

**PLAN ESTRATÉGICO Y DIRECTOR  
COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO 2008-2011**

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



# ÍNDICE

## Módulo I: La cooperación Internacional en la agenda de desarrollo humano sostenible

1.- Un mundo cada vez más desigual y vulnerable .....	5
2.- Una nueva agenda internacional centrada en el desarrollo humano sostenible y en un nuevo multilateralismo activo: el papel de la Cooperación .....	15
3.- Cooperación impulsada por el Gobierno Vasco: Retos para un Plan Estratégico y Director.....	23

## Módulo II: Plan Estratégico y Director

Objetivo General del Plan.....	31
Directriz I: Definir un marco teórico de referencia para la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco .....	38
Directriz II: Concentrar de manera planificada y coordinada el impacto geográfico	94
Directriz III: Fortalecer institucionalmente los agentes prioritarios de la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco.....	104
Directriz IV: Diseñar un marco coherente de instrumentos de cooperación.....	115
Directriz V: Consolidar una política coherente e integral de acción humanitaria, que contribuya a un desarrollo a largo plazo .....	123
Directriz VI: Avanzar en el impacto de la Educación para el Desarrollo.....	134
Directriz VII: Incrementar significativamente el presupuesto de cooperación del Gobierno Vasco, avanzando hacia la meta la consecución del 0,7% en 2012 .....	145

## Módulo III: Sistema de seguimiento y evaluación del Plan

Sistema de Objetivos, Directrices e Indicadores .....	151
---	-----



# I. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA AGENDA DE DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

## 1.- Un mundo cada vez más desigual y vulnerable

### 1.1.- Desarrollo Humano Sostenible como prioridad política

El reto fundamental que tiene por delante la humanidad para poner fin a la dinámica de creciente vulnerabilidad -climática, política, económica y social-, es el de garantizar las libertades, los derechos y el desarrollo de las capacidades de todas las mujeres, hombres y pueblos que habitan el planeta, con especial énfasis en aquéllos que se encuentran en situación de pobreza.

En este sentido, los graves problemas globales a los que hoy en día nos enfrentamos – cambio climático, creciente conflictividad internacional, crisis financieras y productivas, migraciones forzadas, conculcación de los derechos humanos, ausencia de canales de participación y decisión, fortalecimiento de identidades fundamentalistas- no responden a fenómenos aislados, sino que están directamente relacionados con el modelo actual de desarrollo, que no garantiza los derechos y libertades de las grandes mayorías ni de las generaciones venideras. Por el contrario, éste genera un panorama mundial caracterizado por tres procesos estrechamente correlacionados: vulnerabilidad, desigualdad y pobreza.

Por lo tanto, asumir la premisa básica que hemos formulado inicialmente –que establece que el desarrollo humano sostenible debe ser el objetivo prioritario de la comunidad internacional-, y actuar en consecuencia -abordando de manera prioritaria la situación de vulnerabilidad, desigualdad y pobreza desde un enfoque sistémico e integral-, es la única vía de incidencia real y efectiva para abordar los problemas estructurales que antes señalábamos. En cambio, las políticas e iniciativas que releguen el desarrollo humano sostenible a un papel residual –priorizando otros enfoques en el corto plazo-, o que planteen compromisos parciales y coyunturales, únicamente tendrán un impacto muy limitado sobre *los efectos*, pero nunca sobre *las causas* de la situación en la que vivimos.

Es entonces necesaria una voluntad política clara que sitúe al desarrollo humano sostenible como epicentro de la agenda internacional. Una agenda en la que Norte y Sur, *nortes y sures*, somos corresponsables. En este sentido, los diferentes desarrollos han sido fruto de interrelaciones dentro de un mismo proceso, en el que Norte tiene una gran responsabilidad –colonialismo, dependencia, ajuste estructural, deuda

ecológica e histórica, etc.-. Pero además, esta corresponsabilidad es aún más acuciante en la coyuntura actual. Si algo la caracteriza –junto a los tres procesos antes señalados: pobreza, desigualdad y vulnerabilidad- es la gran *interdependencia* existente entre regiones, países, pueblos y personas. De esta manera, la emisión de dióxido de carbono a la atmósfera, las crisis bursátiles, la deslocalización productiva, o la generalización de alimentos transgénicos -por poner algunos ejemplos-, tienen un impacto global que no se circunscribe únicamente al marco de los estados-nación, sino que provoca impactos y responsabilidades de carácter planetario, así como nuevos *bienes públicos globales*<sup>1</sup> Por lo tanto, estos nuevos retos del contexto presente hacen más necesario, aún si cabe, enfrentarlos de manera directa, conjunta, equitativa y justa.

Lamentablemente, la **actual agenda internacional** -y el modelo de desarrollo en el que se basa- no han asumido la premisa formulada en el apartado anterior. De esta manera, la prioridad no ha sido el desarrollo humano sostenible, y el resultado ha estado caracterizado por la escasa eficacia en la consecución de los fines últimos - como veremos en el siguiente apartado-: frente a la meta de generar libertades y oportunidades para todos y todas, se ha optado por el crecimiento macroeconómico que beneficia cada vez a un número menor de personas y pueblos.

## 1.2.- La realidad internacional frente a la apuesta por el Desarrollo Humano Sostenible

El objetivo de aumentar la tasa de ganancia ha modelado la fase actual de globalización neoliberal -desde los 70 hasta la actualidad-, a través de la generación y la facilitación del acceso a nuevos mercados –geográficos y sectoriales-. Así, y aprovechando los avances tecnológicos en transporte y comunicación, se introdujeron nuevas recetas económicas: privatización; desregulación; liberalización de mercados financieros, productivos y laborales; mercantilización de nuevos sectores -agricultura, servicios, cultura, vida, etc.-. Como consecuencia de la creación de estos mercados de base mundial, y de la aplicación de las medidas señaladas, se genera un nuevo proceso económico, caracterizado por la mayor concentración y centralización, que consolida las grandes cadenas económicas globales, lideradas por las empresas transnacionales. Éstas, apoyadas por los organismos financieros internacionales, dan lugar a un nuevo orden internacional en el que el poder se difumina entre empresas privadas, estados y organismos multilaterales, redefiniendo por tanto los conceptos de soberanía y ciudadanía.

Estas medidas han tenido un fuerte impacto en términos de desarrollo humano sostenible: ha crecido el desempleo y el subempleo; se han desestructurado los tejidos productivos de la mayoría de los países empobrecidos, al verse obligados a competir con agentes de mayor capacidad; ha disminuido la capacidad adquisitiva de las mayorías sociales; se dilapidan los bienes naturales en pos de una ganancia individual a corto plazo; se ha recortado la capacidad de intervención y redistribución de los estados, cediendo soberanía a entidades no elegidas directamente por la población, e incluso de carácter no democrático. En definitiva, y como veremos más detenidamente al analizar los resultados de este proceso, no se han producido los avances necesarios –más bien retrocesos en algunos casos- como para entender que vivimos bajo un modelo que promueve las oportunidades, derechos y libertades de las mujeres, hombres y pueblos del planeta.

Por otro lado, y mientras se sigue avanzando en la consolidación de estos procesos que la globalización neoliberal ha puesto en marcha –en constante tensión con los principios y valores del concepto de desarrollo humano sostenible–, la comunidad internacional viene definiendo en las últimas décadas una serie de metas de desarrollo, a través de los acuerdos alcanzados en diferentes cumbres internacionales<sup>2</sup>. Destacan especialmente los compromisos que se establecieron en la Declaración del Milenio del año 2000, que planteaba los siguientes objetivos:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2. Lograr la enseñanza primaria universal.
3. Promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer.
4. Reducir la mortalidad infantil.
5. Mejorar la salud materna.
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
8. Consolidar una alianza global por el desarrollo.

Por un lado, estos objetivos -conocidos como Objetivos del Milenio-, poseen un valor innegable, ya que por primera vez se han establecido metas e indicadores claros, evaluables y verificables, para una fecha concreta -2015- y para cada uno de los objetivos. Además, hacen referencia a sectores estrechamente vinculados con las necesidades sociales básicas, y por tanto con el desarrollo humano sostenible. Pero, por otro lado, los Objetivos del Milenio han sido también criticados por diversas razones: en primer lugar, por no abordar todas las dimensiones que aprehenden el concepto de desarrollo humano sostenible -económica, política, cultural, social, ecológica, de género-, sino que únicamente se centra en algunos ámbitos específicos; en segundo lugar, se apunta que los indicadores y metas no son preceptivos -sólo indicativos- y por tanto de no obligado cumplimiento, dejando a voluntad de los diferentes países su compromiso con los mismos. De esta manera, no hay entidades multilaterales con capacidad de exigir su cumplimiento, ni de sancionar a quien no lo haga; en tercer lugar, la responsabilidad recae exclusivamente en los estados, sin entender que la pobreza y el desarrollo son fenómenos sistémicos que deben ser abordados de manera global, no únicamente desde el marco estatal.

Podemos decir, a modo de resumen, que encontramos **dos tendencias dentro de la actual agenda internacional** que se encuentran en tensión dialéctica. Por un lado, la tendencia al fortalecimiento del modelo de globalización neoliberal, que prioriza los análisis coyunturales frente a los estructurales, el diagnóstico parcial frente al sistémico, la mitigación de los efectos más que la actuación sobre las causas, y la ganancia económica frente al desarrollo. Por otro lado, se encuentra el enfoque que pretende colocar el desarrollo humano sostenible como protagonista fundamental, pero a través de compromisos no vinculantes y parciales. ¿Cuáles son los resultados concretos de esta tensión dialéctica?

La respuesta es clara: a pesar de los avances que se han producido en algunos ámbitos de desarrollo, la actual agenda ha mostrado su incapacidad para enfrentar el reto del desarrollo humano sostenible, generando además consecuencias sistémicas gravísimas que aún estamos por enfrentar. En este sentido, retomando la idea con la que comenzábamos este apartado, no es el disfrute generalizado de los derechos individuales y colectivos, ni la garantía para la seguridad humana, lo que caracteriza a nuestro actual modelo de desarrollo. Muy al contrario, otras son las variables que

definen el contexto internacional presente: *la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad*.

Estos tres componentes son fenómenos interrelacionados y complementarios, que si no se abordan de manera conjunta, pueden generar espirales de un impacto estructural muy negativo y persistente en el tiempo. Así, la pobreza y la desigualdad son el caldo de cultivo para una situación de vulnerabilidad generalizada –ambiental, política, económica, etc-. A su vez, la creciente vulnerabilidad tiene consecuencias más profundas sobre los sectores en situación de pobreza, dentro de un círculo vicioso que se retroalimenta.

### 1.2.1.- La pobreza como fenómeno estructural del modelo de desarrollo actual

Precisamente la **pobreza** es en la actualidad el fenómeno más lacerante del modelo de desarrollo vigente, al que está dinámicamente vinculado por lazos estructurales. Así -y teniendo en cuenta únicamente la dimensión económica de la pobreza-, podemos afirmar que más de 2.600 millones de personas –cerca de la mitad de la población mundial- sobrevive con menos de dos dólares de ingreso diario. De éstos, más de 1.400 millones se encuentran en una situación de pobreza extrema, al no contar siquiera con un dólar diario para la supervivencia.

#### Pobreza regional

Porcentaje de personas que viven con menos de un dólar al día (%)								
	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2002
Asia Oriental y pacífico	57,7	38,9	28	29,6	24,9	16,6	15,7	11,6
China	63,8	41	28,5	33	28,4	17,4	17,8	14
Europa y Asia Central	0,7	0,5	0,4	0,5	3,7	4,3	6,3	2,1
América Latina y Caribe	9,7	11,8	10,9	11,3	11,3	10,7	10,5	8,9
Oriente Medio y Norte de África	5,1	3,8	3,2	2,3	1,6	2	2,6	1,6
Sur Asiático	51,5	46,8	45	41,3	40,1	36,6	32,2	31,2
África Subsahariana	41,6	46,3	46,8	44,6	44	45,6	45,7	44
Total	40,4	32,8	28,4	27,9	26,3	22,8	21,8	19,4
Excluyendo China	31,7	29,8	28,4	26,1	25,6	24,6	23,1	21,1

Porcentaje de personas que viven con menos de 2 dólares al día (%)								
Asia Oriental y pacífico	84,8	76,6	67,7	69,9	64,8	53,3	50,3	40,7
China	88,1	78,5	67,4	72,6	68,1	53,4	50,1	41,6
Europa y Asia Central	4,7	4,1	3,3	4,9	17,2	20,7	23,8	16,1
América Latina y Caribe	26,9	30,4	27,8	28,4	29,5	24,1	25,1	23,4
Oriente Medio y Norte de África	28,9	25,2	24,2	21,4	20,2	22,3	24,3	19,8
Sur Asiático	89,1	87,2	86,7	85,5	84,5	81,7	78,1	77,8
África Subsahariana	73,3	76,1	76,1	75	74,6	75,1	76,1	74,9
Total	66,7	63,7	60,1	60,8	60,2	55,5	54,4	50
Excluyendo China	58,8	58,4	57,5	56,6	57,4	56,3	55,8	52,7

Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial 2006

Especialmente gravoso es el caso de algunas regiones, como el de África Subsahariana. Tres de cada cuatro mujeres y hombres africanos son pobres, en un

porcentaje incluso superior al existente en la década de los 80. A su vez, casi el 60% de éstas son personas en extrema pobreza, sin lo indispensable para una vida mínimamente digna<sup>3</sup>. Por otra parte, Asia Meridional, aunque ha sufrido una evolución más positiva que el continente africano, también tiene un porcentaje similar de población pobre.

Ante estos números, es obvio reconocer que las diferentes políticas de desarrollo han fracasado en la erradicación de la pobreza. Precisamente nos encontramos en la actualidad en el punto intermedio para el cumplimiento de los *Objetivos del Milenio*, estrechamente vinculados a este fin. Éstos, como ya hemos indicado, han supuesto por primera vez el establecimiento de metas concretas, cuantificables y evaluables. Por lo tanto, en 2015 se podrán medir los esfuerzos y el compromiso de cada quién en su consecución.

A pesar de ello, y según el Informe de 2007 de Naciones Unidas sobre la evolución del Cumplimiento de los Objetivos del Milenio, las perspectivas no son halagüeñas. Si bien parece que se pueden alcanzar algunas de las metas establecidas -como la de reducir la extrema pobreza a la mitad-, o se han conseguido avances importantes en otras -como la escolarización infantil, o la reducción del impacto del paludismo y la tuberculosis-, existen retos que no se han afrontado por falta de compromiso con los ODM: más de medio millón de mujeres siguen muriendo cada año por complicaciones tratables y prevenibles durante el embarazo y el parto; la meta de reducir a la mitad la proporción de niños y niñas con un peso inferior al normal no se alcanzará por 30 millones en términos agregados, si sigue la evolución actual; en 2006, 2,9 millones de personas murieron a causa del SIDA; más de la mitad de la población de los países empobrecidos carece de formas básicas de saneamiento; la tasa de personas jóvenes desempleadas triplica la de adultos; y han aumentado las emisiones de dióxido de carbono hasta 29.000 millones de toneladas métricas en 2004.

Además, los datos agregados esconden desigualdades muy significativas. De nuevo África subsahariana es la región donde el avance en la consecución de los ODM refleja una grave crisis. Si se mantiene la evolución actual, no se alcanzarán ninguna de las metas establecidas para el 2015.

Por lo tanto, estos datos del Informe Intermedio de Cumplimiento ponen de manifiesto que, si se mantienen las tendencias actuales, los Objetivos del Milenio están abocados al fracaso –y por tanto la principal estrategia internacional de lucha contra la pobreza-. Naciones Unidas estima que es necesario un esfuerzo suplementario de 30.000 millones de dólares cada año hasta el 2015, si se quieren alcanzar las metas establecidas. Esta cantidad, por ejemplo, es 30 veces menor que el monto anual de gastos militares. Aún así, y por el contrario, la ayuda oficial al desarrollo ha descendido en términos globales en 2006 y 2007.

Pero además de analizar la pobreza en términos agregados, regionales, y en función de los ODM<sup>4</sup>, también es importante señalar el impacto que el modelo de desarrollo vigente tiene sobre la pobreza según del enfoque de género. Uno de los fenómenos más destacados de las últimas décadas es la *feminización de la pobreza*. Si un 70% de la pobreza viven en zonas rurales, un 70% del total de las personas pobres del campo son mujeres. La razón es debida a que a los efectos de la globalización neoliberal –exclusión, desigualdad, vulnerabilidad-, hay que sumar el impacto sobre las mujeres del sistema patriarcal en el que todas las culturas están instaladas, que concede mayor valor de por sí a los hombres que a las mujeres, generando una doble discriminación

por el simple hecho de ser mujer. Así, ante una disminución en los niveles de desarrollo, las mujeres son las primeras en ver limitada su nutrición, desatendida su salud y su educación. Además, la carga de trabajo – remunerado y no remunerado- aumenta, sin que todos estos efectos tengan su contrapartida en los hombres.

Pero además, -y como la pobreza no es sólo ingreso o necesidades sociales, sino todo aquello que impida el desarrollo de una vida digna- las mujeres han visto aumentar su empobrecimiento también en sus derechos como personas y como mujeres: su capacidad de participación política es limitada, las identidades fundamentalistas se ceban especialmente sobre sus derechos específicos, se relegan éstos a la consecución de derechos universales, etc.

Como conclusión, una vez analizado el concepto de pobreza desde diferentes perspectivas, hemos de señalar que existen hoy en día números -absolutos y porcentuales- inasumibles de personas en situación de pobreza, que el modelo actual excluye. Además, ciertas regiones como África subsahariana y Asia meridional están en una situación crítica que se debe enfrentar de manera decidida. Finalmente, es preciso un mayor apoyo a los procesos de empoderamiento de las mujeres pobres, revertiendo la doble discriminación que sufren.

### 1.2.2.- La desigualdad como variable de vulnerabilidad

La fotografía actual de nuestro mundo no sólo está caracterizada por un volumen muy amplio de población que vive en situación de pobreza, sino que además los recursos y las oportunidades están repartidos de manera crecientemente desigual.

De esta manera, la **desigualdad** es el segundo fenómeno que define a nuestro modelo de desarrollo. Así, las personas y los pueblos pobres no lo son únicamente en términos absolutos, sino que cada vez son más pobres en términos relativos, ya que la brecha con las personas y pueblos enriquecidos es mayor.

Centrándonos únicamente en la variable ingreso, -que cuenta con datos agregados internacionales-, y según los datos del Banco Mundial, la desigualdad en términos globales ha aumentado exponencialmente en las últimas décadas. Si bien entre 1950 y 1980 el índice de Gini -índice habitual de la desigualdad, cero menor desigualdad, uno mayor desigualdad posible-, pasó de 0,43 a 0,46, en las dos décadas siguientes este parámetro creció de 0,46 hasta 0,54. Así, el 5% del sector de población de mayores ingresos posee 16 veces más que el 20% mundial que menos recursos posee en 1996, mientras que esa relación era de 7 a 1 en 1950.

Ahondando en esta característica de desigualdad, y analizando la situación de los diferentes países en función de su PIB, el Banco Mundial afirma también que el número de países enriquecidos es cada vez menor, mientras que la cifra de países muy empobrecidos ha crecido progresivamente.

Desigualdad mundial 1960-1998		
Grupos de Países según Nivel de Renta	Número de países en ese Grupo, 1960	Número de Países en ese Grupo, 1998
Países "Ricos"	41	29
Países "Aspirantes"	22	11
Países "Tercer Mundo"	39	19
Países "Cuarto Mundo"	25	78

Países "Ricos": PIB per cápita igual o mayor que el más pobre del grupo de Japón, Europa Occidental, Norteamérica y Oceanía

Países "Aspirantes": PIB per cápita de al menos 2/3 del más pobre de los países "ricos"

Países "Tercer Mundo": PIB per cápita de entre 1/3 y 2/3 del más pobre de los países "ricos"

Países "Cuarto Mundo": PIB per cápita inferior a 1/3 del más pobre de los países "ricos"

Pero además, y al igual que la pobreza, la desigualdad no sólo es creciente en términos agregados, sino que además también se distribuye inequitativamente en términos geográficos. Como podemos ver en el siguiente cuadro, la creciente desigualdad de ingresos es muy significativa en Asia Oriental, donde el sector de población más pobre ha perdido notablemente su capacidad de consumo. Por otro lado, las desigualdades más evidentes se centran en África Subsahariana, y sobre todo en América Latina y Caribe, la región más desigual del planeta, donde el quintil más pobre apenas ingresa el 3% del PIB total.

**Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la Pob. (%)**

	1990	2004
África Subsahariana	3,4	3,4
Asia Meridional	7,2	6,7
Asia Oriental	7,1	4,5
América Latina y Caribe	2,8	2,7
Asia Sudoriental	6,2	6,1
Asia Occidental	5,9	5,4
África Septentrional	6,2	6,3
Economías en Transición en Europa Sudoriental	8,3	7,8
CEI	7,9	6,2
Regiones en Desarrollo	4,6	3,9

Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe 2007

Finalmente, la desigualdad también es una característica en la relación entre mujeres y hombres. Las desigualdades, de oportunidades y de resultados, abarcan todos los

ámbitos del desarrollo: el acceso a salud, educación, alimentación; el acceso y control de los recursos y las oportunidades económicas; la división del trabajo reproductivo y no remunerado; la capacidad de participación y capacidad de incidir y tomar decisiones, así como la vigencia y promoción de sus derechos individuales y colectivos.

Proporción de escaños en parlamentos o cámaras bajas ocupados por mujeres (%)		
	1990	2007
África Subsahariana	7	17
Asia Meridional	6	13
Asia Oriental	20	19
América Latina y Caribe	12	20
Asia Sudoriental	10	17
Asia Occidental	5	8
África Septentrional	3	8
Regiones Desarrolladas	16	22
CEI		12
Oceanía	1	3
Mundo	13	17

Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe 2007

De esta manera, la desigualdad mundial entre personas y pueblos, ricos y pobres, es un proceso estructural y progresivo, que se refiere al ingreso, pero que también tiene que ver con el acceso a los servicios sociales, con la toma de decisiones y con la vigencia de los derechos civiles y políticos, sociales, económicos y culturales.

Y es esta desigualdad, junto con las bolsas de pobreza, el caldo de cultivo para la situación actual de vulnerabilidad. Si todos somos titulares de derechos –según el marco internacional de derechos humanos-, pero casi la mitad de la población es pobre y ve cómo los ricos están cada vez más lejos de su situación; y si además el modelo de desarrollo no es capaz de enfrentar sistémicamente los riesgos ambientales y políticos que él mismo genera, se dan las condiciones necesarias para un contexto convulso y marcado por la incertidumbre.

### 1.2.3.- La vulnerabilidad sistémica frente al desarrollo humano sostenible

Como ya hemos señalado, varias son las variables que caracterizan nuestra coyuntura internacional actual:

1. Sectores muy significativos de población viviendo en situación de pobreza.
2. Enormes y crecientes desigualdades entre personas, países y regiones ricas y pobres.

3. Fuerte y estrecha interdependencia entre los diferentes desarrollos -que son parte de un único proceso-, con impacto global y sistémico, no únicamente constreñido al ámbito estatal.
4. Una agenda internacional que sigue priorizando el crecimiento macroeconómico al fortalecimiento de los derechos, libertades y oportunidades de la población, sin abordar de raíz los problemas generados por su modelo de desarrollo.
5. Ausencia de una institucionalidad internacional con competencia sobre el desarrollo humano sostenible desde una perspectiva global. A su vez, los estados –nación –y las organizaciones multilaterales que de ellos se emanan han perdido legitimación y capacidad de intervención.

Este contexto de pobreza, de grandes desigualdades, de un sistema crecientemente interdependiente, pero que no cuenta con la voluntad política ni con las estructuras globales que enfrenten los importantes retos de desarrollo, es el marco idóneo para que la humanidad y el planeta se encuentren en una situación de **vulnerabilidad**.

Además, esta vulnerabilidad no sólo se centra en ámbitos determinados del desarrollo, sino que, a día de hoy, es *sistémica* y abarca el conjunto de las dimensiones - económica, social, política, cultural y ambiental-, que el concepto aprehende. Precisamente esta última es la que en los últimos años ha encendido todas las alarmas: las emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera –fundamentalmente por parte de los países enriquecidos- están provocando un proceso de calentamiento global. Este proceso -y ya es algo comúnmente aceptado por la comunidad científica- tiene y tendrá significativos impactos sobre el desarrollo humano sostenible, con especial incidencia en los países más pobres y en las generaciones venideras, pero que traerá consecuencias para el conjunto del planeta si no se ataja de manera radical antes de 10 años.

	EMISIONES DE CO <sub>2</sub> PER CÁPITA (T DE CO <sub>2</sub> ) 2004	EMISIONES MUNDIALES DE CO <sub>2</sub> EQUIVALENTES (GT DE CO <sub>2</sub> ) 2004	CANTIDAD EQUIVALENTE DE PRESUPUESTOS DE CARBONO SOSTENIBLES
MUNDO	4,5	29	2
AUSTRALIA	16,2	104	7
CANADA	20,0	129	9
FRANCIA	6,0	39	3
ALEMANIA	9,8	63	4
ITALIA	7,8	50	3
JAPÓN	9,9	63	4
PAÍSES BAJOS	8,7	56	4
ESPAÑA	7,6	49	3
REINO UNIDO	9,8	63	4
ESTADOS UNIDOS	20,6	132	9

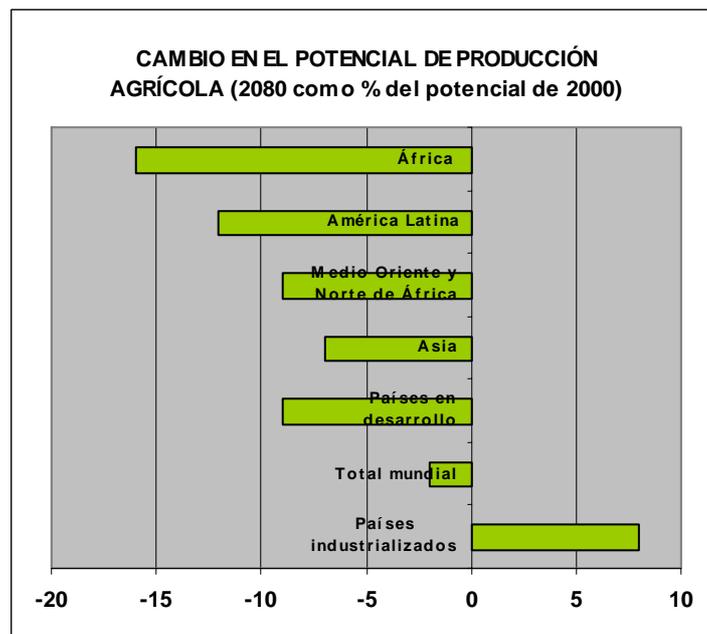
Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008

En este sentido, el **cambio climático** es ya un hecho. Según el Informe de Desarrollo Humano 2007-2008<sup>5</sup>, las temperaturas han aumentado en el mundo unos 0,7 °C desde el comienzo de la era industrial, y la tasa de aumento se está acelerando. Si el umbral de un cambio climático peligroso es un aumento del orden del 2 °C, las previsiones para el siglo XXI sitúan que el promedio de la temperatura mundial podría aumentar en más de 5 °C, con efectos devastadores y sin posibilidad de vuelta atrás.

De esta manera, el cambio climático pone a prueba la capacidad real de la comunidad internacional para enfrentar este complejo reto. En este sentido, debemos establecer

una estrategia y una estructura que se adapte a las cuatro características fundamentales de este proceso:

1. Fuerza combinada de la inercia y las consecuencias acumulativas del proceso: Las emisiones de gases de efecto invernadero permanecen en la atmósfera durante mucho tiempo. Incluso una rápida actuación a día de hoy, no tendría efectos hasta el 2030 o el 2050. Además, el carácter acumulativo del proceso provoca que no se puedan hacer análisis estáticos, sino que son necesarias estrategias dinámicas y prolongadas.
2. Urgencia: Cada año de retraso en la reducción de emisiones implica mayor acumulación de gases y aumentos de las temperaturas futuras, en un proceso no reversible.
3. Escala sistémica y mundial del cambio climático: Los gases tienen un impacto sobre el conjunto de la humanidad, independientemente de quién los emita. Por lo tanto, el esfuerzo debe ser global y al unísono, ya que todos y todas estamos involucrados.
4. Reparto desigual de responsabilidades e impactos: Si bien la gran mayoría de las emisiones son producto de los países enriquecidos – y harían falta 9 planetas para absorber los gases que emitiría la población mundial si decidiera seguir el ritmo de dichos países-, el impacto más gravoso –en términos de crisis climáticas- es sobre los países y personas más pobres y vulnerables. Así, mientras que las poblaciones del Norte sienten hoy el cambio climático únicamente como alteraciones en los ciclos de las estaciones, los países del Sur ya notan un impacto claro en diferentes ámbitos a través de las crisis climáticas: menor producción agrícola por sequías e inundaciones; deforestaciones e incendios; escasez de agua; desplazamientos de personas debido al aumento del nivel del mar; vulnerabilidad de la población que habita zonas periurbanas; extinción de especies terrestres por aumento de la temperatura, etc.



Es por tanto necesario actuar de manera urgente y de manera decidida, si no queremos que el proceso sea irreversible. Como ya decimos, el umbral del aumento en

2 °C supone un riesgo real de retrocesos a gran escala en el desarrollo humano, así como de catástrofes ecológicas irreversibles. En este sentido, para tener un 50% de posibilidades de no superar este límite, se requiere estabilizar los gases de efecto invernadero en concentraciones cercanas a las 450 ppm de dióxido de carbono. En cambio, los escenarios proyectados para el siglo XXI apuntan a una estabilización en más de 750 ppm.

¿Será entonces posible abordar este proceso sistémico, urgente y de enfoque acumulativo y a largo plazo, con un modelo de desarrollo caracterizado por su escasa voluntad de incidir sobre el desarrollo humano sostenible, por su cortoplacismo en los análisis, y que no cuenta con instituciones democráticas capaces y competentes para liderar estrategias tan complejas?

Creemos que desgraciadamente no es así, y que el cambio climático debe ser la oportunidad para formular una nueva agenda de desarrollo y una nueva institucionalidad global democrática, como analizaremos en el siguiente apartado.

## **2.- Una nueva agenda internacional centrada en el desarrollo humano sostenible y en un nuevo multilateralismo activo: el papel de la Cooperación**

### **2.1.- La Agenda de Desarrollo: nuevos principios, nuevos contenidos, nuevas estructuras**

La actual Agenda Internacional, como ya hemos señalado, ha tenido un escaso impacto en la generalización de libertades, oportunidades y capacidades para la población mundial. Además, ésta no cuenta con los instrumentos ni las estrategias necesarias para enfrentar los retos globales -cambio climático, inseguridad humana, vulnerabilidad económica derivada de la pobreza y de la desigualdad- que el contexto actual nos impone.

Las razones de esta incapacidad hay que buscarlas en las propias características de esta agenda, así como del modelo de desarrollo en el que se basa:

1. La voluntad política se ha centrado en generar espacios de crecimiento económico para las grandes cadenas productivas y financieras controladas por las transnacionales, y no en el desarrollo humano sostenible del conjunto de personas y pueblos, el cual no ha sido una prioridad real. En este sentido, esta decisión no ha tomado en consideración las demandas y objetivos de los movimientos sociales internacionales y de las grandes mayorías de población empobrecida.
2. Las diferentes políticas e iniciativas internacionales no han tenido por tanto un carácter sistémico e integral, provocando impactos contradictorios –fruto de la tensión de variables divergentes-. No obstante, la prioridad otorgada al

incremento de la tasa de ganancia siempre se ha sobrepuesto a los esfuerzos por el DHS.

3. La agenda más vinculada al desarrollo humano sostenible se ha centrado casi exclusivamente en la *ayuda oficial al desarrollo* (AOD). A su vez, se ha sumado a la ayuda, y por la presión de la sociedad civil, otros componentes complementarios: *comercio* –en lo relativo a la apertura de los mercados del Norte a los productos agropecuarios y textiles del Sur-, o la *deuda económica* - en lo referente a la condonación de la deuda de los países más empobrecidos. En cambio, no se ha producido un replanteamiento general del modelo de desarrollo, que abarque el conjunto de dimensiones que lo aprehenden.
4. Las instituciones de desarrollo que llevan a cabo esta agenda – fundamentalmente estados, así como organismos multilaterales basados en ellos- no están adaptados a las necesidades derivadas de las grandes cuestiones globales. Las respuestas a dichos problemas deben ser en base a diagnósticos y estrategias planetarias, lideradas por instituciones con capacidad, competencia y capacidad de decisión. Frente a esta interpelación por instituciones globales democráticas, la agenda de desarrollo se ha basado en voluntades parciales y a corto plazo.

Por lo tanto, y ante esta agenda fallida, es necesario generar una nueva agenda de desarrollo, que se base en postulados diferentes:

1. **La ciudadanía universal y la soberanía compartida como ejes.** Estos conceptos deben ser incorporados como principios básicos de la nueva agenda de desarrollo, debido a que la *soberanía* y la *ciudadanía* ya no se circunscriben únicamente al ámbito del estado-nación. Los países han dejado de ser el marco prioritario para abordar algunos aspectos globales del desarrollo -efectos del cambio climático, normativa comercial y laboral, etc-, con lo que la capacidad de decidir y actuar se ha difuminado de manera creciente en diferentes espacios multilaterales, nacionales y locales -públicos y privados-. A su vez, el ejercicio de los derechos en los que se basa la ciudadanía no siempre es ya exigible dentro del estado correspondiente, que carece de competencia sobre un número creciente de cuestiones que se definen en ámbitos supranacionales -derecho al desarrollo, derecho a la seguridad humana, a la alimentación sana, a la calidad ambiental, etc-. A pesar de ello, el poder -así como el entramado multilateral actual en el que se sustenta- no se han adecuados a esta necesaria soberanía compartida, y siguen basando su actuación en el ámbito del estado-nación –como se constata por ejemplo en la realidad de unas NNUU incapaces de establecer compromisos vinculantes en aspectos como los ODM o el protocolo de Kyoto, que además de ser indicativos se definen en términos nacionales, no como una política global-. La consecuencia fundamental de esta situación es que existe un vacío muy importante a la hora de ejercitar la soberanía compartida y la ciudadanía universal, ya que no existen referentes institucionales claros ni responsabilidades definidas, a pesar de que la realidad así lo está exigiendo.
2. **Creación de una institucionalidad mundial democrática y con competencias y capacidades definidas en el ámbito global:** La coyuntura actual convierte en prioritario la construcción de una institucionalidad mundial soberana y democrática, con capacidad para actuar sobre los bienes

públicos globales y para dar sentido al concepto de ciudadanía universal. Por otro lado, también es necesario generar un entramado político que defina el concepto de soberanía compartida, y que distribuya competencias, derechos y deberes entre los diferentes ámbitos –mundial, local, estatal-.

3. **Prioridad política al desarrollo humano sostenible:** por encima de cualquier otro objetivo, los esfuerzos, políticas, estrategias e iniciativas de los diferentes agentes mundiales, estatales, y locales deben estar dirigidos a la defensa de los derechos, libertades y capacidades de las personas y pueblos que habitan este planeta. El desarrollo humano sostenible debe ser situado en un lugar protagónico de la nueva agenda de desarrollo, incidiendo específicamente sobre los fenómenos de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad.
4. **Los contenidos de la Agenda deben abordar integralmente el conjunto de dimensiones del DHS:** Si mantenemos dentro de la agenda sólo dimensiones específicas del desarrollo –ayuda, comercio, deuda- estaremos dejando afuera otros muchos elementos que impactan directamente sobre la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad; además si dichas dimensiones son analizadas de forma aislada, pueden tener efectos contradictorios si no forman parte de un estudio sistémico: por ejemplo, ¿es el acceso del Sur a los mercados agropecuarios del Norte una vía de desarrollo, o al contrario se ahonda en el modelo de agro-exportación? ¿traería beneficios generalizados, o únicamente para las grandes empresas productoras del Sur y comercializadoras del Norte? Estos debates sólo pueden ser abordados desde enfoques integrales, no desde diagnósticos parciales y a corto plazo. Por ello, la agenda debería incluir como componentes estratégicos:
  - a. Modelo económico y pautas de consumo: La agenda no sólo debe centrarse en el intercambio y la distribución –comercio-, sino que debe integrar también la producción y las finanzas. Así, los sistemas productivo, comercial y financiero deben estar al servicio del desarrollo humano sostenible, y no ausentes del mismo. De esta manera, se debe avanzar hacia un enfoque económico que sea sostenible, respete la diversidad cultural y genere equidad. Por otro lado, también es importante abordar -desde la demanda- las pautas de consumo, para que éste sea responsable y coherente también con la sostenibilidad y los derechos de todos y todas.
  - b. Derechos Humanos: La ciudadanía universal exige que la nueva agenda adquiera un enfoque de derechos, siendo su objetivo fundamental la defensa del marco internacional de derechos humanos, tanto los de primera, de segunda, como de tercera generación. Además, todos ellos –civiles, políticos, sociales, económicos, culturales- deben ser igualmente exigibles y contar con estructuras que velen por su promoción, vigencia y respeto.
  - c. Bienes Públicos Globales: Cuestiones específicas de claro enfoque e impacto global, y que por tanto superan el marco estatal -cambio climático, pobreza, seguridad humana, etc,- deben ser abordadas específicamente con políticas mundiales, dirigidas por la nueva institucionalidad a la que antes nos referíamos.

- d. Deuda: Es importante avanzar en la cancelación de la deuda de los países empobrecidos, revisando desde un punto de vista sistémico el por qué de la misma. Pero además, desde este enfoque integral de análisis, también se deben revisar conceptos como la *deuda histórica* – colonialismo, dependencia- y *la deuda ecológica*. Finalmente, es necesario establecer mecanismos de seguimiento y evaluación de este fenómeno.
- e. Equidad de género: La situación de desigualdad de condición y posición de las mujeres respecto de los hombres hace necesario situar la equidad de género en un lugar destacado dentro de la agenda de desarrollo. Así, se debe compaginar la transversalización del género con políticas específicas de acompañamiento a los procesos de empoderamiento de las mujeres.
- f. Migraciones: La migración es un fenómeno de creciente dimensión y estrechamente vinculado con la pobreza, que ha cambiado tanto la composición sociológica de los diferentes territorios como las dinámicas económicas de muchos países –remesas-. Por lo tanto, las migraciones deben ser tratadas desde la ciudadanía universal –que defiende los derechos de todos y todas simplemente por ser parte del mundo-, aplicando políticas de codesarrollo y lucha contra la pobreza.
- g. Diversidad cultural: La autonomía y capacidad de los pueblos para poder elegir y definir, desde su cultura, sus objetivos de desarrollo –siempre dentro del marco de los derechos humanos- debe ser una prioridad. Frente a las tendencias homogeneizantes –y frente a las identidades fundamentalistas- se deben defender y promover las libertades y derechos colectivos, y los procesos nacidos de las diferentes idiosincrasias.
- h. Cooperación para el Desarrollo: La cooperación también es un elemento importante dentro de las herramientas para alcanzar un desarrollo humano sostenible. Se deben alcanzar acuerdos internacionales de compromisos vinculantes de aumento de la AOD, así como establecer mecanismos y enfoques que permitan la mejor eficacia en la lucha contra la pobreza.

En definitiva, la nueva agenda de desarrollo -basada en estos cuatro componentes, que definen nuevos principios, nuevas estructuras, así como estrategias más integrales y con nuevos contenidos-, es la base de la construcción de un Nuevo Multilateralismo Activo que verdaderamente enfrente los retos de desarrollo humano sostenible y que se adapte a la realidad de nuestro mundo, desigual y vulnerable.

Veremos en el siguiente apartado la situación actual de la cooperación para el desarrollo, y los criterios y enfoques que deben caracterizarla en el futuro para participar con calidad dentro de estos nuevos retos del desarrollo.

## 2.2.- Las políticas de cooperación dentro de las agendas de desarrollo

### 2.2.1.- La Ayuda Oficial al Desarrollo en términos económicos

La cooperación para el desarrollo debe vincularse, si quiere incidir de manera sólida en los objetivos de desarrollo y de lucha contra la pobreza, a los principios y enfoques de la agenda de desarrollo señalada en el apartado anterior. Para ello, debe ahondar en una doble estrategia: por un lado, es necesario *aumentar de manera exponencial los fondos destinados a tal efecto*; por otro lado, debe *apostar definitivamente por la calidad*, entendida ésta en un triple sentido: coherencia con el resto de políticas de desarrollo, eficacia en el impacto, y eficiencia en el uso de recursos.

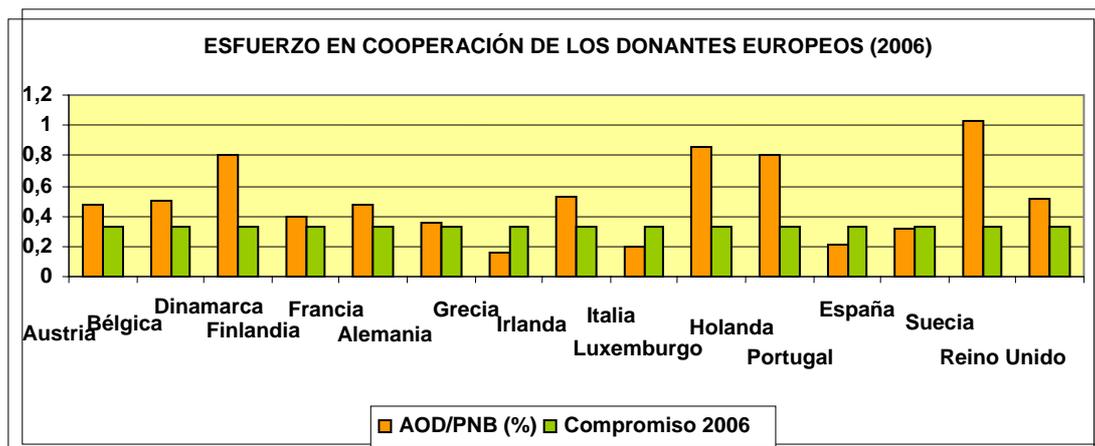
En lo que respecta a la **evolución de fondos destinados a la ayuda oficial al desarrollo**, durante el primer lustro del siglo XXI se han producido importantes conferencias y foros internacionales, con el objetivo de aumentar progresivamente las cantidades globales de AOD. En este sentido, debemos destacar cuatro hitos específicos que han definido las metas para los próximos años:

- En el año 2000 se establecieron los *Objetivos del Milenio*, que ya hemos explicado.
- En 2002 en Monterrey (México) se celebró la *Conferencia sobre Financiación del Desarrollo*, donde se invitó –sin cuantificación alguna- a aumentar los fondos de AOD, y donde se vinculó a esta con otras variables como en comercio, la deuda externa, y la coherencia entre políticas de desarrollo.
- También en 2002, la Unión Europea se comprometió en Barcelona a aumentar –para el 2006- los fondos que destina la Comisión y los estados miembros a un 0,39% del PNB. A su vez, cada país debería situarse al menos en el 0,33%.
- En 2005, el G-8 estableció en la *Cumbre de Gleanegles* los siguientes objetivos: aumentar en 50.000 millones de USD la cantidad agregada de AOD para el 2010; doblar la cooperación con el continente africano.

Estas conferencias apuntaban hacia un progresivo aumento de la cooperación al desarrollo, con el objetivo de dotar a ésta de las capacidades para obtener los objetivos planteados. No obstante, no ha sido la progresión al alza, sino la **inestabilidad**, la característica definitoria de la evolución en los montos agregados en el ámbito mundial. Una vez superada la *fatiga de la ayuda* que marcó la década de los 90, parecía que en el siglo XXI la cooperación internacional se incrementaba, lentamente, pero de manera continua. Así, en el año 2005, se alcanzaba la cota de los 106.776 millones de USD<sup>6</sup>, lo cual suponía un 0,33% del PNB mundial –aunque todavía muy lejos de los objetivos de Naciones Unidas establecidos hace cuatro décadas-.

No obstante, esta progresión se rompió en 2006, cuando la cifra total fue únicamente de 103.940 millones de USD –un 0,3% del PNB global-. Además, esta evolución decreciente se ha instalado, y los números de 2007 tampoco alterarán esta tendencia según datos del CAD.

Como elemento positivo a esta involución, hemos de señalar que la Unión Europea - territorio que concentra más del 50% de la ayuda total- sí que ha cumplido en términos generales con los compromisos que estableció en Barcelona en 2002, alcanzando el 0,39% del PNB en 2006 -aunque 4 países no han llegado al objetivo individual por estado del 0,33%: Grecia, Italia, Portugal, España-.



Pero como ya hemos indicado, la AOD sigue una línea errática en términos absolutos. A esto hay que sumarle que, dentro de las cifras de ayuda al desarrollo, muchos países contabilizan variables sobre los que no existe un consenso internacional sobre su incorporación al concepto de AOD: la cancelación de deuda, los programas de ayuda a refugiados, educación para extranjeros, etc. Por poner un ejemplo, si en el año 2006 no se hubiera contabilizado la cancelación de deuda –tal y como se estableció en el Consenso de Monterrey en 2002-, la cifra de AOD sería de 84.766 millones de USD, sensiblemente inferior a los 103.940 millones USD que se imputan<sup>7</sup>.

Por lo tanto, debemos concluir señalando que, salvo el compromiso de la UE establecido en Barcelona –y aún teniendo en cuenta la cifra imputada como deuda- **no se han cumplido ninguno de los compromisos internacionales alcanzados**. Además, las tendencias actuales en la cooperación hacen que tampoco parezca que los indicadores establecidos para 2010 y 2015 vayan a cumplirse si no se incrementan notablemente los esfuerzos.

¿Cuáles son las razones de este comportamiento errático, que provoca que la ayuda al desarrollo no sea una herramienta con capacidad financiera suficiente para incidir en la lucha contra la pobreza?

Básicamente podemos señalar que las causas de esta situación es la misma por la que anteriormente señalábamos como uno de las carencias de la actual agenda de desarrollo:

- Los compromisos establecidos internacionalmente no son vinculantes, y por tanto dependen de la coyuntura y de la voluntad de cada estado.
- No existen estructuras globales con capacidad coercitiva, de planificación, gestión, seguimiento y evaluación.

Por lo tanto, es necesario aumentar decididamente los fondos de cooperación, establecer compromisos vinculantes y poner en marcha instituciones mundiales con las capacidades suficientes para hacerlos cumplir.

### 2.2.2.- La calidad en la cooperación para el desarrollo

Además de fondos para luchar contra la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad, la cooperación debe alcanzar el mayor impacto posible –junto al resto de herramientas de desarrollo- a través de la puesta en marcha de políticas caracterizadas por la calidad.

El concepto de calidad lo hemos definido con un triple significado:

1. Coherencia con las políticas de desarrollo -políticas comercial, fiscal, financiera, agraria, energética, etc-.
2. Eficacia en el impacto sobre los objetivos últimos.
3. Eficiencia en el uso de los recursos utilizados.

Desgraciadamente, en todos estos ámbitos todavía queda mucho por avanzar:

- La política de cooperación no es por lo general parte integral del resto de políticas públicas. Como ya hemos indicado, no hay análisis sistémicos, y las diferentes iniciativas de desarrollo caminan en direcciones opuestas en muchos casos: o hacia el desarrollo humano sostenible, o hacia el crecimiento macroeconómico. En este sentido, la cooperación se olvida también de la corresponsabilidad del Norte en la problemática del desarrollo.
- Las propias políticas de cooperación no siempre persiguen objetivos de lucha contra la pobreza, sino que se supeditan a otros intereses -geopolíticos, comerciales- de los estados o entidades que las ponen en marcha.
- La cooperación no se define en términos de estrategias, sino más bien en función de una suma de iniciativas. De esta manera no se desarrollan planes, que, si están definidos en función de un buen diagnóstico, un análisis de capacidades, con objetivos concretos pero significativos, y con enfoques de calidad, podrían posibilitar un mayor impacto.
- La cooperación en ocasiones no se basa en los principios que permitirían una mayor eficacia: estabilidad frente a incertidumbre; fortalecimiento de las capacidades locales frente a imposición; acompañamiento frente a sustitución; visión estructural y a largo plazo frente a análisis parciales y cortoplacistas.
- Los enfoques transversales -equidad de género, derechos humanos, participación, sostenibilidad ecológica, etc.- suelen no ser incorporados a las diferentes iniciativas de cooperación, o si lo hacen es desde una perspectiva tangencial.
- Los diferentes agentes e instituciones -locales, estatales y multilaterales- que desarrollan iniciativas de cooperación no han establecido mecanismos de coordinación y definición conjunta de metas y enfoques.
- La ayuda en algunas ocasiones -6,5% en 2006 según el CAD- está ligada a la compra de los productos y equipos del país donante, con lo que se desvirtúa completamente el objetivo único del desarrollo humano sostenible.

No obstante, y con el objetivo de abordar algunas de las cuestiones que acabamos de señalar, se presentó en 2005 la **Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo**. Este documento es el primer gran esfuerzo de la comunidad internacional por incidir específicamente en la calidad de la cooperación, ya que establece cinco objetivos claramente definidos. Además, para cada uno de ellos se formulan indicadores -12 en total- para el año 2010.

De esta manera, se establecen cinco principios fundamentales de actuación:

1. **Apropiación:** las diferentes iniciativas deben ser asumidas por el donante y el receptor, dentro de las estrategias marcadas por estos últimos, y en base a un consenso mínimo.
2. **Alineación:** la ayuda debe fortalecer a los agentes receptores haciendo que éstos sean los sujetos de las mismas, eliminando la duplicidad de estructuras de gestión y de intereses vinculados al donante.
3. **Armonización:** los diferentes agentes donantes deben coordinar sus acciones en pos de objetivos, enfoques y procedimientos comunes.
4. **Gestión orientada a resultados:** Es necesario establecer sistemas de seguimiento y evaluación, dentro de los planes de lucha contra la pobreza, que permitan valorar los resultados obtenidos.
5. **Mutua responsabilidad:** La cooperación es una responsabilidad que afecta tanto al donante como al receptor, y ambos deben cumplir con los compromisos establecidos.

Estos objetivos ayudarán a que la cooperación para el desarrollo mejore su eficacia, pero es necesario que, tal y como se señala desde diferentes ámbitos, se maticen algunos aspectos relacionados con la Declaración de París, así como que se sumen otros criterios también vinculados con la calidad:

- La cooperación no sólo se desarrolla desde el ámbito estatal y para el ámbito estatal, sino que existe una multiplicidad de agentes sociales y de instituciones locales que, aunque sumándose a los principios, no se ven representados en las metas y los indicadores. La razón es que sus enfoques y aliados estratégicos no son los estados, sino más bien los agentes y movimientos sociales. De esta manera, es importante que no se derive toda la cooperación hacia el ámbito estatal o hacia sus esquemas, cuando la cooperación descentralizada ejerce una importante labor de fortalecimiento de movimientos sociales y estructuras locales, además de llevar en peso de la sensibilización y educación para el desarrollo, entre otros aspectos.
- Los enfoques transversales -como la equidad de género- no aparecen en ningún momento ni en los objetivos, ni en las metas ni en los indicadores, de manera que se difuminan dentro de las estrategias de desarrollo, siendo por el contrario elementos fundamentales del mismo.

- La cooperación debe ser coherente con el resto de políticas de desarrollo, y debe a su vez centrarse exclusivamente en la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad, sin otro interés complementario.

En definitiva, toda cooperación que pretenda tener un impacto, mayor o menor, pero eficaz, debe sumarse a los principios emanados de la Declaración de París -matizados según las características de cada agente-, sumándole aquéllos aspectos -coherencia, planificación, transversalización- fundamentales para poner en marcha procesos de calidad. Y esto sin olvidar el necesario incremento exponencial en los fondos destinados a tal efecto. De la suma de ambas estrategias podrá surgir una cooperación realmente vinculada a la transformación social y al desarrollo humano sostenible.

En estos términos analizaremos en el siguiente apartado la cooperación que hasta el momento ha realizado el Gobierno Vasco. En función del diagnóstico final, se definirán los objetivos y las directrices que posibilitarán el desarrollo de una cooperación eficaz, capaz, y de calidad, coherente con los retos de la agenda de desarrollo, y siempre vinculada a sus capacidades y a las líneas maestras que han definido su idiosincrasia – lucha contra la pobreza, fortalecimiento de movimientos sociales e instituciones locales, defensa de la educación para el desarrollo y la sensibilización-.

<b>Actual agenda internacional</b>	versus	<b>Nueva agenda de desarrollo</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudadanía relativa y soberanía nacional</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudadanía universal y soberanía compartida</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entramado multilateral con base en el estado nación</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institucionalidad mundial democrática con competencias y capacidades definidas en el ámbito global</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioridad política a los principios neoliberales</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioridad política al DHS</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contenidos centrados en dimensiones específicas: ayuda, comercio, deuda</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contenidos que aborden integralmente el conjunto de dimensiones del DHS</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inestabilidad de la cooperación</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperación de calidad: coherencia, eficacia y eficiencia</li> </ul>

### 3.- Cooperación impulsada por el Gobierno Vasco: Retos para un Plan Estratégico y Director

### 3.1.- Necesidad de un Plan Estratégico y Director

La cooperación impulsada por el Gobierno Vasco ha sufrido importantes transformaciones en los últimos años, que la consolidan como una cooperación sólida en términos económicos, y que a su vez realiza una apuesta decidida por la calidad y la eficacia. Estas transformaciones se han producido, además, de una manera integral, afectando a ámbitos fundamentales de la misma -técnico, estratégico y político-.

Precisamente el eje político que ha dado sentido a este conjunto de cambios significativos –que ya se venían desarrollando con anterioridad-, fue la aprobación el 22 de febrero de 2007 de la **Ley Vasca de Cooperación**.

Dicha Ley establece, en primer lugar, una serie de principios ordenadores, objetivos y prioridades que confieren a la cooperación vasca una identidad bien definida, con un modelo centrado en la erradicación de la pobreza y las desigualdades, desde el acompañamiento a procesos de desarrollo a largo plazo.

En segundo lugar, además de definir el enfoque estratégico de nuestra cooperación, la Ley también consolida una nueva estructura institucional y social que haga posible desarrollar una política de cooperación de calidad, participativa y concertada, y que a su vez sea coherente con los objetivos marcados. Así, se insta a la creación de una Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo -con una capacidad técnica y estratégica mayor- y se crean el Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo y la Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo.

En tercer lugar, la Ley establece el compromiso por parte del Gobierno Vasco de destinar a cooperación para el desarrollo el 0,7% de su presupuesto, con lo que se están produciendo y se producirán notables incrementos en los montos destinados a tal efecto.

En último lugar, y tomando como base este modelo de cooperación y la estructura institucional generada, la Ley señala que el desarrollo de los contenidos de la misma, es decir, la definición de *“objetivos, instrumentos y propuestas operativas”*, se haga de manera planificada a través del *Plan Director Cuatrienal*, tal y como se recoge en el artículo 17. Además, se indica que este documento de planificación establecerá *“no sólo las prioridades geográficas y sectoriales de la política de cooperación y las necesidades presupuestarias de la acción pública en este ámbito, sino también las iniciativas en otras cuestiones que posibiliten el mejor cumplimiento de los objetivos de la ley”*.

Precisamente el presente Plan Estratégico y Director 2008-2011 pretende responder al mandado establecido por la Ley Vasca de Cooperación. Si bien los principios y objetivos generales ya están definidos por dicha Ley –además de aquéllos emanados del artículo 2 de la Ley 14/2007, de 28 de diciembre, de Carta de Justicia y Solidaridad con los Países Empobrecidos-, es necesario que la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco se implique en un proceso de definición de estrategias que abarquen no sólo a los diferentes ámbitos de actuación -cooperación, educación para el desarrollo, acción humanitaria-, sino que también integre en sus directrices el fortalecimiento de los agentes fundamentales, así como la concreción de la coherencia entre objetivos estratégicos y recursos e instrumentos técnicos.

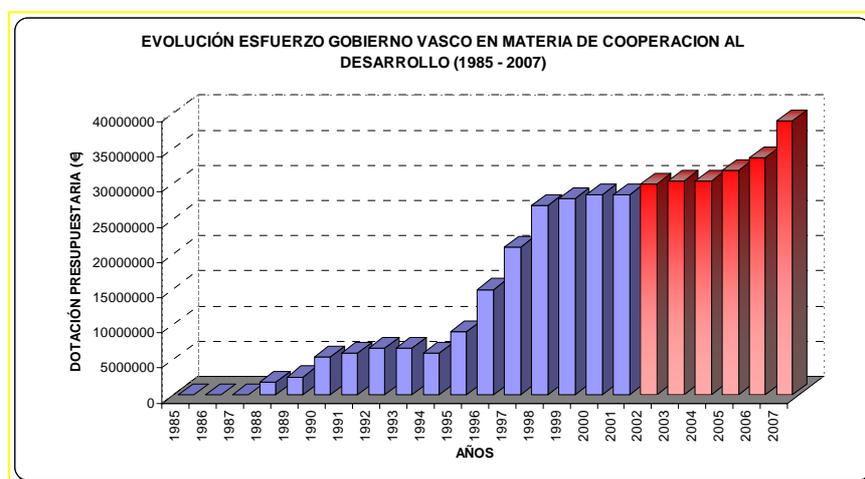
Por lo tanto, este Plan surge de la necesidad constatada de mejorar la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco –en términos cuantitativos y cualitativos- de manera que:

1. Sea capaz de avanzar en los retos planteados en la Ley Vasca de Cooperación, fortaleciendo el enfoque estratégico establecido, y generando el entramado institucional necesario para desarrollar una política de calidad.
2. Se vincule de manera estratégica -desde sus capacidades- con los retos de la nueva agenda de desarrollo humano sostenible.

De esta manera, en el siguiente apartado haremos un análisis de la situación actual de la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco. En base a este diagnóstico, y en función de las causas que han generado la necesidad de un Plan, definamos los objetivos y directrices del mismo.

### 3.2.- Diagnóstico de la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco

En primer lugar, centrándonos en los **volúmenes presupuestarios**, el Gobierno Vasco es hoy un agente fundamental para la cooperación vasca. Efectivamente, no es la única administración vasca que coopera -también son muy importantes la labor en este campo de las Diputaciones Forales, los Ayuntamientos y Euskal Fundoa-, pero sí es la entidad más representativa en lo referido a los montos manejados -en torno al 55-60% de los fondos totales-.



Como podemos ver en la gráfica, la política de cooperación impulsada por el Gobierno Vasco ha ido incrementando notablemente los fondos destinados a cooperación, hasta alcanzar un volumen significativo que garantiza la capacidad de impacto y el desarrollo sólido de sus diferentes ámbitos e instrumentos.

No obstante, y habida cuenta del importante crecimiento que han registrado los Presupuestos Generales de la CAPV en estos años, esta evolución no ha sido lo suficientemente progresiva como para alcanzar el compromiso establecido en el 0,7% del presupuesto total. Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que hasta el año 2003

las Diputaciones Forales aportaban anualmente recursos económicos al FOCAD, y que a partir de dicho año estas aportaciones son directamente ejecutadas por los gobiernos forales.

	Presupuesto total	Presupuesto Cooperación	Crecimiento Anual	% sobre p. total
2002	5.939.193.000,00	30.366.740,00		0,51%
2003	6.185.000.000,00	30.807.225,00	1,45%	0,50%
2004	6.661.621.000,00	31.315.534,00	1,65%	0,47%
2005	7.117.102.000,00	32.216.956,00	2,88%	0,45%
2006	7.623.134.200,00	34.039.553,00	5,66%	0,45%
2007	8.740.181.000,00	39.000.000,00	14,57%	0,45%
2008	9.939.662.000,00	45.000.000,00	15,38%	0,45%

Por lo tanto, y a pesar de los incrementos absolutos que han caracterizado los últimos años, todavía es necesario un esfuerzo sólido para alcanzar en el 2012 el objetivo marcado por la Ley de Cooperación. Así, ésta será una de las directrices del presente Plan: aumentar los fondos totales y en términos porcentuales. A su vez, también será fundamental preparar estratégica, institucional y técnicamente a la cooperación vasca para este momento fundamental.

En segundo lugar, y pasando del ámbito presupuestario al **estratégico**, es necesario señalar que también en este ámbito se han producido avances significativos:

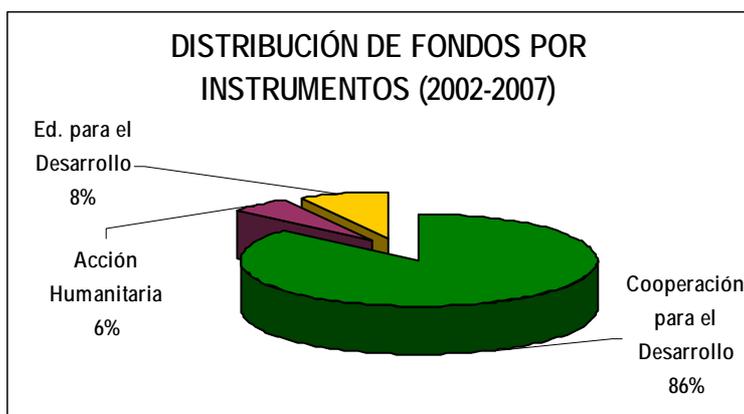
- Se ha consolidado una visión estratégica de los conceptos fundamentales - ciudadanía universal, desarrollo humano sostenible, pobreza estructural, cooperación transformadora- así como las dimensiones que los aprehenden - sectoriales y transversales-.
- Se han puesto en marcha nuevas herramientas de planificación y concertación, como las Estrategias-País.
- Se ha avanzado en la conectividad de la acción humanitaria con la cooperación.
- Se ha generado un proceso conjunto de definición de los objetivos y ejes básicos de la educación para el desarrollo.

Es necesario consolidar y ahondar en estos avances, definiendo un marco estratégico claro y coherente, que se vincule con los retos de la agenda de desarrollo -desde el análisis de las propias capacidades-, y que asuma los compromisos internacionales en materia de desarrollo.

En tercer lugar, en lo referente a los **ámbitos de actuación**, tres son sobre los cuales el Gobierno Vasco ha trabajado de manera sistemática: cooperación para el desarrollo, acción humanitaria, educación para el desarrollo. Son elementos complementarios y necesarios dentro de la estrategia de erradicación de la pobreza estructural, de la que el Norte es corresponsable con el Sur.

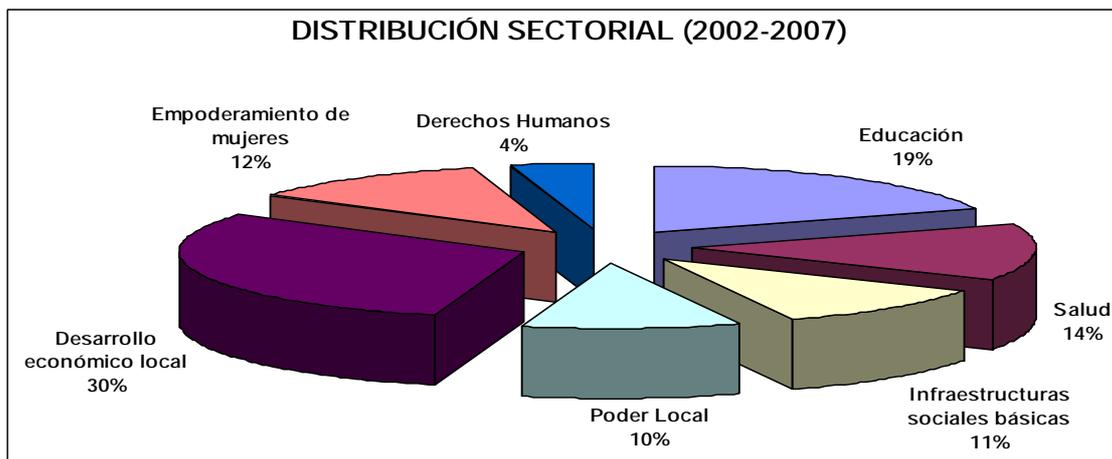
Así, la cooperación para el desarrollo precisa de bases sólidas y estructuras mínimas de actuación, que en muchas ocasiones sólo las iniciativas de acción humanitaria pueden

consolidar. Por otro lado, la sensibilización y concienciación de la población del Norte es condición necesaria para las transformaciones globales pertinentes en nuestro modelo de desarrollo, causa fundamental de la pobreza y el subdesarrollo.



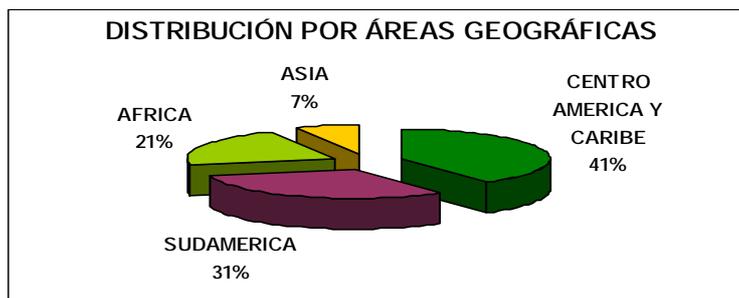
En este sentido, es necesario avanzar en la complementación de estos tres ámbitos, definiendo un marco de estabilidad presupuestaria para las tres líneas, así como incidiendo en la coherencia estratégica entre ellas y en la propia coherencia de cada ámbito con los instrumentos con los que cuenta para desarrollar sus procesos e iniciativas.

En cuarto lugar, haciendo referencia de la **distribución sectorial** de los fondos concedidos, se constata que existe una vinculación natural con el desarrollo humano sostenible. Así, las líneas fundamentales han sido las necesidades sociales básicas y el desarrollo económico local, sin olvidar dimensiones significativas como el empoderamiento de mujeres, el poder local y los derechos humanos o la identidad cultural.



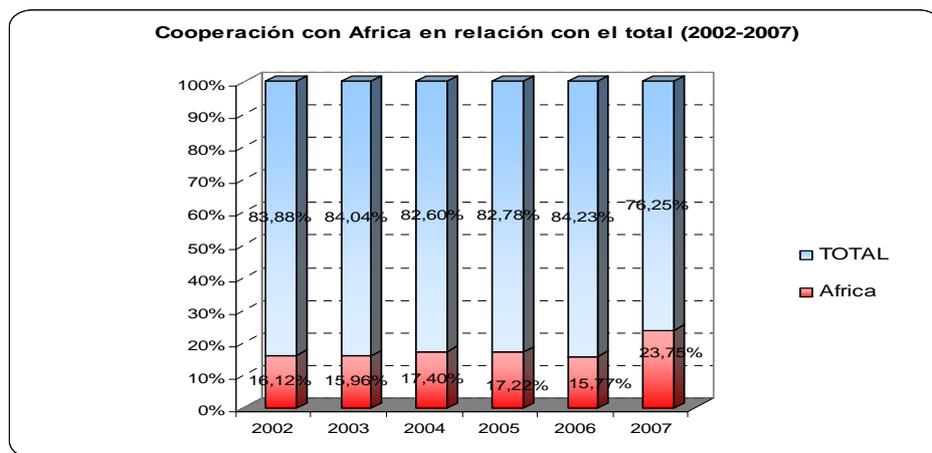
Es necesario que el presente Plan consolide este patrón natural de la cooperación vasca, afianzando la importancia de líneas estratégicas –empoderamiento de mujeres, economía popular, poder local- pero dentro de un marco que aprehende todas y cada una de las dimensiones que conforman los conceptos de desarrollo humano sostenible y de pobreza estructural.

Finalmente, y en quinto lugar, analizaremos la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco en función de su **distribución geográfica**.



Históricamente la cooperación vasca ha tejido vínculos y alianzas estratégicas con los pueblos americanos, prioritariamente los de América Central y Caribe. No obstante, y dada la situación de pobreza, desigualdad, extrema vulnerabilidad y exclusión en la que viven los hombres y mujeres africanas, ésta tendencia americana se ha complementado con un esfuerzo creciente de fortalecer los lazos con África.

De esta manera, el presente Plan deberá fortalecer esta doble tendencia, consolidando su apoyo a Centroamérica y Caribe –a pesar de la salida de gran parte de la cooperación-, fortaleciendo su vínculo con América del Sur, así como incrementando su relación con África, no sólo en términos económicos sino también mejorando la calidad de su cooperación y de su desarrollo.



### 3.3.- Esquema del Plan Estratégico y Director 2008-2011

El diagnóstico del apartado anterior es la base sobre la que definir los retos que tiene por delante la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco. Aquellas debilidades que se han detectado, se convertirán en este Plan en objetivos y directrices específicas:

- Aumentar los fondos destinados a cooperación, así como el porcentaje respecto al presupuesto total, avanzando hacia el compromiso establecido en la Ley Vasca de Cooperación de alcanzar el 0,7% del presupuesto en 2012.
- Definir un marco teórico de Cooperación, Educación para el desarrollo, y Acción humanitaria que:

- Se vincule, dentro de sus capacidades, a los retos planteados por el desarrollo humano sostenible y la creación de una nueva agenda del desarrollo: prioridad sobre lo local, pero sin olvidar las estrategias y líneas de fortalecimiento de un nuevo multilateralismo activo.
  - Guarde coherencia entre los tres ámbitos –cooperación, educación para el desarrollo, acción humanitaria-.
  - Guarde coherencia entre los objetivos –por un lado-, y las estrategias, instrumentos y recursos con los que se cuenta –por el otro-.
  - Consolide los esfuerzos en áreas sectoriales estratégicas –p.e. empoderamiento de mujeres- y refuerce la importancia de las líneas transversales.
- Definir un marco geográfico que combine el apoyo a los pueblos americanos y africanos, pero que a su vez permita generalizar nuevos enfoques de actuación concertada y planificada entre los agentes del Sur y del Norte.
  - Definir el marco institucional establecido en la Ley Vasca de Cooperación, y fortalecer las capacidades de los agentes prioritarios.
  - Definir un marco de instrumentos que sea coherente con el marco teórico de referencia que se haya formulado previamente.

Por lo tanto, en este apartado concluye la parte introductoria del Plan, el **Módulo I**. En la misma hemos analizado:

- La situación de desarrollo humano sostenible en el mundo.
- Los retos de una agenda de desarrollo comprometida con el DHS.
- La realidad de la cooperación, internacional y vasca.
- Las variables que hacen necesario un Plan Estratégico y Director para la cooperación vasca.

A partir del Módulo siguiente, comenzará la *parte operativa* del Plan, en la que se definen los objetivos, estrategias y prioridades del mismo. Así, este **Módulo II** tiene la siguiente distribución:

- Un **Objetivo General**, que es la meta a la que deberán tender todas las iniciativas que se pongan en marcha. Es por lo tanto la señal de identidad del Plan, la que define los principios, enfoques y prioridades.
- 7 **Directrices** –que son los objetivos específicos del Plan-, que definen compromisos, prioridades y procesos que no sólo se refieren a los tres ámbitos de actuación –cooperación, educación para el desarrollo, acción humanitaria-, sino que también a elementos estratégicos como el fortalecimiento institucional de los agentes prioritarios.

Finalmente, el **Módulo III** establece un **sistema de seguimiento y evaluación**, que permitirá valorar los avances producidos, así como generar procesos de

aprendizaje continuo. De esta manera, se ha establecido una matriz con indicadores para el Objetivo General, así como para cada una de las directrices y sub-directrices establecidas.



## II. PLAN ESTRATÉGICO Y DIRECTOR

### Objetivo General del Plan

El Objetivo General que el Plan Estratégico y Director ha establecido para el período 2008-2011 es:

**Consolidar una política de cooperación para el desarrollo con identidad transformadora, de calidad, coordinada y coherente, centrada en la erradicación de la pobreza estructural**

Este objetivo establece la meta a la que deben aspirar todas las iniciativas, estrategias y procesos que se pongan en marcha en el marco de la cooperación -entendida ésta en un sentido amplio- impulsada por el Gobierno Vasco. Por su propia definición, no sólo se refiere por tanto a la consecución de unos fines determinados, sino también a un enfoque específico de alcanzarlos.

De esta manera, el objetivo general del presente Plan tiene vigencia no sólo para las actuaciones en los diferentes ámbitos de su competencia -cooperación para el desarrollo, educación para el desarrollo, acción humanitaria-, sino también para las directrices vinculadas al fortalecimiento institucional de los agentes prioritarios del Sur y del Norte, a la generación y consolidación de las estructuras de coordinación y planificación, así como a la definición del sistema de seguimiento y evaluación.

Tal y como se explicita en la formulación de este objetivo, existen dos conceptos fundamentales -*pobreza estructural, identidad transformadora*- que dan sentido al conjunto del Plan y delimitan el marco de actuación general. Además, de éstos se derivan características fundamentales para la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco -calidad, coordinación, coherencia-.

#### A.- Pobreza Estructural

La pobreza estructural es el eje estratégico sobre el que pivota el Plan. Definimos la *pobreza estructural* como la ausencia de las capacidades, libertades y oportunidades necesarias para una vida digna, impidiendo que las personas -y los pueblos- puedan ser los sujetos de sus propias decisiones.

Aunque será en el desarrollo de la Directriz I: *Definir un marco teórico de referencia para la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco*, donde se analice en profundidad este concepto, es necesario avanzar algunas características de la *pobreza estructural* que nos permitan entender la elección del Plan por este ámbito específico.

En primer lugar, la pobreza se aborda desde un enfoque multidimensional, no sólo vinculado a aspectos económicos o sociales, sino que también incorpora -al analizar aquello que impide una vida digna-, aspectos políticos, culturales, ecológicos y de género.

Por lo tanto, no se puede estudiar como un fenómeno estático y *ad hoc*, sino que hunde sus raíces en causas estructurales e históricas, imbricándose de manera directa y dinámica con el desarrollo humano y con el contexto actual de globalización neoliberal. Esta sería su segunda característica.

En tercer lugar, para la erradicación de la pobreza estructural es necesario incidir en las causas que provocan vulnerabilidad y desigualdad. En este sentido, transformar estas estructuras precisa de procesos de acompañamiento y empoderamiento de los sujetos de cambio. El enfoque, por tanto, se sitúa en el *empoderamiento* más que en el alivio o la satisfacción de necesidades.

Finalmente, la pobreza debe ser analizada desde la diferencia de los sujetos en esta situación, analizando las causas concretas que impiden su desarrollo y estableciendo estrategias específicas que las aborden. Es especialmente significativo este enfoque para avanzar en la igualdad entre mujeres y hombres, donde recetas supuestamente igualitarias no hacen más que profundizar inequidades.

Por lo tanto, el Plan se centra en la pobreza estructural como fenómeno complejo y sistémico, directamente relacionado con el desarrollo humano. Así, actuar sobre la pobreza estructural conlleva un claro componente transformador, con lo que no se puede reducir la pobreza a un problema aislado y parcial.

Por todo lo planteado anteriormente, este Plan establece la pobreza como ámbito de transformación. Pero además, el Plan se compromete con la erradicación de ésta -y la define como eje estratégico- partiendo de la siguiente premisa: una cooperación basada en la ciudadanía universal debe hacer una apuesta decidida por los sectores más vulnerables de la población. Pero no desde un enfoque asistencial, sino desde la creencia en éstos como sujetos de su desarrollo, titulares de derechos, y generadores de estrategias y procesos que inciden en el ámbito local, estatal e internacional. Las personas en esta situación sufren de manera sistemática la conculcación de sus derechos individuales y colectivos, imposibilitando de manera más evidente el desarrollo de sus capacidades, libertades y oportunidades. Por ello, la cooperación debe servir para que éstas reclamen y alcancen un papel protagónico en el panorama mundial.

## B- Cooperación Transformadora

La identidad transformadora de una política de cooperación reside en la voluntad y en la capacidad para incidir sobre las causas estructurales -económicas, políticas, sociales, ambientales, de género- que impiden el desarrollo humano de las mujeres, hombres y pueblos en situación de pobreza, trazando estrategias coherentes y eficaces para el logro de los objetivos marcados.

Abordar estos fenómenos complejos -necesarios para actuar sobre las causas, y no sólo sobre las consecuencias-, precisa de políticas, estructuras, procesos e iniciativas sólidas, con los cuales una cooperación transformadora debe estar comprometida. Para ello, es estrictamente necesario definir un marco teórico claro, que permita planificar estrategias que incidan de la manera más profunda en las metas establecidas.

En este sentido, el presente Plan tiene como base de su marco de referencia de actuación frente a la pobreza estructural, el concepto de **ciudadanía universal**: ningún ser humano ni pueblo puede ser excluido del disfrute de todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, independientemente de factores étnicos, religiosos, sociales, o vinculados a su procedencia. Por lo tanto, esta consideración de todas las personas como ciudadanas -frente a una interpretación restrictiva de la ciudadanía sólo para sectores determinados de la población de un territorio delimitado-, tiene consecuencias importantes para el desarrollo y la cooperación:

1. La ciudadanía universal implica que *todas* los agentes e instituciones son responsables del desarrollo y el bienestar de *todas y cada una* de las mujeres, hombres y pueblos del planeta. Por lo tanto, hay una *corresponsabilidad global* en la situación de pobreza, vulnerabilidad y desigualdad, que debe materializarse en una nueva agenda de desarrollo, como ya hemos señalado. Ésta, además, debe nacer desde una institucionalidad política mundial soberana, democrática y con capacidad de actuación.
2. Las ciudadanas y ciudadanos son titulares de derechos y no personas beneficiarias, con lo que la cooperación y el resto de políticas de desarrollo suponen actos de justicia y no de ayuda. Desde este **enfoque de derechos**, es necesario acompañar los procesos de la ciudadanía -especialmente de la población más vulnerable- e incidir como fin último en la vigencia, exigencia y promoción del marco internacional de derechos humanos.

Por ambos motivos, el Plan se centra precisamente en acompañar los procesos de desarrollo humano de la población en situación de pobreza, como fenómeno dinámico y sistémico, y desde el apoyo a los sujetos más excluidos. En este punto, la pregunta que el Plan debe responder es: ¿Cómo es posible trazar una política de lucha para la erradicación de la pobreza estructural, coherente con la identidad transformadora, la ciudadanía universal y el enfoque de derechos, desde una cooperación descentralizada como la del Gobierno Vasco?

En primer lugar, resulta conveniente aclarar que la definición de la política de cooperación impulsada por el presente Plan, se hace desde la asunción de sus propias capacidades -financieras, políticas, organizativas, técnicas y humanas-. De esta manera, teniendo en cuenta estas capacidades, y con las metas últimas siempre presentes, se plantearán los objetivos y las estrategias que mayor profundidad de impacto tengan en las transformaciones necesarias.

En segundo lugar, partimos de la premisa de que la cooperación internacional es sólo un instrumento más dentro de las diferentes políticas de desarrollo, y que además no tiene a día de hoy un peso específico en términos económicos ni políticos. En este sentido, tendrían mucho mayor impacto sobre el desarrollo humano iniciativas que pudieran incidir directamente sobre el modelo de desarrollo vigente: sistemas democráticos de gobierno mundial; la actuación sobre los bienes públicos globales;

políticas económicas respetuosas de las culturas, del medio ambiente, de los contextos históricos y de las coyunturas; la exigibilidad internacional del marco completo de derechos humanos; el reconocimiento del trabajo doméstico y de cuidado dentro del PIB, o el establecimiento de condiciones laborales óptimas para el conjunto de trabajadores y trabajadoras.

Dicho esto, si bien la cooperación internacional -o la cooperación descentralizada vasca, que en este caso nos ocupa- no puede tomar este tipo de decisiones fundamentales, sí que puede incidir limitada pero estratégicamente en estas transformaciones estructurales necesarias. Además, no sólo puede participar en dichos cambios, sino que puede favorecer que éstos sean liderados y protagonizados por los sectores populares y las instituciones democráticas, desde postulados de equidad y justicia.

Así, el Plan, dando respuesta a la pregunta planteada anteriormente, formula tres estrategias a través de las cuales se puede desarrollar una política transformadora y coherente con la erradicación de la pobreza estructural. Estas estrategias, complementarias y necesarias entre sí, son:

- Acompañar el proceso de generación y consolidación de los **sujetos de transformación** -políticos, sociales, económicos y culturales-, para la erradicación de la pobreza estructural.
- Acompañar la planificación y puesta en marcha de **alternativas de desarrollo, equitativas, profundas y de calidad**, de dichos sujetos de transformación.
- Acompañar la construcción de un **nuevo internacionalismo** y un **nuevo multilateralismo activo**, a través de la participación y consolidación de redes, la incidencia política y la educación para el desarrollo.

La primera estrategia hace referencia a lo ya señalado sobre cuál es el objetivo último de la cooperación transformadora: empoderar, generar y consolidar sujetos protagonistas de su propio desarrollo. La cooperación no puede pretender solucionar, por sí sola, la grave situación de empobrecimiento actual, sino que son necesarias iniciativas y políticas de otro calado. Si entendemos a la cooperación como una política aislada, que únicamente pretende satisfacer una serie de necesidades, ésta pierde completamente su carácter transformador.

Por el contrario, la cooperación transformadora asume sus limitaciones en este sentido, y parte de una premisa fundamental: únicamente una población mundial empoderada, consciente de sus derechos, con conocimiento de las causas que provocan la pobreza y las desigualdades, en definitiva, una población sujeto de su propio desarrollo, podrá enfrentar los retos presentes y futuros. En este sentido, la cooperación sí que puede tener su incidencia: acompañando a estos sujetos en sus procesos de empoderamiento, generando conciencia crítica y rompiendo el círculo vicioso de pobreza – exclusión – conculcación de derechos – no participación – pobreza. La cooperación basada en el enfoque de derechos puede, de esta manera, incidir en la condición necesaria para las transformaciones estructurales: sujetos democráticos, coordinados, capaces y conscientes.

Este **enfoque de empoderamiento** implica que, aunque se atiendan objetivos sectoriales específicos de la población en situación de pobreza, las metas últimas siempre estarán definidas en el largo plazo, y se medirán no por la satisfacción de ciertas necesidades, sino en función de aspectos más coherentes con el fin de generar una población mundial empoderada: el fortalecimiento de los sujetos de desarrollo; el grado de vigencia y e incidencia sobre los derechos humanos; la capacidad para poner en marcha modelos de desarrollo basados en los valores de equidad, justicia y sostenibilidad; la generación de estructuras y redes de coordinación local, estatal e internacional de los sectores populares; la organización y la participación activa de éstos; la igualdad de resultados en la situación y la posición de mujeres y hombres.

Precisamente en este punto se enlazan la primera y la segunda estrategia definida: estos objetivos últimos –vinculados al fortalecimiento de los sujetos de transformación– sólo se pueden abordar desde procesos de empoderamiento complejos, a través de la construcción de alternativas de desarrollo equitativas, profundas y de calidad.

En este punto, -y ya refiriéndonos específicamente a la segunda estrategia- es importante señalar que resulta complicado que estas transformaciones se construyan desde lo abstracto, desde la teoría, o que se den en el corto plazo. Por el contrario, deben nacer desde *lo concreto*, para crecer y consolidarse en el largo plazo. Así, la cooperación tiene la oportunidad de trazar estrategias desde *lo sentido como prioritario* -salud, desarrollo económico, educación, agua, cultura, etc.-, y desde el ámbito de *lo cercano* –el territorio, lo local-, que incidan en los aspectos de empoderamiento antes señalados. La cooperación transformadora sigue, de esta manera, un proceso que va desde lo concreto a lo más general, así como desde lo local hacia lo estatal y global. Y se vincula así con la visión sistémica de la pobreza estructural.

Esta idea tiene importantes implicaciones para la cooperación: los objetivos son de empoderamiento, no únicamente de satisfacción de necesidades; las planificaciones son a largo plazo, y los diferentes instrumentos se insertan en las mismas; partir *desde abajo, desde lo local*, es una oportunidad, a la vez que la vía más sólida y democrática de cimentar los cambios, aunque las metas últimas sean de transformación estructural global; los procesos son complejos y progresivos, para lo cual se debe actuar de acuerdo a estándares de calidad.

Por ejemplo, una estrategia de establecimiento de un sistema de gestión comunitaria de agua en un territorio determinado, no sólo puede solucionar la necesidad existente de un servicio social básico, sino que también: debe incidir en que el agua es un derecho humano, y explicar quiénes son los responsables de su incumplimiento, en el ámbito local, estatal y mundial; debe generar estructuras de participación y organización que fortalezcan a los sujetos de desarrollo; debe analizar por qué las mujeres no participan, y establecer las estrategias y las estructuras específicas que posibiliten su participación activa; debe estudiar la desigual distribución del tiempo y el trabajo entre mujeres y hombres en lo que respecta al agua como parte del trabajo reproductivo, o las diferencias en salubridad, para lo cual establecer objetivos específicos; debe planificar un modelo de gestión que sea sostenible, eficiente, eficaz, justo y solidario para el conjunto del territorio; y debe avanzar hacia nuevos sectores de actuación –salud, desarrollo económico, participación, cultura- en una estrategia más amplia e integral de empoderamiento.

De esta manera no sólo conseguiremos que una serie de sujetos de transformación lo sean de su propio desarrollo, conscientes de sus derechos, y que conozcan dónde están las limitaciones y estructuras que no les permiten avanzar. Además, lo hacemos desde sus vivencias más próximas, *desde abajo*, y por lo tanto con bases sólidas y firmes. Y como la construcción de estos procesos se hace desde alternativas de desarrollo basadas en otros principios –equidad, justicia, solidaridad, sostenibilidad, calidad-, tiene un *efecto multiplicador*, ya que no sólo impacta sobre ellos mismos, sino que visibiliza ante el resto de la población que otro desarrollo sí es posible y es real, y se va construyendo progresivamente. Así por ejemplo, territorios específicos, con municipalidades comprometidas con el desarrollo a través de planificaciones estratégicas, donde existen estructuras de participación en las que la comunidad y las organizaciones se sienten sujetos en primera persona, y donde poner en marcha procesos sectoriales concertados, tienen un impacto demostrativo muy importante.

Por último, la tercera estrategia emanada del Objetivo General del presente Plan tiene como meta específica colaborar en la construcción de un nuevo orden internacional. Si bien las dos primeras estrategias se han centrado más en acompañar desde lo local, aunque siempre con el objetivo de avanzar hacia lo global, esta tercera pretende apoyar la consolidación de las redes y las estructuras que posibiliten un impacto directo sobre los problemas sistémicos mundiales. Para ello, se establecen varias líneas de actuación:

- Favorecer la formulación de una ***nueva agenda de desarrollo y una nueva institucionalidad democrática mundial***, a través de la incidencia y del apoyo a los esfuerzos multilaterales más integradores.
- Fortalecer la capacidad de ***coordinación e incidencia de los movimientos populares internacionales***.
- ***Educar a la población vasca sobre la situación y los retos de desarrollo humano***, favoreciendo su implicación y participación activa en las estrategias de transformación.

# Identidad transformadora



En definitiva, el Plan defiende una serie de estrategias que, en la medida de las capacidades de la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco, le dotan de coherencia con el objetivo de luchar por la erradicación de la pobreza estructural, desde un enfoque transformador: generar sujetos activos y empoderados como condición para el cambio; puesta en marcha de alternativas de desarrollo que avanzan desde lo local hacia lo global, en base a principios de justicia y equidad; y actuar por la construcción de un nuevo multilateralismo activo.

Para avanzar en la consecución del Objetivo General y de las tres estrategias que lo conforman, se han diseñado un conjunto de 7 directrices, que son los objetivos específicos del Plan. Estas directrices aprehenden los diferentes ámbitos de actuación - cooperación para el desarrollo, educación para el desarrollo, acción humanitaria-, para los cuales se establece un marco teórico coherente y complementario. Pero además, se incide específicamente sobre aspectos tan importantes para el desarrollo cualitativo y cuantitativo de las diferentes iniciativas, como el fortalecimiento de los agentes que las llevan a cabo, los instrumentos donde se insertan las estrategias, el marco geográfico de definición del Plan, o los fondos presupuestarios destinados a cooperación en los 4 próximos años.

## Directriz I: Definir un marco teórico de referencia para la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco

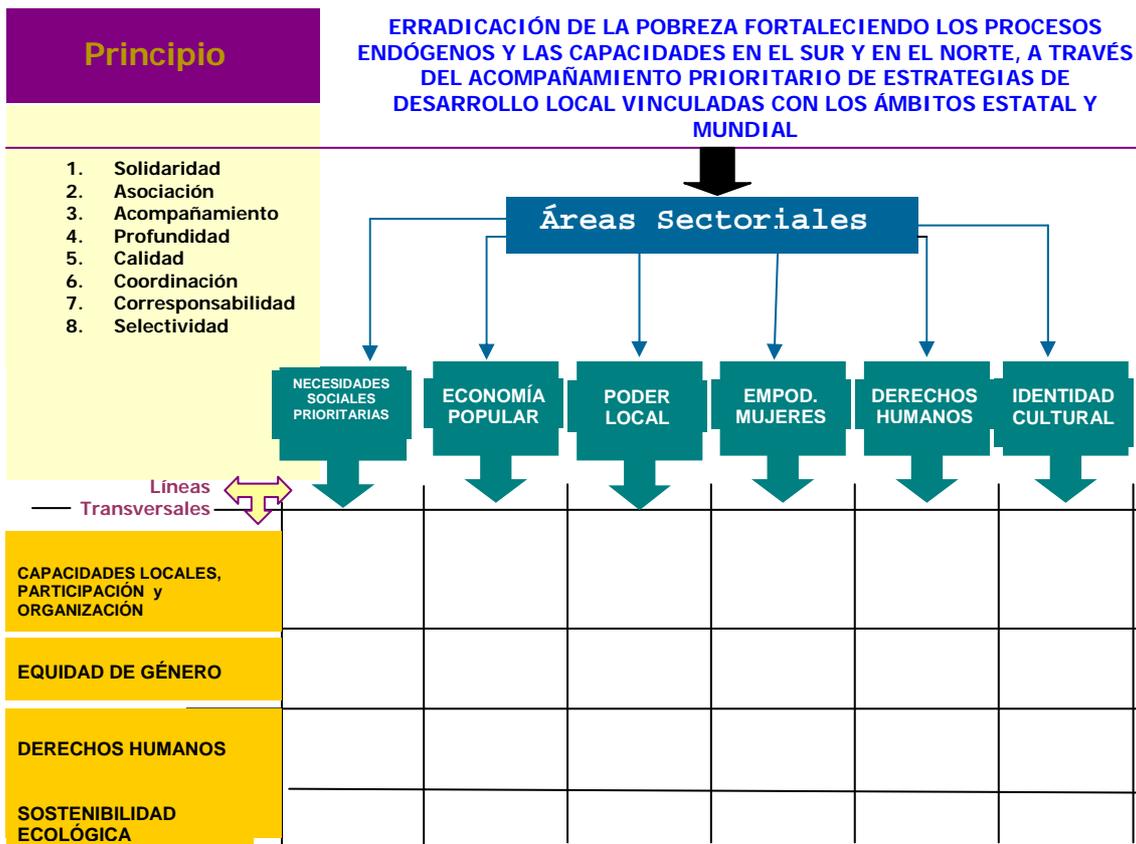
Las diferentes iniciativas de cooperación apoyadas por el Gobierno Vasco precisan de un marco teórico de referencia, que dote de coherencia al conjunto de estrategias, acciones e instrumentos enmarcados en el presente Plan.

Pero además, este ejercicio de reflexión y clarificación conceptual es preceptivo para una cooperación que se pretende estructural y eficaz. Para ello, el marco teórico de referencia se debe adecuar a:

- Los desafíos derivados del contexto internacional actual, caracterizado por la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad de la mayor parte de la población mundial.
- Los retos asumidos en la definición de una nueva agenda de desarrollo, centrados en la voluntad política inequívoca de situar al desarrollo humano como primer objetivo de la agenda política internacional, y en la creación de estructuras democráticas globales con capacidad de actuación y decisión sobre el desarrollo.
- Las nuevas tendencias en la ayuda para el desarrollo en lo referente a eficacia y calidad.
- El Objetivo del presente Plan, que establece un modelo específico de cooperación – transformador, de calidad, coordinado y coherente – con base en una triple estrategia de lucha contra la pobreza estructural: fortalecer los sujetos de cambio; acompañar sus procesos alternativos de desarrollo humano desde lo local; avanzar hacia un nuevo multilateralismo activo y democrático.
- Los objetivos y prioridades de las poblaciones excluidas y empobrecidas, así como a las estrategias y procesos que ponen en marcha los movimientos sociales en los que éstas se organizan.
- Las capacidades de la cooperación vasca, no sólo en términos económicos o de capacidad de incidencia e interlocución, sino también en lo referente a aquellas áreas donde más puede aportar desde la experiencia y el conocimiento acumulado.

En la presente Directriz estableceremos por lo tanto el marco teórico de referencia del Plan, conformado por 8 Principios Ordenadores, 1 Objetivo de la Cooperación, 4 Líneas Transversales y 6 Áreas Sectoriales.

Este marco sólo puede entenderse desde la complementariedad e indivisibilidad de todos sus componentes, ya que únicamente el conjunto íntegro da forma al modelo de cooperación que el Gobierno Vasco impulsa.



## 1.1- PRINCIPIOS ORDENADORES DEL PLAN

Los principios ordenadores se definen como criterios de valor que sirven para establecer políticas, regir la toma de decisiones, seleccionar instrumentos y concretar actuaciones. Delimitan el marco de actuación en el que se desarrolla el modelo de cooperación que el Plan pretende impulsar.

### 1.1.1- Principio de Solidaridad Desinteresada

El principio de solidaridad hace referencia a que el único fin al que tenderán el conjunto de iniciativas y procesos de cooperación que se pongan en marcha en el marco de este Plan, será el de coadyuvar a la transformación de las estructuras que provocan y mantienen el fenómeno de la pobreza.

Toda otra meta o interés que se pudiera perseguir, no tiene cabida ni en esta Planificación ni en el conjunto de la cooperación vasca, ya que ésta se entiende como “un compromiso de colaboración que no espera retornos en forma de beneficios financieros o comerciales, tomas de posición de carácter empresarial o proselitismo ideológico o religioso, ni la consecución de redes clientelares del tipo que fueren” (Art. 3.1 de la Ley 1/2007).

### 1.1.2.- Principio de Apropiación

El principio de apropiación establece la necesidad de que los objetivos y enfoques de las diferentes iniciativas de cooperación sean *apropiados* por el conjunto de agentes que participan en las mismas.

Nos conduce por tanto a garantizar la participación activa de las poblaciones empobrecidas del Sur en la definición de sus metas y prioridades. A su vez, obliga a explicitar de manera transparente el papel de cada agente – Población Sujeto- Entidad Local- Entidad Vasca- Gobierno Vasco-, y a establecer los mecanismos y los espacios de encuentro para que las diferentes necesidades y métodos de actuación dialoguen por un interés común.

### 1.1.3.- Principio de Acompañamiento

El principio de acompañamiento define un enfoque de la cooperación que pretende consolidar y cimentar los propios procesos de desarrollo establecidos por las poblaciones empobrecidas del Sur.

Por lo tanto, expresa un “talante exento de cualquier pretensión de imposición de modelos culturales, económicos e ideológicos” (Art. 3.3 de la Ley 1/2007). Se basa en el respeto de “la cultura, idiosincrasia y estructuras de organización social y administrativa, así como también los procesos de decisión de las comunidades locales, minorías y pueblos, siempre que no atenten contra los derechos humanos, el medio ambiente y los compromisos adquiridos en los compromisos internacionales” (Art. 3.2 de la Ley 1/2007)

En este sentido, la cooperación no crea, no dirige ni sustituye procesos. Al contrario, se convierte, por un lado, en un complemento en los ámbitos estratégicos, técnicos, administrativos o financieros; y por otro, en un espacio de encuentro e intercambio que posibilita la creación o consolidación de redes y alianzas estratégicas locales, nacionales o internacionales.

Ello no es óbice para que pudiera existir cierta *tensión dialéctica* entre las partes en lo referente a las estrategias para alcanzar las metas establecidas, pero siempre dentro de marco del respeto mutuo y desde las alianzas generadas.

### 1.1.4.- Principio de Profundidad

El principio de profundidad garantiza que el modelo de cooperación impulsado perseguirá decididamente un impacto medido en la generación de cambios sólidos y en la transformación de estructuras y valores, tanto en el Sur como en el Norte, y no únicamente en la satisfacción de necesidades o en mejoras coyunturales.

Los retos de transformación económica, política, social y cultural requieren de una cooperación de carácter procesual, compleja y progresiva. Ésta debe fortalecer estos procesos de cambio en el largo plazo – frente a las iniciativas esporádicas o no

estratégicas-, ser integrales en su análisis y acompañar la consolidación de experiencias y alternativas sólidas, equitativas y exitosas en la lucha contra la pobreza.

En este sentido, la Ley de Cooperación establece que “toda iniciativa de cooperación para el desarrollo debe garantizar, en la medida de lo posible, la consolidación futura de los logros pretendidos en sus objetivos de desarrollo” (Art. 3.10).

#### **1.1.5.- Principio de Calidad**

El principio de calidad hace referencia a la eficacia y a la eficiencia necesaria para el conjunto de la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco.

Respecto a la eficacia, una cooperación basada en la *profundidad de impacto* precisa de estrategias bien definidas en cuanto a objetivos, indicadores, sistemas de investigación, identificación, seguimiento y evaluación. A su vez, se deben aportar el conjunto de capacidades técnicas, administrativas, financieras y estratégicas necesarias para consolidar procesos complejos de lucha contra la pobreza.

Además de la calidad en el impacto, se deberá fortalecer la calidad en las organizaciones e instituciones que participan en las diferentes iniciativas, como garantía de sostenibilidad de las mismas.

Respecto a la eficiencia, “los agentes y los instrumentos de la cooperación al desarrollo garantizarán una gestión eficiente en la disposición y aplicación de los recursos destinados a este fin” (Art. 3.12 de la Ley 1/2007), desde un enfoque de transparencia.

#### **1.1.6.- Principio de Coordinación**

Este principio se define como la ampliación del impacto -o mejora de su calidad- 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.

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 hunden a un porcentaje elevado 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 e iniciativas conjuntas en espacios que trasciendan al de cada agente.

### 1.1.7.- Principio de Corresponsabilidad

El principio de corresponsabilidad establece que el desarrollo humano sostenible es un objetivo compartido por el Norte y por el Sur, con base en la ciudadanía universal de todas y cada una de las mujeres y hombres que habitan el planeta.

El desarrollo no es por tanto sólo un asunto 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 exportado y siguen implementando en el 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.

### 1.1.8.- Principio de Selectividad

El principio de selectividad hace referencia a la necesidad de elegir prioridades y estrategias específicas ante unas capacidades limitadas.

El Plan establece un modelo específico de cooperación -transformador, de calidad, coordinado y coherente- para lucha contra la pobreza estructural. Para poder establecer este modelo en su complejidad e integridad, garantizando todas y cada una de sus características y enfoques, es necesario elegir y priorizar, adecuando de esta manera los objetivos, las estrategias, los instrumentos, por un lado, y las capacidades -económicas, humanas, organizativas, técnicas - con las que se cuenta, por el otro.

## 1.2.- OBJETIVO DE LA COOPERACIÓN

El objetivo de la cooperación señala el fin último al que deben tender todas y cada una de las iniciativas de cooperación impulsadas en el marco del presente Plan. Como meta general, es inabarcable únicamente desde las capacidades de la cooperación del Gobierno Vasco, pero no por ello deja de ser el referente incuestionable al que deben aspirar todos los procesos, estrategias y actuaciones:

**Erradicación de la pobreza estructural fortaleciendo los procesos endógenos y las capacidades en el Sur y en el Norte, a través del acompañamiento prioritario de estrategias de desarrollo local vinculadas con los ámbitos estatal y mundial**

Previamente, al explicar el Objetivo del Plan, ya hemos analizado la lógica de la que nace el modelo de cooperación que éste propone: la *ciudadanía universal*, el *enfoque de derechos* y el *desarrollo humano sostenible*. Se defendió, a su vez, el por qué de la elección de la *pobreza* como eje sobre el que pivota el Plan, y se definió un modelo de cooperación – transformador, de calidad, coordinado y coherente – que persigue acompañar los procesos de empoderamiento y conciencia de la población en situación de pobreza, generar alternativas sólidas y equitativas de desarrollo, así como incidir en las transformaciones necesarias para cambiar el modelo de desarrollo imperante.

En este punto es necesario avanzar en esta lógica, centrándonos en dos cuestiones:

1. *Qué* concepto de pobreza manejamos: *pobreza estructural*, vinculada a la *pobreza de capacidades*. *Cómo* se trabaja ante el fenómeno de la pobreza estructural: vinculado al modelo de cooperación basado en los principios de acompañamiento y profundidad.
2. *Por qué* se eligen las estrategias en el ámbito local como prioritarias, y qué concepto de *local* utilizamos, estrechamente vinculado a lo estatal y lo mundial.

### 1.2.1.- Pobreza Estructural

La pobreza estructural ya la hemos definido como la ausencia de las capacidades, libertades y oportunidades necesarias para una vida digna, impidiendo que las personas -y los pueblos- puedan ser los sujetos de sus propias decisiones.

Esta concepción de pobreza no se limita por tanto a una simple carencia de recursos económicos para la subsistencia, o a una serie de necesidades sociales mínimas no cubiertas, sobre las que actuar independientemente del resto de variables que influyen en el desarrollo. Muy al contrario, la pobreza estructural aprehende todas aquellas dimensiones que impiden el desarrollo de las capacidades y libertades de los hombres y mujeres en situación de pobreza -dimensión económica, política, de género, social, cultural, ambiental-. Por lo tanto, si es necesario revisar las causas que no permiten una vida digna en todos estos ámbitos -y éstas son razones sistémicas, históricas y complejas- la lucha contra la pobreza se vincula de manera directa y dialéctica con el desarrollo humano sostenible y, por ende, con la transformación del modelo imperante. Solamente desde esta transformación integral de las estructuras, políticas y pautas que definen dicho modelo, se puede abordar de manera eficaz y sólida el enfoque de pobreza que propone el Plan. Estableceremos a continuación las características fundamentales de la pobreza estructural:

- *Pobreza multidimensional*: La definición del enfoque de pobreza que defiende el Plan supera la *pobreza de ingreso* o la *pobreza de necesidades*. Dentro del análisis que se realiza del concepto, se aprehenden todas aquellas variables que someten a las mujeres, hombres y pueblos del planeta a la situación de pobreza. Por lo tanto, pobreza tiene que ver con el ingreso, y tiene que ver con la ausencia de servicios sociales; pero también tiene que ver con la capacidad y libertad de tomar decisiones, de participar, de elegir; con la capacidad y libertad para promover y exigir sus derechos, así como de contar con una institucionalidad que los defienda; con la capacidad y libertad de fortalecer la cultura e identidad dentro del marco de los DDHH, y con el derecho a vivir en

un entorno sostenible. El conjunto de variables que aprehenden por tanto el concepto de pobreza estructural, se definen en las 4 líneas transversales y en 6 áreas sectoriales que contempla el Plan.

- Pobreza *procesual y dinámica*: el enfoque multidimensional impide analizar la pobreza como un fenómeno estático y desvinculado del desarrollo -del que se considera simple residuo-, sino que se imbrica directamente en el mismo, cuestionando el conjunto de las estructuras y políticas que la provocan. Por lo tanto, la pobreza es un proceso estructural – no coyuntural – y sólo se puede abordar desde una visión sistémica. La pobreza se hunde de esta manera en raíces históricas – colonialismo, dependencia, programas de ajuste, etc. – y en un modelo de desarrollo que es necesario revisar. Así como el desarrollo y el fenómeno de la globalización neoliberal son dinámicos, la pobreza, estrechamente unido a ambos conceptos, también lo es.
- Pobreza *para el empoderamiento*: Acompañar a las personas en situación de pobreza en el proceso de ser sujetos de su desarrollo es el objeto de este enfoque estructural, “fortalecer sus capacidades, confianza, visión y protagonismo para impulsar cambios positivos de las situaciones en las que viven”<sup>8</sup>. Pasar de objeto a sujeto y enfrentar causas multidimensionales y dinámicas, exige de estrategias profundas, complejas y a largo plazo, que aúnen lo individual y lo colectivo, la toma de conciencia, la organización autónoma y la movilización, así como el acceso y control de todo tipo de recursos -materiales, físicos, humanos, financieros, intelectuales e ideológicos-. Por lo tanto, el análisis de la pobreza es sistémico, y la estrategia de afrontarlo se basa en el empoderamiento integral.
- Pobreza *desde la diferencia*: La pobreza estructural, que parte de las personas y no de los países, no puede obviar las inequidades dentro de la población en situación de pobreza. Las capacidades y oportunidades de partida son diferentes, y habrá que trazar estrategias basadas en la situación y posición de cada caso. Esto es especialmente importante en el caso de las relaciones de género, ya que una pretendida neutralidad no haría más que reforzar los roles opresivos existentes. Es por ello fundamental *diferenciar* realidades desde el análisis, para seleccionar alianzas y elaborar los procesos en consecuencia.

Por lo tanto, la definición de pobreza estructural que adopta el Plan nos obliga a analizar este fenómeno desde una perspectiva sistémica -multidimensional, procesual y dinámica-, pero también a enfrentarlo de una manera determinada – acompañando procesos de empoderamiento, analizando las diferencias, enfrentando las causas en los ámbitos local, estatal, mundial-, que marcará al conjunto de las acciones que se emprendan en el marco de la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco.

### 1.2.2.- Prioridad por lo local, vinculado a lo estatal y mundial

A lo largo de la argumentación sobre el marco teórico en el que descansa el presente Plan hemos hecho referencia a la necesidad de revisión sistémica del modelo de desarrollo imperante, así como a la multiplicidad de estructuras y políticas -globales, estatales y locales- que inciden directamente sobre la falta de desarrollo y la pobreza.

A su vez, también hemos señalado que la necesaria apuesta de la nueva agenda de desarrollo pasa por la creación de nuevas estructuras democráticas globales, con capacidad de decisión y recursos suficientes para incidir directamente en el desarrollo en términos globales.

Desde este punto de partida, quizá pudiera entenderse que la prioridad otorgada a *lo local* no guarda relación con el marco de referencia previo, que incide en el ámbito global como causa última. Muy al contrario, el Plan avanza en su lógica teórica estableciendo el porqué de su preferencia por lo local, y a qué concepto de local se refiere, estrechamente vinculado con el resto de ámbitos.

Sirva también de nota previa la constatación de que la prioridad por lo local no significa que el Plan no aborde estrategias en lo estatal o en lo global. Por el contrario – y tal y como se comprobará posteriormente en iniciativas como los convenios de cofinanciación y las Estrategias–País, entre otras – también se actuará en estos ámbitos en la búsqueda de eficacia y nuevas alianzas estratégicas, cuando se entienda oportuno con base en las capacidades propias y los objetivos últimos establecidos.

Una vez señalado esto, se explican a continuación dos de las causas de la *preferencia por lo local*:

- La cooperación impulsada por el Gobierno Vasco es de carácter descentralizado, no estatal, y encuentra en el ámbito local su espacio preferente de actuación. El Plan entiende la cooperación no sólo como una transferencia de fondos económicos, sino que también son fundamentales la generación de alianzas, la capacidad de interlocución, el intercambio de capacidades, etc. Por lo tanto, una cooperación como la vasca encuentra en el ámbito local la mejor manera de establecer dicho modelo, con entidades de características y competencias similares – públicas y sociales- con las que interactuar y tejer redes en pos del desarrollo humano. Ello sin perjuicio de participar activamente en iniciativas estatales y globales donde también pueda desarrollar estas potencialidades.
- La cooperación impulsada por el Gobierno Vasco descansa en un porcentaje significativo en el trabajo conjunto con organizaciones sociales del Norte y del Sur, con un trabajo prioritario en territorios locales donde se han establecido alianzas sólidas y estables. Un objetivo del Plan sería reforzar estas alianzas, e incluso acompañarlas cuando trasciendan el ámbito local.

No obstante, estas dos causas –relacionadas sobre todo con la adaptabilidad de la estrategia a las capacidades estructurales de la cooperación vasca – se completan con un razonamiento en el que se explica *lo estratégico de actuar sobre lo local en un proceso de transformación estructural global*.

En este sentido, y como ya hemos señalado previamente, el actual contexto de globalización neoliberal ha provocado cambios importantes en las políticas y en la institucionalidad estatal y multilateral – cierta pérdida de peso del papel de los estados-nación, papel creciente de las empresas transnacionales y de los organismos multilaterales financieros y comerciales-. A pesar de ello, las mayorías empobrecidas de los países del Sur, que sufren los efectos de la globalización, así como de la

carencia de servicios estatales, siguen desarrollando sus estrategias de vida en el ámbito local, y es desde ahí, *desde abajo*, donde se puede comenzar de manera más sólida el proceso de empoderamiento y concienciación al que nos referíamos al hablar de una cooperación transformadora. Tal y como dice Raúl Zibechi, “los nuevos sujetos sociales, urbanos y rurales, se están construyendo en territorios propios. La territorialización de los actuales movimientos sociales y populares es el rasgo principal de estos sujetos. En estos territorios se configura una nueva especialidad modelada por la resistencia y la rebeldía de los oprimidos”<sup>9</sup>

Es por ello que el ámbito de *lo local*, de *lo cercano*, de *lo real*, allí donde las poblaciones empobrecidas preferentemente desarrollan su vida y hay más sentido de *lo comunitario*, se convierte en estratégico. Por un lado, permite, desde lo cotidiano, acompañar y consolidar sujetos políticos conscientes de sus derechos individuales y colectivos, capaces de entender y encarar el conjunto de motivos que impiden su desarrollo; y además, lo hace desde estrategias y alternativas de desarrollo que surgen del propio territorio, de lo concreto – desarrollo económico, género, agua, educación, salud, participación, cultura, recursos naturales – con lo que los procesos nacen más sólidos, son menos abstractos y crecen y se consolidan progresivamente. Lo local se revaloriza, en algunas situaciones, como un piso firme desde donde avanzar es estos procesos.

Es necesario recalcar en este punto que el Plan prioriza lo local, y no *lo localista*. Lo local es un objetivo en sí mismo, pero también un punto de partida. Las metas de desarrollo son globales y por tanto las estrategias también deben serlo, con lo que no pueden limitarse a lo local, sino que deben trascenderlo. En coherencia con el dinamismo de la pobreza estructural, no puede haber desarrollo humano sostenible en lo local mientras no se alteren las causas estatales y globales que la provocan.

Por eso mismo, estos sujetos de desarrollo -individuales y colectivos- consolidados en procesos profundos y estables con el acompañamiento de la cooperación, conscientes de los límites de sus estrategias locales, así como de sus derechos como ciudadanos y ciudadanas, avanzarán en su proceso de empoderamiento analizando las causas globales de su falta de desarrollo. Esto hará que se tracen alianzas con otras experiencias locales, con otras organizaciones sociales y públicas, que se compartan las alternativas exitosas, y que se trascienda finalmente a la participación y a la exigencia sobre los ámbitos estatal y mundial.

Por lo tanto, lo local no es sólo el espacio que mejor se adapta a las características de una cooperación como la impulsada por el Gobierno Vasco; también es un ámbito desde el cual es prioritario consolidar este tipo de procesos de abajo a arriba, con un enfoque profundamente democrático, basados en experiencias -concretas, justas, equitativas- que vinculen finalmente todos los espacios de desarrollo, trascendiendo el territorio y sumando esfuerzos a los de otros sujetos dentro de su Estado y de la comunidad internacional.

Lo local es fundamental para lo global. Los cambios no llegarán sin base sólida y sin una población consciente, crítica y empoderada. Este Plan entiende entonces lo local en este sentido: apoyar las estrategias de generación de alternativas y consolidación de sujetos de desarrollo en el ámbito local, así como el acompañamiento de éstos cuando trasciendan dicho marco territorial.

## **1.3.- LÍNEAS TRANSVERSALES**

Las líneas transversales son variables de análisis que deben ser incorporadas a toda acción que se emprenda en el marco del presente Plan. Junto con las áreas sectoriales aprehenden todas las dimensiones del concepto de pobreza estructural. Pero independientemente del área en el que se actúe, las líneas transversales siempre deberán formar parte de cualquier estrategia, desde el momento del análisis y diagnóstico hasta la evaluación de los objetivos obtenidos. El grado de dicha incorporación podrá variar en función del contexto, la situación de la población sujeto y el tipo de acción seleccionada, pero formará parte de un proceso estratégico a largo plazo en el que las líneas transversales se convierten en objetivos en sí mismos.

### **1.3.1.- CAPACIDADES LOCALES, PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIÓN**

#### **1.3.1.1.- Capacidades Locales**

Si las metas del Plan se miden en función de la capacidad para construir ciudadanía y alternativas sólidas de desarrollo para la población en situación de pobreza, la cooperación debe realizar un acompañamiento constante, progresivo y de calidad de los protagonistas de dichos procesos, que son la población sujeto y las organizaciones e instituciones que la conforman.

Como se parte de un enfoque estructural, se debe superar la visión de lo concreto y en el corto plazo –sin olvidarnos de ella- para trascender hacia iniciativas de mayor recorrido. En esta línea, el principio de profundidad ya nos indicaba que la metodología de trabajo debe estar basada en estrategias planificadas en el medio y largo plazo, en las que las diferentes iniciativas se van complementando, avanzando hacia los objetivos últimos establecidos.

Pero además, el principio de calidad añade que estos complejos procesos deben ser eficaces y planificados con rigor, desde análisis serios e integrales, con objetivos definidos, indicadores claros, y sistemas de seguimiento y evaluación transparentes.

Por lo tanto, es imposible avanzar en este tipo de lógica sin una estrategia de fortalecimiento de las capacidades de la población sujeto y de sus organizaciones e instituciones, ya que son el eje sobre el que se asienta todo el proceso. Por lo tanto, e independientemente del área sectorial en la que se enmarque, desde la identificación de cualquier iniciativa, se debe partir del mapa de capacidades y potencialidades en todos los ámbitos –técnico, administrativo, político, institucional, metodológico, financiero- y trazarse objetivos específicos en cada uno de ellos. La cooperación deberá establecer un sistema de seguimiento para detectar dichas carencias, con la intención de ir complementándolas y progresivamente convirtiéndolas en fortalezas, desde el rigor y la responsabilidad que exige todo proceso complejo de desarrollo.

Como consecuencia, si la cooperación es un acompañamiento y no una tutela o una sustitución, la participación activa y decidida de la población sujeto es también un elemento que debe estar presente en toda iniciativa.

### 1.3.1.2.- La participación como premisa y objetivo de desarrollo

La participación de la población sujeto, 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 la afectan. Sin duda la participación no es suficiente para asegurar el éxito de los procesos de cooperación, pero es evidente que muchas de las deficiencias de ésta van unidas a la escasa o nula participación. La participación 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.

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 segregación ni discriminación de actores.
- *Diferenciación*: cada sujeto tiene sus características específicas. Es importante localizar a los grupos más vulnerables 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, pero quizá estrategias diferentes.
- *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, nacional y global. En este sentido, el impulso de la democracia participativa es vital desde en enfoque de derechos y desde los objetivos últimos que el presente Plan se ha planteado.

Promover la más amplia participación de la población -particularmente de los sectores tradicionalmente excluidos- que posibilite el encuentro entre ciudadanía, organizaciones e instituciones públicas; y fomentar una nueva cultura democrática basada en el

empoderamiento y el ejercicio de los derechos humanos, no son cuestiones ajenas a la cooperación para el desarrollo.

En este punto es importante destacar la importancia que este Plan otorga a la participación de las mujeres. No es cierto que su escasa participación venga determinada por falta de voluntad. Esta viene determinada por el sistema patriarcal; por la existencia de sujetos, modelos y formas de participación masculinizadas; y por la falta de espacios, estructuras y políticas que potencien y faciliten una participación plena de las mujeres. El enfoque de pobreza estructural *desde la diferencia* nos obliga a analizar específicamente las causas que inciden directa e indirectamente en la no-participación de éstas, y a establecer estrategias integrales y sólidas que posibiliten una participación activa y de calidad.

### 1.3.1.3.- 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, de mujeres, indígenas, urbanas, 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 para la realización de acciones, una dimensión finalista medida en forma de objetivos en sí mismos, 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"<sup>10</sup> 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 la población sujeto es clave para un empoderamiento real. No se trata de simples espacios para escuchar las voces y opiniones. Tampoco la organización debe visualizarse como una herramienta puntual de colaboración, sólo mientras duren 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. Las tendencias a la pasividad y a la exclusión necesitan ser re-impulsadas alrededor de objetivos que se muestran eficaces en la 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.

Para finalizar, 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.

### **Implicaciones para la cooperación**

- El fortalecimiento integral de las capacidades de la población sujeto y de sus organizaciones e instituciones es necesario en toda estrategia de desarrollo para garantizar su eficacia en la consecución de los objetivos y en su sostenibilidad futura. La cooperación debe acompañar estos procesos aportando las capacidades -técnicas, administrativas, políticas, institucionales, metodológicas, financieras- necesarias, desde el rigor y la calidad.
- La cooperación debe realizar un análisis inicial de las capacidades necesarias para obtener los objetivos planificados, planteando líneas complementarias de fortalecimiento de las mismas. Además, establecerá sistemas de seguimiento de dichas líneas.
- Las iniciativas de cooperación 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 de los procesos y estrategias 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.
- La participación debe ser garantizada durante las fases de *seguimiento y evaluación*.
- La organización es un 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.

### **1.3.2.- EQUIDAD DE GÉNERO**

La línea transversal de equidad de género del presente Plan parte de la constatación de algo que puede resultar una evidencia -pero que no lo es tanto- y que supone el sustento de toda la argumentación posterior: hoy en día no hay ninguna sociedad en la que se haya logrado la igualdad real entre hombres y mujeres. Vivimos en un mundo regido por el sistema androcéntrico, sistema de organización social que dota de valor o supremacía a lo masculino/hombre frente a lo femenino/mujer, colocando a las mujeres en una situación de subordinación.

Este modelo patriarcal limita a las mujeres en sus capacidades y derechos sólo por el mero hecho de serlo, y se caracteriza por ser inequitativo y por generar y reproducir desigualdades, independientemente de que se trate de una sociedad u otra. Según la teoría de género, esta situación de desigualdad viene motivada por la construcción social de lo que significa ser hombre o ser mujer, masculino o femenino, y del conjunto de normas, valores, capacidades, roles, etc., que acompañan a uno u a otro. No se trata únicamente de diferencias entre hombres y mujeres, sino de desigualdades y de relaciones de poder entre ambos. El trabajo por la equidad de género busca la superación de estas desigualdades y la consecución de la igualdad real entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida. Consideramos que este es un reto que el desarrollo no puede obviar.

Son múltiples los argumentos que justifican el necesario vínculo entre equidad de género y desarrollo. Si aceptamos que el sujeto del desarrollo es cada ser humano, no se puede dejar de lado la situación de discriminación y desventaja de la mitad de la población, las mujeres. 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. A su vez, la consecución del desarrollo debe buscar acabar con las estructuras que generan desigualdad, y la lucha por erradicar el sistema patriarcal no debe escapar de este empeño. El desarrollo humano tiene que venir de la mano de un nuevo modelo social equitativo y justo para mujeres y hombres.

### 1.3.2.1.- 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, de manera resumida lo más significativo de algunas de ellas. Es importante destacar que estos enfoques, a pesar de que se ubiquen en los años en los que fueron más relevantes, no deben verse como fases superadas, ya que muchos de ellos están vigentes y se siguen utilizando en la actualidad.

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. Además las mujeres eran vistas como un "grupo vulnerable", siendo la maternidad su rol más importante. Se convertían de esta manera en receptoras de los beneficios del desarrollo pero sin poder participar en la definición del mismo.

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. Dentro de esta estrategia MED podemos encontrar a la vez diferentes enfoques, como el de igualdad de oportunidades, el de anti-pobreza o el de eficiencia.

Es a finales de los años 70 cuando las críticas feministas a las estrategias de desarrollo y a los fracasos en las actuaciones dirigidas a las mujeres dieron lugar a un nuevo enfoque conocido como *GED, Género en el Desarrollo*. El "problema" del desarrollo ya no son las mujeres, vistas éstas como un colectivo aislado al que hay que integrar en el desarrollo. Éstas ya participan en el desarrollo pero de una forma subordinada. Pasan a estar en el centro del análisis las relaciones de poder 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 y no biológicamente determinadas, y sí son por tanto transformables. Al tiempo que se señala que la posición de las mujeres en la sociedad no puede ser entendida aisladamente de la posición de los hombres.

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. Nos remite a distintos elementos que se deben analizar al observar la realidad como son la división sexual-genérica del trabajo, las necesidades prácticas/intereses estratégicos o la condición/posición de mujeres y hombres, entre otros.

Hay dos conceptos fundamentales vinculados a este enfoque que debemos destacar y que son de gran relevancia para las políticas de cooperación. Uno es la estrategia de *mainstreaming o transversalización de género* y el segundo el *empoderamiento de las mujeres*, planteados ambos como estrategias complementarias y necesarias para eliminar las desigualdades de género.

El término *empoderamiento* hace referencia a un proceso de toma de conciencia individual y colectiva de las mujeres que les permite aumentar su participación en los procesos de toma de decisiones y de acceso al ejercicio de poder y a la capacidad de influir. Dicho de otra manera, es un proceso a través del cual las mujeres fortalecen sus capacidades y protagonismo como grupo social, para impulsar así cambios positivos en las situaciones que viven y en la posición que ocupan en el ámbito socio-cultural, político, económico y personal respecto a los hombres, accediendo al control de los recursos materiales y simbólicos.

Como características relevantes de estos procesos de empoderamiento podemos destacar que se trata tanto de una transformación individual de las mujeres (confianza, autoestima, dignidad, concienciación, capacidad de decisión) como colectiva (participación y organización de las mujeres para mejorar su condición y posición en el mundo). Se trata de la apropiación del poder por parte de las propias mujeres. El empoderamiento no puede ser dado desde arriba, no se puede "empoderar" a las mujeres. Y es un proceso multidimensional, es decir, implica la consecución de la autonomía de las mujeres en muchos ámbitos en los cuales han estado tradicionalmente "desempoderadas".

El concepto *mainstreaming o transversalización de género*, "es un enfoque político cuyo objetivo es la integración de las mujeres en la "corriente principal" del desarrollo

(reconocimiento de la necesidad de influir en todas las metodologías, análisis, políticas y planificación desde una perspectiva de género)<sup>11</sup>. El objetivo inmediato es la mejora de la posición social y económica de las mujeres. Trabajar desde la perspectiva de género implica tomar en cuenta las condiciones, situaciones y necesidades respectivas de las mujeres y de los hombres. Transversalizar esta perspectiva supone que estas diferencias estén presentes en todos los agentes y las fases de las políticas y estrategias de desarrollo, y que exista un compromiso por erradicar estas desigualdades y lograr un sistema justo y equitativo.

### **1.3.2.2.- Modelo de cooperación del Gobierno Vasco: equidad de género como línea transversal y empoderamiento de mujeres como área sectorial**

La concepción de desarrollo humano sostenible presente a lo largo de este Plan es inalienable de la consecución de la equidad de género. Un verdadero desarrollo humano, sostenible y equitativo, debe promover el desarrollo de las capacidades de todas las personas, mujeres y hombres. Es necesario por tanto que la cooperación para el desarrollo, y en concreto el modelo de cooperación que el Gobierno Vasco pretende promover, trabaje en la eliminación de las situaciones de desigualdad de hombres y mujeres y en la consecución de un modelo social justo y equitativo como objetivo fundamental.

Este Plan se sitúa teóricamente en el enfoque GED, Género en el Desarrollo. Tanto en su planteamiento teórico como en su aplicación más práctica pretende poner en el centro del análisis las relaciones de poder entre hombres y mujeres, el establecimiento de los mecanismos y estrategias necesarios para que las mujeres ganen poder y se erradiquen las estructuras y sistemas que generan estas desigualdades. Por lo tanto, parte de un compromiso político por el logro de la equidad de género, ya recogido en la Ley 4/2005 (Art.1) y en la Ley 1/2007 (Art.3.7).

Para ello se han establecido dos estrategias complementarias y que persiguen este mismo objetivo: la definición de la equidad de género como línea transversal del modelo de cooperación, y el establecimiento de los procesos de empoderamiento de mujeres como área sectorial de trabajo.

Sobre la primera, la definición de la equidad de género como línea transversal del presente Plan, se materializa en la implementación del *mainstreaming* de género en todas las acciones de cooperación y en todos los agentes involucrados en la misma. Transversalizar, como ya planteábamos antes, significa la integración de las mujeres en la "corriente principal" del desarrollo, el reconocimiento de la necesidad de influir en todas las metodologías, análisis, políticas y planificación desde una perspectiva de género, con el objetivo inmediato de mejorar la posición social y económica de las mujeres.

Se quiere recuperar aquí el género y el *mainstreaming* no como meras herramientas técnicas, sino como categorías de análisis con poder de transformación de la realidad. El *género* no es algo que hay que incorporar de cualquier manera a las propuestas de cooperación, siguiendo recetas sencillas, sino que es una propuesta política y transformadora de la realidad, que parte de un compromiso previo por querer erradicar las estructuras que generan desigualdad y luchar por un nuevo modelo social.

Partiendo de esta importante premisa podemos decir que el mainstreaming de género tiene las siguientes implicaciones:

En primer lugar, se debe incluir la perspectiva de género en todas las fases del ciclo de gestión del proyecto, programa o actuación, esto es desde la identificación, formulación, ejecución y evaluación del mismo. Resulta de especial importancia la elaboración de diagnósticos de género de la realidad concreta en la cual se va a trabajar. Estos diagnósticos no deben únicamente desagregar los datos por sexos, aunque esta sea una premisa fundamental. Deben extraer información sobre la condición y posición de mujeres y hombres, las necesidades prácticas e intereses estratégicos, el reparto de los recursos, la división sexual-genérica del trabajo, el reparto del poder político, etc., variables todas ellas presentes en la teoría de género. Un buen diagnóstico permitirá establecer dónde se encuentran las desigualdades, planificar en consecuencia estrategias y procesos, así como medir los avances logrados en términos de igualdad.

También se requiere establecer mecanismos que garanticen la participación activa de las mujeres a lo largo del ciclo del proyecto o programa, con el establecimiento de medidas de protección de esta participación y el establecimiento de medidas de acción positiva.

Por otra parte, es necesario el establecimiento de mecanismos de evaluación y de indicadores que puedan dar cuenta de los avances en el logro de la equidad de género. Por tratarse de procesos complejos es necesario prestar especial atención al seguimiento y evaluación de los mismos, para corregir errores, extraer lecciones aprendidas y avanzar en el objetivo de equidad planteado.

En segundo lugar, y centrándonos en los agentes involucrados más que en las iniciativas en sí, la equidad de género requiere de compromisos firmes para su consecución. Es importante que el objetivo de equidad se convierta en elemento central dentro de las propias organizaciones, también en su corriente principal. No sólo en algunas áreas o sectores concretos, sino en todos: no sólo en el destino de algunos recursos sino en los presupuestos globales; no sólo en los proyectos concretos, sino en la toma de decisiones y definición de políticas de los distintos agentes. La verdadera transversalización de género como vía para lograr la equidad no puede darse sólo como un objetivo hacia fuera, sino que tiene que estar presente en su propio trabajo. Es necesario que los agentes involucrados elaboren estrategias y planes para la consecución de la equidad, que no sólo hagan referencia a sus acciones en el exterior sino a su propio sistema de organización. El logro de la equidad atañe tanto al Norte como al Sur y afecta a la propia estructura y organización institucional de las entidades de cooperación (sujetos de desarrollo, entidades vascas, locales, donante).

Por otro lado, la segunda de las premisas del modelo de cooperación del presente Plan es el establecimiento de los procesos de empoderamiento como área sectorial de trabajo. Es tarea ineludible asignar fondos a las acciones de cooperación destinadas a alcanzar directa y explícitamente objetivos de empoderamiento de las mujeres. Consideramos el empoderamiento de las mujeres como parte ineludible de la lucha por la equidad de género y debería estar presente en cualquier acción de cooperación que persiga este objetivo. Pero, además de esto, se ve como necesaria y pertinente la definición de un área sectorial específica, como modo de enfatizar la importancia que consideramos que el apoyo a estos procesos tiene en el logro de la equidad de género

y del desarrollo humano. Para poder hablar de un modelo equitativo y justo es necesario que las mujeres aumenten su poder y puedan estar en situación de igualdad en la definición de este nuevo modelo.

El presente Plan define en el apartado de las áreas sectoriales con más detalle las características que considera que deberían tener estos procesos y las implicaciones para los agentes de cooperación. A modo de resumen, cabe destacar que se trata de procesos a largo plazo, de toma de conciencia individual y colectiva de las mujeres, multidimensionales, en los cuales el papel de los agentes de cooperación es de promoción y acompañamiento de los mismos.

Por último, decir que 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.

Todo este marco de referencia para la actuación tiene una plasmación concreta en los siguientes compromisos y líneas de trabajo:

- Porque el mainstreaming de género es una estrategia necesaria para el logro de la equidad de género:
  - Se ha establecido la equidad de género como línea transversal de toda acción de cooperación y exclusión directa de toda iniciativa (programas, proyectos, etc) que no contemple dicha perspectiva.
- Porque se considera necesario realizar trabajo específico con las mujeres para el logro de la equidad de género y del desarrollo humano:
  - Se ha establecido el compromiso de destinar al menos un 10% del presupuesto disponible de cooperación a acciones cuya población sujeto sean mujeres, organizaciones de mujeres o que tengan como objetivo específico la eliminación de las desigualdades entre mujeres y hombres.
- Porque es necesario fortalecer las alianzas estratégicas con organizaciones, foros y movimientos de mujeres, así como los nexos con el movimiento feminista:
  - Se establecen los convenios de cooperación directa con organizaciones feministas como línea estratégica de este instrumento.

- Porque el compromiso por el logro de la equidad debe trascender proyectos o iniciativas aisladas e impregnar la actuación de los agentes implicados en el desarrollo:
  - Se valoran positivamente las iniciativas de cooperación presentadas por entidades locales o vascas que cuenten con un plan de acción estratégico pro-equidad de género.
  - Se establece la exigencia de contar con un plan de acción estratégico pro-equidad de género por parte de las entidades locales y vascas que se presenten a la convocatoria del instrumento programas, o en su defecto compromiso de elaborarla en 24 meses.
  - Se elabora un Decreto que apoye los procesos de cambio organizacional pro-equidad de género de las entidades vascas.
  
- Como resulta necesario conocer de otras experiencias que trabajen en el logro de la equidad y el empoderamiento de mujeres:
  - Se organizan jornadas o espacios de encuentro e intercambio entre organizaciones de mujeres y/o feministas del norte y del sur.

## **Implicaciones para la cooperación**

### **1.- Ámbito Institucional**

- El logro de la equidad de género requiere de compromisos firmes por parte de los agentes de cooperación. Este compromiso debe materializarse en el establecimiento del logro de la equidad de género como objetivo central dentro de las propias organizaciones.

- El logro de la equidad de género es un objetivo que atañe no sólo a las acciones hacia el exterior de los agentes sino a su propia estructura y organización institucional. Este trabajo hacia dentro debería recogerse en planes de acción estratégicos pro-equidad de género que busquen superar las situaciones de desigualdad dentro de las organizaciones, y que cuenten para ello con estrategias planificadas y medibles, con personal y presupuesto.

### **2.- Ámbito Estratégico**

- El enfoque de género no debe de ser visto meramente como una herramienta técnica, sino como una categoría de análisis con poder de transformación de la realidad.

- El logro de la equidad de género debe ser un elemento transversal a todas las acciones y agentes de cooperación. El mainstreaming o transversalización de género, como estrategia para lograr la equidad de género, requiere de planificación y recursos humanos, intelectuales y materiales para su implementación.

- Resulta necesario el establecimiento de recursos para el trabajo específico con mujeres, promoviendo procesos de empoderamiento de las mismas. Este es un aspecto indispensable y "complementario" a la estrategia de transversalización.

- Los vínculos y alianzas con organizaciones de mujeres y/o feministas del norte y del sur que trabajan en la promoción de la igualdad resultan estratégicos para los agentes de cooperación.

### 3. **Ámbito técnico**

- Transversalizar implica incluir la perspectiva de género en todas las fases del ciclo de gestión de toda iniciativa de desarrollo, desde la identificación, formulación, ejecución, hasta la evaluación de la misma. Esto requiere de prácticas adecuadas, como las siguientes:

- Es necesaria la elaboración de diagnósticos de género que nos den información sobre la situación y posición de mujeres y hombres en un contexto determinado para poder planificar en consecuencia.

- Se deben establecer medidas específicas para garantizar y promover la participación real de hombres y mujeres en todas las fases del proyecto.

- En la fase de planificación se debe garantizar la consideración y satisfacción de las necesidades e intereses prácticos y estratégicos de las mujeres.

- Deben establecerse indicadores que midan tanto los efectos que los proyectos han producido en la situación y condición de las mujeres como 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.

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

## 1.3.3.- DERECHOS HUMANOS

### 1.3.3.1.- Los Derechos Humanos y el Desarrollo Humano

El respeto, la defensa, la promoción, la exigencia y la concienciación sobre los derechos humanos son a la vez premisa y objetivo que cualquier estrategia de lucha contra la pobreza que se enmarque en el presente Plan debe fortalecer. Como ya hemos señalado, nuestro marco teórico se basa en la ciudadanía universal, que otorga derechos y libertades a todo ser humano, independientemente de su procedencia. Por lo tanto, adoptar el *enfoque de derechos* obliga a las iniciativas de cooperación a considerar a la población sujeto no como personas beneficiarias, sino como titulares de derechos y libertades, así como a reforzar dichas titularidades -individuales y colectivas-.

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

Los derechos humanos -y solamente los 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. Dentro de este enfoque, el resto de derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales no deberían aplicarse si entran en contradicción con el modelo de desarrollo imperante, basada en una concepción cultural determinada.

Por el contrario, el enfoque de pobreza estructural adopta como fundamento la integralidad del cuerpo de derechos humanos, y precisa de estrategias no sólo de actuación ante la violación de derechos, sino de procesos de defensa de dichos derechos, lo cual tiene importantes implicaciones para la cooperación. No existe

empoderamiento si no hay conciencia de la falta de libertades, ni tampoco si no se desarrollan iniciativas de lucha en pos de los derechos conculcados.

Esto nos conduce a dos ideas-fuerza sobre la relación entre desarrollo – y por ende pobreza estructural- y derechos humanos:

- *Indivisibilidad e interdependencia de los conceptos de desarrollo y derechos humanos*: al situar al ser humano como 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*: 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>12</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 la 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 culturales, económicos, sociales, así como los derechos emergentes, 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. ES decir, entendiendo todos los derechos humanos como indivisibles, interdependientes e interrelacionados.

### 1.3.3.2.- 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. Todos ellos conforman un marco *universal e 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*:

Precisamente 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 de erradicación de la pobreza estructural 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.

### 1.3.3.3.- 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. Esta situación de grandes desigualdades y sociedades duales, con estados sin capacidad de acción y control sobre el territorio, con grandes empresas y grupos de poder con *derecho a la impunidad*, es el caldo de cultivo necesario para la violación de los derechos humanos.

Pero además, las enormes inequidades existentes entre los sures y los nortes, así como las políticas agresivas implementadas a nivel internacional, han exacerbado en los últimos años diferentes posturas identitarias radicales, algunas de carácter fundamentalista, que refuerzan a su vez la falta de libertades y de derechos. Como respuesta a estos fenómenos, los países del Norte, en lugar de analizar las causas estructurales de dichos procesos, y en nombre de la lucha contra el terrorismo, también conculcan y violan derechos y libertades, y generan nuevos conflictos internacionales, en una espiral que sólo hace aumentar la vulnerabilidad.

Y es en este bucle donde siempre salen perdiendo los derechos y las libertades de las personas empobrecidas. Especialmente sangrante es el caso de las mujeres, que sufren de manera directa los embates de las posturas identitarias exacerbadas, y a la vez son más vulnerables a la conculcación de sus derechos por el sistema patriarcal imperante.

En este sentido, la cooperación que pretende acabar con la pobreza estructural debe actuar, siempre *desde* el marco de los derechos humanos, respetando la cultura económica, social y política de cada pueblo y comunidad. Además, la cooperación debe impulsar un trabajo activo *en defensa de* los derechos de las mujeres, hombres y pueblos que conforman su población sujeto.

Por ello, dentro de sus estrategias establecerá líneas de trabajo y objetivos vinculados a:

- La incidencia sobre las instituciones responsables de no actuar ante el incumplimiento de un derecho o libertad.
- La sensibilización, promoción y formación de la población sujeto en la concienciación, ejercicio y exigibilidad de sus derechos.
- Identificación y denuncia de las entidades – públicas y privadas – que conculcan los derechos de la ciudadanía.
- Incidencia internacional en defensa del marco de derechos humanos, así como para la exigibilidad de los mismos.
- Sensibilización sobre los diferentes ataques a los derechos en el Sur dentro de la sociedad vasca.

Sólo desde un enfoque de derechos, puede la cooperación realmente pretender enfrentar de manera sostenible la lucha contra la pobreza estructural.

## Implicaciones para la 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 aquél. Una cooperación basada en un enfoque de derechos tiene en la defensa de éstos su objetivo último.
- 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.
- 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 iniciativa de cooperación será contribuir directamente a la garantía y exigibilidad 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 y las titulares de derechos humanos y las correspondientes obligaciones de las personas e instituciones encargadas 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 establecer estrategias para fortalecer la concienciación y la capacidad de las y los titulares de los derechos para reivindicarlos, así como de incidir sobre las personas e instituciones encargadas de asegurar la vigencia de los mismos.
- Se analizarán específicamente las causas de conculcación de los derechos de las mujeres, y se establecerán estrategias integrales y concretas que posibiliten la defensa de dichos derechos.
- 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.

### 1.3.4.- SOSTENIBILIDAD ECOLÓGICA

La 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. El fenómeno actual del cambio climático, con las consecuencias que ya hemos señalado previamente, son una prueba evidente del carácter sistémico de la situación.

En este sentido, 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 6 planetas para proporcionar los recursos naturales, a la vez que para recoger los residuos, del "progreso" económico.

La degradación del medio ambiente constituye tanto una forma de privación de capacidades que afecta directamente a la calidad de vida de las personas, es decir, al desarrollo humano, como una violación de sus derechos. La transversalidad que otorga este Plan a la sostenibilidad ecológica, por tanto, no es casual, dado que entiende que desarrollo humano y sostenibilidad son procesos indivisibles. Ésta es condición necesaria para lograr avances en las áreas sectoriales que comprenden el concepto de

pobreza estructural. Por tanto, y 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 procesos 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.

Analizando la crisis ecológica dentro de las relaciones Norte-Sur, debemos abordar conjuntamente el problema de la equidad y el problema de la sostenibilidad, desde una cuádruple perspectiva: en primer lugar, la responsabilidad fundamental del Norte en la crisis ecológica global; en segundo lugar, la explotación, mayoritariamente por parte dichos países, de los bienes comunes del planeta; en tercer lugar, el uso insostenible que actualmente realizan estos países de los recursos naturales del Sur; y en cuarto lugar, las medidas de mercado supuestamente sostenibles -derechos de contaminación, etc.- que no son una solución a los graves problemas planteados. Todos 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 modelos de desarrollo sostenibles y actúe de manera decidida sobre las cuestiones ecológicas.

#### **1.3.4.1.- Ecologizar el Desarrollo: Funcionamiento del desarrollo sostenible**

Una vez analizada la situación ecológica mundial, 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. Es necesario avanzar hacia el Desarrollo Humano Sostenible ya que, sólo así, el sistema económico actual dejará de ser parte del problema para 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 no ha tenido el resultado esperado porque ningún acuerdo era vinculante. Diez años más tarde, el intento de relanzar estos compromisos en Johannesburgo volvió a fracasar, pese al inexorable aumento de la degradación ambiental. Por otro lado, el Protocolo de Kyoto para el Cambio Climático, firmado en 1997, no cuenta con la participación de todos los estados -destacando la ausencia de EEUU- ni con compromisos vinculantes ni coercitivos. Existe, en general, una falta de voluntad política sobre lo imperativo de ligar el desarrollo con la protección del medio ambiente, y sobre la necesidad de caracterizar al medio ambiente como bien público global.

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. Esta relación implica que la economía humana será sostenible en la

medida en que sea capaz de interrelacionarse con el comportamiento de la economía de la naturaleza.

Esto supone, en primer lugar, cerrar los ciclos de materiales, es decir, reciclar la totalidad de nuestros residuos. Lo que conlleva, 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).

A su vez, 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 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, es necesario aprender y adecuar al modelo de desarrollo humano alguna de las características del medio natural:

- *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.

Es preceptivo que las iniciativas de cooperación contemplen estas características en sus planificaciones, y que promuevan activamente modelos de desarrollo sostenibles.

### **Implicaciones para la cooperación**

- Las iniciativas de cooperación deben limitar al máximo el impacto ambiental de las mismas, protegiendo el medio ambiente y gestionando de forma sostenible los recursos.
- Las iniciativas 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 iniciativas de cooperación deben fomentar los principios de diversidad, evolución, autoorganización, autosuficiencia, descentralización y cooperación.
- En la formulación de las iniciativas se 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.

## **1.4.- 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 pobreza estructural, tal y como se define en el presente Plan.

Las áreas sectoriales son:

1. Necesidades Sociales Prioritarias
2. Economía Popular
3. Poder Local
4. Empoderamiento de Mujeres
5. Derechos Humanos
6. Identidad Cultural

## 1.4.1.- NECESIDADES SOCIALES PRIORITARIAS

### 1.4.1.1.- La ciudadanía universal como referente

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.

Por lo tanto, trabajar para acabar con esta situación de pobreza pasa por una actuación decidida sobre la garantía de derechos para todos y todas y en la aplicación directa de políticas que incidan directamente sobre la calidad de vida 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, la incoherencia de la mayoría de las políticas respecto a dicho objetivo, 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 al resto, así como la falta de una institucionalidad internacional que vele por su aplicación, cercenan la posibilidad de llevar a la práctica dicho objetivo.

Para cerrar esta brecha entre intenciones y actos reales, 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. Este concepto sintetiza la aspiración de crear la capacidad real de satisfacer las necesidades 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. 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 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 (Ayuda Oficial al Desarrollo) 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*- 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 -. Estos objetivos, aunque genéricos, excesivamente básicos, parciales y no vinculantes, sí tienen al menos el valor añadido de establecer indicadores específicos que permiten una evaluación real de los esfuerzos realizados por una satisfacción universal de las necesidades básicas.

La cooperación internacional, por tanto, asumiendo la ciudadanía universal como precepto, debe participar activamente en el debate sobre el desarrollo social y las políticas – globales, estatales y locales - que la enfrentan. Como instrumento de desarrollo, actuar sobre la satisfacción de las necesidades sociales prioritarias y en su defensa es una línea de trabajo pertinente, en cuanto que se trabaja de manera directa con la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, 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 los compromisos internacionales como la iniciativa 20/20 y apoyar la consecución de los objetivos del milenio de manera decidida. Pero esta apuesta debe estar en consonancia con los objetivos y los principios del presente Plan. De esta manera, cuatro son las variables que debemos tener en consideración:

En primer lugar, las iniciativas sobre las necesidades sociales prioritarias deben tener un enfoque *integral*, es decir, estar insertas en estrategias 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 fortalecimiento de las capacidades*, esto es, de las personas y comunidades con las que se coopera, para que sean las propias entidades de los territorios de ejecución 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 la inmediatez de la necesidad concreta, se puede tender a generar visiones *cortoplacistas*. Además, 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. Recordemos que la población es sujeto y no beneficiaria, y por lo tanto son titulares de derechos que deben ser asumidos, exigidos y aplicados.

Por lo tanto, y 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, de fortalecimiento de las estructuras democráticas 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.

En cuarto lugar, es necesario partir de un diagnóstico que visibilice las desigualdades existentes y que enfoque los recursos y las estrategias prioritarias sobre la población más vulnerable. En el caso de las mujeres, es necesario que se atiendan sus necesidades específicas desde un enfoque de sujeta y no de beneficiaria. A su vez, se deberán establecer estrategias integrales de empoderamiento, que pudieran partir de esta dimensión social, pero que no *reduzcan* el trabajo con mujeres a ésta, sino que avancen dentro de procesos más amplios.

#### 1.4.1.2- Necesidades Sociales Prioritarias: Áreas de trabajo

El concepto de Necesidades Sociales Prioritarias que asume el presente Plan se basa en el de Necesidades Sociales Básicas, al que se le agregan una serie de sub-sectores que complementan la dimensión social de la pobreza – educación popular, educación secundaria, educación bilingüe y formación profesional-.

Esta nueva definición más abierta se articula mejor con el modelo de cooperación que se propone – sus principios y metas – fundamentalmente por dos motivos:

- La ampliación de los sub-sectores garantiza una *mayor coherencia* con el resto de áreas sectoriales. Así, dada la estrecha vinculación entre las dimensiones económica, política, ambiental y de género, y la dimensión social -muy especialmente en el caso de la educación-, se ha entendido pertinente profundizar en dichas áreas, necesarias para garantizar la viabilidad de la estrategia en su conjunto.
- El enfoque que el Plan da a la cooperación supera, como ya hemos repetido, el estrecho margen de las relaciones financieras. Al contrario, se entiende como un espacio de encuentro, donde compartir entre pueblos y personas aquellas capacidades acumuladas en las que se cuenta con mayor experiencia. En este sentido, el pueblo vasco puede y debe compartir con los países empobrecidos del Sur su *saber-hacer* en estas cuatro sub-sectores de especial significación.

Como resultado, las Necesidades Sociales Prioritarias integran este conjunto de 6 sub-sectores, conformado por Educación; Salud Básica; Salud Sexual y Reproductiva; Agua y Saneamiento; Vivienda, Infraestructuras Sociales:

- El sub-sector de la educación incluye la educación primaria, secundaria, formación profesional, educación bilingüe y la educación popular.

- El sub-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 sub- sector de la salud sexual y reproductiva incluye la atención a la salud sexual y reproductiva, la educación sexual formal e informal, así como la promoción de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.
- El sector del agua y saneamiento incluye los sistemas de agua potable y de saneamiento.
- El sector de la vivienda incluye el acceso a la vivienda digna 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.

### **Implicaciones para la cooperación**

- Definimos Necesidades Sociales Prioritarias como el conjunto de las Necesidades Sociales Básicas más la educación secundaria, la formación profesional, la educación bilingüe 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 iniciativa en esta área 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 impulsada 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 Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo 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.
- Se priorizará el trabajo con mujeres, donde se atiendan sus necesidades específicas desde un enfoque de sujeta y no de beneficiaria. A su vez, se deberán establecer estrategias integrales de empoderamiento, que pudieran partir de esta dimensión social, pero que no *reduzcan* el trabajo con mujeres a ésta, sino que avancen dentro de procesos más amplios.
- Los sub-sectores que comprenden esta área sectorial son: educación, salud básica, salud sexual y reproductiva, agua y saneamiento, vivienda e infraestructuras locales.

## 1.4.2.- 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.

### 1.4.2.1.- 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. Ya hemos hablado en la parte inicial del Plan, de dónde surge este proceso, de quiénes son sus principales sujetos beneficiados, y de las características del mismo: privatización; mercantilización de nuevos sectores – vida, agricultura, servicios-; liberalización absoluta del mercado financiero no productivo; deslocalización internacional, priorización de grandes cadenas productivas globales, lideradas por transnacionales; concentración y centralización agudizadas; incidencia creciente de las instituciones multilaterales comerciales y financieras; interdependencia creciente entre todos los agentes públicos, privados y multilaterales.

Las implicaciones de estos cambios sobre el desarrollo humano han sido notables: han crecido el 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.

Pero en 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 podido hacer- 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>13</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.

#### **1.4.2.2.- 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?

Efectivamente, hay motivos sólidos para defender 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. Por ejemplo, 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.

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, los agentes económicos básicos son las pequeñas y medianas empresas. Éstas, 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 aquel. 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.

#### 1.4.2.3.- 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>14</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, como mitad de la población tradicionalmente excluida, 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, se trata también de 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.

Además, y dentro de esta caracterización general, podemos establecer líneas 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 pequeña empresa 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 establecer 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, situándolo al mismo nivel que el productivo, y facilitando su reparto equitativo entre hombres y mujeres. La economía popular puede consolidar la transformación de roles e incrementar notablemente su autonomía y auto-confianza.

#### 1.4.2.4.- La soberanía alimentaria como modelo sostenible y equitativo

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>15</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 la excusa 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 productores y 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 del campesinado 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 aquéllas. Los efectos son la pérdida de control del campesinado sobre la producción de alimentos y la dependencia de las transnacionales.
- *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,

umentan 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 transnacionales:* 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>16</sup> que la producción ecológica. Simplemente el control del proceso pasa del campesinado a las grandes transnacionales. 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 productores y 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 la población campesina 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 las personas productoras y consumidoras, 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.

### **Implicaciones para la cooperación**

-El territorio es un sujeto fundamental de desarrollo. Es un órgano vivo, dinámico, de concertación e inter-actuación de los diferentes agentes sociales y públicos. Las iniciativas de cooperación buscarán el fortalecimiento del territorio en su conjunto, no únicamente los actores individuales.

-La concertación y coordinación entre agentes y acciones es la condición necesaria de una estrategia de desarrollo sólida, buscando un impacto mayor y/o más profundo.

-Los procesos deben ser integrales y a largo plazo, en un proceso acumulativo de capacidades tecnológicas, institucionales, organizativas y financieras, a lo largo de la cadena de valor de los productos, y dentro de una planificación con objetivos claros y compartidos.

-El proceso es endógeno, potenciador de las capacidades locales, aunque abierto al exterior, aprovechando posibles ventajas exógenas favorables.

-Se priorizarán las acciones en las que no sólo participen agentes económicos, sino también sociales, con estrategias que planteen objetivos de carácter social: potenciación de necesidades locales, generación de empleo, fortalecimiento del tejido local, etc.

-Se dará prioridad al trabajo asociativo y cooperativo.

- El Plan defiende la soberanía alimentaria como modelo de desarrollo frente al modelo agroindustrial, con lo que se priorizarán las iniciativas insertadas en la lógica de dicho modelo de referencia.

### 1.4.3.- PODER LOCAL

#### 1.4.3.1.- 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 el diagnóstico inicial, el estado – nación, como entidad política, ha visto lesionada su capacidad de actuación, representación y movilización. En muchos países empobrecidos –aunque también en los del Norte-, la brecha con el conjunto de la sociedad y con los movimientos sociales es enorme, siendo estados que no proveen servicios ni generan sentimiento de comunidad.

Esta situación ha revalorizado lo local como ámbito para construir desde lo cercano, desde lo cotidiano, desde lo sentido como propio, procesos de empoderamiento en base a estrategias que asumen lo local como punto de partida. Así, la cercanía entre la sociedad civil, movimientos sociales e instituciones en dicho ámbito facilita la apropiación progresiva del desarrollo. Pero además, 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.

En este punto es necesario recordar que la elección que este Plan hace por lo local no se basa en una idealización de lo pequeño, ni en principios localistas o autárquicos. En el ámbito de lo local se pueden encontrar tantas desigualdades, inequidades y resistencias como en cualquier otro ámbito. Además, algunas iniciativas de descentralización no son más que procesos encubiertos de *privatización y adelgazamiento del estado*, en los que los entes locales reciben un sinfín de nuevas competencias sin una contrapartida financiera ni estrategia alguna de fortalecimiento de las capacidades. No obstante, y como ya hemos expuesto previamente, el Plan opta por *lo local*, si éste se proyecta necesariamente hacia lo estatal e internacional. Esta elección se basa en razones estratégicas –procesos desde lo cercano, lo común – y tácticas – capacidad de incidencia del Gobierno Vasco y sus agentes prioritarios –, definiendo un modelo de cooperación *apegado al territorio*, sólido, equitativo y con objetivos claros: consolidar sujetos de desarrollo, poner en marcha alternativas, incidir en la sociedad.

En este sentido, el ámbito local es propicio para el despliegue de estas estrategias participativas 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.

Así, 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 éstas 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 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 gobierno local y sociedad civil, a través de sus organizaciones y la estructura de participación existente. Por eso las diferentes iniciativas se pueden dividir en 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.

Respecto a la primera sección, es importante destacar el papel de las instituciones públicas. El gobierno local, si es de elección democrática y está comprometido con el desarrollo de su territorio, es un elemento clave para el ejercicio de la gobernanza. No es una condición necesaria para la consolidación de las capacidades de un territorio la participación activa de sus instituciones locales, pero si ésta se produce -planificando, coordinando, concertando, gestionando con transparencia- la profundidad del impacto aumentará notablemente. Además, romper el círculo de pobreza-marginación-no participación, en ocasiones sólo es posible si en el espacio más cercano se posibilitan estructuras comprometidas con el cambio, y es ahí donde lo público tiene un rol fundamental.

De esta manera, es importante ofrecer un apoyo integral a los gobiernos locales democráticos y comprometidos con el desarrollo del territorio y la participación ciudadana: formulación de políticas y planificaciones estratégicas; sistemas de gestión del territorio; apoyo jurídico a la promulgación de normas; fortalecimiento de unidades técnicas y de planificación; modernización de las capacidades humanas y materiales, etc.

Respecto a la segunda sección, es importante que las instituciones locales y la sociedad civil tengan espacios de encuentro, concertación y participación, donde tomar decisiones – cada cual desde su posición – y definir estrategias comunes. Los esfuerzos de las entidades públicas no serían suficientes si no vienen acompañados por la participación activa de la población, ya que una de las metas de Plan no es sólo mejorar la situación de desarrollo, sino hacerlo convirtiendo a los protagonistas en sujetos. Por ello se convierte en estratégico fortalecer estos nexos público – privados: apoyo jurídico y estratégico a la conformación de estructuras de participación; acompañamiento a la formación de las personas facilitadoras y participantes en estos procesos; puesta en marcha de procesos de presupuesto participativo; apoyo a la sensibilización e incidencia ante el territorio de los procesos de participación, etc.

Finalmente, respecto a la tercera sección, también es importante el apoyo y acompañamiento al fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil organizada. Una sociedad civil activa, participativa y organizada es la garantía última de sostenibilidad de todo el proceso. En este sentido, se debe fomentar la educación ciudadana en

estrategias participativas, la formación de líderes, la organización comunitaria, sectorial, territorial, así como la participación de estas organizaciones en redes y plataformas.

Esta estrategia además, asumiendo el principio de coordinación y del acompañamiento en el fortalecimiento de las capacidades, aboga por facilitar el encuentro entre las instituciones y poderes locales del Sur con las administraciones locales vascas, en las que destaca en papel de Euskal Fundazioa como la red de municipios vascos cooperantes especializada en este ámbito. El Gobierno Vasco utilizará los instrumentos con los que cuenta -especialmente los convenios directos-, para generar espacios de intercambio de capacidades 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 sus instituciones locales. 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.

Por lo tanto, el poder local es un área sectorial de trabajo imprescindible en este Plan, pero a su vez también puede suponer una estructura participativa, sólida y planificada donde insertar las diferentes estrategias sectoriales de un territorio, al que se podrían sumar diferentes actores, tanto del Sur como del Norte.

### **Implicaciones para la cooperación**

- 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.
- Lo local es un ámbito estratégico para consolidar estrategias de desarrollo sólidas y equitativas, nacidas desde lo cercano y cotidiano. Estas estrategias trascenderán el espacio de lo local para interrelacionarse con otros locales, con lo estatal y lo internacional.
- El poder local contiene una triple 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 todos los agentes; y finalmente, un apoyo al fortalecimiento institucional de las organizaciones sociales diversas existentes en el territorio. 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.

## 1.4.4.- EMPODERAMIENTO DE MUJERES

### 1.4.4.1.- Concepto de empoderamiento

El término *empoderamiento* es una traducción literal del inglés "empowerment" y significa literalmente "ganar poder", y alude al fortalecimiento en la posición social, económica y política de las mujeres. Este término, que de tan empleado corre el riesgo de vaciarse de contenido, ha sido interpretado desde diferentes ópticas. Es la perspectiva feminista la que este Plan pretende recoger y ello nos remite a la teoría de género y a la definición de algunos conceptos relevantes de la misma.

Esta teoría plantea, a grandes rasgos, la diferenciación entre lo biológico y lo social, y dice que las desigualdades entre mujeres y hombres vienen determinadas, no por las diferencias biológicas, sino por las construcciones sociales de género, femenino y masculino. Por tratarse de construcciones sociales estas son transformables y modificables. La teoría de género coloca en el centro del análisis las relaciones de poder entre ambos géneros y al sistema construido en torno a éstas, el sistema patriarcal o androcéntrico, el cual dota de supremacía a lo masculino/hombre con respecto a lo femenino/mujer. Este sistema patriarcal limita a las mujeres en sus capacidades y derechos sólo por el mero hecho de serlo y es un sistema, común a todas las sociedades y contextos, inequitativo y que genera y reproduce desigualdades.

La perspectiva de género, partiendo de un compromiso por querer cambiar esta situación de desigualdad, plantea que hay que tener en cuenta, en todo análisis de la realidad que se haga, las necesidades prácticas, intereses estratégicos y la condición y posición de mujeres y hombres. Las necesidades prácticas son identificadas por las mujeres a partir de sus roles socialmente definidos como una respuesta a las condiciones materiales inmediatas (alimentación, escolarización de los hijos/as, salud, etc.) Estas necesidades pueden ser compartidas por mujeres y hombres, pero posiblemente difieran por su propia condición de género. Los intereses estratégicos son identificados por las mujeres a partir de su posición de subordinación social, y pretenden la superación de la situación o situaciones de desigualdad que sufren las mujeres, esto es, mejorar su posición con respecto a los hombres.

Desde este binomio interés estratégico-posición conectamos con el concepto de empoderamiento. El uso del concepto de empoderamiento en el ámbito del desarrollo está vinculado a la teoría *Género en el desarrollo (GED)*. Hace referencia a un proceso de toma de conciencia individual y colectiva de las mujeres que les permite aumentar su participación en los procesos de toma de decisiones y de acceso al ejercicio de poder y a la capacidad de influir. Dicho de otra manera, es un proceso a través del cual las mujeres fortalecen sus capacidades y protagonismo como grupo social, para impulsar así cambios positivos en las situaciones que viven y en la posición que ocupan en los ámbitos socio-cultural, político, económico y personal respecto a los hombres, accediendo al control de los recursos materiales y simbólicos<sup>17</sup>.

Es decir, y vinculándolo con lo anterior, para que pueda haber una mejora en la posición de las mujeres esta tiene que venir a través de estrategias de empoderamiento de las mujeres, de procesos en los cuales ellas puedan recuperar su autonomía y superar la desigualdades en los múltiples ámbitos en las que estas tienen reflejo (personal, político, socio-cultural, económico...)

El proceso de empoderamiento, como decíamos anteriormente, es individual y colectivo. Y también pone en relación los planos local y global. Es individual porque comienza con la propia asunción de las mujeres de su situación de desigualdad (autoestima, identidad, dignidad, capacidad de decisión) Pero no se queda ahí, no se trata únicamente de mujeres individuales con más capacidades desarrolladas y más posibilidades de mejorar su posición en el mundo. Sino que es un proceso también colectivo, a través del cual las mujeres adquieren conciencia común sobre la dependencia social y discriminación que sufren en los diferentes ámbitos de la vida, y se unen para luchar por su eliminación. Es decir, las mujeres individualmente toman conciencia de su poder y capacidad de influencia, desarrollan capacidades antes negadas, y esto trasciende al plano colectivo, a través del compromiso de estas propias mujeres por la transformación del sistema que hasta entonces las había excluido. Potencia, en definitiva, que las mujeres se organicen para luchar por sus intereses de género.

Y también vincula los planos local y global, porque permite que las mujeres reflexionen y conozcan su realidad local, identifiquen aquellas estructuras de poder que las subordinan, y desde aquí, comprendan la opresión común con otras mujeres, se organicen para acabar con estas estructuras y mejoren su posición en el mundo.

Las desigualdades de género están presentes en todos los ámbitos de la vida, y el empoderamiento de las mujeres se debería lograr en todos ellos, pero en un intento de establecer cierta categorización, se podrían establecer cuatro tipos de autonomía a conquistar por las mujeres: la autonomía física, en referencia al ejercicio de poder y control sobre su propio cuerpo, su sexualidad y fertilidad; la autonomía económica, acceso y control sobre recursos y bienes; la autonomía socio-cultural, acceso y control de los recursos culturales, de información, etc.; y la autonomía política, acceso y ejercicio de los derechos políticos básicos, organización, participación, etc.<sup>18</sup>.

Por otra parte, el mismo concepto de empoderamiento está necesariamente vinculado al tipo de poder que se desea conquistar. Siguiendo lo planteado por diversas teóricas feministas, podemos decir que el poder tradicionalmente se ha entendido como un poder de suma cero, en el cual el aumento de poder de una persona o grupo significaba necesariamente pérdida del otro. Este es un poder excluyente, sobre todo con las mujeres y con colectivos de la población "fuera" del sistema. El poder es limitado y en manos de unos pocos. Otra visión del poder que resulta más interesante para estos procesos es el poder como suma positivo, el poder que tenga una persona o grupo aumenta el poder total disponible. Este tipo de poder, vinculado con el proceso de empoderamiento de las mujeres descrito anteriormente, nos remite a su vez, según la teoría feminista, a varios tipos de poder: el *poder desde dentro*, en referencia al proceso individual, a la capacidad de transformar la conciencia propia y reinterpretar nuestra realidad más cercana; el *poder con*, las alianzas con otras mujeres y la organización para la transformación; y el *poder para*, que invoca la solidaridad para el cambio, el cambio de las estructuras que generan desigualdad<sup>19</sup>.

Por lo tanto el objetivo último de los procesos de empoderamiento de las mujeres es reequilibrar las relaciones de poder entre mujeres y hombres, que éstas vayan conquistando nuevos espacios de poder, pero siempre planteado desde otra concepción del poder, y desde la construcción de un modelo más equitativo y justo, no sólo para las mujeres sino para todas las personas.

#### 1.4.4.2.- El empoderamiento de las mujeres como área sectorial específica

La pertinencia de esta área sectorial queda reflejada ya en lo planteado en la transversal de equidad de género. Si entendemos que el sujeto de desarrollo es cada ser humano no se puede dejar de lado a las mujeres. Y si, además, entendemos que cualquier política de desarrollo debe transformar las estructuras económicas, políticas y sociales que provocan desigualdad y pobreza, no se puede dejar fuera el sistema patriarcal, presente en todas ellas, ni el trabajo por eliminar las desigualdades entre mujeres y hombres.

Partiendo de estas premisas la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco y el presente Plan definen como línea transversal la consecución de la equidad de género, basada en la perspectiva de género y en el mainstreaming o transversalización de género como estrategia. Así se establece que la perspectiva de género debe estar presente en todas las fases de la planificación de desarrollo e involucrar a todos los agentes participantes en la misma. Pero además de esto, se ve como necesaria y pertinente la definición de un área sectorial de empoderamiento de mujeres, como modo de enfatizar la importancia que consideramos que el apoyo a estos procesos tiene en el logro de la equidad de género y del desarrollo humano. Ambas estrategias, transversal y sectorial, van de la mano y no son excluyentes, sino que se complementan y persiguen un objetivo común. La perspectiva de género, a través del mainstreaming debe estar presente en todas las acciones de cooperación, y el empoderamiento, como área sectorial, respondiendo a lo fundamental de estos procesos para el logro de la equidad.

Vinculado a lo planteado en la definición del concepto realizada anteriormente, el presente Plan entiende el empoderamiento de las mujeres como un proceso multidimensional y que surge, y esto es importante, desde las propias mujeres, desde lo personal y desde la apropiación del poder por parte de estas. Con lo cual el empoderamiento no se puede dar desde arriba ni con fórmulas o "recetas" sencillas. No se puede "empoderar" a las mujeres. Por tanto los agentes de cooperación tendrán la labor de facilitar, potenciar, promover que estos procesos se lleven a cabo y sean sostenibles, y apoyar con los recursos humanos, económicos, metodológicos e intelectuales que sean necesarios.

Es fundamental contar, para ello, con distintas alianzas con organizaciones, personas, y/o grupos feministas con voluntad y compromiso reconocido en echar a andar estos procesos y acompañarlos. Que se trate de un proceso que comienza desde lo individual no implica de ninguna manera que se trate de procesos que no necesiten ser planificados, acompañados, e incluso evaluados. Y por eso, por tratarse de procesos complejos y a largo plazo, la atención que se preste a los avances y retrocesos debe de ser fundamental.

El empoderamiento como decíamos es un proceso multidimensional, es decir, implica la consecución de la autonomía de las mujeres en muchos ámbitos en los cuales han estado tradicionalmente "desempoderadas". Por tanto no podemos entender que el empoderamiento se da cuando las mujeres, a nivel individual, logran cierta autonomía, por ejemplo en el ámbito económico, sin trabajar el resto de dimensiones en las cuales están subordinadas y comprender las estructuras que generan esta subordinación. En

este caso hacemos referencia a iniciativas en las cuales se considera que el que las mujeres cuenten con cierta remuneración económica o acceso prioritario a proyectos productivos, implica necesariamente el empoderamiento de las mismas. Debemos entender que se trata de un proceso integral y complejo y que no remite a una única parcela de la vida.

Ello nos conduce directamente a la idea de procesos de empoderamiento en el largo plazo, y no únicamente acciones dispersas y puntuales. No hablamos entonces de empoderamiento si no se plasma en estrategias planificadas, con objetivos y líneas de actuación sólidas y bien definidas. Los proyectos y las diversas acciones que se emprendan no son más que instrumentos complementarios y progresivos de estas metas últimas, multidimensionales y profundas.

Por otra parte es importante desvincular los procesos de empoderamiento de la idea de "proyectos de y para mujeres", fundamentalmente por dos motivos.

Primero, porque por mucho que la población participante en una iniciativa sea totalmente femenina, si esta acción persigue únicamente la satisfacción de necesidades prácticas, no se trata de un proceso de empoderamiento de mujeres. Será quizá un proyecto que aplique la acción positiva en la selección de la población sujeto porque considera que, en este caso, la población de mujeres es la más vulnerable. Pero estaríamos hablando de un proyecto de mujeres y no de uno que persiga el empoderamiento de las mismas. El empoderamiento de las mujeres es un proceso complejo que se debe planificar y que debe partir de un compromiso y estrategia por querer superar las desigualdades de género. Se puede emplear la satisfacción de necesidades prácticas para iniciar conscientemente procesos de empoderamiento, pero la mera satisfacción de estas, la mejora en la condición de las mujeres no necesariamente implica una mejora en su posición. Entendemos que estas categorías prácticas/estratégicas no son categorías cerradas, pero si creemos que el empoderamiento no se da porqué sí, y que debe ser planificado y necesita de recursos humanos y materiales para su consecución.

Y el segundo motivo por el que consideramos que hay que desvincularlo de la idea de que son proyectos de mujeres es porque el empoderamiento de las mujeres resitua las relaciones de poder con la otra mitad de la población, los hombres. Es importante no perder de vista esto y ver también cuál es la condición y posición de los hombres, el papel que cumplen en que estas desigualdades se perpetúen, y a partir de ahí, intentar incorporarlos a estos procesos de construcción de un nuevo poder. El empoderamiento de las mujeres va a suponer, para los hombres, pérdida de privilegios y poder tradicional. Pero también les permite, si se establecen modos y espacios para reflexionar individual y colectivamente sobre la justicia y legitimidad del actual sistema, que puedan participar en la construcción de un nuevo modelo de organización social, inclusivo y no jerarquizado. En esta lucha deben participar mujeres y hombres tanto del Norte como del Sur, y por tanto consideramos que aunque esta área sectorial se posiciona a favor del apoyo a acciones específicas dirigidas a acompañar procesos de empoderamiento de las mujeres, no debemos olvidar que hay trabajo que hacer con los hombres, diferente y desde otros parámetros, pero que puede insertarse en la visión planteada en esta sectorial. El empoderamiento de las mujeres se da necesariamente porque ellas toman el poder pero también porque ellos, que lo detentaban tradicionalmente, participan en la construcción de un nuevo poder y modelo social más justo y equitativo.

#### 1.4.4.3.- Iniciativas de cooperación para el empoderamiento

Resulta complejo establecer una tipología cerrada de acciones de cooperación que promuevan el empoderamiento de las mujeres. Se realiza en este apartado un esfuerzo por recoger algunas acciones concretas, no entendiendo esta categorización como excluyente ni exhaustiva, sino como pinceladas o referencias que puedan orientar el trabajo.

Es importante no desvincular estas acciones de la idea de procesos multidimensionales y a largo plazo. Aunque cualquiera de estas iniciativas pudiera convertirse en la puerta de entrada a un proceso de empoderamiento, sólo una estrategia, planificada con profundidad, que integre al menos estos cuatro ámbitos, puede ser considerado como tal:

- Autonomía física:
  - Iniciativas que trabajen los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y la consecución de la autonomía de las mismas sobre su propio cuerpo y fertilidad.
  - Propuestas que apoyen a mujeres víctimas de violencia, no desde una perspectiva asistencialista, sino desde una visión integral, fortaleciendo su autoestima y la comprensión de las causas estructurales que provocan esta violencia que sufren.
- Autonomía económica:
  - Iniciativas económicas, no sólo planteadas desde la mera dotación de recursos, sino desde el impulso a procesos de reflexión a través de los cuales las mujeres reconozcan las causas estructurales que provocan su desigualdad en el actual modelo económico.
  - Programas dirigidos al reconocimiento del trabajo invisibilizado de las mujeres en el ámbito doméstico y de cuidado, y apoyo para la mejora de las condiciones de ejercicio de los mismos.
- Autonomía política:
  - Propuestas dirigidas a apoyar y garantizar la participación de las organizaciones de mujeres en la definición de las políticas de desarrollo local.
  - Apoyo a distintas iniciativas feministas a través de Escuelas de empoderamiento, publicaciones, movilizaciones....
  - Promoción de la organización y asociación de colectivos de mujeres que sufren discriminación múltiple.
- Autonomía socio-cultural:
  - Acciones que favorezcan el acceso de las mujeres a los medios de comunicación, no sólo desde el establecimiento de cuotas (presencia, intereses...) sino desde la propia definición de la agenda de contenidos de los mismos y empleando estos para transformar relaciones de desigualdad.

## Implicaciones para la cooperación

- Todas las actuaciones de desarrollo que busquen promover procesos de empoderamiento de las mujeres deben partir de un diagnóstico exhaustivo de las relaciones de género que permita establecer las situaciones de desigualdad en el contexto concreto y planificar en consecuencia.
- Debe existir en toda actuación que busque el empoderamiento de las mujeres un compromiso explícito por la mejora en la posición de éstas y por la erradicación de las desigualdades de género y las estructuras que las perpetúan.
- Los procesos de empoderamiento son procesos complejos y a largo plazo, lo cual implica que los agentes de cooperación deben establecer estrategias de acompañamiento a medio-largo plazo, no vinculadas a acciones puntuales.
- Es necesario conocer experiencias previas y contar con alianzas estratégicas con organizaciones feministas que los apoyen.
- Se trata de procesos multidimensionales, y por ello, a pesar de que la iniciativa de desarrollo priorice el trabajo en un ámbito para lograr la autonomía de las mujeres en el mismo, no debe olvidar la visión de conjunto que deben tener las estrategias de empoderamiento.
- También, como se trata de procesos de toma de conciencia individual y colectiva, no se pueden establecer "recetas" para empoderar, pero esto no está reñido con la necesidad de planificación de los mismos, y el establecimiento de objetivos y estrategias definidas.
- Se debe realizar un esfuerzo por medir las transformaciones y avances logrados a través del establecimiento de indicadores y sistemas de medición.

### 1.4.5.- ÁREA SECTORIAL: DERECHOS HUMANOS

#### 1.4.5.1.- Los derechos humanos como área sectorial específica

En la definición de derechos humanos como línea transversal a toda la estrategia de erradicación de la pobreza, ya hemos establecido la indivisibilidad, interdependencia e interrelación 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 dentro de un contexto de desigualdades y de pobreza generalizada.

Pero además de que toda iniciativa de cooperación, independientemente del área de actuación, debe tomar en enfoque de derechos como transversal, existen áreas específicas sobre las que se trabaja sectorial y directamente sobre los mismos.

Se trata de proyectos específicos que impactan de manera directa y profunda sobre y desde el *enfoque de derechos*, y que generan las condiciones mínimas de justicia, conciencia y respeto a los derechos humanos, necesarias para trazar cualquier senda de desarrollo.

Hay que dar especial prioridad a los derechos de las mujeres, y la vulneración de los mismos, basada fundamentalmente en las situaciones de discriminación múltiple que sufren, por ser mujeres y por pertenecer a colectivos discriminados. Son consideradas como prioritarias todas las estrategias específicas que se dirijan a denunciar la violación de sus derechos y a la institucionalización de los mismos.

#### 1.4.5.2.- Ámbitos de actuación dentro de la sectorial

Esta área sectorial de derechos humanos cubre diferentes líneas de trabajo:

- Denuncia de la conculcación de derechos humanos: denuncia de violaciones, acciones de denuncia; formación de Comisiones de la Verdad, de Comisiones de Reconciliación, Comisiones de Observación; apoyo a la documentación de violaciones, etc.
- Acompañamiento organizaciones de Derechos Humanos: fortalecimiento institucional de organizaciones de DDHH; formación en educación ciudadana, fortalecimiento de la capacidad de incidencia de dichas organizaciones; fomento de la conformación de redes de defensa de los derechos humanos, formación de líderes en DDHH.
- Apoyo a víctimas: acompañamiento integral a las víctimas, programas de salud mental, acompañamiento jurídico de las denuncias.
- Sensibilización: formación en derechos humanos de la población; estrategias de sensibilización ciudadana, fortalecimiento de la institucionalidad democrática y de los canales de justicia y exigibilidad.
- Incidencia: procesos e iniciativas para el reconocimiento y exigencia de los derechos humanos dentro del marco normativo de países y pueblos empobrecidos.
- Investigación: sobre los derechos humanos, ya que éstos son dinámicos y en constante evolución.

Como queda expresado en el objetivo del Plan, 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 del área de derechos humanos, su propia idiosincrasia y los niveles diversos de denuncia y exigibilidad, hacen 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.

#### **Implicaciones para la 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.

#### **1.4.6.- 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 gran complejidad que debe ser entendido con precisión, sobre todo cuando de ella 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 de 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:

- o 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.
- o 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.

##### **1.4.6.1.- 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 fundamental 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, la subordinación 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 sostenibilidad del desarrollo; en segundo lugar, 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. 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, cumple una meta triple: fomentar la lucha contra la pobreza, reforzar la identidad cultural de las naciones y al fortalecer la diversidad, facilitar 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 su posición en todos los niveles. Esto no es 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 busque el empoderamiento de las mujeres.

#### **1.4.6.2.- 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 el Diagnóstico de Situación: 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 fundamentalmente 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, agredido 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 económico 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 Norte.

#### **1.4.6.3.- Cultura y desarrollo: La relación específica**

Como hemos indicado, la segunda acepción del concepto cultura es más específica, se identifica como el ámbito de las manifestaciones artísticas, intelectuales y morales de la vida: comunicación audiovisual, nuevos medios tecnológicos de comunicación, artes visuales, artesanías, artes escénicas, actuaciones musicales, literatura, arquitectura, etc.

Las estrategias locales de desarrollo deben partir, dentro del marco de los derechos humanos, de las características culturales del territorio. Pero además, pueden reforzar el sentido de lo común, de la historia compartida y de los derechos como pueblo, a través de procesos e iniciativas específicas relacionadas con la cultura.

Así, si consideramos a las mujeres y hombres en situación de pobreza, como se hace en el presente Plan, como población sujeto, es necesario que éstos también cuenten con sus propios medios de comunicación, con sus propias maneras de ver y entender la vida, de relacionarse con los demás. Que se eduquen en el conocimiento de su propia historia, y tengan acceso y control sobre aquéllos factores constitutivos de presencia permanente que históricamente forman parte de su ser.

Desde este punto de vista, dentro de un proceso integral de desarrollo, no hay que olvidar esta dimensión cultural sectorial. No sólo como forma de lucha contra la homogeneización imperante, sino también como pilar fundamental de toda estrategia: si el desarrollo y la cultura son dos términos indisolubles, si no hay desarrollo sin cultura, y si el desarrollo no es más que el refuerzo de las culturas, es necesario apuntalar las bases culturales de los pueblos para cimentar estrategias realmente coherentes con el desarrollo humano sostenible.

Así, es necesario incidir sobre:

- La *educación* multicultural y plurilingüe; Recuperar, sistematizar, preservar y divulgar la historia y memoria de los pueblos; visibilizar y divulgar la situación de las mujeres en cada cultura, y proponer estrategias equitativas dentro de dicha cultura.
- Fortalecer los medios de *comunicación* alternativos y las redes propias de comunicación social.
- La generación de instalaciones locales de cultura y fortalecimiento de los grupos artísticos del territorio.

### **Implicaciones para la cooperación**

-Las iniciativas de cooperación deben corresponder con el contexto –siempre determinado por la cultura en la que habrán de tener lugar, con el modo de ser y de querer ser de los pueblos- y fortalecer la identidad cultural.

-Además de partir de una cultura y fortalecerla, es necesario impulsar la dimensión cultural del desarrollo, mediante la planificación de iniciativas en el sector específico de la cultura, que la integren en el concepto de empoderamiento y refuercen el sentido de comunidad.

-La población en situación de pobreza tiene el derecho de contar con un sistema educativo adaptado a su cultura, el derecho de contar con sus propios medios de comunicación, así como con el acceso y control a los factores constitutivos de su cultura.

-Es necesario 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. Hay que destacar el trabajo específico con mujeres indígenas, que sufren como mínimo una triple discriminación, por pobres, por indígenas y por 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. Son necesarias estrategias de empoderamiento de las mujeres y que fortalezcan la igualdad entre éstas y los hombres.

## ***Directriz II: Concentrar de manera planificada y coordinada el impacto geográfico***

Una vez que ya hemos definido el marco teórico de referencia, y por tanto el modelo específico de cooperación impulsado por el Gobierno Vasco, es necesario establecer el marco geográfico en el cual desarrollar dicho enfoque.

Una cuestión fundamental es que el marco geográfico que seleccionemos debe ser perfectamente coherente con el conjunto de principios, objetivos y características que dan sentido a la cooperación enmarcada en el ámbito del presente Plan. Esto de alguna manera delimita las estrategias geográficas que elijamos:

- Deberán seleccionarse países y pueblos en situación de pobreza.
- Deberán seleccionarse países y pueblos en los que existan territorios capaces de desarrollar estrategias locales con el enfoque establecido en la Directriz I.
- Deberán seleccionarse países y pueblos con sujetos activos y comprometidos con el desarrollo humano sostenible, y con la voluntad y las capacidades mínimas para desarrollar iniciativas y procesos de desarrollo complejos y progresivos – planificados, coordinados, profundos, trascendiendo lo local-.

Pero además, el Plan también señala otra serie de requisitos a la hora de establecer el ámbito geográfico de actuación, derivados de los Principios Ordenadores:

- La selección que se haga asegurará un acompañamiento continuado y estable de las poblaciones sujeto y de los agentes sociales y públicos que ponen en marcha sus procesos de desarrollo.
- El intercambio de capacidades entre agentes del Sur y del Norte requiere de alianzas estratégicas consolidadas en una experiencia previa acumulada, que se proyecten hacia objetivos definidos en el medio y largo plazo.
- El necesario diálogo entre agentes del Sur y del Norte – Movimientos Sociales, ONGD, Instituciones – precisa de estructuras formales de encuentro y coordinación, donde debatir y apropiarse de las estrategias compartidas.
- La sensibilización, la interlocución internacional y la incidencia, relacionados con el principio de corresponsabilidad, son el fruto de un conocimiento mutuo profundo, que sólo se alcanza con una relación continuada y constante.

Por todas estas características, que afectan al modelo de cooperación que impulsa el Plan, es preceptivo aplicar el principio de selectividad a la hora de elegir el marco geográfico de aplicación del mismo. Como ya hemos explicado, este principio establece que es necesario *seleccionar* prioridades y estrategias, si queremos ser coherentes con los objetivos trazados y tener realmente un impacto en profundidad sobre los mismos. Por lo tanto, es necesario, en la medida de lo posible, evitar la dispersión de iniciativas y actuaciones de cooperación, ya que:

- No es posible establecer en todos los países empobrecidos estrategias territoriales complejas y estables en el tiempo, ya que se cuentan con unos fondos económicos limitados, tal y como se establece en la Directriz VII.
- No se pueden garantizar apoyos y estrategias compartidas de acompañamiento en el fortalecimiento de las capacidades a un número excesivamente amplio de sujetos, con un tejido vasco de cooperación –público y privado- limitado en sus capacidades humanas y técnicas, que debe a su vez fortalecerse, tal y como se expone en la Directriz III.
- Es imposible garantizar estructuras sólidas de coordinación, interlocución y diálogo en un número demasiado amplio de países o pueblos, así como la consolidación de alianzas estratégicas.

Por todo ello, el Plan ha priorizado un marco geográfico coherente con su modelo de referencia, y que a la vez combina la diversidad y la riqueza de la cooperación vasca existente hasta el momento, con mejoras cualitativas considerables en cuanto a la planificación conjunta, la coordinación y el intercambio -en los países priorizados de mayor relevancia para la cooperación vasca-.

El marco geográfico del Plan está determinado por dos sub-directrices complementarias:

1. Definir 22 países o pueblos prioritarios, a los que destinar el 90% de los fondos geográficamente distribuibles<sup>20</sup>, con base en los criterios de selección establecidos en la Ley de Cooperación, y coherentes con el modelo de referencia establecido.
2. Formular de manera participativa Estrategias- País en al menos 6 países o pueblos –de entre los 22 prioritarios- con base en una serie de criterios de selección.

### **2.1.- Sub-directriz II.1: Definición de 22 países prioritarios**

La Ley de Cooperación 1/2007, de 22 de febrero, establece los criterios en los que sustentar la aplicación de este principio de selectividad. En su artículo 6 se señala que la cooperación vasca “intervendrá prioritariamente en las áreas geográficas donde concurren situaciones de mayor pobreza, en función de indicadores internacionalmente aceptados, tales como el Índice de Desarrollo Humano o análogos”.

Pero además, ésta señala otros criterios que deben ser tomados en consideración adicionalmente:

- a) Comunidades y pueblos que padezcan transgresiones graves y generalizadas de los derechos humanos.
- b) Zonas en conflicto y en situación de emergencia humanitaria.

- c) Pueblos y países empobrecidos con los que Euskadi mantiene especiales vínculos, entendiendo por tales aquéllos con los cuales la sociedad vasca y sus instituciones hayan tenido una más intensa experiencia de cooperación.
- d) Pueblos y países que se correspondan con zonas de especial afluencia de personas inmigrantes a Euskadi.

La ley, por lo tanto, establece el marco en el que debe realizarse la selección. En primer lugar, hace una apuesta clara y decidida por los pueblos en situación de pobreza y especial vulnerabilidad – humanitaria y de violación de derechos-. En este sentido, el Objetivo del Plan y el Objetivo de la Cooperación entroncan perfectamente con este criterio, ya que persiguen erradicar la pobreza estructural.

Pero además, el Plan opta de manera especial por asumir el criterio establecido en la Ley de consolidar los vínculos y las alianzas tejidas históricamente por la cooperación vasca con diferentes agentes del Sur. Con ello, se asume una concepción de la cooperación basada en el fortalecimiento de las experiencias existentes, dotándolas de mayor profundidad de impacto, así como capacidades de planificación, coordinación e interlocución más consolidadas.

**Resumen fondos distribuibles por Zona geográfica (2002-2007)**

	<b>Número Proyectos</b>	<b>Fondos Asignados en euros</b>	<b>% del Total</b>
<b>Centroamérica-Caribe</b>	421	64.102.918,79	40,12%
<b>Sudamérica</b>	380	49.569.745,24	31,02%
<b>América Latina (Centro+Sudamérica)</b>	5	1.055.824,60	0,66%
<b>África</b>	148	34.057.341,06	21,31%
<b>Asia</b>	79	11.007.340,71	6,89%
<b>TOTAL</b>	1033	159.793.170,40	100,00%

En este sentido, se ha optado por priorizar 22 países y pueblos, todos ellos en una grave situación de pobreza y desigualdad, y con los que históricamente el pueblo vasco ha tenido un volumen importante de cooperación. La meta es, como decimos, consolidar las alianzas estratégicas existentes, pero dentro de un marco de mayor calidad. Por esta razón, se mantiene un número significativo y amplio de países y pueblos –que ya en el período 2002-2007 sumaron algo menos del 75% de los fondos distribuibles geográficamente-, pero, a su vez, se delimita un mínimo de fondos bastante cerrado -90%- para iniciativas en dichos territorios. Esto garantiza apoyos sólidos y estables en el tiempo, algo necesario para el desarrollo del enfoque de cooperación estructural.

De esta manera se han seleccionado los siguientes 22 países o pueblos, en función de dichos criterios:

AMÉRICA CENTRAL, CARIBE Y MÉXICO	AMÉRICA DEL SUR	ÁFRICA	ASIA
GUATEMALA	ECUADOR	RASD	INDIA
CUBA	BOLIVIA	ANGOLA	PALESTINA
EL SALVADOR	PERÚ	REP. DEM. CONGO	
NICARAGUA	VENEZUELA	RUANDA	
MÉXICO	BRASIL	BURUNDI	
HONDURAS	COLOMBIA	MOZAMBIQUE	
		UGANDA	
		COSTA DE MARFIL	

	IDH	RENTA SEGÚN CAD (USD)	IPH	EJ-GV (2002-2007) EUROS
Guatemala	0,689 D.H.MEDIO	4,313 PMBI	22,50%	15.847.217,21
Perú	0,773 D.H.MEDIO	5,679 PMBI	11,60%	15.191.829,91
Cuba	0,838 D.H.ALTO	PMBI	4,70%	13.175.373,26
El Salvador	0,735 D.H.MEDIO	5,041 PMBI	15,10%	11.647.756,15
Bolivia	0,695 D.H.MEDIO	2,72 PMBI	13,60%	8.095.025,01
México	0,829 D.H.ALTO	9,803 PMAI	6,80%	7.481.670,30
Ecuador	0,772 D.H.MEDIO	3,963 PMBI	8,70%	7.203.766,43
Nicaragua	0,710 D.H.MEDIO	3,634 PBI	17,9%	6.666.500,23
Rep. Democrática del Congo	0,411 D.H.BAJO	705 PMA	39,30%	5.477.171,67
Rep. Árabe Saharaui Democrática				5.337.001,40
Colombia	0,791 D.H.MEDIO	7,256 PMBI	7,90%	3.980.571,72
India	0,619 D.H.MEDIO	3,139 PBI	31,30%	3.564.228,83
Mozambique	0,384 D.H.BAJO	1,237 PMA	50,60%	3.546.996,09
Brasil	0,8 D.H.ALTO	8,195 PMBI	9,70%	3.075.227,83
Territorios Ocupados de Palestina	0,731 D.H.MEDIO	5,041 PMBI	6,60%	2.953.265,13
Honduras	0,7 D.H.MEDIO	2,876 PMBI	16,50%	2.588.401,10
Angola	0,446 D.H.BAJO	2,18 PMA	40,30%	2.178.733,87
Costa de Marfil	0,432 1 D.H.BAJO	1,551 PBI	40,30%	2.139.201,44
Venezuela	0,792 D.H.MEDIO	6,043 PMAI	8,80%	1.492.275,32

<b>Rwanda</b>	0,452 D.H.BAJO	1,263 PMA	36,50%	1.488.685,97
<b>Burundi</b>	0,413 D.H.BAJO	PMA	37,6%	979.624,70
<b>Uganda</b>	0,505 D.H.MEDIO	PMA	34,7%	506.151,76

**Fuente:** PNUD Informe de Desarrollo Humano 2007-2008

PMA: Países Menos Adelantados

PBI: Países con Bajos Ingresos

PMBI: Países con Ingresos medio -bajos

PMAI: Países con ingresos medios-altos

Este conjunto de países y pueblos prioritarios es perfectamente coherente con los criterios de selección establecidos en la Ley, y completados con los requisitos establecidos por el marco teórico de referencia del Plan. Esto se puede comprobar en la lista de compromisos que el propio Plan ha establecido a la hora de diseñar el presente marco geográfico, y que se convierten en las ideas – fuerza de esta sub-directriz:

- 2.1.1.- Priorizar los países o pueblos con Índice de Desarrollo Humano (IDH) medio y bajo –según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-.

El IDH, índice internacionalmente aceptado, no aprehende todas las dimensiones de la concepción de pobreza estructural – únicamente se centra en la dimensión económica y social-. Además, los datos agregados en el ámbito estatal pueden esconder -y de hecho esconden- grandes bolsas de pobreza y extremas situaciones de desigualdad. De esta manera, países con un cierto nivel de desarrollo aparente en términos globales, conviven con una situación de exclusión y marginación de importantes mayorías, con las que también resulta pertinente cooperar.

No obstante, y a pesar de que no existe una correlación directa y perfecta entre IDH y la situación de pobreza estructural en cada país, el Plan ha optado, siguiendo el principio de selectividad, por priorizar de manera decidida a los países con un IDH medio y bajo. Así, de entre los 22 países seleccionados, *20 se sitúan en este baremo*. De éstos, **11 son de IDH medio** (sector de países con el que la cooperación vasca ha tenido mayor relación, y donde existen objetivamente grandes problemas de desigualdad y pobreza) y **9 de IDH bajo**, todos ellos en África, donde el Plan establece compromisos específicos, como posteriormente veremos.

Sólo Cuba y México se encuentran dentro de la categoría de nivel de desarrollo humano alto. En el caso cubano, se trata de un país con el que se comparte una visión del desarrollo desde un enfoque que va más allá de la macroeconomía; y que a pesar de enfrentar un bloqueo ilegal por parte de Estados Unidos, y de no contar con una renta agregada alta, es capaz de desarrollar políticas sociales exitosas, garantizando mínimos significativos de desarrollo para el conjunto de la sociedad. Además, Cuba es el tercer país receptor de fondos del Gobierno Vasco en el periodo 2002-2007. El resultado de todos estos factores es que actualmente Cuba y Euskadi están desarrollando conjuntamente la primera Estrategia-País, aunando esfuerzos en pos de la soberanía alimentaria y la reconversión azucarera. En este sentido, es prioritario

seguir apoyando estas estrategias en marcha, avanzando en este proceso de cooperación cualitativamente significativo.

Por otro lado, México es un país profundamente inequitativo, donde existen grandes desigualdades entre pobres y ricos, así como entre territorios – Norte y Sur-. Destacan estados concretos – Chiapas, Oaxaca – y sectores vulnerables – población indígena, mujeres- con los que la cooperación vasca ha tenido y tiene vínculos muy estrechos, y que es necesario consolidar para enfrentar de manera sólida la desigualdad y la pobreza.

En este punto es preciso volver a recalcar que el Objetivo del Plan explicita claramente que la única población sujeto de cualquier iniciativa enmarcada en el mismo será población en situación de pobreza. Por lo tanto, bien se trate de un país de IDH bajo o medio – como son la mayoría en el marco geográfico del Plan- o de los dos países de IDH alto –con características específicas para la cooperación vasca-, *todas y cada una de las personas que conforman la población sujeto serán pobres*, con la voluntad y la determinación de avanzar en sus propios procesos de desarrollo.

#### Indicadores de Desarrollo Humano Sostenible

	IDH	Esperanza vida nacer	Tasa alfabetiz. adultos	Ratio escolariz.	PIB per capita	Índice esperanza vida	Índice educación	Índice PNB	Categoría PIB per cápita menos IDH
Guatemala	0,689	69,7	69,1	67,3	4.568	0,746	0,685	0,638	-11
Perú	0,773	70,7	87,9	85,8	6.039	0,761	0,872	0,684	6
Cuba	0,838	77,7	99,8	87,6	6.000	0,879	0,952	0,683	43
El Salvador	0,735	71,3	80,6	70,4	5.255	0,772	0,772	0,661	-3
Bolivia	0,695	64,7	86,7	86,0	2.819	0,662	0,865	0,557	7
México	0,829	75,6	91,6	75,6	10.751	0,843	0,863	0,781	7
Ecuador	0,772	74,7	91,0	75,0	4.341	0,828	0,858	0,629	21
Nicaragua	0,710	71,9	76,7	70,6	3.674	0,782	0,747	0,601	6
Rep. Democrática del Congo	0,4111	45,8	67,2	33,7	714	0,346	0,56	0,328	7
Rep. Árabe Saharaui Democrática	...								
Colombia	0,791	72,3	92,8	75,1	7.304	0,788	0,869	0,716	4
India	0,619	63,7	61,0	63,8	3.452	0,645	0,620	0,591	-11
Mozambique	0,384	42,8	38,7	52,9	1.242	0,296	0,435	0,421	-16
Brasil	0,800	71,7	88,6	87,5	8.402	0,779	0,883	0,74	-3
Territorios Ocupados de Palestina	0,731	72,9	92,4	82,4		0,799	0,891	0,505	33
Honduras	0,700	69,4	80,0	71,2	3.430	0,739	0,771	0,590	3
Angola	0,446	41,7	67,4	25,6	2.335	0,279	0,535	0,526	-33
Costa de Marfil	0,432	47,4	48,7	39,6	1.648	0,373	0,457	0,468	-17
Venezuela	0,792	73,2	93,0	75,5	6.632	0,804	0,872	0,700	14
Rwanda	0,452	45,2	64,9	50,9	1.206	0,337	0,602	0,416	-1
Burundi	0,413	48,5	59,3	37,9	699	0,391	0,522	0,325	9
Uganda	0,505	49,7	66,8	63,0	1.454	0,412	0,655	0,447	-2

Fuente: PNUD Informe de Desarrollo Humano 2007-2008

- 2.1.2.- Priorizar los países y pueblos de ingresos bajos y medios según la clasificación del Comité de Ayuda al Desarrollo –CAD-.

Al igual que en el caso del IDH, pero en mayor medida si cabe – ya que únicamente incorpora como variable de desarrollo los datos macroeconómicos-, la renta per cápita no ofrece toda la información necesaria para evaluar las diferentes situaciones de pobreza de los países. No obstante, es un indicador común de clasificación por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE- a través de su Comité de Ayuda al Desarrollo.

Pese a estas carencias constatadas, el Plan incorpora dentro de su marco geográfico a un número significativo de los países y pueblos que, en términos agregados, menor capacidad económica poseen. Partimos de la premisa de que no existe una correlación directa entre nivel de renta, por un lado, e igualdad y bienestar, por el otro. Pero también el Plan es consciente de que toda estrategia de desarrollo tiene límites estructurales si no existe un nivel de desempeño económico mínimo, por lo que sí es pertinente y estratégico actuar en los países más empobrecidos económicamente.

Aunando estas dos lógicas – prioridad por los más empobrecidos, actuar sobre las grandes bolsas de pobreza estructural de países en mejor situación económica- se ha trazado el marco geográfico del Plan. En este sentido, de los 22 países y pueblos seleccionados -descontando la RASD, de la que no hay datos-, **7 son Países Menos Adelantados (PMA)**, **3 son Países de Ingreso Bajo (PBI)**, **10 son Países de Ingreso Medio-Bajo (PMBI)** y sólo dos son Países de Ingreso Medio-Alto (PMAI).

Por lo tanto, *no se incorpora ningún país de ingreso alto*, y se prioriza claramente aquéllos países con ingresos medios-bajos, sin olvidar los menos adelantados y los de ingresos más bajos.

- 2.1.3.- Establecer un mínimo del 25% del total de los fondos geográficamente distribuibles para África.

El Plan no puede quedarse al margen de la exclusión y del abandono internacional en el que viven muchas mujeres, hombres y pueblos africanos, de la *interpelación* que es África para el desarrollo mundial. Los escasos avances que se han producido en el mundo en relación a la lucha contra la pobreza, no han repercutido en el África Subsahariana – frente a otras regiones como Asia Oriental y Pacífico-, de tal manera que la pobreza y la pobreza extrema se han incrementado en términos absolutos y relativos.

La cooperación impulsada por el Gobierno Vasco no es ajena a esta situación, y reitera su apuesta -igual de pertinente que para el resto del planeta, pero más urgente si cabe-, por una voluntad política inequívoca de prioridad máxima por el desarrollo humano en África – frente a visiones neoliberales o de control de flujos migratorios-, por la creación de una institucionalidad global soberana y democrática, y por la inserción de África en el panorama internacional como sujeto activo, y no como objeto dependiente.

El Plan plantea así un compromiso explícito de destinar al menos el 25% de los fondos geográficamente distribuibles a los países africanos –fundamentalmente a los 8

considerados como prioritarios: **RASD, Angola, Mozambique, R.D. Congo, Burundi, Ruanda, Costa de Marfil, Uganda**, pero también para otras iniciativas en otros países, dentro del 10% no comprometido inicialmente-.

Pero esta voluntad de transformación de la realidad africana no se agota únicamente en la definición de una reserva financiera mínima. Al contrario, esta garantía económica se convierte en la base de una estrategia mayor que pretende aumentar la calidad y la eficacia de la cooperación ante los retos de desarrollo que tienen los distintos pueblos africanos.

En primer lugar, es necesario ampliar el conjunto de dimensiones de la pobreza estructural sobre los que se incide prioritariamente. El desarrollo africano tiene en su base necesidades de educación y de salud, pero también precisa de oportunidades económicas, de la generalización de modelos equitativos como la soberanía alimentaria, de la organización y participación ciudadana, de la defensa de los DDHH, del fortalecimiento institucional local y del desarrollo de la cultura popular. Repetimos, sólo una ciudadanía activa, consciente, desarrollando sus propias alternativas y procesos, es capaz de transformar el modelo imperante, y para ello son necesarias concepciones más integrales del desarrollo.

En segundo lugar, e independientemente del sector en el que se trabaje, es necesario avanzar en la premisa de que las mujeres y hombres africanos no son personas beneficiarias, sino que son sujetos de derechos, con todo lo que ello conlleva: acompañar procesos propios -no tutelarlos-; fortalecer las capacidades frente a la simple satisfacción de necesidades; apoyar sus formas de organización; planificar el trabajo en las diferentes líneas transversales, desde el contexto concreto y desde el marco de los DDHH, pero con visión estratégica; incidir local, nacional e internacionalmente ante los responsables de la no actuación o de la conculcación de dichos derechos.

En tercer lugar, el enfoque de la cooperación debe estar basado en la calidad de las actuaciones. Ante unas necesidades ingentes, y con unos recursos limitados, es una responsabilidad y un compromiso utilizar éstos de la mejor manera para obtener un impacto profundo. De esta manera, se deberá caminar hacia la definición de *planes o estrategias*, basados en buenos diagnósticos que permitan establecer objetivos e indicadores en el largo plazo. Las diferentes iniciativas, formuladas con calidad, se insertarán en estas planificaciones, y contarán con las capacidades necesarias para avanzar en las metas establecidas.

Por todo ello, el Plan pondrá en marcha estrategias y procesos de formación y asistencia específicos para las entidades vascas y africanas de cooperación, tal y como se analizará en la sub-directriz III.1 del apartado siguiente, destinada a los agentes de cooperación.

## **2.2.- Sub-directriz II.2: Formular de manera participativa Estrategias-País en al menos 6 países o pueblos de entre los 22 prioritarios**

Si la sub-directriz anterior ha acotado el marco geográfico a 22 países o pueblos, la presente línea de actuación complementa dicho marco con la formulación y puesta en marcha progresiva de Estrategias-País en cada uno de territorios priorizados. Ambas

estrategias dotan de coherencia al marco geográfico respecto al marco teórico de referencia.

Las Estrategias-País se definen como la plasmación concreta de los objetivos, de las metas, prioridades, enfoques y estrategias del Plan para un país o pueblo determinado, por un periodo de tiempo al menos similar al de vigencia del mismo. Se formulará de manera consensuada y que será extensivo a todos los instrumentos y agentes que participan activamente en la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco en dicho territorio.

El objetivo de las Estrategias-País es fundamentalmente el de avanzar en la eficacia y calidad del impacto de las diferentes iniciativas y procesos que se impulsan en un país determinado. Y entendemos calidad de la misma manera que expone el Plan al definir su objetivo y los principios de la cooperación:

- *Una cooperación planificada:* El marco de referencia no puede ser aplicado de igual manera a cada uno de los países o pueblos. Cada territorio tiene sus metas, unos retos de desarrollo que es necesario enfrentar activa y prioritariamente. Por ello es necesario realizar diagnósticos de coyuntura específicos y profundos, que permitan la definición de objetivos concretos en lo referente a agentes, sectores y áreas de mayor impacto. Establecer objetivos comunes garantiza aunar esfuerzos en ámbitos de especial interés para el país.
- *Una cooperación coordinada:* La planificación estratégica conjunta en torno a objetivos concretos permite que, si se crean estructuras estables de coordinación, diálogo y encuentro entre los agentes de desarrollo y cooperación de Euskadi y el país en cuestión, se generen flujos de información y sinergias que mejoren la calidad de las actuaciones. Para el caso de los agentes vascos, la estrategia-País no tiene pretensión de circunscribirse únicamente al Gobierno Vasco y a las entidades que participan en sus convocatorias, sino que se abre la oportunidad de participar también al resto de instituciones públicas vascas, a Euskal Fundazioa y a otros agentes de cooperación y movimientos sociales.
- *Una cooperación con valor añadido:* Si el conjunto de agentes participantes comparte metas, y cuenta con estructuras sólidas y estables de encuentro, discusión y reflexión, se podrán establecer más fácilmente estrategias comunes de fortalecimiento de las capacidades, de investigación, de seguimiento y evaluación, de incidencia, que redunden en la profundidad de impacto y en la calidad del conjunto de las iniciativas. La estrategia-País garantiza que el todo es más que la suma de las partes. En el caso del Gobierno Vasco, significa poder poner el conjunto de instrumentos y estrategias al servicio de unos objetivos claros, que además comparten el conjunto de entidades de cooperación.

Por lo tanto, las Estrategias-País no persiguen establecer una cuota económica determinada para cada país –las iniciativas se siguen resolviendo igualmente en las diferentes convocatorias de instrumentos, por lo que no existe reserva financiera alguna- , sino que proponen un marco de planificación y coordinación conjunta, que posibilite un mayor y mejor impacto del conjunto de las iniciativas de cooperación.

En este sentido, la estructura de toda Estrategia-País será la siguiente:

1. Diagnóstico de coyuntura y retos de desarrollo del país.
2. Diagnóstico de la cooperación vasca desarrollada en dicho país.
3. Definición de objetivos, metas y líneas de actuación prioritarias.
4. Generación y consolidación de estructuras y metodologías de coordinación.
5. Formulación de estrategias comunes de fortalecimiento de capacidades.
6. Definición de líneas de incidencia política y sensibilización en función del principio de corresponsabilidad.

La intención última del Plan sería la de poder contar con el número máximo posible de Estrategias-País dentro de los 22 países prioritarios. Como ya hemos señalado, establecer un compromiso financiero del 90% para estos territorios, no garantiza el cumplimiento de las exigencias derivadas del modelo de cooperación del Plan. Para ello, es necesario poner en marcha procesos de planificación conjunta como los de la estrategia-País.

Pero, como también dice el Plan a la hora de establecer su Objetivo, es necesario adecuar las estrategias a las capacidades con las que se cuenta. En este sentido, formular una Estrategia-País de manera participativa, y que contemple todas las características que hemos indicado, necesita de procesos largos, complejos, que requieren de importantes esfuerzos y tiempo. El ejemplo de Cuba –país con el que se está desarrollando la primera estrategia- es significativo: el proceso de formulación ha durado más de un año, y garantizar la calidad de la ejecución del conjunto de compromisos requiere una atención específica.

Por ello se ha estimado que en el período 2008-2011 se definirán al menos 6 estrategias-País en aquéllos países que se entienda oportuno. En función de que, tal y como se explicita en la Ley de Cooperación, la Dirección de Cooperación al Desarrollo de paso a una Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo de mayor envergadura, se podrá incrementar el número de estrategias-País, según se aumente la estructura de personas que trabajan en la Agencia.

La selección de los países y pueblos que podrán formular una Estrategia-País se hará en función de los siguientes criterios:

1. Ser uno de los 22 países o pueblos prioritarios.
2. Tener un volumen de fondos FOCAD superior a los 5.000.000€ en los últimos 5 ejercicios presupuestarios.
3. Contar con al menos 5 entidades de cooperación vascas que participen activamente en el desarrollo del país a través de iniciativas del FOCAD.
4. Garantizar el interés de las partes por formar parte de una estrategia-País, y garantizar el valor añadido que debe tener respecto a la situación previa, en términos de profundidad de impacto, coordinación, interlocución e incidencia.

### ***Directriz III: Fortalecer institucionalmente los agentes prioritarios de la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco***

La definición por parte del presente Plan de los agentes prioritarios es un elemento clave para una cooperación con identidad transformadora –y que por tanto establece el fortalecimiento de los *sujetos de transformación* como objetivo fundamental-. Así, tanto si estos sujetos son los agentes directos de la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco -movimiento campesino, de mujeres, indígena, sindicatos, poderes locales, etc.-, como si se fortalecen a partir del acompañamiento de otro tipo de entidades -vinculadas al desarrollo, a la cooperación, a la incidencia, o a la consolidación de alianzas-, es necesario establecer estrategias específicas que, por un lado, definan dichos agentes prioritarios, a la vez que se establecen procesos de fortalecimiento de sus capacidades.

En este sentido, la Ley 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo, establece en su artículo octavo la definición de los agentes de cooperación. Estos son “aquellas entidades, de carácter público y privado, que tienen una vinculación específica con las tareas de cooperación para el desarrollo y que, por consiguiente, pueden optar a gestionar actuaciones financiadas con fondos públicos asignados a ese fin”.

Según el artículo noveno, apartado primero, dichos agentes serían:

- a) Las administraciones públicas vascas y demás entidades públicas vinculadas a ellas.
- b) Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo –ONGD-.
- c) Otras entidades sin ánimo de lucro que realicen actividades de cooperación al desarrollo dentro de los principios y objetivos de la Ley, tales como universidades, organizaciones sindicales o demás organizaciones sociales.

Por lo tanto, este es el marco de agentes delimitado por la Ley Vasca de Cooperación. Ésta además añade, en el artículo 9.2, que dichos agentes podrán buscar la participación de entidades de otra naturaleza jurídica, si así lo requiriera la naturaleza técnica de la iniciativa.

El presente Plan se apropia del marco de agentes establecido por la Ley y lo complementa en función del enfoque de cooperación basado en la identidad transformadora. En este sentido se añade, por un lado, a los *organismos multilaterales de desarrollo* -elementos claves para la construcción de un nuevo multilateralismo activo-. Por otro lado, también se incluye dentro de este marco a los *agentes de desarrollo del Sur* –bien se trate directamente de los sujetos de transformación, bien de las entidades que los acompañan-, ya que son piezas fundamentales en la construcción de agendas y redes, además de en la planificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los diferentes procesos e iniciativas impulsados en el marco del Plan.

Por este motivo, y aunque la Ley se centre jurídicamente en el ámbito de competencia de la misma –la Comunidad Autónoma de Euskadi-, el Plan, en función del modelo de cooperación que propugna -basado en el respeto de las culturas, en la no imposición y en el fortalecimiento de las capacidades-, hace una apuesta explícita por unas organizaciones sociales, unos organismos multilaterales y unas instituciones públicas locales del Sur consolidadas y fuertes.

De esta manera, el apoyo y fortalecimiento de las capacidades de los agentes de cooperación del Norte –administraciones públicas, ONGD, movimientos sociales, universidades, centros tecnológicos, etc.-, de los agentes de desarrollo del Sur -movimientos campesino, indígena, de mujeres, de derechos humanos, ONGD, instituciones públicas locales, etc.-, así como de los organismos multilaterales de desarrollo, son objetivos en sí mismos. Y lo es precisamente porque sólo entidades comprometidas, con experiencia, capacidad acumulada, y aliadas en redes, serán capaces de afrontar los retos de desarrollo que nos plantea esta fase de globalización neoliberal. Así, agentes sólidos, con objetivos definidos y compartidos, son la mayor garantía de sostenibilidad de las alternativas de desarrollo complejas y procesuales, y se convierten en ejes fundamentales para liderar o acompañar los procesos de cambio necesarios.

Por lo tanto, y aunque nos centremos preferentemente, al analizar esta directriz, en los agentes del ámbito vasco –por razones de eficacia y eficiencia de recursos, por capacidad de interlocución, y por estimar que éstos tienen un impacto multiplicador en los agentes del Sur-, el Plan ha establecido compromisos específicos que alcancen a los agentes del Sur, dada la importancia que les confiere, y siempre dentro de las capacidades de la cooperación vasca. A su vez, también se han establecido líneas de trabajo conjunto con los organismos multilaterales de desarrollo.

Así, la presente directriz establece dos grandes líneas de actuación – fortalecimiento de capacidades y coordinación-, que se definen en las siguientes tres sub-directrices, complementarias y necesarias:

- 1.- Fortalecer las capacidades de los agentes fundamentales de la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco, como son el propio Gobierno Vasco, las ONGD y los agentes del Sur.
- 2.- Fortalecer la coordinación del conjunto de entidades vascas –públicas y sociales- de cooperación, y de éste con los agentes del Sur en los países prioritarios.
- 3.- Fortalecer la coordinación con organismos multilaterales de desarrollo comprometidos con la generación de redes y alianzas diversas e inclusivas.

### **3.1.- Sub-directriz III.1: Fortalecer las capacidades de los agentes fundamentales de la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco, como son el propio Gobierno vasco, las ONGD y los agentes del Sur**

Como se observa en el cuadro siguiente, las ONGD son el primer receptor de fondos del Gobierno Vasco. A larga distancia le sigue el propio Gobierno Vasco, que es el

segundo ejecutor de fondos gracias a los procesos que impulsa a través de los convenios de cofinanciación, donde tienen un peso significativo algunos organismos multilaterales de desarrollo, como ART, PNUD y UNIFEM. Después también tienen un papel, limitado en recursos pero importante, otros agentes como las universidades, los centros tecnológicos y otras administraciones vascas, entre la que destaca la cooperación municipal a través de Euskal Fondoa.

#### Distribución de fondos de cooperación del Gobierno Vasco 2002-2007

Agentes	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
ONGD	86,90%	86,62%	84,51%	84,96%	76,74%	80,03%	83,0%
Gobierno Vasco	1,54%	1,35%	0,36%	2,96%	4,20%	6,70%	3,1%
Universidad	3,16%	1,62%	2,19%	2,12%	2,33%	3,78%	2,6%
Fund./Centros Tecnológicos	3,56%	3,18%	4,13%	3,10%	3,02%	4,00%	3,5%
Euskal Fondoa	0,00%	0,81%	0,00%	0,84%	1,45%	0,82%	0,7%
Organismos Internacionales	4,84%	0,00%	8,25%	5,87%	7,27%	4,00%	5,1%
Otros	0,00%	6,43%	0,56%	0,15%	5,00%	0,67%	2,1%
<b>TOTAL</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,0%</b>

Mantener esta diversidad de agentes es una meta que el Plan ha establecido, avanzando en el papel protagónico que todos ellos deben tener en la cooperación vasca:

- Algunos organismos multilaterales, comprometidos con la conformación de nuevas redes y alianzas estratégicas de desarrollo, que incluyen una rica diversidad de agentes – organismos de NNUU, sociedad civil organizada, gobiernos locales, estados –, son actores fundamentales de la construcción de una nueva institucionalidad global democrática e inclusiva. El Plan establece una línea de trabajo específica para estas entidades, dentro de los convenios de cofinanciación.
- La Universidad es un referente en el apoyo académico y práctico a las estrategias de lucha contra la pobreza, así como instancia estratégica para el fortalecimiento de las capacidades de los diferentes agentes que participan en el Plan.
- Los centros tecnológicos deben seguir aportando el valor añadido técnico que el resto de agentes no posee, apropiándose progresivamente del modelo y del enfoque de cooperación que el Plan propugna.

Pero siguiendo el principio de selectividad, y buscando la eficacia y el mayor impacto, el presente Plan establece estrategias de fortalecimiento de las capacidades para los agentes de mayor presencia en la cooperación vasca: las ONGD, la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, y los agentes del Sur, que son quienes finalmente planifican y ejecutan el 100% de los fondos.

### 3.1.1.- Creación de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo en el 2008.

La Ley 1/2007, en su disposición final primera, prevé que la elaboración de la planificación de la política en materia de cooperación al desarrollo, así como la coordinación, gestión y ejecución de la misma, se llevará a cabo por la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, a crear por una Ley específica.

La razón fundamental para constituir un organismo específico para la cooperación para el desarrollo dentro de la Administración Institucional está en la necesidad de adaptar la estructura e instrumentos para la ejecución de dicha política pública al crecimiento que ha tenido ésta en los últimos años, y a la necesidad de que dicha ejecución se realice con el impacto y la calidad con los que la Ley 1/2007 y el presente Plan se han comprometido.

Desde que el Gobierno Vasco comenzara a mediados de los ochenta a destinar recursos económicos para cooperar con otros países hasta el momento presente, la dotación presupuestaria y los instrumentos han crecido de manera muy notable, lo mismo que el volumen de las acciones y la complejidad de las mismas. Por todo ello, el planteamiento es el de constituir un organismo específico, con una estructura estable y de mayor envergadura humana y capacidad, encargado de ejecutar la política de cooperación para el desarrollo impulsada por el Gobierno Vasco. En definitiva, adecuar la estructura necesaria a los retos que la cooperación tiene por delante, derivados del nuevo modelo de cooperación propuesto.

En este sentido, el Parlamento Vasco ha aprobado la Ley 5/2008, de 19 de junio, de Creación de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, que define su naturaleza jurídica, sus fines y facultades, la sede, su estructura y órganos de gobierno, así como su régimen económico y de personal.

No obstante, y a pesar de que la Agencia no es todavía operativa -teniendo un límite máximo de un año desde su aprobación en el parlamento para el comienzo de su labor- ésta se compromete con el enfoque, los objetivos, las directrices y los indicadores del Plan vigente. De esta manera, asume como institución los siguientes compromisos que afectan a su gestión y estructura:

- La Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo se dotará antes de 2010 con un Plan de Acción Estratégico Pro-Equidad de Género.
- La Agencia establecerá un Sistema de Gestión que agilice la tramitación de las diferentes iniciativas, garantizando la transparencia y, en la medida de lo posible, la previsibilidad en la tramitación de las mismas.
- La Agencia establecerá un Sistema de Seguimiento y Evaluación sobre la calidad de sus iniciativas desde 2009.
- La Agencia tendrá como objetivo la coordinación con los diferentes Departamentos del Gobierno Vasco, buscando sinergias en áreas fundamentales -como por ejemplo Educación o Acción Exterior-, promoviendo los principios y enfoques de la solidaridad y la cooperación para el desarrollo.

Además, se buscarán sinergias e iniciativas conjuntas y coordinadas con las Diputaciones Forales, los Entes Locales y Euskal Fundazioa.

### 3.1.2.- Fortalecimiento Institucional de las ONGD vascas

Las organizaciones sociales de desarrollo han sido históricamente, y lo siguen siendo en la actualidad, los agentes fundamentales de la cooperación vasca. No sólo por el porcentaje muy elevado de gestión de los fondos públicos de cooperación – en torno al 83% en los últimos 6 años- sino que también porque han sido las entidades que, junto con los movimientos sociales, mayor voluntad y compromiso de transformación han mostrado, tejiendo redes, alianzas estratégicas y procesos de desarrollo tanto en el Sur como en el Norte.

Además, parte fundamental del trabajo de sensibilización de la sociedad vasca es llevado a cabo por las ONGD, que como ya hemos indicado es un área clave de actuación, derivado del principio de corresponsabilidad. Precisamente por ello, y por el respaldo popular que mantienen, son el elemento fundamental para vertebrar un tejido social vasco comprometido con la transformación estructural del modelo de desarrollo actual.

Por todas estas razones –peso histórico, capacidad de generar alianzas, compromiso con la sensibilización- son agentes estratégicos que deben ser fortalecidos en sus capacidades. Y es muy pertinente que, en este momento, las ONGD afronten con solvencia los retos que le plantea el nuevo marco teórico de referencia del Plan. Según el modelo que éste propugna, la cooperación debe buscar la profundidad de impacto, desde los principios de calidad y fortalecimiento de las capacidades. Para ello es necesario:

- Tener la capacidad de realizar buenas planificaciones, basadas en buenos diagnósticos, en la formulación de objetivos específicos en el largo, medio y corto plazo, y en la ejecución de líneas de actuación prioritarias.
- Tener la capacidad de trazar procesos complejos de empoderamiento y alternativas de desarrollo equitativas, sólidas y sostenibles, donde destaca el papel estratégico de las líneas transversales.
- Tener la capacidad de avanzar desde el ámbito local hacia el estatal y el internacional.
- Tener la voluntad y la capacidad para coordinarse con otras entidades –sean ONGD o no- dentro de estrategias conjuntas que superen su propio ámbito de actuación – Estrategias-País, redes internacionales, redes sectoriales, etc.-
- Tener la capacidad de establecer buenos sistemas de seguimiento y evaluación, dentro de un proceso de mejora continua y de análisis de los resultados obtenidos y del propio trabajo.

- Tener la capacidad de mejorar la calidad de la gestión del trabajo dentro de las organizaciones, como garantía básica de sostenibilidad de todos los procesos que se ponen en marcha.

En todos estos aspectos, las ONGD tienen todavía un camino por recorrer. No obstante, el Plan pretende acompañar los procesos de mejora de las ONGD, facilitando diversos procesos de formación y asistencia técnica, o generando nuevas y específicas convocatorias de ayudas, para avanzar en la consecución de unas ONGD fortalecidas, capaces y sólidas. Los procesos priorizados son los siguientes:

- *3.1.2.1.- Decreto y convocatoria de ayudas a la formulación de Diagnósticos participativos y Planes de Acción estratégicos pro-equidad de género a partir del ejercicio 2008.*

El Plan ha llegado a la conclusión de que el mainstreaming de género necesita de una revisión completa del trabajo de las organizaciones de cooperación, tanto hacia fuera –políticas, planes, cooperación, sensibilización- como hacia el interior de su trabajo – cultura organizacional, gestión de las personas, sistemas y estructuras de gestión, información y comunicación, etc.-. Por ello facilita procesos de análisis e identificación de nudos, así como la planificación para avanzar sobre los mismos.

- *3.1.2.2.- Proceso de Formación y Asistencia Técnica para las entidades vascas que trabajan en África y las entidades africanas de los países prioritarios más significativos, en torno a una visión integral del ciclo de vida del proyecto, durante 2008.*

Tanto en las organizaciones que trabajan en África como en sus contrapartes más significativas, se han detectado carencias y limitaciones a la hora de realizar diagnósticos de identificación, formular proyectos, establecer indicadores y hacer seguimiento y evaluación de los mismos. Precisamente por ello se pondrá en marcha un proceso que impacte sobre la calidad de la cooperación vasca en África.

- *3.1.2.3.- Proceso de Formación y Asistencia Técnica en Planificación Estratégica y Planes de Acción, durante el ejercicio 2009.*

Existen limitaciones importantes a la hora de entender qué es un plan, qué características y componentes debe contener, qué lo diferencia de las políticas, y qué diversas metodologías se pueden aplicar. Garantizar buenas planificaciones significaría un salto cualitativo en la implantación del modelo de cooperación propuesto en el marco teórico de referencia.

- *3.1.2.4.- Proceso de Formación y Asistencia Técnica en Sistemas de Seguimiento y Evaluación, durante el ejercicio 2009.*

Uno de los principales cuellos de botella en la gestión, y que incide directamente sobre la calidad, es la falta de sistemas de seguimiento y

evaluación, que nos permitan sacar lecciones aprendidas y avanzar en los procesos. Aunque se han dado avances, es necesario redundar en este sentido.

- *3.1.2.5.- Procesos de Formación y Asistencia Técnica en calidad –de impacto y organizacional- durante los ejercicios 2010 y 2011.*

Ser capaces de medir la calidad y profundidad del impacto de las iniciativas que se ponen en marcha, así como mejorar los procesos y estructuras de gestión y decisión, son objetivos básicos para las organizaciones de cooperación, que deben avanzar progresivamente dentro de este ámbito. Para ello, se diseñarán estrategias específicas que permitan avanzar en este sentido.

Además, como estrategia complementaria de fortalecimiento institucional de las ONGD y demás entidades de cooperación, se establece la siguiente medida presupuestaria:

- *3.1.2.6.- Aumentar la cantidad máxima de costes indirectos hasta el 9% sobre los costes directos subvencionables en los instrumentos de proyectos, programas, así como proyectos y estrategias de acción humanitaria, desde 2009.*

Los retos de este enfoque de cooperación con identidad transformadora precisan de recursos económicos que vayan dirigidos a mejorar la calidad de las iniciativas que las ONGD ponen en marcha. Así, el incremento presupuestario señalado debe ir destinado a generar estrategias específicas de fortalecimiento de las capacidades –humanas, metodológicas, estratégicas, técnicas- con el objetivo de afrontar con mayores garantías una cooperación vinculada a la nueva agenda internacional de desarrollo humano sostenible.

### 3.1.3.- Líneas de fortalecimiento de los agentes del Sur

Como ya hemos señalado a lo largo del Plan, el papel de los agentes de desarrollo del Sur es estratégico dentro de la arquitectura del modelo de cooperación propuesto, ya que son las entidades clave a la hora de planificar, ejecutar, evaluar, generar redes y agendas.

No obstante, es imposible establecer estrategias que incidan sobre los cientos de agentes sociales y públicos que participan de la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco, a los cuales no se puede hacer un acompañamiento sólido y continuado. A pesar de ello, el Gobierno Vasco ha venido estableciendo diferentes líneas de actuación que fortalecen, en la medida de lo posible, las capacidades de los agentes del Sur:

- Convocatoria de *Personas Cooperantes Vascas*, dirigida específicamente al fortalecimiento de las capacidades – técnicas, estratégicas, metodológicas, sectoriales, etc.- de las entidades del Sur, a través del apoyo de personas vascas especializadas en los retos de la entidad.

- Componente de *Fortalecimiento Institucional en la convocatoria de Programas*, de tal manera que a la par que se desarrolla una estrategia específica, se posibilita el fortalecimiento de las capacidades de las entidades locales.
- Convenios específicos con diferentes *movimientos sociales internacionales*: el movimiento campesino –como por ejemplo los firmados con La Vía Campesina-, el movimiento feminista –como la Marcha Mundial de las Mujeres, además de con diferentes organizaciones feministas americanas- y entidades de defensa de los derechos humanos.
- *Cursos de formulación* de proyectos para agentes del Sur en diferentes países y territorios: como por ejemplo los celebrados en Cuba y en Chiapas.
- Proceso Formativo en Desarrollo Económico Local, con un componente específico para los agentes del Sur de diversos países y territorios: Perú, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Honduras.
- Fortalecimiento específico de los agentes clave cubanos dentro de la Estrategia-País de Cuba, centrada en la soberanía alimentaria y la reconversión azucarera, mediante convenios y líneas de actuación específicas en formación, asistencia técnica, investigación, etc.

El Plan pretende mantener las líneas ya existentes, y fortalecer algunas donde se puede obtener un impacto más profundo – territorios con Estrategia-País-. Así, las líneas propuestas son:

3.1.3.1.- Mantener a lo largo del período de vigencia del Plan la convocatoria de Personas Cooperantes Vascas.

3.1.3.2.- Mantener el componente de fortalecimiento institucional en todos y cada uno de los programas que se aprueben.

3.1.3.3.- Mantener el proceso de formación y asistencia técnica en Desarrollo Económico Local.

3.1.3.4.- Consolidar los convenios con los movimientos feminista, campesino y de derechos humanos, dentro de las líneas estratégicas de dicho instrumento.

3.1.3.5.- Generar un proceso de fortalecimiento de las capacidades de las entidades africanas de los países prioritarios más significativos (Ver apartado 3.1.2.2 del presente Módulo II).

3.1.3.6.- Complementar la línea de fortalecimiento de las capacidades como objetivo específico de las diferentes Estrategias-País aprobadas.

**3.2.- Sub-directriz III.2: Fortalecer la coordinación del conjunto de entidades vascas –públicas y sociales- de cooperación, y de éste con los agentes del Sur en los países prioritarios**

El Plan se basa en el principio de coordinación, que presupone que la actuación en pos de objetivos comunes amplía y mejora el impacto obtenido por las diferentes iniciativas. La coordinación, por tanto, significa participar, cada cual desde su competencia y autonomía, en estructuras de encuentro comunes que posibiliten un incremento exponencial de la calidad del conjunto de los procesos.

En ese sentido, la coordinación aplicada a la cooperación provocará, como mínimo, un intercambio de información necesario a la hora de gestionar bien las diferentes iniciativas y, en el mejor de los casos, generará estrategias conjuntas, sinergias, distribución de funciones con base en las capacidades, así como estructuras de incidencia y reflexión sólidas y eficaces.

Por lo tanto, el Plan hace especial hincapié en la coordinación, que como en el caso de la sub-directriz anterior, se centrará prioritariamente en el ámbito vasco, sin olvidar a los agentes del Sur, con los que se buscará la coordinación dentro de las Estrategias-País.

Tampoco en este aspecto de la coordinación se parte de cero, ya que han existido diferentes espacios e iniciativas para la reflexión conjunta y la participación interinstitucional:

- El Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo ha sido el punto de encuentro estable de la cooperación vasca, participando el Gobierno Vasco, las Instituciones Forales y municipales, las ONGD y diversos sectores sociales. En este ámbito, se han tratado y debatido los principales temas de relevancia para la cooperación – Ley, planes, decretos, convocatorias, etc.-.
- La Dirección de Cooperación al Desarrollo del Gobierno Vasco ha reflexionado y debatido todos y cada una de los hitos significativos – planes, estrategias, decretos, convocatorias- con las ONGD, a través de la Coordinadora de ONGD de Euskadi.
- La Dirección de Cooperación al Desarrollo del Gobierno Vasco ha convocado a participar en la formulación y ejecución de la Estrategia-País de Cuba, a todas las entidades institucionales y sociales vascas con trabajo en la isla, así como a las entidades cubanas más relacionadas con los objetivos de la Estrategia. El resultado es que hoy, la gran mayoría de ellas participa activamente en sus Mesas de Coordinación.

El Plan, siguiendo el mandato de la Ley y del modelo de referencia que quiere impulsar el Gobierno Vasco, plantea la conformación de nuevas estructuras de coordinación, así como el mantenimiento y refuerzo de las líneas de actuación previas:

*3.2.1.- Creación del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo durante el ejercicio 2008.* Éste es el “órgano de representación de los agentes de cooperación, con capacidad de propuesta, dictamen y seguimiento de la cooperación pública vasca para el desarrollo” (Ley 1/2007, de 22 de febrero, artículo 16.1)

Su composición será mixta y paritaria entre representantes institucionales y sociales, y sus funciones múltiples: emitir informes previos y preceptivos de las

disposiciones generales del Gobierno Vasco en el ámbito de la cooperación, de las propuestas de Planes plurianuales y sobre la estructura de la Agencia, elaborar un informe anual sobre la coherencia de las actuaciones de las administraciones públicas vascas; conocer los diferentes iniciativas y procesos puestos en marcha por las administraciones públicas, y trasladar a éstas propuestas de mejora (Artículo 16.3). Para llevar a cabo estas funciones, contará con presupuesto propio.

*3.2.2.- Creación de la Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo en el ejercicio 2008.* Es el "órgano de información, comunicación y asistencia recíproca entre las distintas administraciones vascas, dirigido a consensuar estrategias en la ejecución de las actividades de cooperación que eviten duplicidades y solapamientos de convocatorias y actuaciones, y a dotar de coherencia a la labor del conjunto de la cooperación de las administraciones vascas" (Artículo 15). La puesta en marcha de este nuevo órgano servirá para fortalecer el impacto del conjunto de acciones de cooperación de las instituciones vascas, estableciendo el mapa de la cooperación pública vasca y promoviendo las sinergias en las diferencias áreas geográficas y sectores.

*3.2.3.- Mantenimiento de las estructuras y espacios específicos de reflexión y debate con las ONGD,* a través de la Coordinadora de ONGD de Euskadi.

*3.2.4.- Fortalecimiento de la coordinación con base en la participación conjunta en las Estrategias – País.* Éstas son un espacio muy pertinente para la generación de los espacios de interlocución, debate y diálogo entre los diversos agentes vascos, las entidades sociales y públicas del Sur, así como los organismos multilaterales de desarrollo vinculados a la estrategia. En este sentido, toda estrategia deberá establecer objetivos vinculados a la coordinación, definiendo estructuras específicas tanto para los agentes vascos como para los del Sur, así como espacios de encuentro Norte -Sur.

### **3.3.- Sub-directriz III.3.- Fortalecer la coordinación con organismos multilaterales de desarrollo comprometidos con la generación de redes y alianzas diversas e inclusivas**

El Plan está comprometido con la formulación de una nueva agenda de desarrollo, en la que éste sea el objetivo principal de la comunidad internacional. Para ello, es necesario una gran voluntad política, y la generación de una nueva institucionalidad global democrática, en la que quepan toda la diversidad de agentes: movimientos sociales, gobiernos regionales y locales, estados, instituciones globales.

En este sentido, el Plan ha establecido para este objetivo una doble estrategia: por un lado, fortalecer a los movimientos sociales internacionales. Por el otro lado, se pretende apoyar específica y prioritariamente a programas e iniciativas de Naciones Unidas especialmente comprometidas con el nuevo enfoque inclusivo de la institucionalidad global, así como con las áreas sectoriales más consecuentes con el enfoque de pobreza estructural y desarrollo humano sostenible defendido en el presente Plan.

De esta manera, se incide en el fortalecimiento de la nueva agenda internacional de desarrollo, a la par que se mejora la eficacia de la ayuda dentro de marcos más amplios y compartidos de colaboración. Por lo tanto, y dentro de las capacidades que ofrece el instrumento de convenios, el Plan priorizará los siguientes programas e iniciativas de Naciones Unidas:

*3.3.1.- Priorizar la participación en el Programa ART (Apoyo a redes Territoriales y Temáticas) liderado por el PNUD, con el apoyo de otras agencias de NNUU.*

Este programa busca específicamente generar redes y nuevas alianzas diversas de cooperación- locales y estatales, públicas y sociales-, con el objetivo de sumar esfuerzos con base en programas con objetivos comunes. Además, cuenta con una metodología participativa y flexible, que permite que la cooperación descentralizada pueda tomar decisiones e interactuar con el resto de agentes participantes. Es por lo tanto el programa que genera inclusividad en lo referente a los agentes participantes –que no son únicamente estados-, y que además genera nuevos enfoques de entender el desarrollo y la cooperación, vinculando lo local, lo estatal y lo internacional dentro de un nuevo multilateralismo activo.

*3.3.2.- Apoyar diferentes iniciativas multilaterales lideradas por agencias y programas vinculadas a los objetivos y enfoques del presente Plan, como UNIFEM, PNUD, ACNUR u ONUSIDA.*

La promoción del desarrollo humano sostenible en su integralidad, la defensa internacional de los derechos de las mujeres, el apoyo a las estrategias de la población refugiada, así como la prevención y atención sobre el SIDA, son dimensiones que entroncan perfectamente con los objetivos del Plan. De esta manera, participar de estas iniciativas multilaterales multiplica el impacto del aporte realizado.

En definitiva, y como resumen de la Directriz, ésta se centra en dos componentes fundamentales y complementarios: el fortalecimiento de los agentes prioritarios, y la coordinación del conjunto de actores del Norte y del Sur. Dichos objetivos garantizarán la calidad y la sostenibilidad necesaria para el conjunto de la Estrategia.

## *Directriz IV: Diseñar un marco coherente de instrumentos de cooperación*

Los instrumentos de cooperación son las herramientas con las que cuentan los diferentes agentes para acompañar y fortalecer los procesos de desarrollo y de lucha contra la pobreza estructural. Por lo tanto, delimitan los recursos, el espacio temporal el enfoque y las características de cada iniciativa que se impulsa.

En este sentido, es necesario que el marco de instrumentos que diseñemos sea coherente con el modelo establecido en el presente Plan. Así, si nuestra cooperación pretende ser un acompañamiento a procesos planificados en el largo plazo; que provoquen un impacto medido en términos de profundidad; que fortalezcan a los sujetos clave; y que generen estructuras de coordinación, los diferentes agentes deberán disponer de los instrumentos que permitan el desarrollo eficaz de este tipo de procesos priorizados.

Por lo tanto, el marco idóneo de instrumentos debe posibilitar que:

- Se incida en la planificación conjunta.
- Se incida en las líneas transversales como elemento estratégico.
- Las iniciativas incorporen niveles significativos de calidad y eficacia.
- Se mantengan apoyos estables en el tiempo.
- Se fortalezcan los agentes prioritarios.
- Se fomente la coordinación.

El conjunto de instrumentos que la Dirección de Cooperación al Desarrollo ha diseñado en los últimos años, ha avanzado en la incorporación de estas variables.

Así, durante el periodo 2002-2006, la lógica de actuación se centró en re-configurar el marco existente de instrumentos, adaptándolos al nuevo enfoque de cooperación estructural. De esta manera, se incidió especialmente en tres aspectos: priorizar la inserción de las líneas transversales, avanzar específicamente en la calidad del impacto esperado, y fortalecer las capacidades de los agentes de cooperación.

## Instrumentos de Cooperación 2002-2007

CAPITULO	TOTAL	2002	2003	2004	2005	2006	2007
KOP	1,19%	1,87%	0,00%	1,91%	0,97%	1,41%	1,01%
NBE	3,54%	4,87%	0,00%	6,70%	4,94%	3,05%	2,39%
PRO-K1	69,47%	76,55%	76,29%	72,97%	73,16%	73,52%	64,55%
PRO-K2	3,89%	4,91%	3,97%	4,39%	3,92%	3,04%	3,50%
PRO-K3	8,60%	10,24%	8,03%	8,26%	9,62%	8,78%	7,32%
PGM	2,63%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	11,22%
ZUZ	10,68%	1,56%	11,70%	5,77%	7,39%	16,64%(*)	16,44%(*)
<b>TOTAL</b>	<b>100,00%</b>						

Dirección de Cooperación al Desarrollo

(\*): Incluye también cooperación directa con diferentes agentes sociales del Sur

Los resultados de este proceso son los siguientes<sup>21</sup>:

- Se reforma el *decreto regulador de ayudas a proyectos* (Decreto 34/2007, de 27 de febrero) – instrumento más significativo-:
  - Se formula una regulación con un marco temporal indefinido.
  - Se modifica la tabla de baremación, priorizando diferentes criterios de calidad, como la viabilidad, la sostenibilidad y las líneas transversales. Además, se da importancia a nuevos criterios que valoraran las capacidades de las entidades locales – planes estratégicos, planes de igualdad de género-.
  - Se establece un máximo de financiación de 600.000€.
  - Se clarifica el ciclo de vida presupuestario de los proyectos, con la aprobación de un protocolo financiero.
  
- Se reforma el *decreto regulador de ayudas a personas cooperantes vascas* (Decreto 2/2006, de 10 de enero), de manera que se cambia su objeto, ahora centrado en el fortalecimiento integral de las capacidades de las entidades de desarrollo del Sur, más que en el apoyo a un proyecto concreto. Esta meta es, por tanto, más acorde con el nuevo enfoque de cooperación.
  
- Se adapta el *decreto regulador y la convocatoria de becas para participar en programas de NN UU* (Decreto 22/2007, de 13 de febrero), de manera que se ampliara el conjunto de Agencias que participan del mismo – ART y UNIFEM-. Además, se establecen medidas para que las personas que formaban parte del programa tuvieran mejores condiciones laborales y una mayor relación con el resto de agentes de la cooperación vasca en el país de destino.

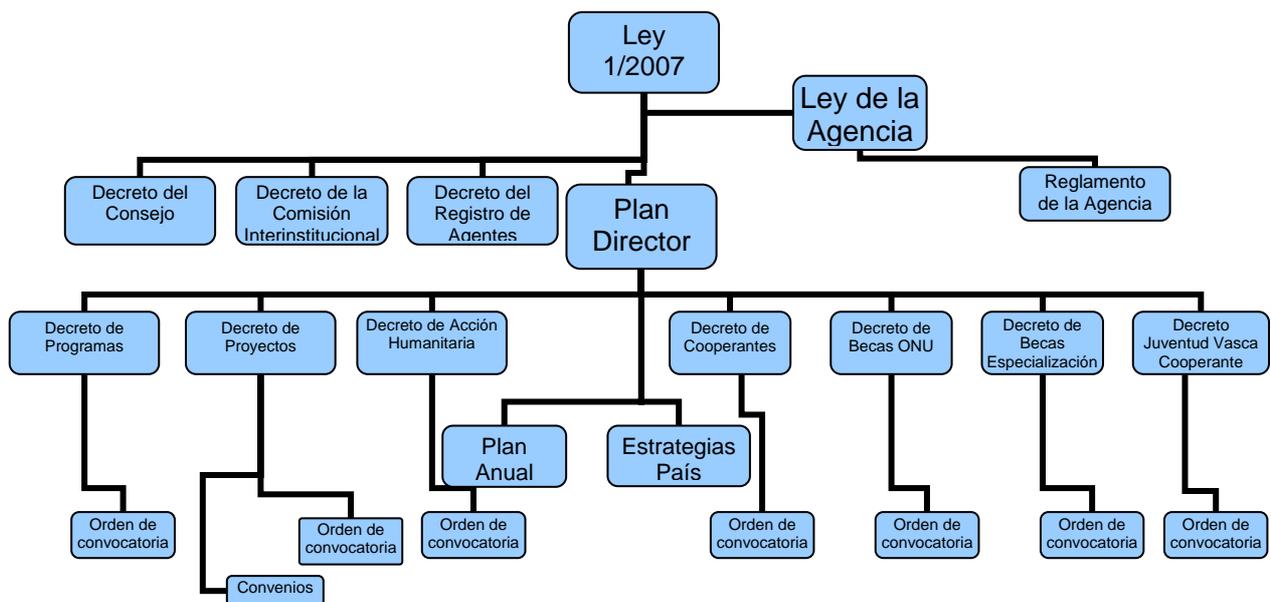
- Se avanza en la consolidación de los *convenios directos* como instrumento complementario al resto de herramientas, persiguiendo objetivos difícilmente alcanzables por otra vía: coordinación interinstitucional, apoyo a organismos multilaterales y a movimientos sociales internacionales, apoyo a iniciativas específicas en derechos humanos.

Durante el 2007 se consolidan los resultados citados, a la vez que se producen avances significativos, incidiendo especialmente sobre tres nuevos aspectos: la planificación conjunta, la coordinación y la estabilidad temporal de los apoyos. Así, surgen dos nuevos instrumentos:

- La *Estrategia- País*, que mediante un proceso participativo establece objetivos planificados conjuntamente y estructuras de coordinación de la que forman parte todos los agentes que trabajan en un determinado país.
- El *Decreto regulador de Programas* (Decreto 57/2007, de 3 de abril), que permite avanzar en el objetivo de la profundidad de impacto de manera más solvente, al contar con mayores recursos económicos (de 600.000€ a 1.200.000€), con un mayor intervalo temporal (36 meses) y al posibilitar la financiación de todo el ciclo de vida del programa (identificación- ejecución- seguimiento-evaluación), además de un componente específico de fortalecimiento institucional de las entidades locales del Sur y un componente de sensibilización en Euskadi.

Finalmente, el presente Plan 2008-2011 – que es un instrumento en sí mismo- pretende mantener el protagonismo de los instrumentos hasta ahora existentes – Proyectos, Programas, Convenios, Cooperantes, Becas de NNUU, Juventud Vasca Cooperante-. Pero además quiere seguir avanzando en los criterios que definen el marco idóneo que antes apuntábamos, para lo cual se plantea las siguientes sub-directrices:

1. Establecer el Plan Anual como instrumento que concreta el Plan Estratégico y Director.
2. Consolidar presupuestariamente el instrumento de programas en un intervalo indicativo del 20-30% del total de fondos.
3. Definir los objetivos específicos de los convenios de cofinanciación.
4. Crear el instrumento de ayudas a los procesos de cambio organizacional pro-equidad de género.
5. Definir una senda presupuestaria indicativa para los diferentes instrumentos de cooperación.



#### 4.1.- Sub-directriz IV.1: Establecer el Plan Anual como instrumento de programación del Plan Estratégico y Director

La Ley 1/2007 establece en su artículo 18, que “el Gobierno Vasco aprobará para cada ejercicio un plan anual de cooperación para el desarrollo, que fijará la programación de las actuaciones del Gobierno Vasco en dicho espacio temporal, así como las líneas generales de aplicación del presupuesto destinado a este ámbito”.

El Plan anual concretará, por tanto, las metas, compromisos y líneas de actuación establecidas en el presente documento. Además, y en función del sistema de seguimiento y evaluación definido en la segunda parte de este Plan, permitirá corregir iniciativas específicas y reforzar debilidades constatadas, incidiendo en el mejor cumplimiento de los objetivos marcados.

#### 4.2.- Sub-directriz IV.2: Consolidar presupuestariamente el instrumento de programas en un intervalo indicativo del 20-30% del total de fondos distribuibles

Los programas son el instrumento que mejor se adapta al modelo de cooperación que defiende el Gobierno Vasco.

Si bien los proyectos -y el resto de herramientas- también pueden insertarse en procesos que busquen la profundidad de impacto, los programas -dadas sus características- facilitan la planificación de estrategias sólidas y con mayores garantías.

Así, los programas cuentan con un mayor monto de financiación que los proyectos y un mayor espacio temporal, además de la posibilidad de financiar la fase de identificación, el fortalecimiento institucional de las entidades locales y la educación para el desarrollo en Euskadi. Como contrapartida, el nivel de exigencia en la definición de una planificación estratégica sectorial y transversal es mayor, así como en el conjunto de los criterios de calidad habituales.

Por todo ello, el Plan pretende impulsar las ayudas a programas, consolidando su peso relativo dentro del marco de instrumentos en un porcentaje del 20-30% a lo largo del período 2008-2011.

#### 4.3.- Sub-directriz IV.3.- Definir los objetivos específicos de los convenios de cofinanciación

Los convenios de cofinanciación han servido para desarrollar líneas de actuación que los agentes prioritarios de la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco no han podido realizar, o bien para apoyar propuestas que no encajaban dentro del marco de instrumentos existente.

Esta amplia definición ha dado lugar a que se hayan apoyado una gran de experiencias interesantes, pero dispersas en cuanto su impacto, sin una planificación estratégica previa.

<b>TIPOLOGÍA Y NÚMERO DE CONVENIOS</b>						
	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Fortalecimiento de los movimientos sociales</b>	0	1	1	2	6	7
<b>Convenios con Agencias Multilaterales</b>	0	0	1	2	2	5
<b>Coordinación Interinstitucional</b>	0	2	0	3	2	3
<b>Fortalecimiento de las Estrategias-País</b>	0	0	0	0	1	1
<b>Fortalecimiento de las capacidades de los Agentes de Cooperación</b>	1	1	1	1	2	2
<b>Promoción de los Derechos Humanos</b>	0	2	2	0	1	4
<b>Otros</b>	0	2	1	3	2	5
<b>Total</b>	1	8	6	11	16	27

En este momento es necesario definir las áreas y los objetivos que se plantea este instrumento, de manera que participen de manera más directa y coherente con el conjunto de estrategias que el Plan pone en marcha. De esta manera, los convenios

serán un complemento idóneo para avanzar en líneas y enfoques que el Plan pretende desarrollar, y que por medio del resto de instrumentos no se pueden desarrollar plenamente.

#### Distribución porcentual de convenios por año (2002-2007)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Fortalecimiento de los movimientos sociales	0,00%	11,52%	6,29%	29,69%	22,41%	24,42%
Convenios con Agencias Multilaterales	0,00%	0,00%	27,95%	14,08%	25,60%	25,31%
Coordinación Interinstitucional	0,00%	7,61%	0,00%	13,73%	8,76%	6,18%
Fortalecimiento de las Estrategias-País	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	3,94%	4,10%
Fortalecimiento de las capacidades de los Agentes de Cooperación	100,00%	7,92%	20,96%	10,43%	9,38%	3,90%
Promoción de los Derechos Humanos	0,00%	17,65%	35,06%	0,00%	1,97%	17,98%
Otros	0,00%	55,31%	9,73%	32,07%	27,94%	18,13%
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

En este sentido, las líneas de actuación del instrumento de convenios perseguirán los siguientes objetivos:

1. Fortalecer los movimientos sociales de carácter internacional, preferentemente el movimiento campesino y el movimiento feminista.

El Objetivo de Cooperación del Plan pretende acompañar las estrategias de transformación desde el ámbito local hasta el internacional. Este tránsito hacia la construcción de agendas y redes internacionales es un fenómeno complejo, que es complicado –aunque no imposible- facilitar desde el resto de instrumentos. En este sentido, los convenios tienen como uno de sus objetivos prioritarios suplir esta carencia, posibilitando la consolidación y crecimiento de los movimientos sociales internacionales más estructurados, de manera que se construya un nuevo internacionalismo profundamente democrático.

2. Potenciar la construcción de un nuevo multilateralismo activo, apoyando la conformación de redes diversas e incluyentes, donde destaca el papel de ART, además de otras agencias y programas multilaterales, como PNUD, UNIFEM, ONUSIDA o ACNUR.

Además de apoyar a los movimientos populares internacionales, es necesario avanzar, dentro de la lógica multilateral, hacia la construcción de una nueva institucionalidad democrática y capaz. El Gobierno Vasco, como entidad pública, se compromete con este objetivo, seleccionando iniciativas y programas que desarrollan nuevos enfoques inclusivos e integradores, además de aquéllos que

tengan una especial vinculación con el enfoque de pobreza estructural que vertebra el Plan.

3. Consolidar la coordinación interinstitucional con base en experiencias concretas.

Una cooperación de impacto debe caracterizarse por el desarrollo de iniciativas conjuntas entre las diferentes instituciones vascas con políticas de cooperación. De esta manera, los convenios sirven para fortalecer este ámbito específico, fortaleciendo la calidad de los procesos a través de la coordinación del Gobierno Vasco, Euskal Fondoa y las Diputaciones Forales.

4. Complementar las estrategias definidas en las Estrategias-País.

Las Mesas de Coordinación establecidas en las diferentes Estrategias –País, así como la planificación conjunta a la que dan lugar, producen multitud de iniciativas interesantes que permiten avanzar en la consecución de los objetivos planteados. No obstante, estas iniciativas no siempre pueden vehiculizarse a través de los instrumentos que cuentan con convocatoria. Así, el convenio se convierte en un complemento para fortalecer estas Estrategias.

5. Fortalecer las capacidades de los agentes de cooperación vascos y las entidades de desarrollo del Sur.

Los convenios tienen como objetivo fortalecer las capacidades de los agentes prioritarios. Así, si se detectan carencias generalizadas en diferentes agentes - en ámbitos geográficos determinados, en áreas sectoriales específicas, en la implementación de alguna transversal, en cuestiones técnicas o estratégicas- el convenio puede establecer estrategias de formación y/o asistencia técnica para poder suplir dichas limitaciones.

6. Apoyar proyectos directamente vinculados a la denuncia, incidencia, defensa y promoción de los derechos humanos.

Los derechos humanos tienen en ocasiones un difícil encaje respecto a las metodologías y requisitos de un proyecto de cooperación, en lo referente a su formulación, a la garantía de sostenibilidad, etc. En este sentido, aquellas iniciativas que no se pudieran adaptar a dicho formato, pero que son plenamente pertinentes y estratégicas, podrían financiarse vía convenio.

Esto no significa que estas seis líneas de actuación sean exclusivas del instrumento de convenios. Al contrario, son objetivos establecidos para el conjunto de la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco, pero sobre los cuales los convenios harán especial incidencia. Por ejemplo, es viable que mediante programa o proyecto se financien iniciativas de derechos humanos, pero también cabe la posibilidad, si por algún motivo no encajara en estos formatos, que se pudiera financiar vía convenio.

#### **4.4.- Sub-directriz IV.4: Crear el instrumento de ayudas a los procesos de cambio organizacional pro-equidad**

El Plan ha adoptado el mainstreaming de género como unos de sus objetivos prioritarios, lo cual supone incluir la perspectiva de género en la “corriente principal” del desarrollo, transversalizándolo en todas las iniciativas, estrategias y estructuras que se pongan en marcha.

Como ya señalamos previamente, este concepto no se puede reducir únicamente al ámbito técnico, ni a la esfera de las estrategias con proyección *hacia fuera* de las organizaciones: cooperación, educación para el desarrollo, incidencia, etc. Muy al contrario, el enfoque de género debe permear todas las facetas de las entidades de desarrollo y cooperación.

En este sentido, el nuevo instrumento de ayudas a los procesos de cambio organizacional pro-equidad pretende avanzar en la comprensión holística del enfoque de género. De esta manera, posibilitará la financiación de diagnósticos participativos y planes de acción estratégicos pro-equidad de género, con el objetivo de analizar *hacia dentro* y *hacia afuera* las razones que impiden que las organizaciones transversalicen realmente la perspectiva de género y los nudos de desigualdad en las mismas. El resultado será la formulación de planificaciones que enfrenten las causas identificadas.

Para acceder a este instrumento, las entidades vascas deberán acreditar y publicitar su compromiso manifiesto con el logro de la equidad de género y la promoción de procesos de cambio interno en sus organizaciones. Además deberán atenerse a un sistema de seguimiento y evaluación de su desempeño en la ejecución de los planes formulados.

#### 4.5.- Sub-directriz IV.5: Definir una senda presupuestaria indicativa para los diferentes instrumentos de cooperación

La última sub-directriz vinculada al marco de instrumentos define una senda presupuestaria indicativa de cada una de las herramientas más significativas que el Plan pretende desarrollar.

De esta manera, el Plan aporta seguridad y estabilidad al marco propuesto, facilitando la planificación de los diferentes agentes, y evitando variaciones anuales imprevistas.

Los intervalos presupuestarios indicativos previstos para los diferentes instrumentos son

INSTRUMENTO	% sobre fondos distribuibles
Proyectos Cooperación	55-65%
Programas Cooperación	20-30%
Convenios Cofinanciación	5-10%
Educación para el Desarrollo	6-8%
Acción Humanitaria	6-8%
Cooperantes	1-2%
Becas ONU	1-3%
Cambio Organiz. Pro-equidad	0-1%
JVC	0-1%

## ***Directriz V: Consolidar una política coherente e integral de acción humanitaria, que contribuya a un desarrollo a largo plazo***

El Plan asume un enfoque de cooperación –transformador, de calidad y centrado en la pobreza estructural- que también se hace extensivo a la política de acción humanitaria, tal y como se recoge en la Ley Vasca de Cooperación para el Desarrollo, tanto en lo referente a sus objetivos (artículo 4.3), a las prioridades sectoriales (art. 1.h), a las prioridades geográficas (art. 6.b) y a los instrumentos (art. 21). Ésta, a pesar de sus características específicas -derivadas de circunscribirse al *antes, durante y después* de un desastre-, también debe asumir este modelo de actuación, de manera que se aumente su impacto y se generen las condiciones necesarias que posibiliten la formación de estrategias de desarrollo humano.

Por lo tanto, el objetivo de la presente directriz es el de definir una política integral de acción humanitaria, que sea coherente con el objetivo del Plan y que aúne esfuerzos, junto a la cooperación, en la lucha contra la pobreza estructural.

Este objetivo último se desarrolla a través de tres sub-directrices, que se inscriben dentro del decreto 31/2008, de 19 de febrero, por el que se regulan las ayudas a acciones humanitarias:

1. Definir un marco teórico de referencia para la acción humanitaria
2. Establecer un marco coherente de instrumentos
3. Consolidar presupuestariamente la acción humanitaria

### **5.1.- Sub-directriz V.1: Definir un marco teórico de referencia para la acción humanitaria**

Para el establecimiento del marco de referencia, es imprescindible reflexionar sobre el origen de la acción humanitaria y su evolución, ya que de esta reflexión podemos obtener las pautas que nos ayuden a fijar sus elementos determinantes.

A lo largo de la historia de la humanidad, en numerosas ocasiones se han producido intervenciones destinadas a ayudar a las personas más desprotegidas, independientemente del nombre que éstas hayan recibido. Sin embargo, el origen del humanitarismo moderno lo encontramos en el siglo XIX en torno a tres ideas: asistencia a las víctimas de conflictos bélicos, protección de las mismas a través de los instrumentos jurídicos y testimonio sobre su situación.

Ya en el siglo XX, el concepto inicial de humanitarismo fue evolucionando para dar cabida a nuevos actores y situaciones; así, la acción humanitaria amplía su campo de actuación a todo tipo de desastres, no sólo a los conflictos bélicos, y junto al Comité Internacional de la Cruz Roja aparecen las organizaciones no gubernamentales.

Posteriormente, a raíz de grandes crisis como las de Ruanda o los Balcanes, la acción humanitaria comenzó a ser cuestionada debido a su utilización como alternativa a la inacción política de las grandes potencias. Como consecuencia de ello, en los últimos años han surgido algunas iniciativas en el ámbito humanitario como el *Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y de las Organizaciones no Gubernamentales*, o la *Carta Humanitaria del Proyecto Esfera*. Estas iniciativas pretenden preservar la esencia de la acción humanitaria y los principios éticos que la inspiran, como guía del quehacer humanitario y fuente de buenas prácticas tanto individuales como organizativas.

Los principios que rigen la acción humanitaria son los siguientes:

- Humanidad: El derecho de todas las personas a obtener ayuda con el objetivo de prevenir y aliviar su sufrimiento.
- Imparcialidad: La asistencia debe ofrecerse en función de las necesidades de las personas sin ningún tipo de condicionalidad y sin discriminaciones.
- Independencia: Los agentes humanitarios deben ser independientes de intereses económicos y políticos.
- Universalidad: Todas las personas afectadas por desastres merecen ser asistidas, independientemente de su condición, y en cualquier zona del mundo.
- Neutralidad: Abstenerse de tomar partido por ninguna de las partes del conflicto. No implica una neutralidad intelectual, sino actuar de forma neutral.
- Aceptación: La asistencia a las personas debe contar con su consentimiento y participación, evitando imposiciones y respetando su cultura.
- Testimonio: Como parte fundamental de la defensa de los derechos de las víctimas.

Estos principios conllevan unas implicaciones prácticas, que se resumen en el libre acceso a las víctimas, la posibilidad de evaluar las necesidades imparcialmente, la libre supervisión de las actividades, y la proximidad y proporcionalidad en la asistencia prestada. En conjunto, constituyen el denominado "espacio humanitario".

Precisamente el contexto de desastre (o crisis humanitaria) es el elemento definitorio de la acción humanitaria y aspecto diferenciador de la misma respecto a la cooperación al desarrollo. El concepto de desastre ha sufrido una interesante evolución; ya no se entiende como un fenómeno sobrenatural o natural, sino como un fenómeno social, al haberse constatado que una misma catástrofe puede tener distintos efectos en diferentes comunidades y grupos sociales, en función de su nivel de desarrollo y del grado de cohesión de una sociedad. Por lo tanto, los desastres constituyen procesos de fuerte desestructuración social y económica, que ocasionan un grave deterioro de las condiciones alimentarias y sanitarias, así como un incremento de la mortalidad.

En este sentido es importante destacar que aunque la causa inmediata de los desastres se encuentre en una calamidad de la naturaleza o en un conflicto armado, su

impacto viene determinado por el nivel de *vulnerabilidad* de la población; es decir, las comunidades que disponen de escasos recursos materiales, sociales y psicológicos, no pueden poner en marcha *estrategias de afrontamiento* capaces de superar las catástrofes y evitar que se produzca un desastre.

Dado que la vulnerabilidad de las poblaciones se debe en gran medida a factores estructurales, las concepciones actuales consideran que los desastres no constituyen una interrupción anómala y puntual del proceso de desarrollo, sino que, por el contrario, reflejan el fracaso de un determinado modelo de desarrollo, caracterizado por la alta vulnerabilidad de buena parte de la población. Los desastres son selectivos desde un punto de vista social: impactan en gran medida sobre los sectores de la población más desfavorecidos, mientras que rara vez afectan a los más poderosos. Incluso en contextos de conflicto armado, agravan la polarización social, convirtiéndose en un medio para que la población más vulnerable sea despojada de sus escasos recursos. Desde este punto de vista resulta importante destacar el impacto diferenciado de los desastres en función del género. Al ser las mujeres la mitad de la población más desfavorecida, también el impacto sobre ellas es mayor. Y además hay que tener en cuenta la situación de múltiple discriminación que estas soportan, como mujeres y como personas pertenecientes a colectivos en situación de desigualdad.

Esta perspectiva se refleja especialmente en el caso de las Emergencias Políticas Complejas, graves crisis humanitarias de naturaleza sistémica, caracterizadas por la quiebra de las estructuras económicas y estatales. En ellas, la población se ha convertido en objetivo habitual del conflicto armado, lo que resulta en unos altos niveles de destrucción y mortalidad, así como en la violación sistemática de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Es de destacar la violación sistemática de los derechos de las mujeres en estos contextos: las mujeres son más vulnerables a las violaciones contra sus derechos sexuales, siendo éstas empleadas en muchas ocasiones como arma de guerra.

En definitiva, los escenarios más habituales y más graves en los que se desenvuelve la acción humanitaria en la actualidad son contextos de violencia armada. Éstos plantean nuevas interrogantes conceptuales y operativas, como la preservación de los principios humanitarios y el posible uso de la acción humanitaria como instrumento útil para la construcción de la paz.

Por lo tanto, si como hemos mencionado, la vulnerabilidad de la población es un factor fundamental en la incidencia de los desastres, la acción humanitaria no puede circunscribirse al alivio puntual de las necesidades inmediatas resultantes de una crisis humanitaria. Al contrario, debe contribuir a sentar las bases para el desarrollo futuro, reduciendo las vulnerabilidades y aumentando las capacidades de mujeres y hombres.

En efecto, no se trata de que la acción humanitaria tenga como objetivo volver a la situación anterior al desastre, sino que debe fortalecer tanto las estrategias de afrontamiento de la población como los mecanismos de respuesta institucionales. Si bien en el caso de desastres de componente natural, la sucesión cronológica de las etapas de ayuda, rehabilitación y desarrollo puede tener sentido, no sucede lo mismo en el caso de los conflictos armados o las emergencias políticas complejas. Por lo tanto, en la mayoría de los casos la vinculación entre la acción humanitaria y la cooperación al desarrollo –*conectividad*– deberá plasmarse en un marco de actuación integral duradero en el que se combinen de forma simultánea intervenciones de acción

humanitaria a corto plazo, de rehabilitación a medio plazo, y de desarrollo a largo plazo.

### 5.1.1 Definición del Objetivo de la acción humanitaria

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, el **objetivo** de la acción humanitaria impulsada por el Gobierno Vasco es el siguiente:

Salvar la vida, aliviar el sufrimiento, proteger la dignidad humana y salvaguardar los derechos de las personas afectadas por desastres, estableciendo las bases para el desarrollo futuro, promoviendo los derechos humanos y la construcción de la paz, mediante la reducción de la vulnerabilidad y el aumento de las capacidades de la población

Del establecimiento de este objetivo se derivan las características de la política de Acción Humanitaria:

- Está basada en las necesidades de las poblaciones afectadas por desastres y en los principios humanitarios; está desvinculada de cualquier tipo de intereses, y es respetuosa con la existencia de un espacio humanitario independiente, regido por las necesidades de las víctimas y formado por organizaciones humanitarias.
- Asume un enfoque de derechos en el que las intervenciones están diseñadas para satisfacer, promover y proteger los derechos humanos de las personas y el Derecho Internacional Humanitario.
- Es acorde con las normas legales y los códigos de conducta existentes en la materia. El seguimiento de la legislación internacional sobre derechos humanos<sup>22</sup>, Derecho Internacional Humanitario<sup>23</sup>, derecho de los refugiados<sup>24</sup> y códigos de conducta<sup>25</sup>, deviene un imperativo en un contexto caracterizado por grandes crisis humanitarias en las que son crecientemente violados.
- Es integral y avanzada, en el sentido de incorporar los debates teóricos más actuales y contemplar una visión amplia de la acción humanitaria, que engloba una variedad de áreas sectoriales y no se limita a la visión más restringida, que la entiende como ayuda de emergencia. Además, la acción humanitaria se vincula a objetivos de medio y largo plazo, como son el desarrollo, los derechos humanos y la construcción de la paz.
- Es coherente con el resto de áreas del Plan, de forma que exista una complementariedad con los objetivos comunes.
- Es sólida, en el sentido de que la Ley de Cooperación reconoce a la acción humanitaria como uno de sus instrumentos dentro de las planificaciones plurianuales y anuales.

### 5.1.2.- Definición de las líneas transversales de la acción humanitaria

Las líneas transversales que informan la acción humanitaria impulsada por el Plan son:

#### 5.1.2.1.- Fortalecimiento de las capacidades locales y reducción de la vulnerabilidad con criterio de conectividad

Tal como se ha comentado anteriormente, la apuesta por una concepción de la acción humanitaria que no se limita a ofrecer una respuesta puntual, sino que aspira a sentar las bases para el desarrollo futuro, sólo se puede conseguir a través de la reducción de las vulnerabilidades y el incremento de las capacidades de la población local. Máxime cuando ésta cuenta con recursos, conocimientos y procedimientos organizativos con los que construye estrategias de afrontamiento que deben ser reforzadas. En este sentido, un instrumento válido del que toda intervención humanitaria debería partir es el análisis de vulnerabilidades y capacidades. Este análisis debe realizarse desde una perspectiva de género que nos permita tener una información lo más completa posible de la población local. Incluir la perspectiva de género ayuda a identificar el grado de vulnerabilidad de mujeres y hombres, las diferentes estrategias de subsistencia y también las distintas capacidades desarrolladas, para poder responder de la manera más adecuada posible.

Por otra parte, la conectividad, o vinculación entre la acción humanitaria y la cooperación al desarrollo encuentra su fundamento en la nueva concepción sobre los desastres, ya que al considerarse que estos responden a factores estructurales, no pueden ser subsanados exclusivamente con intervenciones asistencialistas. En cualquier caso, a pesar de que la conectividad es un objetivo deseable, no puede convertirse en una condición exigible para todas las intervenciones humanitarias, ya que aunque no se produzca, las poblaciones afectadas por desastres tienen derecho a ser asistidas en virtud de los principios humanitarios.

#### 5.1.2.2.- Participación de la población y adecuación a la realidad socio-cultural

En muchos proyectos de acción humanitaria la participación de la población es escasa, debido a la premura con la que se quiere responder a los desastres. Sin embargo, existen razones de peso para potenciar la participación de la población y más aún si se actúa desde una perspectiva integral de la acción humanitaria: las comunidades son las que primero responden a los desastres y conocen las necesidades más perentorias, pero la participación también refuerza la sostenibilidad de los proyectos, dado que serán las estructuras locales las encargadas de su gestión en el futuro. Además, la participación aumenta la seguridad y facilita el acceso, favorece la conectividad e incentiva que los colectivos más marginados entre las poblaciones afectadas puedan expresarse. Resulta de especial importancia proteger y garantizar la participación de las mujeres, partiendo de las dificultades específicas que estas tienen para tomar parte en igualdad de condiciones en los espacios públicos y de toma de decisiones

Un requisito previo para que se produzca la participación de la población es el respeto a su entorno socio-cultural, lo que implica tener en cuenta cuestiones como las pautas alimentarias, los tabúes, liderazgos tradicionales, etc.

### 5.1.2.3.- Protección, testimonio y construcción de la paz

La protección es un elemento inherente a la acción humanitaria. Como protección pueden entenderse todas las actividades que se llevan a cabo para asegurar el respeto total de los derechos de las personas de acuerdo a los instrumentos jurídicos relativos a los derechos humanos, personas refugiadas y el Derecho Internacional Humanitario. Este último se aplica a los siguientes colectivos: la población civil, prisioneros de guerra, los combatientes heridos, personas refugiadas y desplazadas, trabajadores/as humanitarios, personal sanitario, personal religioso y periodistas.

Los agentes humanitarios pueden actuar en varios ámbitos relacionados con la protección: la asistencia humanitaria realizada con un enfoque de derechos, la presencia y el acompañamiento por parte de trabajadores humanitarios, el seguimiento y difusión de la situación de los derechos humanos, y el Derecho Internacional Humanitario y el "advocacy" o testimonio. Este último tiene por objeto informar, sensibilizar, influir o presionar sobre las opiniones públicas y los actores políticos (gobiernos locales e internacionales, organismos internacionales) sobre la situación de peligro, desprotección o violación de derechos que sufre una población afectada por un desastre.

Por último, en el contexto de conflictos bélicos, la acción humanitaria debería contribuir a la construcción de la paz mediante el reforzamiento de las capacidades locales para la paz. Para lograrlo, pueden reforzarse los grupos o sectores que tengan autoridad moral y se encuentren al margen de las confrontaciones como líderes tradicionales, grupos de mujeres, iglesias, etc., y organizar y movilizar a la sociedad civil y las organizaciones locales para promover actividades en defensa de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

### 5.1.2.4.- Equidad de género

El presente Plan asume el enfoque de género como línea transversal de cada uno de sus ámbitos de actuación, ya que entiende que ninguna intervención es neutral al género. En ese sentido, el objetivo de Acción Humanitaria planteado es perfectamente coherente con esta perspectiva.

Si bien desde una concepción más restringida y tradicional de la ayuda de emergencia, la incorporación de las mujeres ha sido posible de una manera más limitada -vinculada a la eficiencia y eficacia de la ayuda-, la acción humanitaria permite la introducción de otro enfoque más estructural. Los conceptos como *vulnerabilidad*, *estrategias de afrontamiento*, *capacidades*, *participación*, *empoderamiento*, son ampliamente analizados desde la teoría de género. Además se parte de la idea del poder transformador de la acción humanitaria, ya que no se trata de un "retorno a la normalidad" o situación previa al desastre, sino de fortalecer las capacidades de la población y hacerla menos vulnerable. Desde estos planteamientos se ve claramente la posibilidad de trabajar el género desde todo su poder de transformación.

Para ello consideramos indispensable, por un lado, las acciones específicas con mujeres y por otro, la transversalización de género. Se trata de incluir la perspectiva

de género en todos los agentes y las fases de la acción humanitaria. Resulta de especial importancia la elaboración de diagnósticos de género que nos den información de la situación y posición de las mujeres y hombres en las zonas concretas de intervención. También es importante garantizar la participación de las mujeres a lo largo de todo el proceso. Y por último evaluar el impacto de las actuaciones desde el punto de vista de género. Si bien es cierto que las intervenciones humanitarias adolecen muchas veces de estos problemas de partida (la urgencia, diagnósticos rápidos, falta de planificación), consideramos que si el compromiso por la equidad de género es algo que las organizaciones trabajan hacia dentro, a través de planes de acción estratégicos pro-equidad de género, tendrán más facilidad para plasmarlo en las iniciativas hacia fuera, y en este caso en aquellas vinculadas a la Acción Humanitaria.

#### 5.1.2.5.- Sostenibilidad ecológica

Aunque, en general, el impacto medio ambiental de los proyectos humanitarios suele ser bajo, en el caso de grandes operaciones humanitarias pueden producirse efectos negativos para el medio ambiente. En cualquier caso, toda intervención humanitaria debe prever los siguientes aspectos: sistemas de evacuación de residuos sólidos, sistemas de evacuación de aguas residuales, materiales utilizados en construcciones e infraestructuras, tratamiento de la erosión producida por refugios temporales o el uso de combustibles y pesticidas.

#### 5.1.3.- Definición de las Áreas Sectoriales de la acción humanitaria

El Plan establece las siguientes áreas sectoriales:

##### 5.1.3.1.- Ayuda de emergencia

Consiste en la provisión urgente de bienes y servicios básicos a las personas afectadas por desastres. Esta ha sido el área por excelencia de la visión más clásica y restringida de la acción humanitaria. El orden de prioridad de estos bienes y servicios en función de la urgencia es el siguiente: en primer lugar, abrigo, refugio y enseres básicos; en segundo lugar, agua potable y saneamiento y, por último, alimentación. Además, las intervenciones en materia de agua y saneamiento son prioritarias en contextos de desastre, tanto desde el punto de vista sanitario como nutricional. Es importante tener en cuenta que todos los bienes y servicios ofrecidos deben ser siempre adecuados al contexto socio-cultural. Y también tener presente que el impacto de los desastres es diferente en mujeres y hombres. En este sentido, algunas de sus necesidades inmediatas pueden ser compartidas, pero muchas de ellas también son diferentes. Por lo tanto, es necesario realizar análisis de cómo conseguir, desde el enfoque de género, que se satisfagan las necesidades de toda la población.

#### 5.1.3.2.- Asistencia prolongada a personas refugiadas y desplazadas

Las crisis humanitarias que afectan a las personas refugiadas y desplazadas se prolongan en el tiempo, por lo que las actuaciones humanitarias no pueden limitarse a la provisión de bienes y servicios con carácter urgente. Así, en el ámbito sanitario deben establecerse programas de salud básica y comunitaria, salud sexual y reproductiva, salud materno-infantil, educación sanitaria, atención psico-social, etc. Además, debido al carácter duradero de la crisis, las intervenciones de asistencia a las personas refugiadas y desplazadas deben fortalecer las capacidades de la población mediante la oferta de educación básica para la infancia, la formación profesional de personas adultas, la promoción de actividades económicas, etc.

#### 5.1.3.3.- Mitigación de desastres

Se trata de las intervenciones que se producen en un contexto de desastre con el fin de suavizar su gravedad, actuando sobre las causas de la vulnerabilidad de la población y estableciendo unas bases sobre las que se pueda iniciar un desarrollo posterior.

Así, se pueden llevar a cabo diversas actuaciones humanitarias dirigidas a apuntalar los ingresos y el poder adquisitivo de la población, a impedir su descapitalización por la venta de sus bienes, a asegurar la permanencia en sus lugares de residencia, y a reforzar las capacidades sociales e institucionales locales para afrontar el desastre, como por ejemplo, programas de trabajo por alimentos, suministro de insumos agrícolas, actividades de refuerzo de los servicios públicos locales, construcción de infraestructuras como diques o terrazas, etc.

#### 5.1.3.4.- Preparación ante desastres

Abarca todas las intervenciones que se producen en un contexto de desastre y que están destinadas a prevenirlos, alertar sobre ellos y responder con rapidez y eficacia, como por ejemplo la elaboración de mapas de vulnerabilidad, la puesta en marcha de sistemas de alerta temprana, la formulación de planes de contingencia, planes de formación a profesionales, etc.

#### 5.1.3.5.- Prevención de desastres y conflictos armados

Las actuaciones de prevención también pueden llevarse a cabo durante un proceso de desastre o ante un desastre inminente. En el caso de catástrofes naturales, se trata de medidas con un carácter a largo plazo, lo que las distingue de las actuaciones de mitigación de desastres, diseñadas para evitar prácticas de desarrollo, urbanísticas y medioambientales potencialmente lesivas. Entre otras se pueden citar la reforestación de laderas para evitar aluviones, la prohibición de construir en terrenos en los que se puedan producir deslizamientos, etc.

En el caso de conflictos, englobaría las acciones destinadas a evitar el desencadenamiento de un conflicto latente o si éste ya se ha producido a limitar su escalada hasta una situación de abierta violencia a través de iniciativas de “diplomacia ciudadana” no gubernamental, labores de mediación, elaboración de informes sobre violaciones de derechos humanos, etc.

#### 5.1.3.6.- Rehabilitación inicial post-desastre

La rehabilitación es considerada a menudo una “zona gris”, un espacio intermedio entre la acción humanitaria y la cooperación al desarrollo, por lo que no es fácil determinar la frontera entre ambas. Como regla general, puede considerarse que dentro de la acción humanitaria sólo tienen cabida las actuaciones de rehabilitación iniciales y a corto plazo, como por ejemplo las necesarias para garantizar el retorno de las personas refugiadas y desplazadas, la recuperación de las fuentes de ingreso y la puesta en marcha de los servicios básicos. En cualquier caso conviene insistir en que la rehabilitación no debe tener como objetivo la vuelta a la misma situación anterior a la crisis humanitaria, sino que debe incidir sobre las vulnerabilidades y las capacidades para reducir el riesgo de un nuevo desastre. Es importante incluir a las mujeres en estas labores de rehabilitación desde la definición hasta el desarrollo de las mismas. Como parte de la población en situación de mayor vulnerabilidad y discriminación, se deben potenciar acciones específicas para el desarrollo de sus capacidades. Este resulta un elemento fundamental para crear un contexto más justo, equitativo y “fuerte” ante la posibilidad de un nuevo desastre.

#### 5.2.- Sub-directriz V.2: Establecer un marco coherente de instrumentos

Los instrumentos con que cuenta la política de acción humanitaria del Gobierno Vasco son dos: una línea de financiación permanente y una línea de financiación de estrategias-marco de acción humanitaria.

Ambos instrumentos pretenden impulsar una acción humanitaria integral y avanzada, que acoja unas líneas de actuación más amplias que las desarrolladas hasta la fecha por la cooperación vasca –centrada mayoritariamente en ayudas de emergencia de carácter reactivo y esporádico-.

Para el diseño de estos instrumentos se ha partido del contexto actual de la acción humanitaria en el País Vasco y de sus agentes impulsores. Los principales factores que caracterizan este contexto son, por una parte, la existencia de una dotación presupuestaria estable, tal como se establece en la siguiente sub-directriz y, por otra parte, la limitada disponibilidad de medios logísticos para operaciones de emergencia por parte de un gobierno autonómico, así como la escasa especialización de las organizaciones vascas en lo referente a la acción humanitaria. En este sentido, la mayoría son organizaciones dedicadas fundamentalmente a la cooperación para el desarrollo, algunas de las cuales realizan actividades humanitarias cuando se produce un desastre en las zonas donde ya están trabajando. Sólo un grupo de reducido de ellas se dedica en exclusiva a la acción humanitaria o compatibiliza ambas.

### 5.2.1.- Línea de financiación permanente

Se trata de una convocatoria para atender las crisis humanitarias que se van produciendo a lo largo del año, abierta a todo tipo de organizaciones.

A la línea de financiación permanente se pueden presentar tanto proyectos de ayuda de emergencia como de acción humanitaria en sentido amplio, desde la asistencia prolongada a personas refugiadas y desplazadas hasta la rehabilitación inicial post-desastre. Las ayudas de emergencia deben tener un periodo máximo de duración de seis meses y las acciones humanitaria de un año y, en ambos casos, la cuantía máxima de la subvención es de 200.000 euros.

A pesar de que, como se ha mencionado anteriormente, hay varios factores que indican que la mayor fortaleza de la política de acción humanitaria del Gobierno Vasco se encuentra en las intervenciones de acción humanitaria en sentido amplio, el respeto a los principios humanitarios conlleva el derecho de las poblaciones afectadas por ser desastres a ser asistidas. En consecuencia, sus instrumentos no pueden inhibirse de este tipo de intervenciones.

### 5.2.2.- Línea de financiación de estrategias - marco

Esta convocatoria está concebida para aquellas organizaciones con mayor grado de especialización en el ámbito humanitario. Para acceder a ella, es necesario que la organización cuente con un Plan Estratégico de acción humanitaria en el que se encuadre la intervención propuesta. Esta puede constar de una o varias iniciativas, y debe tener una duración máxima de dos años. La cuantía subvencionable por estrategia oscila entre los 500.000 y los 800.000 euros.

La elaboración de planes estratégicos es una vía para aumentar la capacidades de las organizaciones vascas en la materia humanitaria y para lograr una mayor convergencia entre los proyectos financiados y su labor de sensibilización sobre cuestiones humanitarias entre la población vasca.

Así, la existencia de una convocatoria estable, dotada de fondos de una cuantía significativa que permita una financiación de proyectos de envergadura, permitirá a las organizaciones una mayor planificación y salvar las dificultades con las que se encuentran para responder a las crisis humanitaria que, debido a la falta de cobertura mediática, alcanzan menor repercusión entre la ciudadanía y movilizan menos recursos.

## **5.3.- Sub-directriz: Consolidar presupuestariamente la Acción Humanitaria**

El compromiso por consolidar y fortalecer la política de acción humanitaria del Gobierno Vasco no podría llevarse a cabo sin contar con una asignación presupuestaria adecuada y estable.

Por ello, el Plan ha establecido un porcentaje de financiación indicativo comprendido entre 6% y el 8% del total de fondos distribuibles.

De esta manera, el Plan, a pesar de que sigue manteniendo la *cooperación para el desarrollo* como su ámbito prioritario de actuación, también consolida su política de acción humanitaria, entendida ésta en el amplio sentido que ya se ha explicado en la presente directriz.

Así es posible, a través de los nuevos instrumentos, poner en práctica el criterio de *conectividad*, que permite un análisis más integral de la pobreza estructural y una definición complementaria de diversas estrategias de cooperación y acción humanitaria.

## ***Directriz VI: Avanzar en el impacto de la Educación para el Desarrollo***

La Educación para el Desarrollo es un área de trabajo esencial para una cooperación de carácter estructural basada en el principio de corresponsabilidad, dado que sólo desde una visión y acción global e histórica de la realidad actual, es posible afrontar el gran reto del desarrollo humano para todas las mujeres, hombres y pueblos.

Así, en la planificación que se recoge en esta directriz -fruto de un esfuerzo colectivo-, se vuelca la confianza en la acción transformadora de la educación para el desarrollo, como una propuesta fundamental desde la que impulsar un desarrollo global justo, humano y sostenible.

Dicha planificación es la consecuencia de un proceso participativo de reflexión conjunta, impulsado por la Dirección de Cooperación al Desarrollo del Gobierno Vasco, y en el que han participado ONGD, instituciones públicas de educación y cooperación, medios de comunicación social, instituciones públicas y el ámbito académico.

Como resultado de esta y otras experiencias acumuladas se formula una estrategia de Educación para el Desarrollo que propone las siguientes sub-directrices:

- 1) Definir un marco teórico de referencia para la Educación para el Desarrollo
- 2) Incidir estratégicamente en el Fortalecimiento Institucional de las ONGD y Movimientos Sociales
- 3) Consolidar una senda presupuestaria estable para Educación para el Desarrollo

### **6.1.- Sub-directriz VI.1: Definir un marco teórico de referencia para la Educación para el Desarrollo**

#### **6.1.1.- Objetivo de Educación para el Desarrollo**

La educación para el desarrollo es 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, por lo tanto, 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.

Este reto implica contar con recursos dedicados específicamente a estas tareas para conseguir la promoción de un *activismo* capaz de recuperar la centralidad de las personas en el desarrollo, así como la búsqueda de las conexiones e interdependencias 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 destacan en el objetivo marcado -cultural, política y pedagógica-:

- **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. Así, una educación democrática debe introducir elementos que expliquen la cosmovisión de las culturas locales o de aquellas a las que se refiera, desarrollando programas adecuados a las necesidades de cada cultura.

La diversidad cultural supone una oportunidad para el conocimiento, la convivencia y el respeto mutuo. Debemos evitar entender la cultura desde el simplismo folclórico y buscar la revalorización de las identidades culturales. No en vano *cultura* es un concepto dinámico que, si bien es importante comprender y respetar, también debe poder ser criticado, pues en muchos casos bajo las prácticas culturales subyacen relaciones asimétricas de poder que naturalizan y excusan comportamientos de subordinación y marginación (discriminación de grupos étnicos, violencia contra las mujeres, contra las niñas y niños, abandono y marginación de ancianos y ancianas, etc.). De esta forma, la dimensión cultural debe tener en cuenta la defensa de la identidad cultural, pero siempre dentro del marco de los derechos humanos.

Apostar por una educación en valores como la igualdad y la libertad implica la formación de personas sensibles a la realidad cultural, educadores y educadoras que generen conocimiento propio y adaptado a la realidad concreta en la que trabajan, dispuestas a la creación de redes de trabajo entre colectivos e instituciones cercanas, a compartir información, a trabajar en grupos y de forma participativa. Y todo ello sin perder de vista una visión global y crítica del mundo en que vivimos.

- **Dimensión política:** La educación produce y reproduce valores y actitudes en un sistema, en una sociedad. Así, formar personas para la vida puede tener matices totalmente opuestos dependiendo de la importancia que se le conceda a unos contenidos y métodos o a otros. La educación es, por tanto, el pilar básico para la acción, y puede ser utilizada para mantener el *status quo*, así como para impulsar la transformación social. Si un sistema otorga más peso a los contenidos técnicos que a los éticos, terminará configurando sujetos muy eficientes y conformes con el sistema, pero probablemente política y socialmente poco activos.

La propuesta de educación para el desarrollo que se quiere impulsar aboga por el cuestionamiento del modelo hegemónico y por el cambio social. Lo que se pretende es invertir los valores mercantilizados de construcción social y dotar de contenido transformador a la práctica educativa, es decir, despertar la conciencia social sobre el injusto desarrollo provocado por el actual modelo de

la civilización occidental y animar su capacidad para cambiarlo. Para ello es necesario dar a conocer las causas de las desigualdades en el mundo, contextualizar la información adaptándola a las personas a las que se dirige, proponiendo alternativas de consumo, de ocio, de participación política.

- **Dimensión pedagógica:** La educación para el desarrollo también tiene una dimensión pedagógica, puesto que se sirve de unos métodos y unos recursos estructurados para la construcción de nuevos sujetos promotores de un desarrollo humano sostenible. En muchos casos, los métodos que se han utilizado para la transmisión de conocimiento han sido unidireccionales, reproductores de sistemas de sometimiento. Sin embargo, también se han desarrollado propuestas liberadoras, creativas, constructivas y participativas.

La educación para el desarrollo se alimenta de la influencia de disciplinas como la sociología, la antropología o la psicología, preocupadas por explicar nuestro lugar en el mundo y, a menudo, por propiciar el cambio social. Su evolución camina de la mano de la de la pedagogía, que durante el último siglo ha reflexionado de forma muy prolífica sobre la transmisión de conocimientos y la construcción social.

Con el voluntarioso fin de denunciar y de producir información alternativa y solidaria, en ocasiones se obvia el conocimiento o el cuidado de la metodología adecuada para transmitirlo. La tarea de *desaprender el mundo* afecta también a los modos de hacerlo, que deben inspirarse en prácticas e instrumentos que capaciten a las personas para analizar y denunciar, desde la libertad, lo que no conduce a un desarrollo armónico, y que a su vez las empodere para promover y exigir un desarrollo más justo.

Por eso es preciso desarrollar una metodología que potencie aspectos como los siguientes: adaptación de los sistemas educativos al contexto concreto; formación de personas desde un enfoque holístico, relacionado también con el día a día; desarrollo de técnicas y métodos que promuevan un conocimiento alternativo; fomento de la participación activa; definición de estrategias a medio y largo plazo.

### 6.1.2.- Líneas Transversales

Las iniciativas de educación para el desarrollo deben contemplar variables transversales que lleven el trabajo específico propuesto *más allá*. Estas líneas transversales deben incorporarse siempre desde el momento del análisis y del diagnóstico previo y hasta la propia evaluación, formando así parte del proceso estratégico.

#### 6.1.2.1.- Equidad de Género

La educación para el desarrollo se plantea como una herramienta para comprender las causas estructurales que generan desigualdad. Y dentro de estas causas estructurales no se pueden obviar las que generan las desigualdades entre mujeres y hombres.

Además, como la educación para el desarrollo aboga por el cambio social global justo y equitativo, la lucha por la equidad de género es parte intrínseca de este nuevo modelo social que se plantea construir.

Este modelo de educación para el desarrollo como herramienta de lucha por la equidad de género se materializa en dos propuestas concretas que definimos a continuación.

Por un lado, la transversalización de la perspectiva de género en todos los agentes, iniciativas, acciones, etc., relacionadas con la educación al desarrollo. En las propuestas de educación al desarrollo resultan especialmente relevantes el uso no sexista del lenguaje y de los materiales empleados. Pero además, incluir la perspectiva de género es algo más que la inclusión de esta en las iniciativas concretas. Debe involucrar directamente a los agentes participantes en la misma. Es importante que el objetivo de equidad se convierta en elemento central dentro de las propias organizaciones, también en su corriente principal. El compromiso por el logro de la equidad parte de un compromiso firme, reflejado este en el propio trabajo hacia el interior de la organización, a través de la definición de planes de acción estratégicos pro equidad de género.

Y como segunda de las propuestas, la educación para el desarrollo debería de ser una vía para visibilizar y potenciar los procesos de empoderamiento de las mujeres. Éstos hacen referencia a procesos a través de los cuales las mujeres fortalecen sus capacidades y protagonismo como grupo social, para impulsar así cambios positivos en las situaciones que viven y en la posición que ocupan en el ámbito socio-cultural, político, económico y personal respecto a los hombres, accediendo al control de los recursos materiales y simbólicos.

La educación para el desarrollo debe visibilizar estos procesos, mostrando a las mujeres como sujetos activos, protagonistas de sus luchas y de los cambios en sus sociedades. Y por otra parte debe potenciar estos procesos, incentivando la participación de las mujeres en todos los espacios y promoviendo alianzas entre las mujeres del Norte y del Sur.

#### 6.1.2.2.- Visión Sur

La *visión sur* hace referencia a la aportación de conocimientos, materiales y opiniones directas de personas procedentes de las diversas realidades sobre las que las diferentes iniciativas van a trabajar. El origen geográfico de una persona no le convierte automáticamente en especialista en la situación socioeconómica de su país de origen o en las bondades o perversidades de sus prácticas culturales, pero aportan elementos de contraste, y ayudan a ampliar perspectivas y conocimientos sobre la realidad de forma más global.

Es importante trabajar conjuntamente con los colectivos a los que continuamente nos referimos. La palabra de las personas y organizaciones del Sur debe ser protagonista de nuestro trabajo de sensibilización y educación para el desarrollo. Se nos presenta en este sentido el gran desafío de posibilitar al Sur la participación en todo el proceso, desde la identificación hasta la evaluación, pasando por el diseño y la ejecución del proyecto, en un ejercicio de democracia sustancial.

### 6.1.2.3.- La interculturalidad

Si bien este espacio, como ámbito específico de trabajo, corresponde a la Dirección de Inmigración del Gobierno Vasco, el fomento de una actitud positiva ante las relaciones que se dan entre los distintos grupos culturales que conviven en la CAPV debe ser transversal en los proyectos de educación para el desarrollo. El fomento de la aproximación a otras culturas, a su conocimiento desde el respeto, la tolerancia y la solidaridad es la base para prevenir actitudes xenófobas y racistas.

Si abogamos por la igualdad de derechos para todas las personas y trabajamos para que se reconozcan y respeten en todo el mundo, la diversidad cultural en la que vivimos inmersas supone una oportunidad no sólo de enriquecimiento cultural, sino de conocimiento e intercambio con otras realidades para entender los problemas y los procesos de exclusión, empobrecimiento, violencia y desigualdad del actual modelo de desarrollo.

### 6.1.2.4.- Paz

La educación para la paz es una de las fuentes principales de las que se nutre la educación para el desarrollo. Los problemas del desarrollo mundial y la desigualdad están relacionados directamente con la cultura de la violencia, pues la lucha por los recursos es la base de los conflictos entre el Norte y el Sur. El armamentismo, los fanatismos y la competitividad alimentan la violencia estructural inseparable del hambre, la desigualdad y otros procesos de exclusión característicos del modelo de desarrollo hegemónico actual.

Educar en las causas de las desigualdades supone educar en una visión crítica de esta violencia estructural, en una nueva cultura donde la resolución de los conflictos pueda llevarse a cabo de manera pacífica, no violenta y respetuosa con hombres y mujeres de cualquier procedencia, etnia, religión y edad, así como con el medio ambiente. Este enfoque afecta tanto a la comprensión de los aspectos globales del desarrollo como a la promoción de actitudes y valores que ayuden a resolver los conflictos de forma no violenta en todas las áreas de la vida. Cualquier conflicto cotidiano es un espacio en el que se reproducen las *formas de hacer* aprendidas. Se deben buscar formas de potenciación de actitudes pacíficas, de comunicación y de entendimiento, por medio de metodologías de trabajo que no fomenten la competencia ni el enfrentamiento, sino la solidaridad, especialmente con las personas excluidas en cualquier ámbito.

### 6.1.2.5.- Derechos Humanos

Todas las personas, desde el momento de su nacimiento, son sujetos de derechos. Todos los derechos marcan las pautas de libertad, seguridad y dignidad inherentes a las personas. Todos ellos se reconocen como fundamentales e indiscutibles en cualquier contexto, pero en la práctica, en muchos casos, han quedado relegados a meras declaraciones de intenciones, sin mecanismos efectivos de exigibilidad.

Todas las acciones de educación para el desarrollo deben partir de este enfoque de protección de los derechos y la ciudadanía universal, propiciando actitudes de

tolerancia y solidaridad, promoviendo el sentimiento crítico frente a las injusticias, el compromiso de respeto a la diferencia y a las minorías, y la exigibilidad de estos derechos ante quien corresponda.

#### 6.1.2.6.- Sostenibilidad Ecológica

La educación para el desarrollo debe transmitir una visión crítica de la utilización de los recursos en nuestro entorno, revisando los patrones de producción y consumo de las sociedades enriquecidas y promoviendo una utilización racional de los recursos disponibles. Las iniciativas de educación para el desarrollo deben transmitir una visión global que ponga de manifiesto las interdependencias entre el modelo económico, el político, el cultural, el social y el medioambiental, y deben ser coherentes en las prácticas de sus acciones, limitando al máximo su impacto ambiental. Se debe reducir al máximo los materiales empleados y los desplazamientos, y utilizar en la medida de lo posible energías y recursos renovables, así como buscar las formas de reciclar aquellos que no lo sean.

#### 6.1.3.- Áreas Sectoriales

A pesar de que el presente Plan entiende la educación para el desarrollo desde un punto de vista dinámico – y por lo tanto en constante redefinición- se han establecido las siguientes áreas prioritarias que, junto a las líneas transversales, aprehenden el objetivo de la directriz y sus dimensiones.

##### 6.1.3.1.- Incidencia Política

Procesos de trabajo que revierten en las políticas y ámbitos institucionales a través de campañas de movilización ciudadana, denuncia, seguimiento, participación y divulgación de foros internacionales. En este ámbito, las iniciativas 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 la creación de redes e instan a la toma de compromisos políticos ante cuestiones concretas.

##### 6.1.3.2.- Innovación y creatividad metodológica

Creación de materiales educativos innovadores -adaptados a los grupos a quienes van dirigidos, que propongan herramientas novedosas- 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.

### 6.1.3.3.- Investigación

La investigación puede darse en dos ámbitos complementarios: por un lado, estudios prospectivos, diagnósticos participativos y sistematización de experiencias de educación para el desarrollo; 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.

### 6.1.3.4.- 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 temáticas a tratar, especialmente de personas procedentes de países empobrecidos que puedan acercarnos testimonios sobre diferentes realidades. Se incluyen talleres y cursos formativos que ahonden en las formas de trabajo para un desarrollo más justo y desde las diferentes esferas 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.

### 6.1.3.5.- 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 con el fin de conseguir una educación para el desarrollo más efectiva.

## **6.2.- Sub-directriz VI.2: Incidir estratégicamente en el Fortalecimiento Institucional de las ONGD y Movimientos Sociales**

La sociedad debe ser la protagonista de la transformación social pretendida. 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 las personas, hacer posible su empoderamiento, para ser verdaderos agentes del cambio.

Así, el voluntariado de las entidades que se dedican a este ámbito de acción resulta ser un elemento potencialmente muy eficaz para la consecución de los objetivos de la educación para el desarrollo. Sin embargo, resulta difícil mantener el voluntariado. Estas organizaciones desarrollan habitualmente su trabajo principal en países empobrecidos, por tanto, el impacto de sus esfuerzos se da lejos, fuera de su quehacer

cotidiano. Además la dinamización del voluntariado requiere de tiempo y personal profesional formado para ello.

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.

En este sentido, el presente Plan plantea una serie de procesos que incidan directamente en el fortalecimiento de las capacidades de ONGD y otros movimientos sociales, como herramienta estratégica de transformación.

En los últimos años se han puesto en marcha una serie de iniciativas que caminan en esta dirección:

- Posibilitar la financiación y evaluación de las iniciativas de educación para el desarrollo
- Facilitar la inclusión de un componente de fortalecimiento institucional
- Posibilitar la aprobación de propuestas de planificación estratégica
- Posibilitar la financiación de procesos de fortalecimiento de las capacidades del voluntariado.

La pretensión de este Plan es la de superar las acciones dispersas, planificando procesos de mayor impacto que incidan en las variables prioritarias para la educación para el desarrollo: planificación estratégica, evaluación, coordinación.

### 6.2.1.- Proceso de *asistencia técnica y formación* para fortalecer la capacidad de *seguimiento y evaluación* de las organizaciones sociales, a partir 2008.

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.

### 6.2.2.- *Proceso de asistencia técnica y formulación de planes estratégicos y de acción en educación para el desarrollo, durante 2009*

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.

### 6.2.3.- *Consolidación de estructuras público-sociales de coordinación.*

Actualmente son múltiples las actividades de educación para el desarrollo que se dan en la Comunidad Autónoma de Euskadi. 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.

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 que esta Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo confía en poder facilitar:

- Fortalecer la coordinación entre el Gobierno Vasco, el resto de instituciones vascas y las ONGD, dentro del Consejo Vasco de Cooperación, y mediante la preparación y la puesta en marcha de los procesos de fortalecimiento antes citados.
- Consolidar la cooperación interinstitucional, dentro de la Comisión Interinstitucional, incluyendo los diferentes departamentos del Gobierno Vasco.
- Promover los consorcios, acuerdos y sinergias entre las organizaciones sociales de desarrollo y las entidades educativas.

#### **6.2.3.- Sub-directriz VI.3: Consolidar una senda presupuestaria estable para Educación para el Desarrollo**

La aplicación del principio de corresponsabilidad obliga al Plan a destinar una cantidad significativa de fondos a las diferentes iniciativas de educación para el desarrollo. Así, además de contar con un marco teórico de referencia claro, y de haber planteado una estrategia específica – basada en el fortalecimiento institucional de ONGD y otras organizaciones sociales-, es necesario garantizar una senda presupuestaria estable y coherente con el conjunto del Plan.

Por lo tanto, la Educación para el Desarrollo contará en todos y cada uno de los ejercicios presupuestarios del Plan, con un porcentaje de financiación que oscilará entre el 6 y el 8% de los fondos sectorialmente distribuibles.



## ***Directriz VII: Incrementar significativamente el presupuesto de cooperación del Gobierno Vasco, avanzando hacia la meta la consecución del 0,7% en 2012***

Aunque la Ley 1/2007 tiene por objeto fundamental regular los aspectos sustantivos de la cooperación para el desarrollo y no los presupuestarios, sí contiene una previsión sobre la dotación económica de la cooperación para el desarrollo en los Presupuestos Generales. La Disposición adicional segunda de esta Ley, titulada *“Los Recursos de la Comunidad Autónoma para la cooperación para el desarrollo”* señala lo siguiente:

*“Sin perjuicio de avanzar en el cumplimiento del 0,7% sobre el producto nacional bruto en coordinación con el resto de las administraciones públicas, la Administración de la Comunidad Autónoma vasca incrementará progresivamente las aportaciones destinadas a la cooperación para el desarrollo y a la solidaridad internacional, de forma que constituyan el 0,7% sobre el gasto total consignado en los Presupuestos Generales para el año 2012.”*

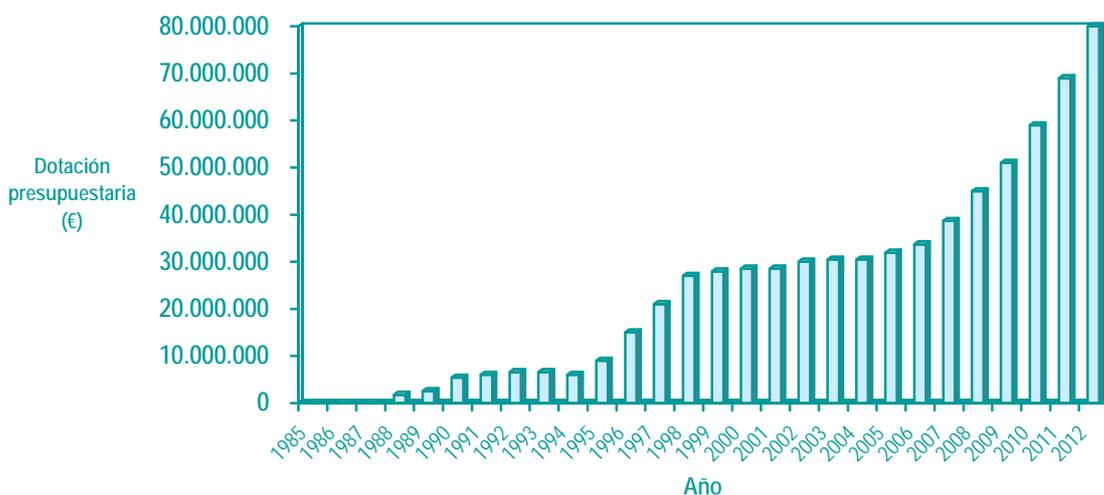
Es destacable de la citada disposición, por el avance que constituye en la financiación de la política de cooperación para el desarrollo del Gobierno Vasco, la plasmación del objetivo del 0,7% en una norma de rango legal y con un plazo concreto para la consecución del mismo. Además, la referencia porcentual va referida al conjunto del presupuesto de gasto del que dispone anualmente el Gobierno Vasco.

Debe tenerse en cuenta que la cifra total de Ayuda Oficial al Desarrollo de la Comunidad Autónoma del País Vasco (aquella que debe relacionarse con el objetivo del 0,7% del PIB, al que se refiere también la Ley 1/2007) es la resultante de la suma de las aportaciones a la cooperación para el desarrollo del conjunto de administraciones públicas vascas, así como de la parte que corresponde a la ciudadanía vasca de las aportaciones del Estado. Obsérvese también que el sistema institucional de la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene peculiaridades importantes al respecto, con unas Diputaciones Forales que poseen un peso político y económico muy superior a las Diputaciones Provinciales de otras Comunidades del Estado, y con una cooperación municipal consolidada en gran número de Ayuntamientos.

Con respecto a la plasmación anual del objetivo presupuestario señalado para el Gobierno Vasco, la evolución porcentual prevista es la que recoge el siguiente cuadro. Aunque el ejercicio 2012 no forma parte propiamente del periodo de vigencia del presente Plan, se incluye el mismo por ser el que verifica el final del proceso hacia el objetivo establecido en la Ley 1/2007.

<b>Año</b>	<b>Porcentaje sobre el Presupuesto</b>
2008	0,48%
2009	0,52%
2010	0,57%
2011	0,63%
2012	0,70%

Sumando las previsiones de los próximos años a la trayectoria presupuestaria precedente en cooperación para el desarrollo, podemos observar la evolución total en el gráfico que se muestra a continuación. La dotación presupuestaria de los ejercicios posteriores a 2008 se indica a título de mera previsión, aplicando los porcentajes anteriormente señalados sobre una hipótesis de crecimiento presupuestario a razón del 5% anual.



Como podemos constatar, las cifras indicativas manejadas y el compromiso establecido en la Ley establecen una senda sólida de crecimiento de los fondos destinados a cooperación. Esta previsión garantiza la base económica necesaria para afrontar los importantes retos de la cooperación vasca en los próximos años. Como hemos venido señalando a lo largo del Presente Plan, la cooperación se ha convertido en un fenómeno complejo, al igual que el desarrollo es un concepto complejo. Así, no se pueden aplicar medidas simples para objetivos dinámicos, multidimensionales y profundos, sobre todo bajo un modelo que se resiste a la transformación.

En este sentido, el Plan –basado en un marco teórico de referencia claro- establece una serie de compromisos y líneas de trabajo ambiciosas, que pretenden avanzar en el impacto estratégico de las iniciativas, en las estructuras público – sociales que las desarrollan, así como en el fortalecimiento de las capacidades de los agentes que sostienen dichas estructuras.

Precisamente para garantizar este trinomio Estrategia – Estructura – Agentes, es necesario un marco presupuestario como el establecido, que garantice la posibilidad de actuar sistemática y complementariamente sobre los tres escenarios, redundando en el impacto y calidad global de la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco.

Pero en este punto es necesario recordar que este impulso económico a la cooperación vasca, por sí sólo, no va a permitir la consecución de los objetivos trazados. El Plan define una serie de cambios importantes en las estructuras de cooperación, un marco coherente teórico y de instrumentos, así como áreas de trabajo para el fortalecimiento de los agentes prioritarios. Pero aún así, es necesario que todas las partes implicadas asuman su responsabilidad.

De esta manera, sólo la responsabilidad y el compromiso de los agentes públicos y sociales de cooperación es la garantía última de desarrollar una cooperación transformadora, de calidad, coherente y coordinada.

A modo de resumen, señalamos a continuación los compromisos presupuestarios y las cifras indicativas establecidas en el Plan. Los compromisos son:

**Avanzar hacia el 0,7% del gasto total consignado en los Presupuestos Generales para el 2012**

**Al menos un 10% del presupuesto distribuible se destinará a acciones cuya población sujeto sean mujeres, organizaciones de mujeres o que tengan como objetivo específico la eliminación de las desigualdades entre mujeres y hombres**

**Establecer un mínimo del 25% del total de los fondos geográficamente distribuibles para África**

Finalmente, respecto a los instrumentos a través de los cuales se ejecutará la dotación presupuestaria disponible, a continuación se establece la previsión sobre el volumen económico relativo de cada uno de ellos.

<b>INSTRUMENTO</b>	<b>% sobre fondos distribuibles</b>
<b>Proyectos Cooperación</b>	55-65%
<b>Programas Cooperación</b>	20-30%
<b>Convenios Cofinanciación</b>	5-10%
<b>Educación al Desarrollo</b>	6-8%
<b>Acción Humanitaria</b>	6-8%
<b>Cooperantes</b>	1-2%
<b>Becas ONU</b>	1-3%
<b>Cambio Organizativo Pro-equidad</b>	0-1%
<b>Juventud Vasca Cooperante</b>	0-1%



### III.- SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN

El Plan ha establecido un gran objetivo –desarrollar una política transformadora, de calidad, coherente y coordinada – que descansa sobre siete objetivos específicos que pretenden incidir en el mismo. A su vez, en cada una de las directrices se han comprometido diferentes líneas de actuación o sub-directrices.

El conjunto final da lugar a una planificación estructurada y clara, con muy diferentes metas. En primer lugar, los objetivos más vinculados a los fines últimos estratégicos – como la erradicación de la pobreza estructural, o el fortalecimiento del nuevo multilateralismo y de los movimientos populares internacionales-, que son inabarcables únicamente desde la cooperación vasca.

En segundo lugar, los objetivos que se centran en la mejora de las estructuras y agentes de cooperación, en términos de calidad y de coordinación.

Y en último lugar, aquellos objetivos presupuestarios que establecen fondos suficientes para las metas comprometidas y que distribuyen recursos entre las diferentes líneas de actuación.

A pesar de esta diversidad de objetivos, y de la mayor o menor dificultad de evaluar cada uno de ellos, el Plan se plantea el ambicioso reto de analizar, desde todos los puntos de vista, cuál es el desempeño de la cooperación del FOCAD en su lucha contra la pobreza estructural. De esta manera, no sólo se pretende evaluar aquéllas variables más sencillas, vinculadas a la distribución de fondos o a las capacidades de los agentes vacos, sino que también se plantean iniciativas que pretenden analizar el impacto real sobre la pobreza.

Por supuesto, no es posible hacer una evaluación general, ni una cooperación como la vasca puede pretender tener un impacto significativo en el ámbito mundial. Pero tal y como establece el Plan, el objetivo de la cooperación es consolidar sujetos políticos, generar alternativas de desarrollo justas y equitativas, e incidir internacionalmente. Y en estos términos sí que se puede intentar medir el impacto sobre la pobreza estructural en territorios específicos, donde exista cierta concentración de la cooperación vasca, y donde se den todas las variables de calidad que el Plan pretende aplicar: planificación, coordinación, profundidad, conectividad, corresponsabilidad.

En definitiva, sólo desde la evaluación integral de todos los ámbitos –estrategia-estructura –agentes y fondos- es posible valorar nuestra cooperación, y sacar lecciones aprendidas de cara al futuro.

De esta manera, el sistema de seguimiento y evaluación será el siguiente:

- El Plan ha formulado una **Matriz de Objetivos, Directrices e Indicadores** – que se presenta a continuación- que es la base de análisis y seguimiento del mismo. Esta matriz centra el seguimiento de la misma en diferentes aspectos, cuantitativos y cualitativos, pero que permiten obtener información progresiva y

concreta de la evolución, avances y retrocesos en el cumplimiento de las metas establecidas.

- Al final de cada ejercicio presupuestario el Gobierno Vasco presentará un informe de seguimiento de cada uno de los indicadores y directrices establecidas en la matriz al Consejo Vasco de Cooperación y la Comisión Interinstitucional.
- Al cumplirse la mitad del período de vigencia del Plan, el Gobierno Vasco podrá evaluar algunas directrices y líneas de actuación específicas que permitan una mejor consecución de los objetivos planteados.
- Durante el período de vigencia del Plan, el Gobierno Vasco podrá evaluar el desarrollo de aspectos específicos del Plan.
- Al finalizar el período de vigencia del Plan, el Gobierno Vasco evaluará el desempeño en los objetivos y directrices del Plan, y lo presentará al Consejo Vasco de Cooperación y la Comisión Interinstitucional. Para formular este documento, se deberán hacer evaluaciones parciales:
  - Se evaluará el desempeño en términos de transformación, calidad, coherencia y coordinación de la cooperación vasca en al menos tres territorios insertos en Estrategias-País y con cierta concentración de agentes vascos.
  - Se facilitará un proceso específico de evaluación para las 15 ONGD de mayor financiación en el período de vigencia, para valorar su adecuación al modelo de cooperación propuesto en el Plan.

## Sistema de Objetivos, Directrices e Indicadores

REFERENCIA	ACTIVIDAD	ENTIDAD RESPONSABLE	INDICADORES
<b>Objetivo del Plan</b>	<b>Desarrollar una política de cooperación transformadora, de calidad, coherente y coordinada, centrada en la erradicación de la pobreza estructural</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo del Gobierno Vasco</li> <li>- Gobierno Vasco</li> <li>- Agentes Vascos de Cooperación</li> <li>- Agentes de Desarrollo del Sur</li> <li>- Organismos Multilaterales de Desarrollo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las ONGD y movimientos sociales generan y consolidan redes de transformación social dentro de Euskadi y a nivel internacional.</li> <li>▪ El Gobierno Vasco participa activamente en la construcción de un nuevo multilateralismo a través de redes internacionales.</li> <li>▪ Se presentan, al final del período de vigencia, 3 experiencias territoriales específicas –dentro de alguna Estrategia-País aprobada- en las que se pueda ver el impacto en términos de profundidad de la cooperación impulsada por el Plan, siguiendo el enfoque estructural de erradicación de la pobreza.</li> <li>▪ Las 15 entidades que mayor volumen de cooperación reciban durante el período de vigencia del Plan, presentan ante el conjunto de agentes vascos al menos una experiencia específica donde se muestre la aplicación de los principios, objetivos y enfoques vinculados a una cooperación estructural.</li> <li>▪ Las Estructuras de Coordinación de la Cooperación Vasca desarrollan con normalidad las funciones contempladas en la Ley de Cooperación, a partir de 2008.</li> <li>▪ La Agencia Vasca de Cooperación se crea y desarrolla sus funciones, recogidas en la Ley y en las directrices del presente Plan, a partir de 2009.</li> <li>▪ Se aumenta la capacidad de las ONGD en términos de: planificación estratégica, sistemas de seguimiento y evaluación, mainstreaming de género, incidencia política.</li> </ul>
<b>Directriz I</b>	<b>Definir un marco teórico de referencia para la</b>	-Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo del Gobierno Vasco	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Toda y cada una de las iniciativas de cooperación impulsadas en el marco del Plan, persigue el Objetivo de la Cooperación establecido.</li> </ul>

	<b>cooperación impulsada por el Gobierno Vasco</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Agentes Vascos de Cooperación</li> <li>-Agentes de Desarrollo del Sur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Todas y cada una de las iniciativas de cooperación impulsadas en el marco del Plan incorporan transversalmente las siguientes líneas: capacidades locales, participación, organización, equidad de género, derechos humanos, sostenibilidad ecológica.</li> <li>▪ Todas y cada una de las iniciativas de cooperación impulsadas en el marco del Plan se enmarcan dentro de las áreas sectoriales definidas: necesidades sociales prioritarias, economía popular, poder local, empoderamiento de mujeres, derechos humanos, identidad cultural.</li> <li>▪ Se mejora la incorporación estratégica del mainstreaming de género en iniciativas específicas de cooperación.</li> </ul>
<b>Directriz II</b>	<b>Concentrar de manera planificada y coordinada el impacto geográfico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo del Gobierno Vasco</li> <li>- Agentes Vascos de Cooperación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Al menos un 90% de los fondos geográficamente distribuibles se destinan a los 22 países y pueblos prioritarios.</li> <li>▪ Del 10% de fondos geográficamente distribuibles y no comprometidos previamente, al menos el 80% se destinan a iniciativas en países de IDH medio y bajo.</li> <li>▪ Al menos el 25% de los fondos geográficamente distribuibles se destinan a iniciativas y procesos en África</li> <li>▪ Se formulan de manera participativa al menos 6 Estrategias-País dentro de los países y pueblos prioritarios <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cada Estrategia –País planifica objetivos, metas y líneas de actuación prioritarias, genera y consolida estructuras de coordinación, y define líneas de incidencia política y sensibilización.</li> </ul> </li> </ul>

<p><b>Directriz III</b></p>	<p><b>Fortalecer institucionalmente los agentes prioritarios de la cooperación impulsada por el Gobierno Vasco</b></p>	<p>-Agencia Vasca de Cooperación a para el Desarrollo del Gobierno Vasco</p> <p>-Agentes Vascos de Cooperación</p> <p>-Estructuras de Coordinación de la Cooperación vasca</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se crea la Agencia Vasca de Cooperación durante el año 2008.</li> <li>▪ La Agencia cuenta con un Plan de Acción Estratégico Pro-Equidad de Género, un Sistema de Gestión y un Sistema de Seguimiento y Evaluación en 2009.</li> <li>▪ Se aprueba el Decreto de ayudas anuales a la formulación de Diagnósticos y Planes de Acción en Cambio Organizacional pro-equidad, en 2008.</li> <li>▪ Se pone en marcha en 2008 el proceso de formación y asistencia técnica para las entidades vascas que trabajan en África y las entidades africanas de los países prioritarios más significativos, en torno a una visión integral del ciclo de vida del proyecto.</li> <li>▪ Se pone en marcha en 2009 el proceso de formación y asistencia técnica en sistemas de seguimiento y evaluación.</li> <li>▪ Se pone en marcha el proceso de formación y asistencia técnica en calidad – de impacto y organizacional- durante los ejercicios 2010 y 2011.</li> <li>▪ Se aumenta el máximo de costes indirectos hasta el 9% en proyectos, programas, proyectos y estrategias de acción humanitaria, desde 2009.</li> <li>▪ Se crea el Consejo Vasco de Cooperación durante el 2008.</li> <li>▪ Se crea la Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo en 2008.</li> <li>▪ Se mantienen las estructuras y espacios de reflexión y debate con las ONGD.</li> </ul>
<p><b>Directriz IV</b></p>	<p><b>Diseñar un marco coherente de instrumentos de cooperación</b></p>	<p>Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo del Gobierno Vasco</p> <p>Agentes Vascos de Cooperación</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se establece el Plan Anual como instrumento de programación</li> <li>▪ Se consolidan los PROGRAMAS como instrumentos prioritario, con un presupuesto indicativo anual entre el 20-30% de fondos distribuibles.</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se consolidan los PROYECTOS, con un presupuesto indicativo anual entre el 55-65% de fondos distribuibles.</li> <li>▪ Se consolidan los CONVENIOS, como instrumento estratégico y con los siguientes objetivos específicos: fortalecer el movimiento feminista y campesino internacional; apoyar la construcción de un nuevo multilateralismo activo; consolidar la cooperación interinstitucional; complementar las Estrategias-País; fortalecer las capacidades de los agentes prioritarios; apoyar proyectos de derechos humanos.</li> <li>▪ Se crea en 2008 el instrumento de ayudas a los procesos de CAMBIO ORGANIZACIONAL PRO-EQUIDAD de género, a través de la financiación de diagnósticos participativos y planes de acción estratégicos pro-equidad, con partida específica para cada ejercicio presupuestario.</li> <li>▪ Se consolidan las AYUDAS A PERSONAS COOPERANTES, con un presupuesto indicativo anual entre el 1-2% de fondos distribuibles</li> <li>▪ Se consolidan las BECAS PARA PARTICIPAR EN PROGRAMAS DE NNUU, con un presupuesto indicativo anual entre el 1-3% de fondos distribuibles</li> </ul>
<p><b>Directriz V</b></p>	<p><b>Consolidar una política coherente e integral de acción humanitaria, que contribuya a un desarrollo a largo plazo</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo del Gobierno Vasco</li> <li>- Agentes Vascos de Cooperación, especialmente aquéllos con especialización en acción humanitaria</li> <li>- Organismos Multilaterales de Acción Humanitaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Todas las iniciativas de Acción Humanitaria persiguen el objetivo definido, así como el enfoque establecido en el marco teórico de referencia.</li> <li>▪ Se destinan a Acción Humanitaria entre el 6 y el 8% de los fondos distribuibles.</li> <li>▪ Se mantiene el instrumento de Proyectos de Acción Humanitaria, con un máximo del 50% de los fondos de Acción Humanitaria.</li> <li>▪ Se crea el Instrumento Estrategias – Marco de Acción Humanitaria, con un máximo del 50% de los fondos de Acción Humanitaria.</li> </ul>

<p>Directriz VI</p>	<p>Avanzar en el impacto de la Educación para el Desarrollo</p>	<p>- Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo del Gobierno Vasco</p> <p>-Agentes Vascos de Cooperación, especialmente aquéllos con estrategia en Educación para el Desarrollo</p> <p>- Organizaciones sociales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Todas las iniciativas de Educación para el Desarrollo persiguen el objetivo definido, así como el enfoque establecido en el marco teórico de referencia.</li> <li>▪ Se destinan a Educación para el Desarrollo entre el 6 y el 8% de los fondos distribuibles.</li> <li>▪ Se pone en marcha en 2008 un proceso de formación y asistencia técnica para fortalecer la capacidad de seguimiento y evaluación de los agentes de Educación para el Desarrollo.</li> <li>▪ Se pone en marcha en 2009 un proceso de asistencia técnica y formación en planes estratégicos y de acción.</li> <li>▪ Se consolida la Educación para el Desarrollo como área de trabajo dentro del Consejo Vasco de Cooperación y de la Comisión Interinstitucional.</li> </ul>
<p>Directriz VII</p>	<p>Incrementar significativamente el presupuesto de cooperación del Gobierno Vasco, estableciendo como meta la consecución del 0,7% en 2012</p>	<p>- Gobierno Vasco</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se cuenta con una senda presupuestaria indicativa estable para el período 2008-2011, en previsión de alcanzar el 0,7% del total de gastos consignados en los Presupuestos Generales de 2010: 0,48% (2008), 0,52% (2009), 0,57% (2010), 0,63% (2011).</li> <li>▪ Al menos un 10% del presupuesto distribuible se destina a acciones cuya población sujeto sean mujeres, organizaciones de mujeres o que tengan como objetivo específico la eliminación de las desigualdades entre mujeres y hombres.</li> <li>▪ Un mínimo del 25% del total de los fondos geográficamente distribuibles se destinan a iniciativas y procesos en África</li> </ul>

---

<sup>1</sup> Los bienes públicos son aquéllos que una vez producidos, están disponibles a todas las personas sin excepción. Se caracterizan además por ser bienes *no excluibles* (uno no puede limitar el consumo por parte de otra personas) y *no rivales* (su consumo no impide el consumo por parte del otro).

<sup>2</sup> Podemos señalar entre los múltiples objetivos que la comunidad internacional ha establecido los derivados de la Cumbre de Beijing, el Protocolo de Kyoto, los Compromisos de Cancelación de Deuda para los países más empobrecidos, o las cumbres que establecen compromisos de aumento en la ayuda oficial para el desarrollo.

<sup>3</sup> Los baremos de ingreso diario sólo son útiles para realizar análisis agregados mundiales, pero no son capaces de mostrar las diferentes realidades de pobreza en función de los contextos regionales, para lo cual son necesarias otras herramientas como las líneas y los umbrales de pobreza. Además, sólo mide la dimensión económica de la pobreza, cuando ésta es un fenómeno que aprehende también otras dimensiones políticas, sociales, culturales, etc.

<sup>4</sup> Objetivos del Milenio

<sup>5</sup> Todos los datos que se dan a continuación surgen del presente informe.

<sup>6</sup> Datos del CAD de la OCDE

<sup>7</sup> La Realidad de la Ayuda 2007-2008, Intermón -Oxfam

<sup>8</sup> Definición basada en la expuesta en *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Karlos Pérez de Armiño (Dir), pg. 220

<sup>9</sup> Raúl Zibechi 2005, Artículo Espacios, territorios y regiones: la creatividad social de los nuevos movimientos sociales en América Latina. Revista *ContraHistorias*, Chiapas, México.

<sup>10</sup> Rita de Cássia Lopes de Oliveira, "Organización Comunitaria en búsqueda de la cualidad de vida: dinámicas y luchas".

<sup>11</sup> Citado en "Perspectiva de Género en las ONGD vascas" de la Coordinadora de ONGD de Euskadi.

<sup>12</sup> Marshall Salins, citado en *Nuestra Diversidad Creativa: Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo*. Ediciones UNESCO, París 1996.

<sup>13</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>14</sup> *Desarrollo Económico Local y Cooperación Descentralizada para el Desarrollo*, Francisco Alburquerque

<sup>15</sup> FAOSTAT Data Base Results

<sup>16</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>17</sup> Basado en IV Plan para la Igualdad de mujeres y hombres en la CAPV. Directrices VIII-Legislatura. Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer/Emakumearen Euskal Erakundea.

<sup>18</sup> *Basado en IV Plan para la Igualdad de mujeres y hombres en la CAPV. Directrices VIII-Legislatura. Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer/Emakumearen Euskal Erakundea*

<sup>19</sup> Basado en León, Magdalena. El empoderamiento de las mujeres: encuentro del primer y tercer mundos en los estudios de género. *La Ventana*, nº 13/2001.

<sup>20</sup> **Fondos Geográficamente distribuibles** hacen referencia al total de fondos de cooperación, menos los gastos de administración del Gobierno Vasco y el capítulo de Educación para el Desarrollo. A su vez, **fondos distribuibles** se refiere únicamente al conjunto de fondos de cooperación menos los gastos de administración del Gobierno vasco.

<sup>21</sup> Nos referimos únicamente a los instrumentos de cooperación, Acción Humanitaria y Educación para el Desarrollo se tratan en directrices específicas.

<sup>22</sup> Formada, entre otros, por los siguientes textos legales: Declaración Universal de Derechos Humanos; Convención sobre la Prevención y el Castigo del Delito de Genocidio; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Convención sobre los Derechos del Niño.

<sup>23</sup> Convenios de Ginebra y sus dos protocolos adicionales

<sup>24</sup> Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados y Principios Rectores de los Desplazamientos Internos

<sup>25</sup> Código de Conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG, Carta Humanitaria del Proyecto Esfera.