capacidades desarrolladas por las ONGD en la gestión de los proyectos, ni tienen su representatividad y capacidad de crear tejido social activo contra las desigualdades Norte –Sur. En muchos casos, es complicado mantener la coherencia de la búsqueda natural de lucro por un lado y los fines estrictamente sociales y desinteresados de la cooperación por otro, dando lugar a visiones cortoplacistas, interesadas y a disfunciones en la gestión de proyectos. No obstante, es preciso señalar la importancia de este sector al contar con capacidades humanas y técnicas muy específicas que otros agentes de cooperación no poseen, y que son fundamentales en la lucha contra la pobreza.
  
- Otros asociaciones sociales y sindicatos no han participado activamente en las estrategias de cooperación para el desarrollo, salvo en casos puntuales.

En este panorama de diversidad, de fortalezas y debilidades, es necesario seleccionar agentes prioritarios ( para evitar una excesiva concentración en un agente determinado, ningún agente podrá percibir anualmente unos montos superiores al 10% del total de los

fondos disponibles sobre el conjunto de los instrumentos de cooperación) con el objetivo de facilitar su fortalecimiento institucional. Esta priorización se ha realizado en base a los siguientes criterios:

- Representatividad en la sociedad vasca y capacidad de incidencia social.
- Capacidad de generar procesos y estrategias de impacto sólido y multiplicador.
- Capacidad para facilitar la coordinación y generar sinergias entre agentes de cooperación.

Por tanto, y sobre la base de lo expuesto, el presente Plan Estratégico establece que los agentes de cooperación que participarán en su desarrollo y gestión serán los siguientes:

- El ***Gobierno Vasco***, que tiene la responsabilidad de facilitar una estrategia definida de la cooperación que impulsa. Además se plantea como objetivo fomentar la coordinación entre los diferentes agentes y apoyar acciones de cooperación que consoliden los objetivos que plantea su estrategia. Para estos tres cometidos, además de su capacidad normativa, cuenta con los convenios directos de cofinanciación como instrumento.
- **Las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD)**, que son los agentes prioritarios de la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco. Es necesario apoyar a las organizaciones en su fortalecimiento institucional, con el objetivo de lograr entidades con capacidades técnicas y humanas, con apoyo popular y representatividad notable y con capacidad de incidencia en la sociedad. La diversidad de ONGD no es un valor en sí mismo si no es bajo el prisma de estos criterios señalados.
- **Las Administraciones Públicas Vascas.** La coordinación y la búsqueda de sinergias son un principio de actuación establecido en el plan. Facilitar el fortalecimiento de los agentes locales y forales, posibilitar la adecuación de dinámicas y estrategias es condición necesaria para un mayor impacto de las

acciones y para generar conciencia social en Euskadi. Una cooperación que prioriza lo local debe servir de espacio de encuentro entre agentes locales del Norte y del Sur, tanto más cuando una línea sectorial prioritario es el fortalecimiento del poder local. Por ello se ha establecido un mínimo del 10% del total de fondos destinados a convenios directos de cofinanciación para acciones conjuntas con las instituciones locales y Euskal Fundazioa.

- **Otras entidades sin ánimo de lucro que realicen acciones de cooperación para el desarrollo.** Existe en Euskadi un amplio número de entidades que, sin una vinculación directa y única con la cooperación para el desarrollo, sí entienden que pueden aportar su experiencia, capacidades acumuladas y conocimiento específico al desarrollo de las personas y comunidades empobrecidas. En esta situación están las congregaciones religiosas, los centros educativos y los centros sanitarios; la universidad tiene un papel fundamental en la investigación, generación de conocimiento, formación y en acciones vinculadas con la lucha contra la pobreza. Además, la universidad constituye un espacio de gran interés para la sensibilización y la difusión de valores solidarios y universalistas en un sector de la juventud, concentrando a su vez gran cantidad de recursos técnicos y humanos altamente cualificados en diversas áreas de gran interés para el trabajo por el desarrollo. También se priorizarán como agentes a los movimientos sociales, como sindicatos, asociaciones de inmigrantes, feministas, internacionalistas, de consumidores, de gays y lesbianas, etc. Estos procesos de generación de espacios de encuentro entre movimientos sociales del Norte y del Sur es un criterio fundamental basado en el principio de asociación.
- **Organismos Multilaterales de Naciones Unidas No Financieras dedicadas al Desarrollo.** Las entidades de Naciones Unidas pueden tener una capacidad de impacto en ciertos sectores de actuación que los conviertan en agentes idóneos. También son agentes prioritarios en la formulación de estrategias novedosas y en la coordinación con otros donantes.

El componente fundamental que une a los diferentes agentes de cooperación es la ausencia de ánimo de lucro. Como establecimos en los principios básicos del presente Plan, nuestra cooperación debe ser solidaria, clara y transparente, y perseguir

únicamente la reducción de la pobreza con el fortalecimiento de los procesos endógenos y las capacidades locales. La ausencia de ánimo de lucro es garantía para una cooperación comprometida, no ligada a intereses ajenos al estricto objetivo antes señalado.

No obstante, y siempre que garanticen su compromiso solidario y desinteresado, y de forma subsidiaria e indirecta, podrán participar en este proceso empresas de economía social, cooperativas u otras entidades lucrativas, y aportar, así, sus capacidades técnicas específicas. El objetivo es integrar al mayor número posible de agentes para, así, reforzar la estructura de la cooperación vasca.

La constatación de que el desarrollo de los países empobrecidos es el problema mayor al que se enfrenta la humanidad ha sido el acicate que ha sostenido históricamente el compromiso solidario de la sociedad vasca con el Sur. En la medida en que el presente Plan contribuya a sostener y extender dicho compromiso habrá cumplido su objetivo.

## **MÓDULO IV: INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO**

El Fondo de Ayuda para la Cooperación al Desarrollo (FOCAD) se ha dotado a lo largo de su historia de diferentes instrumentos para su estrategia de lucha contra la pobreza.

La elección que durante los últimos años se ha hecho de los instrumentos de cooperación para el desarrollo ha venido marcada por el objetivo de ampliar la cooperación al máximo número de agentes vascos, así como diversificar las diferentes líneas de acción que precisa una estrategia basada en el desarrollo humano.

Por ello precisamente, y partiendo de las capacidades con las que cuenta el pueblo vasco, se ha pretendido contribuir al aumento de las capacidades de los hombres y mujeres de las comunidades, pueblos y países empobrecidos con los que se tiene relación; y se ha buscado el fortalecimiento de la conciencia de la sociedad vasca sobre la realidad de las relaciones Norte-Sur —las estructuras económicas, políticas y sociales que han dado lugar a la situación de desigualdad actual—. También se ha tratado de incidir en las personas más estrechamente vinculadas a las labores de la cooperación para el desarrollo, con el objetivo de profundizar en la calidad técnica y estratégica de sus intervenciones.

La combinación de estas líneas de fortalecimiento de las capacidades han ido asentado un conjunto de instrumentos de cooperación, que serán la base de las herramientas clave de este Plan Director y que son los siguientes:

- Una convocatoria FOCAD anual, principal instrumento de cooperación, que incluía los siguientes capítulos:
  - Un capítulo de subvenciones a proyectos de cooperación para ONGD y entidades sin ánimo de lucro (**K1**), con una duración máxima de veinticuatro meses.
  - Un capítulo de subvenciones a proyectos de desarrollo productivo y asistencia técnica para otros agentes —

universidades, centros de formación, hospitales, empresas, etc.— **(K2)**, con una duración máxima de veinticuatro meses.

- Un capítulo de subvenciones a proyectos de educación para el desarrollo, que incluían la educación reglada y no reglada, la investigación y la sensibilización **(K3)**, con una duración máxima de veinticuatro meses.
  - Un capítulo de subvención a proyectos de acción humanitaria para ONGD y entidades sin ánimo de lucro **(PRE)**, con una duración máxima de un año y en convocatoria no sujeta a plazos.
  - Una disposición adicional que daba la posibilidad al Gobierno vasco de establecer convenios directos con entidades de diverso tipo **(ZUZ)**.
- Una convocatoria de subvención a personas cooperantes vascas para trabajar en diferentes proyectos de cooperación para el desarrollo llevados a cabo por parte de agentes de cooperación vascos **(KOP)**.
  - Una convocatoria de subvenciones a personas cooperantes vascas para trabajar en los diferentes organismos multilaterales de desarrollo de las Naciones Unidas como PNUD, UNESCO, UNICEF, UNIFEM o ACNUR **(NBE)**.

|    | 1998          | 1999          | 2000          | 2001          | 2002          | 2003          | TOTAL                 |
|----|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------------|
| K1 | 14.882.658,85 | 19.293.553,98 | 21.118.771,73 | 18.259.047,08 | 18.570.127,46 | 18.675.820,92 | <b>110.781.980,02</b> |

|            |              |              |              |              |              |              |                      |
|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------------|
| <b>K2</b>  | 2.967.931,08 | 2.209.596,49 | 3.190.202,99 | 3.169.736,11 | 1.707.126,07 | 971.893,25   | <b>14.216.485,99</b> |
| <b>K3</b>  | 777.561,63   | 1.291.809,91 | 1.275.837,12 | 2.302.036,65 | 2.579.727,41 | 1.963.042,22 | <b>10.190.014,94</b> |
| <b>PRE</b> | 5.403.425,02 | 1.325.592,95 | 1.163.859,94 | 1.473.372,56 | 270.202,00   | .506.871,67  | <b>11.143.324,14</b> |
| <b>ZUZ</b> | 661.113,31   | 270.455,45   | 1.106.401,93 | 920.039,67   | 391.985,00   | 1.285.754,60 | <b>4.635.794,96</b>  |
| <b>KOP</b> | 306.819,17   | 222.735,45   | 240.377,58   | 273.685,49   | 459.464,62   |              | <b>1.503.082,31</b>  |
| <b>NBE</b> | 706.227,77   | 729.300,56   | 702.365,75   | 927.843,69   | 1.136.062,42 |              | <b>4.201.800,19</b>  |

Fuente: Dirección de Cooperación Gobierno Vasco

Estas herramientas de cooperación, que han gozado de una estabilidad temporal muy significativa, han cumplido un ciclo importante de consolidación de la estrategia vasca de cooperación pero, tal y como están formuladas actualmente, deben ser revisadas y transformadas para adecuarse a las exigencias de una cooperación estructural y a un sector en constante cambio.

Los planteamientos y metas de cada programa han surgido de necesidades sentidas por los diferentes agentes de cooperación, pero sin estructurar un conjunto integral de instrumentos que persiguen, desde la especificidad de su línea de actuación, un objetivo común definido. Esto ha dificultado la creación de sinergias entre los diferentes instrumentos.

El conjunto de herramientas de cooperación para el desarrollo que el plan director establece se centran en tres objetivos:

- Definir los objetivos, prioridades y criterios de actuación de los diferentes instrumentos en un único marco teórico, que es el expuesto en el Módulo I.
- Adecuar los instrumentos de cooperación a las exigencias de la cooperación estructural propuesta en el marco teórico.
- Adecuar los instrumentos de cooperación a las capacidades actuales de la Dirección de Cooperación y de los agentes sociales.

Con respecto al primer objetivo, el Gobierno Vasco entiende que los instrumentos que han existido hasta el momento son pertinentes, pero se han redefinido para que en todos los casos se involucren en la lucha contra la pobreza fortaleciendo las capacidades.

Con respecto al segundo objetivo, la cooperación por la que apuesta el plan gira en torno a los conceptos de desarrollo humano sostenible y pobreza que, como ya hemos visto, son procesos complejos, dinámicos y estructurales, por lo que los instrumentos de cooperación deben adaptarse a estas características. Además, si se pretende fortalecer las capacidades, es necesario:

- Apoyos a largo plazo mediante estrategias de acompañamiento a procesos.
- Mecanismos de coordinación de dinámicas, generación de sinergias, consolidación de alianzas estratégicas.

Pero por otro lado, y en lo referente al tercer objetivo, es necesario adecuar los postulados teóricos sobre los que se basan los instrumentos operativos a las capacidades actuales de la Dirección de Cooperación del Gobierno Vasco y de las entidades de cooperación. Recordemos que la cooperación del Gobierno Vasco es una cooperación descentralizada, sin presencia física permanente en los países con los que coopera, y con unos recursos humanos limitados. Por otro lado, la gran mayoría de los agentes vascos de cooperación son de tamaño mediano y pequeño, sin una experiencia acumulada en la coordinación y gestión de estrategias de financiación importante y de proyección temporal a largo plazo.

Por tanto, el conjunto de instrumentos que se proponen son el resultado de un equilibrio entre estas dos tendencias. Por un lado las necesidades de una cooperación estructural; por otro lado, las capacidades y experiencia actuales de la cooperación vasca. Según esta última variable se vaya fortaleciendo, y hacia ese objetivo se dirigen los instrumentos propuestos, se podrán acceder en planes posteriores a instrumentos más adecuados al marco teórico.

Así, el sistema de instrumentos de la cooperación del Gobierno vasco será el siguiente (excluidos los propios de la acción humanitaria por estar insertos en una estrategia específica).

- El *plan anual*, que concreta las actividades a desarrollar durante cada año de vigencia del Plan Director. Su misión es definir los diferentes instrumentos de cooperación que se pondrán en marcha cada ejercicio presupuestario.
- La *estrategia país*. Cada Plan Anual seleccionará al menos dos países sobre los que formular una estrategia país. Sus características ya se han explicado en el Módulo II.
- *Programas de cooperación para el desarrollo*, instrumento nuevo que trata de fortalecer la visión estructural y a largo plazo de las acciones emprendidas. Habrá una convocatoria específica para este instrumento, cuyas características son las que siguen:
  - Una duración máxima de treinta y seis meses (cuatro ejercicios presupuestarios).
  - Los agentes que accedan a la convocatoria deberán cumplir una serie de requisitos financieros (cantidades mínimas de financiación por parte del Gobierno Vasco en los últimos 5 años; capacidad de obtener fondos propios; volumen de proyectos gestionados en los últimos 5 años), requisitos sociales (implantación en la Comunidad Autónoma Vasca) y estratégicos (inserción del programa en un Plan Estratégico). Estos requisitos se definirán en un decreto regulador propio.
  - Una cantidad a percibir de entre 600.000 (el mínimo) y 1.200.000 euros (el máximo) por programa.
  - Un máximo de aprobación de dos programas por entidad y convocatoria.
  - Un máximo del 35% del total de los fondos disponibles<sup>16</sup> será destinada a la convocatoria de programas.

Los dos instrumentos<sup>17</sup> que siguen formarán parte de una misma convocatoria:

- *Proyectos de cooperación para el desarrollo*, cuyas características fundamentales son estas:
  - Duración máxima de veinticuatro meses (tres ejercicios presupuestarios).
  - Los agentes participantes serán todos los agentes directos establecidos en el Módulo IV.
  - La cantidad subvencionable por proyecto será de un máximo de 600.000 euros.
  - Las entidades que reciban subvenciones de la convocatoria de programas de cooperación para el desarrollo no podrán obtener una financiación global en proyectos superior a 600.000 euros.
  - El capítulo destinado a este instrumento no podrá superar el 40% del total de fondos disponibles en cada convocatoria anual.
  
- *Proyectos de educación para el desarrollo*, entre los que se incluyen proyectos de formación, sensibilización e investigación y cuyas características son las que siguen:
  - Duración máxima de veinticuatro meses (tres ejercicios presupuestarios).
  - Los agentes participantes serán todos los agentes directos establecidos en el Módulo IV.
  - El capítulo destinado a este instrumento no podrá superar el 10% del total de fondos disponibles en cada convocatoria anual.

|                  | <b>Duración<br/>Máxima</b> | <b>Cantidad<br/>Subvencionada</b> | <b>% de montos<br/>destinados a<br/>la<br/>convocatoria<br/>sobre el<br/>conjunto de<br/>presupuesto</b> | <b>Requisitos de las<br/>entidades<br/>participantes</b> | <b>Límites por entidad<br/>solicitante</b>                                 |
|------------------|----------------------------|-----------------------------------|--|--|--|
| <b>Programas</b> | 36 meses                   | 600.000-<br>1.200.000€            | 40%  | Financieros, sociales,<br>estratégicos                   | 2.400.000€   |
| <b>Proyectos</b> | 24 meses                   | 0-600.000€                        | 40%  | Ninguno  | 600.000€ si ha obtenido<br>financiación en la<br>convocatoria de programas |

- *Convenios directos de cofinanciación:* la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi podrá establecer convenios directos con diferentes entidades de derecho público o privado. Sus elementos fundamentales serán los siguientes:
  - Los objetivos serán dos: por un lado poner en marcha acciones relevantes y novedosas que no encuentren acomodo en el resto de instrumentos. Por otro lado, promover la coordinación de acciones y estrategias con otros donantes, con organismos multilaterales no financieros de desarrollo, con instituciones de países empobrecidos, etc. Prioridad especial tendrá la coordinación con las instituciones locales vascas y Euskal Fundoa, con la meta de ir tejiendo una política vasca de cooperación.
  - Una duración máxima de treinta y seis meses (cuatro ejercicios presupuestarios).
  - Una financiación anual que no podrá superar el 9% del total de fondos disponibles en cada convocatoria anual. De esa cantidad total, y dada la prioridad por la coordinación con los agentes locales, se destinará al menos un 10% a convenios con instituciones locales vascas o Euskal Fundoa.
- *Programa de ayudas a personas cooperantes vascas.* Sus características principales son:

- Fortalecer las capacidades de las entidades locales de los países empobrecidos con la presencia de personas cooperantes vascas. Las entidades locales son el elemento básico de los proyectos, por lo que su fortalecimiento técnico, estratégico e institucional es pertinente por sí mismo.
- La duración máxima de la subvención será de veinticuatro meses (tres ejercicios presupuestarios).
- La convocatoria no podrá superar el 2% del total de fondos disponibles en cada convocatoria anual.
- *Programa de ayudas a personas cooperantes vascas para trabajar en los diferentes organismos del sistema de las Naciones Unidas.* Sus características esenciales son las siguientes:
  - Contribuir al conocimiento del trabajo de las agencias multilaterales de desarrollo. La inserción de personas cooperantes vascas en ellas es un valor añadido para nuestra cooperación, pues puede facilitar la coordinación entre lo bilateral y lo multilateral.
  - La convocatoria no podrá superar el 3% del total de fondos disponibles.
- *Convocatoria abierta y permanente para entidades sin ánimo de lucro.* Sus características son:
  - Su objetivo es apoyar actividades de cooperación para el desarrollo que no tienen cabida en el resto de instrumentos: apoyos coyunturales y otras actividades complementarias a los proyectos, programas o estrategias de los agentes de cooperación.
  - La convocatoria no podrá superar el 1% del total de fondos disponibles.

## **MÓDULO V: MARCO PRESUPUESTARIO 2004-2006**

El porcentaje destinado por el Gobierno vasco a la cooperación para el desarrollo en este 2004 es el 0,456% de su presupuesto total. A la vista está que la meta histórica del 0,7% queda aún lejos, y que las décimas que faltan para llegar a ella suponen en realidad un importante caudal. Por eso, aunque la cooperación vasca sea ciertamente la más fuerte del Estado en lo que a la aportación económica se refiere, el 0,7% tiene que ser el acicate que le impida caer en una autocomplacencia que a nadie beneficiaría.

Con todo, es importante señalar que el compromiso de este Gobierno con la cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria se ha ido afianzando con los años. De ahí que, junto con las Diputaciones de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, haya ido dotando cada vez de más recursos al FOCAD y, por tanto, se haya posibilitado la subvención a un número creciente de proyectos, cada vez más ambiciosos y necesitados de fondos. Este compromiso puede considerarse un mandato del movimiento social aglutinado en torno a las relaciones Norte-Sur, que lo ha sostenido y dotado de las características imprescindibles para una buena gestión: transparencia, eficacia, eficiencia y la obligación de rendir cuentas y de no tener otro interés que el desarrollo sostenible, tal como se ha venido definiendo en este Plan, de los pueblos en los que se invertía.

Hoy las Diputaciones ya no participan en el FOCAD, pues han optado por gestionar con sus propios medios los recursos que quieren destinar a la cooperación, lo que implica el esfuerzo adicional que ha tenido que realizar el Gobierno para mantener el nivel alcanzado en los últimos años. Esta circunstancia es la que lleva a plantear como meta posible para el 2006 un 0,55 % de su presupuesto total para hacer posibles los objetivos expuestos en este Plan Director. De nuevo, pues, el 0,7% como inalcanzada, pero, por primera vez, como meta posible.

### **Previsión para el período de Vigencia del Plan**

| <b>Año</b>          | <b>2004</b> | <b>2005</b> | <b>2006</b> |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>%AOD/Presup.</b> | <b>0,46</b> | <b>0,50</b> | <b>0,55</b> |

Resumimos a continuación los compromisos financieros asumidos en el presente plan, así como los indicadores estimativos:

#### INDICADORES DE DISTRIBUCIÓN DE FONDOS DISPONIBLES POR INSTRUMENTO

| INSTRUMENTO                          | FINANCIACIÓN<br>% |
|--------------------------------------|-------------------|
| PROGRAMAS DE COOPERACIÓN             | ≤ 35              |
| PROYECTOS DE COOPERACIÓN             | ≤ 40              |
| PROYECTOS DE EDUCACIÓN AL DESARROLLO | ≥ 10              |
| PROGRAMA COOPERANTES                 | ≤ 2               |
| PROGRAMA NNUU                        | ≤ 3               |
| CONVENIOS                            | ≤ 9               |
| CONVOCATORIA ABIERTA                 | ≤ 1               |

#### INDICADORES ESTIMATIVOS DE DISTRIBUCIÓN DE FONDOS DISPONIBLES POR ÁREAS SECTORIALES

| SECTORIAL                         | INDICADOR ESTIMATIVO<br>% |
|-----------------------------------|---------------------------|
| NECESIDADES SOCIALES PRIORITARIAS | 25                        |
| ECONOMÍA POPULAR                  | 25                        |
| PODER LOCAL                       | 5                         |
| DD HH                             | 5                         |
| IDENTIDAD CULTURAL                | 5                         |
| EDUCACIÓN AL DESARROLLO           | 10                        |

#### INDICADORES PRESUPUESTARIOS GEOGRÁFICOS

- El 95% de los fondos disponibles se destinarán a los 20 países prioritarios
- Al menos el 15% de los fondos disponibles se destinarán a acciones en África

#### INDICADORES PRESUPUESTARIOS DE GÉNERO

- Al menos el 10% de los fondos disponibles se destinarán a acciones protagonizadas por organizaciones de mujeres o donde las mujeres son la población sujeto

## **MÓDULO V: DIRECTRICES Y LÍNEAS DE ACCIÓN. INDICADORES DE EVALUACIÓN**

Este módulo recoge el conjunto de acciones que se desprenden de los módulos previos. Son su plasmación concreta, verificable y evaluable, es decir, concretan los compromisos y responsabilidades de los diferentes agentes de cooperación implicados en el Plan Director.

Presentamos a continuación las directrices del Plan, que están ordenadas de acuerdo con la estructura general del texto; por tanto, cada directriz hace referencia al módulo-principios, marco teórico, prioridades geográficas, instrumentos, agentes, presupuesto-que le corresponde.

- **DIRECTRIZ 1: PROMOVER UNA COOPERACIÓN ESTRUCTURAL DE CALIDAD**
- **DIRECTRIZ 2: DEFINIR UN MARCO TEÓRICO COHERENTE E INTEGRAL PARA EL CONJUNTO DE LAS ACCIONES DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO**
- **DIRECTRIZ 3: POTENCIAR EL IMPACTO GEOGRÁFICO Y LA COORDINACIÓN DE LAS ACCIONES DE COOPERACIÓN EMPRENDIDAS**
- **DIRECTRIZ 4: FORTALECER UN MARCO INTEGRADO Y COHERENTE DE INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN**
- **DIRECTRIZ 5: DEFINIR LOS AGENTES DE COOPERACIÓN DEL PLAN DIRECTOR**
- **DIRECTRIZ 6: AUMENTAR LOS FONDOS PÚBLICOS DESTINADOS POR EL GOBIERNO VASCO A LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO**

Las directrices se desglosan en actividades, tal como se reflejará en la tabla última. En ella también se definen las entidades responsables y colaboradoras, así como los indicadores de las mismas.

### **Directriz I: Promover una cooperación estructural de calidad**

- 1.1 Practicar una cooperación transparente y solidaria.
- 1.2 Mejorar la calidad técnica y estratégica de la cooperación para el desarrollo.
- 1.3 Poner en marcha procesos de concertación y participación en la formulación y seguimiento de estrategias.
- 1.4 Promover acciones de cooperación basadas en el acompañamiento a procesos endógenos y en las alianzas estratégicas.
- 1.5 Promover acciones de cooperación insertas en procesos integrales de desarrollo a largo plazo.
- 1.6 Practicar una cooperación horizontal y bidireccional en lo referente a los agentes que participan en el ciclo de vida de las acciones de cooperación.
- 1.7 Fortalecer la coordinación de agentes y acciones de cooperación.
- 1.8 Fomentar la búsqueda de implicaciones para la cooperación desde una visión global de los procesos de exclusión.

**Directriz II: Definir un marco teórico coherente e integral para el conjunto de las acciones de cooperación para el desarrollo**

2. Definir un objetivo específico coherente y sólido para el conjunto de las acciones de cooperación: «Lucha contra la pobreza fortaleciendo los procesos endógenos y las capacidades en el Sur y en el Norte, incidiendo prioritariamente en lo local en su interrelación con los estatal e internacional».

2.1 Establecer **6 líneas sectoriales** de actuación que presenten integralmente el concepto de pobreza: necesidades sociales prioritarias, economía popular, poder local, derechos humanos, identidad cultural y educación para el desarrollo.

2.1.1 Definir el sector de actuación *necesidades sociales* prioritarias como dimensión fundamental de la lucha contra la pobreza.

2.1.1.1 Establecer los subsectores que integran la línea sectorial de *necesidades sociales prioritarias*: educación, salud básica, agua y saneamiento, vivienda, infraestructuras locales y derechos sexuales y reproductivos.

2.1.2 Definir el sector de trabajo en el desarrollo *económico local* y *economía popular* como dimensión fundamental de la lucha contra la pobreza.

2.1.2.1 Establecer los subsectores que integran la línea sectorial *economía popular*: producción, formación, crédito, comercialización, innovación tecnológica y servicios de desarrollo empresarial.

2.1.2.2 Concretar las características transversales específicas del sector *economía popular*.

2.1.3 Definir el sector *Poder Local* como dimensión fundamental de la lucha contra la pobreza

2.1.3.1 Establecer los subsectores que integran la línea sectorial *poder local*: fortalecimiento de las instituciones locales, fortalecimiento de la participación ciudadana y creación del poder local; fortalecimiento de la organización comunitaria.

2.1.4 Definir el sector *Derechos Humanos* como dimensión fundamental de la lucha contra la pobreza

2.1.5 Definir el sector *Identidad Cultural* como dimensión fundamental de la lucha contra la pobreza.

2.1.5.1 Establecer los subsectores que integran la línea sectorial *identidad cultural*: desarrollo de las culturas; promoción del pluralismo y el diálogo intercultural; reforzamiento de la relación entre cultura y desarrollo.

2.1.6 Definir el sector *Educación para el Desarrollo* como dimensión fundamental de la lucha contra la pobreza.

2.1.6.1 Establecer los subsectores que integran la línea sectorial *educación para el desarrollo*: Sensibilización, formación, investigación e incidencia.

2.2 Establecer **4 líneas transversales** que informarán el conjunto de las acciones de desarrollo y que concretan el modelo de cooperación establecido en el objetivo específico. Las líneas establecidas son las siguientes: fortalecimiento de las capacidades locales, participación y organización comunitaria; equidad de género; defensa de los derechos humanos y sostenibilidad ecológica.

2.2.1 Apoyar acciones de cooperación que persiguan el fortalecimiento de las capacidades locales, no únicamente la satisfacción de necesidades.

2.2.1.1 Apoyar las acciones de cooperación que tengan como premisa la participación de la población sujeto, y su fortalecimiento sea su objetivo concreto.

2.2.1.2 Priorizar las acciones que fomenten y consoliden los diversos tipos de organización de personas en situación de pobreza y vulnerabilidad.

2.2.2 Apoyar las acciones de cooperación que persigan la equidad de género y el empoderamiento de las.

2.2.2.1 Promover la formulación de políticas institucionales de género por parte de todos los agentes de cooperación.

2.2.2.2 Priorizar las acciones enmarcadas en planificaciones estratégicas de cooperación que incluyan transversalmente la perspectiva de género.

2.2.2.3 Mejorar la incorporación de la perspectiva de género en los diferentes instrumentos de cooperación

2.2.2.4 Discriminar positivamente las acciones cuyo sujeto sean organizaciones de mujeres, o cuya población meta sea estrictamente mujeres.

2.2.2.5 Se incidirá en la formación en género de los recursos humanos de las entidades que participan directamente o indirectamente en los diferentes instrumentos del Plan Director

2.2.3 Apoyar las acciones de cooperación que persigan la promoción del conjunto de los derechos de primera, segunda y tercera generación, así como su garantía y apropiación en las poblaciones sujeto.

2.2.3.1 Priorizar las acciones que incluyan un componente de denuncia, incidencia, interlocución o defensa de un derecho humano.

2.2.3.2 Promover la participación de las entidades de cooperación en foros internacionales de DDHH.

2.2.4 Apoyar las acciones de cooperación que no incidan sobre la biodiversidad o el medio ambiente

2.2.4.1 Apoyar las acciones de cooperación que potencien un desarrollo autocentrado a partir de los recursos naturales y energéticos locales.

**Directriz III: Potenciar el impacto geográfico y la coordinación de las acciones de cooperación emprendidas**

3.1 Concentrar la mayor parte del presupuesto disponible para instrumentos de cooperación que se ejecutan en el Sur (salvo Educación para el Desarrollo) en los siguientes 20 países o pueblos: El Salvador, Guatemala, Cuba, Nicaragua, México, Honduras, Rep. Dominicana, Perú, Bolivia, Venezuela, Colombia, Ecuador, RASD, Mozambique, Rep. Dem. Congo, Costa de Marfil, Angola, Ruanda, India y Palestina.

3.2 Establecer en cada plan anual al menos dos *estrategia país* que posibilite la coordinación entre diferentes agentes e instrumentos de cooperación, multiplicando su impacto.

3.3 Priorizar las acciones de cooperación basadas en sinergias entre diferentes agentes de cooperación.

#### **Directriz IV: Definir los agentes de cooperación del Plan Director**

4.1 Establecer los agentes directos del plan director, que pueden acceder directamente a las diferentes convocatorias de los instrumentos señalados en la directriz IV.

4.2 Establecer los agentes indirectos del plan director, que podrán acceder, en consorcio con algún agente directo, a las diferentes convocatorias de los instrumentos señalados en la directriz IV.

#### **Directriz V: Fortalecer un marco integrado y coherente de instrumentos de cooperación**

5.1 Publicar anualmente una convocatoria de Programas de Cooperación para el Desarrollo.

5.2 Publicar anualmente una convocatoria conjunta de Proyectos de Cooperación para el Desarrollo y de Educación para el Desarrollo.

5.3 Establecer como instrumento de cooperación los convenios directos de cofinanciación.

5.4 Publicar anualmente una convocatoria de ayudas a personas cooperantes vascas para fortalecer las capacidades de entidades locales de los países empobrecidos a través de ellas.

5.5 Publicar anualmente una convocatoria de ayudas a personas cooperantes vascas para trabajar en diferentes organismos multilaterales de desarrollo de Naciones Unidas.

5.6 Establecer una convocatoria abierta y permanente para acciones coyunturales que complementen las estrategias de cooperación.

**Directriz VI: Aumentar los fondos públicos destinados por el Gobierno Vasco a cooperación para el desarrollo**

6.1 Obtener al final del período de vigencia del Plan un 0,55% de recursos en AOD del Gobierno Vasco respecto a su presupuesto global.

| REFERENCIA  | ACTIVIDAD   | ENTIDAD RESPONSABLE                         | ENTIDAD COLABORADORA   | INDICADORES   |
|-------------|---|---|--|---|
| DIRECTRIZ 1 | PROMOVER UNA COOPERACIÓN ESTRUCTURAL Y DE CALIDAD                             |   |  |   |
| 1.1         | Practicar una cooperación transparente y solidaria                            | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales |  | <p>-No aprobación de ninguna acción que busque algún interés ajeno al desarrollo de los países empobrecidos.</p> <p>-No aprobación de acciones que supongan carga alguna para las personas y comunidades de los países empobrecidos.</p>  |
| 1.2         | Mejorar la calidad técnica y estratégica de la cooperación para el desarrollo | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | La población sujeto de las acciones de cooperación, las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV | <p>- Organización anual de al menos un evento de formación temática o técnica.</p> <p>- Programa de Formación Continua para el personal de la Dirección de Cooperación</p> <p>- 3 Desplazamientos anuales en tareas de evaluación sobre el terreno del personal de la Dirección de Cooperación.</p> <p>- Al menos 1 desplazamiento anual en tareas de evaluación de acciones, estrategias país o procesos concretos, por parte de personal externo a la Dirección de Cooperación.</p> |

|     |  |   |  |  |
|-----|--|---|--|--|
| 1.3 | Reforzar procesos de concertación y participación en la formulación y seguimiento de estrategias                         | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | La población sujeto de las acciones de cooperación, las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV | <p>-Puesta en marcha de protocolos de funcionamiento y gestión para cada uno de los instrumentos de cooperación</p> <p>- Consolidación del proceso de concertación y participación en la estrategia de género</p> <p>- Consolidación del proceso de concertación y participación en la estrategia de educación para el desarrollo.</p> <p>- Consolidación del proceso de concertación y participación en la estrategia de acción humanitaria</p> |
| 1.4 | Promover acciones de cooperación basadas en el acompañamiento a procesos endógenos y en las alianzas estratégicas        | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | La población sujeto de las acciones de cooperación, las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV | <p>- Valoración explícita en la convocatoria cada instrumento de cooperación de la experiencia acumulada entre entidad vasca, entidad local y población sujeto de la acción.</p>   |
| 1.5 | Promover acciones de cooperación insertas en procesos integrales de desarrollo a largo plazo                             | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | La población sujeto de las acciones de cooperación, las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV | <p>- Valoración explícita en la convocatoria de cada instrumento los Planes Estratégicos a largo Plazo, las Estrategias Integrales o la perspectiva de vinculación más allá del fin de la acción</p>   |
| 1.6 | Practicar una cooperación horizontal entre los agentes que participan en el ciclo de vida de las acciones de cooperación | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | La población sujeto de las acciones de cooperación, las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV | <p>- Basar toda acción de cooperación en la cultura de la comunidad con la que se trabaja, respetando siempre el marco de los derechos humanos</p>   |

|             |  |   |   |  |
|-------------|--|---|---|--|
| 1.7         | Fortalecer la coordinación de agentes y acciones de cooperación  | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | La población sujeto de las acciones de cooperación; las entidades locales; las instituciones vascas cooperantes; los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Valoración explícita en la convocatoria de cada instrumento el trabajo en sectores donde existe una experiencia y conocimiento acumulado en Euskadi</li> <li>- Formulación de 2 estrategias país anualmente.</li> <li>-Priorización de los consorcios en las diferentes convocatorias.</li> <li>-Valoración positiva de la participación de las instituciones locales</li> <li>-Priorización de las acciones insertas en dinámicas y planes de desarrollo territorial</li> <li>- Priorización de las acciones de impacto local</li> </ul> |
| 1.8         | Fomentar la búsqueda de implicaciones para la cooperación desde una visión global de los procesos de exclusión   | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | Los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Valoración explícita en las diferentes convocatorias del trabajo de los agentes de cooperación en educación para el desarrollo.</li> </ul>  |
| DIRECTRIZ 2 | DEFINIR UN MARCO TEÓRICO COHERENTE E INTEGRAL PARA EL CONJUNTO DE LAS ACCIONES DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO |   |   |  |
| 2           | Definir un objetivo específico coherente y   | Departamento de Vivienda y                  | La población sujeto de las  | -Todas las acciones que se   |

|       |  |   |  |  |
|-------|--|---|--|--|
|       | <p>sólido para el conjunto de las acciones de cooperación: <i>Lucha contra la Pobreza fortaleciendo los procesos endógenos y las capacidades en el Sur y en el Norte, incidiendo prioritariamente en lo local en su interrelación con los estatal e internacional.</i></p> | Asuntos Sociales                            | acciones de cooperación, las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV                            | <p>empresan deben estar directamente dirigidas a la obtención de este objetivo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Actuación prioritaria en países o pueblos con IDH medio o bajo; o de nivel de renta media, media-baja y baja.</li> <li>- Actuación en sectores directamente relacionados con la lucha contra la pobreza.</li> <li>- La participación de la población en situación de pobreza o vulnerabilidad es premisa fundamental</li> </ul> |
| 2.1   | Establecer 6 líneas sectoriales de actuación que presenten integralmente el concepto de pobreza  | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | La población sujeto de las acciones de cooperación, las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los sectores de actuación serán: Necesidades Sociales Prioritarias, Economía Popular, Poder Local, Derechos Humanos, Identidad Cultural y Educación para el Desarrollo</li> <li>- Todas las acciones de cooperación que se emprendan se enmarcan en estas cinco líneas, dentro de la tipología de proyectos indicada en el Módulo I.</li> </ul>   |
| 2.1.1 | Definir el sector <i>necesidades sociales</i>  | Departamento de Vivienda y                  | La población sujeto de las   | - Se estimará que al menos el  |

|         |   |   |  |   |
|---------|---|---|--|---|
|         | <i>prioritarias</i> como dimensión fundamental de la lucha contra la pobreza                        | Asuntos Sociales                            | acciones de cooperación, las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV                            | 25% del presupuesto disponible irá destinado a necesidades sociales prioritarias (dato indicativo).<br>- Al menos el 20% del presupuesto disponible irá destinado a necesidades sociales básicas.                     |
| 2.1.1.1 | Establecer los subsectores que integran la línea sectorial <i>necesidades sociales prioritarias</i> | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | La población sujeto de las acciones de cooperación, las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV | - Los subsectores de actuación serán: Educación, Salud Básica, Agua y saneamiento, Vivienda, Infraestructuras Locales y Derechos Sexuales y Reproductivos   |
| 2.1.2   | Definir el sector <i>economía popular</i> como dimensión fundamental de la lucha contra la pobreza  | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | La población sujeto de las acciones de cooperación, las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV | - Se estimará que al menos el 25% del presupuesto disponible irá destinado a la línea de economía popular (dato indicativo).  |
| 2.1.2.1 | Establecer los subsectores que integran la línea sectorial de <i>economía popular</i>               | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | La población sujeto de las acciones de cooperación, las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV | - Los subsectores de actuación serán: Producción, Formación, crédito, comercialización, innovación tecnológica, servicios de desarrollo empresarial y apoyo a los derechos laborales.                                 |
| 2.1.2.2 | Concretar las características transversales específicas del sector <i>economía popular</i>          | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | La población sujeto de las acciones de cooperación, las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV | - Priorización de las acciones que, además de generar ingreso y empleo, potencien los mercados locales y satisfagan necesidades locales.<br>- Se priorizarán los proyectos agropecuarios que produzcan orgánicamente. |
| 2.1.3   | Definir el sector <i>poder local</i> como dimensión   | Departamento de Vivienda y                  | La población sujeto de las   | - Se estimará que al menos el   |

|         |  |   |  |   |
|---------|--|---|--|---|
|         | fundamental de la lucha contra la pobreza  | Asuntos Sociales                            | acciones de cooperación, las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV                            | 5% del presupuesto disponible irá destinado a acciones de la línea de poder local (dato indicativo).  |
| 2.1.3.1 | Establecer los subsectores que integran la línea sectorial <i>poder local</i>                        | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | La población sujeto de las acciones de cooperación, las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV | - Los subsectores de actuación serán: fortalecimiento de las Instituciones Locales; fortalecimiento de la participación ciudadana y creación del Poder Local; fortalecimiento de la organización comunitaria; |
| 2.1.4   | Definir el sector <i>Derechos Humanos</i> como dimensión fundamental de la lucha contra la pobreza   | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | La población sujeto de las acciones de cooperación, las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV | - Se estimará que al menos el 5% del presupuesto disponible irá destinado a acciones de la línea de derechos humanos (dato indicativo).   |
| 2.1.5   | Definir el sector <i>identidad cultural</i> como dimensión fundamental de la lucha contra la pobreza | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | La población sujeto de las acciones de cooperación, las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV | - - Se estimará que al menos el 5% del presupuesto disponible irá destinado a acciones de la línea de identidad cultural (dato indicativo).   |
| 2.1.5.1 | Establecer los subsectores que integran la línea sectorial <i>identidad cultural</i>                 | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | La población sujeto de las acciones de cooperación, las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV | - Los subsectores de actuación serán: desarrollo de las culturas, fomento de pluralismo y el diálogo intercultural, reforzamiento de la relación entre cultura y desarrollo.                                  |
| 2.1.6   | Definir el sector <i>educación para el desarrollo</i>  | Departamento de Vivienda y                  | La población sujeto de las   | - Se estimará que al menos el   |

|         |   |   |  |  |
|---------|---|---|--|--|
|         | como dimensión fundamental de la lucha contra la pobreza  | Asuntos Sociales                            | acciones de cooperación, las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV                            | 10% del presupuesto disponible irá destinado a acciones de la línea de educación para el desarrollo (dato indicativo).   |
| 2.1.6.1 | Establecer los subsectores que integran la línea sectorial <i>educación para el desarrollo</i>  | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | La población sujeto de las acciones de cooperación, las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV | - Los subsectores de actuación son: Incidencia política, innovación y creatividad metodológica, investigación, formación y comunicación, intercambio y aprendizaje colectivo.  |
| 2.2     | Establecer 4 líneas transversales que informarán el conjunto de las acciones de desarrollo y que concretan el modelo de cooperación establecido en el objetivo específico | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | La población sujeto de las acciones de cooperación, las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV | - Las líneas transversales de toda acción de cooperación serán: el fortalecimiento de las capacidades locales: la participación y la organización comunitaria; la equidad de género; la defensa de los derechos humanos y la sostenibilidad ecológica  |
| 2.2.1   | Apoyar acciones de cooperación que persigan el fortalecimiento de las capacidades locales, no únicamente la satisfacción de necesidades                                   | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | La población sujeto de las acciones de cooperación, las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV | - Todas las acciones de cooperación incidirán directamente en el fortalecimiento de las capacidades locales, en la equidad de género, en la defensa y promoción de los derechos humanos, y en la sostenibilidad ecológica.<br>- No aprobación de acción alguna que no fortalezca las capacidades locales |

|         |  |   |  |  |
|---------|--|---|--|--|
| 2.2.1.1 | Apoyar las acciones de cooperación que tengan como premisa la participación de la población-sujeto de la misma y como objetivo concreto el fortalecimiento de la misma | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | La población sujeto de las acciones de cooperación, las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV | <ul style="list-style-type: none"> <li>- No aprobación de las acciones que no garanticen la participación de la población.</li> <li>- Establecimiento de indicadores de participación</li> </ul>   |
| 2.2.1.2 | Priorizar las acciones que fomenten y consoliden los procesos organizativos de personas en situación de pobreza y vulnerabilidad                                       | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Valoración explícita en la convocatoria de cada instrumento del fortalecimiento o generación de organizaciones locales.</li> </ul>  |
| 2.2.2   | Apoyar las acciones de cooperación que persigan la equidad de género para tender a la desaparición del dominio de los hombres sobre las mujeres                        | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | La población sujeto de las acciones de cooperación, las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV | <ul style="list-style-type: none"> <li>- No aprobación de acción alguna que no incorpore la perspectiva de género.</li> </ul>  |
| 2.2.2.1 | Promover la formulación de Políticas Institucionales de Género por parte de todos los agentes de cooperación   | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | Las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Valoración explícita en la convocatoria de cada instrumento de las entidades que cuentan con políticas institucionales de género</li> <li>- Creación a lo largo del período de vigencia del plan de un instrumento que facilite la formulación de estrategias y políticas institucionales sobre género.</li> <li>- Formular una política institucional de género de la Dirección de Cooperación del Gobierno Vasco</li> </ul> |

|         |  |   |   |   |
|---------|--|---|---|---|
| 2.2.2.2 | Priorizar las acciones enmarcadas en planificaciones estratégicas de cooperación que incluyan transversalmente la perspectiva de género                                  | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales |   | - Valoración positiva en la convocatoria de cada instrumento la inserción de una acción en una planificación estratégica con perspectiva de género  |
| 2.2.2.3 | Mejorar la incorporación de la perspectiva de género en los diferentes instrumentos de cooperación   | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales |   | - Análisis y diagnósticos previos con perspectiva de género<br><br>- Indicadores de Género  |
| 2.2.2.4 | Discriminar positivamente las acciones cuyo sujeto sean organizaciones de mujeres, o cuya población meta sea estrictamente mujeres                                       | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | Agentes directos e indirectos del Módulo IV, Entidades Locales, Organizaciones de Mujeres | - Al menos un 10% del presupuesto disponible se destinará a acciones emprendidas por organizaciones de mujeres o destinadas estrictamente a mujeres.<br>- Al menos el 50% de la población beneficiaria directa del total de los instrumentos de cooperación serán mujeres |
| 2.2.2.5 | Incidir en la formación en género de los recursos humanos de las entidades que participan directamente o indirectamente en los diferentes instrumentos del Plan Director | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | Las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV    | - Organización anual de un seminario –taller- jornada relacionada con la perspectiva de género<br>- Realización al menos de una evaluación anual externa en el terreno sobre la inclusión de la perspectiva de género.  |

|             |  |   |  |   |
|-------------|--|---|--|---|
| 2.2.3       | Apoyar acciones de cooperación que persigan la promoción del conjunto de los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación, así como su garantía y apropiación en las poblaciones sujeto | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | La población sujeto de las acciones de cooperación, las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV | - Valoración explícita de la inclusión en cada acción de cooperación un componente de promoción, defensa, formación o divulgación sobre los derechos humanos. |
| 2.2.3.1     | Priorizar las acciones que incluyan un componente de denuncia, incidencia, interlocución o defensa de un derecho humano  | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | La población sujeto de las acciones de cooperación, las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV | - Valoración explícita de las actividades de derechos humanos en la convocatoria de cada instrumento  |
| 2.2.3.2     | Promover la participación de las entidades de cooperación en foros internacionales de DDHH   | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | Las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV   | - Promoción la participación de agentes de cooperación en foros internacionales de Derechos Humanos   |
| 2.2.4       | Apoyar acciones de cooperación que no incidan negativamente sobre la biodiversidad o el medio ambiente   | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | La población sujeto de las acciones de cooperación, las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV | - No aprobación de acción alguna que tenga impacto negativo sobre el medio ambiente   |
| 2.2.4.1     | Apoyar las acciones de cooperación que potencien un desarrollo autocentrado a partir de los recursos naturales y energéticos locales.  | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | La población sujeto de las acciones de cooperación, las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV | - Priorización de las acciones que se centran en los recursos naturales y energéticos locales.  |
| DIRECTRIZ 3 | PROFUNDIZAR EL IMPACTO GEOGRÁFICO Y LA COORDINACIÓN DE LAS ACCIONES DE COOPERACIÓN EMPRENDIDAS   |   |  |   |

|             |  |   |  |  |
|-------------|--|---|--|--|
| 3.1         | Concentrar la mayor parte del presupuesto disponible para instrumentos de cooperación que se ejecutan en el Sur (salvo Educación para el Desarrollo) en un número limitado de países | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | Los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- el 95% del presupuesto disponible (salvo el de educación para el desarrollo) se destinará a 20 países o pueblos: El Salvador, Guatemala, Cuba, Nicaragua, México, Honduras, Rep. Dominicana, Perú, Bolivia, Venezuela, Colombia, Ecuador, Ruanda, RASD, Mozambique, Rep. Dem. Congo, Costa de Marfil, Angola, India y Palestina</li> <li>- El 15% del presupuesto total de las acciones en el Sur irá destinado a África</li> </ul> |
| 3.2         | Establecer <i>estrategias país</i> que posibilite la coordinación entre diferentes agentes e instrumentos de cooperación, multiplicando su impacto                                   | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | Las entidades locales y los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV | - Formulación de al menos dos Estrategias País dentro de cada Plan Anual.  |
| 3.3         | Priorizar las acciones de cooperación basadas en sinergias entre diferentes agentes de cooperación   | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales | Los agentes directos e indirectos establecidos en el módulo IV                         | - Valoración explícita en la convocatoria de cada instrumento de la conformación de consorcios, tanto en el Norte como en el Sur.  |
| DIRECTRIZ 4 | DEFINIR LOS AGENTES DE COOPERACIÓN DEL PLAN DIRECTOR   |   |  |  |

|             |   |   |  |   |
|-------------|---|---|--|---|
| 4.1         | Establecer los agentes directos del Plan Director, que pueden acceder directamente a las diferentes convocatorias de los instrumentos señalados en la directriz IV                              | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Todas las acciones serán gestionadas directamente por el Gobierno Vasco, por las ONGDs, por las administraciones locales vascas, Euskal Fundoa, por otras asociaciones sin ánimo de lucro, por los organismos multilaterales de desarrollo de Naciones Unidas.</li> <li>-Ningún agente de cooperación percibirá financiación superior al 10% del total de fondos disponibles para el conjunto de instrumentos</li> </ul> |
| 4.2         | Establecer los agentes indirectos del Plan Director, que podrán acceder, en consorcio con algún agente directo, a las diferentes convocatorias de los instrumentos señalados en la directriz IV | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las entidades con ánimo de lucro podrán participar de manera indirecta en las acciones impulsadas desde el Gobierno Vasco</li> </ul>   |
| DIRECTRIZ 5 | FORTALECER UN MARCO INTEGRADO Y COHERENTE DE INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN  |   |  |   |
| 5.1         | Publicar anualmente una convocatoria de <i>programas</i> de cooperación para el desarrollo.   | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- La convocatoria no superará el 35% del presupuesto disponible</li> </ul>   |
| 5.2         | Publicar anualmente una convocatoria conjunta de <i>proyectos</i> de cooperación para el desarrollo y de <i>educación para el desarrollo</i>  | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- La convocatoria no superará el 50% del presupuesto disponible</li> </ul>   |

|             |  |   |  |   |
|-------------|--|---|--|---|
| 5.3         | Establecer como instrumento de cooperación los convenios directos de cofinanciación, para fortalecer los resultados establecidos en el plan director, el correspondiente plan anual o la estrategia país | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales |  | - La convocatoria no superará el 10% del presupuesto disponible   |
| 5.4         | Publicar anualmente una convocatoria de ayudas a personas cooperantes vascas para fortalecer las capacidades de entidades locales de los países empobrecidos a través de personas cooperantes vascas     | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales |  | - La convocatoria no superará el 2% del presupuesto disponible  |
| 5.5         | Publicar anualmente una convocatoria de ayudas a personas cooperantes vascas para trabajar en diferentes organismos multilaterales de desarrollo de Naciones Unidas                                      | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales |  | - La convocatoria no superará el 3% del presupuesto disponible  |
| 5.6         | Establecer una convocatoria abierta y permanente para acciones coyunturales que complementen las estrategias de cooperación.   | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales |  | La convocatoria no superará el 1% del presupuesto disponible  |
| DIRECTRIZ 6 | AUMENTAR LOS FONDOS PÚBLICOS DESTINADOS POR EL GOBIERNO VASCO A COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO   |   |  |   |
| 6.1         | Obtener al final del período de vigencia del Plan un 0,55% de recursos en AOD del Gobierno Vasco respecto a su presupuesto global  | Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales |  | - Alcanzar un porcentaje de AOD/presupuesto del 0,55% en el 2006<br>- Alcanzar un porcentaje de AOD/presupuesto del 0,50% en el 2005<br>- Alcanzar un porcentaje de AO/ presupuesto de 0,49% en |



---

<sup>1</sup> Los 8 objetivos del Milenio son: Reducir a la mitad la proporción de personas que viven en la extrema pobreza entre 1990 y 2015; Matricular a todos los niños y niñas en centros de enseñanza primaria no más tarde de 2015; Progresar hacia la equidad entre hombres y mujeres desde el empoderamiento de la mujer y con la eliminación de las diferencias por razón de género en la educación primaria y secundaria para 2005; Reducir en dos tercios la mortalidad infantil y en la niñez entre 1990 y 2015; reducir en tres cuartas partes los coeficientes de mortalidad materna entre 1990 y 2015; Ofrecer acceso a todos y todas los que necesitan servicios de salud reproductiva para 2015; Aplicar estrategias nacionales de desarrollo sostenible para 2005 con el fin de invertir la pérdida de recursos ambientales para 2015; Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

<sup>2</sup> Fuente: Informe sobre el Desarrollo Humano 2003

<sup>3</sup> (Pérez de Armiño, K. (1999), «Vulnerabilidad y desastres. Causas estructurales y procesos de la crisis de África», *Cuadernos de Trabajo*, n.º 24, HEGOA, Universidad del País Vasco, Bilbao.

<sup>4</sup> Definición basada en la expuesta en *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Karlos Pérez de Armiño (Dir), pg. 220

<sup>5</sup> Marshall Salins, citado en *Nuestra Diversidad Creativa: Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo*. Ediciones UNESCO, París 1996.

<sup>6</sup> Las recomendaciones de la OCDE a los países del norte de Europa en los años 80 se basaban en considerar la desigualdad de renta estímulo de crecimiento por factores posicionales (Sempere, 2003). Por otro lado, la economía ortodoxa introduce, a partir de los años 70, la variable ecológica mediante la valoración de los bienes y servicios ambientales, manteniendo al mercado como el mecanismo más eficiente en la asignación de recursos. Sin embargo, el mercado se muestra inadecuado para la gestión ambiental dado que sólo atiende la demanda de las personas solventes; problema que se ve acrecentado cuanto más desregulado actúa éste. La naturaleza no puede considerarse una mercancía más dentro del mercado: mientras que la naturaleza tiende a acortar los ciclos de materiales y generar biodiversidad, el mercado tiende a la mundialización y estandarización de productos.

<sup>7</sup> El concepto de Necesidades Sociales Prioritarias, acuñado por la Dirección de Cooperación del Gobierno Vasco, incluye el término generalmente aceptado de Necesidades Sociales Básicas, más la educación secundaria, la educación popular y la formación profesional, sectores donde la cooperación vasca acumula gran experiencia y amplia trayectoria.

<sup>8</sup> PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2003

<sup>9</sup> Los Objetivos del Milenio ya se han enunciado en la primera nota al pie de página

<sup>10</sup> Son precisamente las mujeres quienes sufren de manera directa las consecuencias del neoliberalismo. Subordinadas históricamente al rol reproductivo, cuando acceden al rol productivo lo hacen fundamentalmente en el sector informal o en los puestos de peores condiciones y peor remunerados.

<sup>11</sup> *World Development Indicators*, Banco Mundial 2000

<sup>12</sup> *Desarrollo Económico Local y Cooperación Descentralizada para el Desarrollo*, Francisco Albuquerque

<sup>13</sup> FAOSTAT Data Base Results

<sup>14</sup> Los estudios que se presentan como prueba de mayor eficiencia en la producción comparan la producción transgénica con los métodos de la revolución verde, donde sí son más eficientes en el uso de recursos, pero no con respecto a la agricultura ecológica, donde el uso de químicos no existe.

---

<sup>15</sup> La posible población refugiada de estos veinte países en otros estados limítrofes se considerará también población prioritaria a los efectos de este plan.

<sup>16</sup> La cantidad total sobre la que se establece el porcentaje es el resultante del presupuesto total de la Dirección de Cooperación menos el 4%, destinado a gastos administrativos, de sensibilización o formación.

<sup>17</sup> Los proyectos de Acción Humanitaria no forman parte del Plan Estratégico actual, al ser específico para cooperación para el desarrollo. No obstante, es un instrumento de la Dirección de Cooperación y tendrá su regulación y convocatoria propia.