

PLAN DIRECTOR DE COOPERACIÓN

2009-2011



INDICE

1. La cooperación al desarrollo en el contexto de las relaciones internacionales.

- 1.1 Introducción.
- 1.2 El contexto actual
- 1.3 Los fundamentos de una CD para una globalización más justa.
- 1.4 La cooperación al desarrollo actual.
- 1.5 La cooperación descentralizada como estrategia alternativa de cooperación.

2. Antecedentes de la cooperación foral

- 2.1 Características de la cooperación foral.
- 2.2 Política de cooperación.

3. Objetivo, principios y ejes del Plan Director

- 3.1 Objetivo y principios
- 3.2 Desarrollo humano local
- 3.3 Equidad de Género
- 3.4 Educación para el Desarrollo.

4. Agentes de la cooperación foral.

- 4.1 ¿Quiénes son los agentes de la cooperación foral?
- 4.2 La coordinación con otros actores de la cooperación

5. Instrumentos y líneas financieras.

- 5.1 Ayuda de Emergencia y Humanitaria
- 5.2 Convocatoria de proyectos
- 5.3 Convocatoria para la contratación de asistencias técnicas en enfoque de género
- 5.4 Otras formas de cooperación

6. Indicadores para el seguimiento del Plan Director.

- 6.1 Indicadores cuantitativos para el seguimiento y evaluación del Plan Director
- 6.2 Instrumentos que quedan fuera del sistema de seguimiento explicado

1. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN EL CONTEXTO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

1.1 Introducción

1

La cooperación al desarrollo (CD) ha sido la propuesta de los países más ricos para ayudar a los demás en el objetivo de alcanzar el desarrollo. Tuvo su origen a finales de la Segunda Guerra Mundial y, a lo largo de más de seis décadas, se han sucedido diversas formas de entender esa ayuda, pero siempre basada en la concepción de desarrollo que tenían los primeros.

Los elementos centrales de la Cooperación al Desarrollo tal como se ha llevado a cabo pueden resumirse así:

- i) Es la respuesta institucionalizada de los países enriquecidos para hacer frente a las carencias o debilidades de la economía convencional (el mercado) para conseguir avances en los países no industrializados.
- ii) Una visión estratégica del desarrollo, que establece sus objetivos partiendo de conceder la máxima prioridad al crecimiento económico.
- iii) Identifica los objetivos de desarrollo con los patrones vigentes en las sociedades más ricas, que sirven de referencia para las demás sociedades.
- iv) Las políticas de desarrollo deben focalizarse en cada país; no existen propuestas que contemplen el espacio global como objetivo de la cooperación.
- v) Establece el marco de relaciones de los países donantes con los países receptores desde un planteamiento asimétrico, en el que el poder de decisión en cuanto a objetivos e instrumentos se encuentra en los primeros.

2

La CD no tiene un contenido predeterminado y establecido, ni todas las propuestas realizadas por los donantes tienen que partir de los mismos principios. La CD se concreta en cada momento histórico por cada agente de cooperación, pudiendo existir concepciones diversas e, incluso, contrapuestas. La CD es la respuesta que se da frente a las situaciones que se presentan en cada momento y por ello sus propuestas cambian según evolucione el escenario mundial. Por otro lado, sus contenidos y su alcance dependen de los valores de los que se parte y del sentido de responsabilidad que tengan las sociedades en relación con las carencias y falta de oportunidades de las demás sociedades a las que se dirige la ayuda.

3

En la década de los noventa los presupuestos dominantes de la CD comienzan a cuestionarse y se produce un punto de inflexión en la forma tradicional de entenderla. ¿Por qué emerge este cuestionamiento? Primero, porque se han producido cambios profundos en los procesos de desarrollo

en el escenario mundial; y, segundo, porque la experiencia de las políticas de desarrollo que se han puesto en práctica no sólo no han sido exitosas, sino que han fracasado en muchos países y no han resuelto los problemas centrales de la pobreza y la desigualdad en el mundo. Ambos hechos han llevado a abrir el debate sobre el modelo de desarrollo y, en consecuencia, también el de cooperación existente. Se hace necesario, pues, definir cuáles son hoy las prioridades del desarrollo y cuáles son los procesos más idóneos para alcanzar esos objetivos.

4

En consecuencia, toda propuesta de CD parte de un diagnóstico, explícito o implícito, de la situación que enfrenta el desarrollo y, en base al mismo, define los fundamentos desde los que se asume el compromiso de la cooperación, establece sus prioridades de intervención así como los instrumentos o modalidades que considera mejores para alcanzar los objetivos establecidos.

1.2 El contexto actual

5

Los cambios producidos en el escenario mundial suponen una modificación profunda de la sociedad actual. Primero, porque se asiste a la emergencia de una sociedad global; y, segundo, porque se produce una transformación de las sociedades locales que obliga a replantear sus estrategias de desarrollo y las nuevas relaciones con esa sociedad global.

6

La llamada globalización supone, principalmente, el nacimiento de una sociedad global que enfrenta desafíos comunes que exigen la acción colectiva de todos los países y en los que, asimismo, se encuentran involucrados todos ellos. La preocupación por el deterioro del medio ambiente, por el cambio climático y el debate en torno a la sostenibilidad medioambiental constituyen un buen ejemplo de ello. La interdependencia se convierte en una referencia inevitable a la hora de abordar los objetivos del desarrollo. Por otra parte, la sociedad global es el resultado de la acción global de diferentes actores: los movimientos feministas, las empresas transnacionales, la proliferación de redes privadas internacionales o la creación de nuevas instituciones multilaterales, los movimientos sociales globales y el protagonismo de las culturas en la definición de las prioridades del desarrollo.

7

En los últimos años, el enfoque internacional de la migración ha experimentado un cambio sustancial abandonándose parcialmente la idea de la inmigración como un fenómeno negativo, tanto para los países emisores como para los receptores, y tomándose en cuenta los posibles efectos beneficiosos tanto en origen como en destino. El reconocimiento creciente del vínculo positivo entre migraciones y desarrollo va unido al reconocimiento de las personas que emigran como agentes de desarrollo en el país de acogida y en el de origen; idea que, desde principio de los años noventa, se ha plasmado en un nuevo concepto: el codesarrollo.

8

Sin embargo, las primeras décadas de esta sociedad global se han caracterizado por otorgar un especial protagonismo a la liberalización de los mercados como motor de su funcionamiento. La consecuencia ha sido que, a pesar del periodo de crecimiento económico sostenido experimentado por la economía mundial, los beneficios se han repartido de manera inequitativa. La pobreza en el mundo se resiste a disminuir y la desigualdad ha aumentado tanto global como localmente, con los resultados que ello acarrea en la vida de millones de personas. La sociedad global actual carece de una referencia de justicia que evalúe éticamente su comportamiento.

A falta de sistemas adecuados de seguridad, la liberalización económica sometió los medios de vida de las familias de bajos ingresos a una presión excesiva. En condiciones económicas difíciles, las mujeres de bajos ingresos se destacaron cada vez más como actores económicos fuera de la esfera doméstica, como jornaleras agrícolas casuales, como participantes en la sobrepoblada economía informal urbana, y como migrantes. Mientras tanto, la comercialización paulatina de los servicios de asistencia social, particularmente en el contexto de la pandemia del VIH/SIDA, significó que los hogares más pobres tuvieron que adaptarse a las nuevas condiciones al pasar mayores responsabilidades de la atención a la familia, sobre todo a las mujeres y niñas.

UNRISD (2005); "Igualdad de género. La lucha por la justicia en un mundo desigual".

9

La profundización del proceso de globalización va mucho más allá de las relaciones económicas, como son el crecimiento del comercio y las inversiones o los movimientos de capital. Sobre todo se produce una interdependencia cada vez mayor entre las sociedades, por encima de las fronteras. Los flujos migratorios son una de las manifestaciones más significativas de las nuevas interrelaciones entre las sociedades. Así hay un creciente reconocimiento de que las competencias nacionales resultan cada vez menos operativas para resolver determinados problemas como: el cambio climático, la transmisión de enfermedades, el terrorismo, la sobrepoblación en muchos países, las desigualdades de género, etc. Pero no se admite tan fácilmente que, de la misma manera, la resolución de la pobreza y la desigualdad exigen medidas más allá de las que adopten los países concretos y que es, asimismo, una cuestión que atañe a todas las personas que habitamos en este planeta. La pobreza y la desigualdad no pueden explicarse sin relacionarlas con las actuales reglas de juego de la economía internacional, aunque haya además otros factores que intervienen en su mantenimiento.

1. La trayectoria actual de la globalización debe cambiar. Son demasiado pocos los que comparten los beneficios que de ella se derivan, y son demasiado numerosos los que carecen de voz para contribuir a la planificación de la misma e influir sobre su curso.

2. La globalización será lo que nosotros hagamos de ella. Sus resultados dependerán de las políticas, normas e instituciones que rijan su curso, de los valores que inspiren a sus actores, y de la capacidad de los mismos para influir sobre el proceso.
OIT (2004); “Por una globalización justa: crear oportunidades para todos”.

10

Seis son los desafíos principales que se identifican en el escenario actual del mundo:

- i) La superación de la pobreza y la desnutrición;
- ii) La eliminación de la desigualdad entre los países, una de cuyas manifestaciones más evidentes son los movimientos migratorios. Y también entre las personas, especialmente en relación a las desigualdades de poder entre mujeres y hombres así como en la distribución de la renta;
- iii) La preservación del medio ambiente y la disponibilidad de recursos naturales para las futuras generaciones;
- iv) La necesidad de establecer nuevas reglas y de crear nuevas instituciones que permitan la consecución de la justicia global, así como el disfrute de unas condiciones de vida dignas para todas las personas;
- v) La construcción de una conciencia crítica en las sociedades del norte y del sur que comprometa a las personas y a los colectivos en la búsqueda de modelos de desarrollo más justos y equitativos.
- vi) La construcción de una cultura de paz que haga frente a los conflictos y guerras que padecen numerosos pueblos de los países empobrecidos.

1.2.1 La pobreza y la desnutrición

11

Como se señalaba antes, la forma en que se ha producido el crecimiento económico mundial de los últimos veinte años no ha conseguido erradicar las manifestaciones más crudas de la pobreza. Los datos revelan que 1.100 millones de personas viven todavía en condiciones de extrema pobreza, de las cuales el 70% son mujeres, y más de 850 millones padecen hambre crónica. La pobreza de millones de personas constituye el desafío más lacerante ya que no pueden tener una vida digna, e incluso, frecuentemente, la vida misma se encuentra en peligro. Los avances en la reducción del número de personas pobres son muy lentos y, lo que es más grave, la evolución experimentada en la reciente década ha sorprendido por su resistencia a disminuir en varias regiones. Así la pobreza se ha estancado en América Latina; ha crecido en los países de Europa del Este; y se ha hecho endémica en el África Subsahariana, donde el 46% de la población vive con menos de 1 dólar al día, el mismo porcentaje que en 1987. ¿Cómo explicar este comportamiento en un mundo en el que ha seguido aumentando la producción mundial, es decir, la disponibilidad global de bienes y servicios?

12

La expresión más dramática de la persistencia de la pobreza se encuentra en los datos sobre personas desnutridas en el mundo. Según la FAO (*El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación, 2007*), el número de personas con hambre crónica en el mundo ha aumentado desde principios de los años 90, después de que en las dos décadas anteriores se hubiera reducido. Revirtiendo la tendencia decreciente desde 1970, en el periodo 2001-2003 el número de personas desnutridas era de 856.4 millones, cifra superior a los 833.9 millones de 1995-97. El mayor índice de desnutrición corresponde a Asia, mientras que la mayor proporción de población desnutrida se encuentra en África al sur del Sahara, y es la causa subyacente de hasta el 50% de las defunciones de menores de cinco años.

13

La desnutrición tiene sus raíces en el funcionamiento de un modelo que se muestra incapaz de cumplir con el objetivo de ofrecer oportunidades a las personas. La estrecha relación existente entre la pobreza, el hambre y la degradación del ecosistema es cada vez más clara. La mayoría de la población pobre vive en zonas rurales, muchas personas en entornos marginales, y en todos los casos depende de unas precarias fuentes de ingresos y de alimentos para su subsistencia.

Mirando hacia el futuro, el cambio climático amenaza con paralizar y revertir los avances conseguidos durante generaciones, no sólo en cuanto a reducir la pobreza extrema, sino también en salud, nutrición, educación y otros ámbitos. La manera en que el mundo enfrente el cambio climático hoy tendrá un efecto directo en las perspectivas de desarrollo humano de un gran segmento de la humanidad. El fracaso destinará al 40% más pobre de la población mundial (unos 2.600 millones de personas) a un futuro con muy pocas oportunidades; exacerbará las profundas desigualdades al interior de los países y socavarán los esfuerzos destinados a desarrollar un sistema más inclusivo de globalización, reforzando al mismo tiempo las enormes disparidades entre quienes tienen mucho y quienes no tienen casi nada. En el mundo de hoy, son los pobres los que llevan el peso del cambio climático. Mañana, será toda la humanidad la que deberá enfrentar los riesgos asociados al calentamiento global. PNUD; "Informe sobre Desarrollo Humano, 2007".

14

El análisis de los procesos de cambio casi siempre oculta el impacto especialmente crítico que tiene para las mujeres. Desde esta visión, aparecen realidades como la feminización de la pobreza. El análisis de la pobreza desde una perspectiva de género permite entender cómo ciertos grupos -en función de su sexo, edad, etnia, orientación sexual o identidad de género, entre otros factores- están más expuestos a sufrir la pobreza. La asunción de roles diferenciados y posiciones diferentes en la sociedad condiciona la forma en que mujeres y hombres experimentan la pobreza y logran superarla. Las mujeres son más pobres que los hombres porque además de carecer de ingresos propios, no tienen las mismas oportunidades de acceso a trabajos remunerados y no disponen del tiempo necesario para satisfacer sus necesidades e intereses estratégicos, ya que

la mayor parte de los trabajos que desempeñan no son remunerados. Las causas de esta feminización de la pobreza se encuentran en las desiguales relaciones de poder y en el acceso y control de recursos y servicios –como el desigual acceso a la educación–; pero también es necesario ponerla en relación con la ausencia de reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos y con la violencia contra las mujeres.

15

Así mismo el pertenecer al colectivo de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transexuales, debería formar parte del discurso sobre la igualdad de género y la justicia social. Estos son factores no sólo de discriminación social y legal sino también de exclusión económica, y por tanto el hecho de vivir una orientación que no es la considerada como normal o querer vivir con un determinado género cuando te dicen que formas parte del contrario, suelen ser por desgracia, motivos de empobrecimiento, vulneración de derechos básicos y exclusión social.

Mientras que en algunos ámbitos hay una preocupación creciente por las desigualdades basadas en el género -al nivel intrafamiliar en particular, así como en el campo legal donde las “tradiciones y costumbres” juegan un papel importante- la atención que se presta a la distinción por género en la política pública es a menudo selectiva. Los silencios y las omisiones resultantes son reveladores: por ejemplo, los mercados y los flujos macroeconómicos (comerciales y de capital) no siempre están sujetos al análisis de la distinción por género; por ello se supone implícitamente que son en esencia benignos e imparciales en cuanto a la distinción por género. Sin embargo, al elaborar el informe se encontró que esto no es cierto ni en el caso de la economía ni en el de la familia; tampoco los Estados, las comunidades, los partidos políticos o los movimientos sociales “progresistas” operan necesariamente en forma neutral en cuanto a la distinción por género. UNRISD (2005); “Igualdad de género. La lucha por la justicia en un mundo desigual”.

1.2. Una creciente desigualdad mundial

16

La desigualdad se muestra menos tangible que la pobreza, pero no por ello es menos evidente y creadora de fuertes tensiones. Nunca el mundo ha sido tan desigual como lo es actualmente y además este proceso diferenciador se ha acelerado en las últimas décadas. Durante un tiempo se ha debatido si la distribución de la renta mundial tendía hacia la convergencia o la divergencia. Hoy la opinión mayoritaria, en base a los datos más recientes, sostiene una creciente divergencia de la renta entre los países y las personas. La desigualdad de la distribución de la renta ha sido la tónica de las dos últimas décadas tanto si se la analiza globalmente como en el interior de los países.

17

Sin embargo, el discurso de la igualdad, que plantea objetivos de redistribución a escala global, no se encuentra dentro de la agenda del

desarrollo. Si ya dentro de nuestras sociedades desarrolladas se legitiman las desigualdades extremas, qué decir cuando se trata de valorar la brecha entre países enriquecidos y empobrecidos. Lo cierto es que en la concepción dominante del desarrollo no se contempla como referencia el objetivo de la equidad, que no es otro que plantearse la justicia social global.

18

Una primera mirada de la desigualdad muestra que, en base a los últimos datos del Banco Mundial, 2.300 millones de personas, en los países de bajo ingreso, tienen una renta anual de 450 dólares; 3.000 millones de los países de mediano ingreso alcanzan una renta de 1.920 dólares; y, los 971 millones de los países de alto ingreso tienen un promedio de ingreso de 28.550 dólares. Esto quiere decir que el 80% del producto mundial pertenece a los casi mil millones de personas que viven en los países ricos y que representan sólo el 20% de la población mundial; mientras que el resto del 20% del producto se reparte entre el 80% de la población.

19

Desde otro punto de vista, que tiene en cuenta los ingresos de la población más allá de las diferencias entre estados, la desigualdad es aún mayor: los ingresos del 1% de la población más rica suponen lo mismo que los que percibe el 57% de la población mundial más pobre; o, dicho de manera más gráfica, 50 millones de personas reciben lo mismo que 2.700 millones de personas.

El instituto WIDER de Naciones Unidas, ha realizado un estudio ‘The world distribution of household wealth’, hecho público en 2008, de la distribución de la riqueza que muestra cómo ésta se halla incluso más fuertemente concentrada que la distribución mundial de la renta. La comparación de lo que ocurre en el mundo como sociedad global refleja una desigualdad más profunda que la que existe dentro de cada país. Así, mientras que el promedio que corresponde al 10% más alto de los poseedores de riqueza dentro de un país se encuentra sobre un 50%, a nivel global ese 10% más alto supone el 85% de toda la riqueza mundial. Si continúan las tendencias actuales, los deciles más bajos de la distribución de la riqueza mundial pueden estar dominados cada vez más por África, América Latina y los países de bajo ingreso de Asia Pacífico.

http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/discussion-papers/2008/en_GB/dp2008-03/

20

La desigualdad se manifiesta de manera estructural en la existencia de un grupo de 58 países, cuya situación se ha estancado incluso en relación con el resto de los países en desarrollo. Son los llamados *países menos adelantados* o de manera más expresiva el *club de la miseria*. La población de estos países ronda los 1.000 millones con una esperanza de vida de 50 años, mientras que en el resto del mundo en desarrollo es de 67 años; la tasa de mortalidad infantil es de un 97‰ en el primer grupo frente al 57‰ en el segundo; el porcentaje de niñas y niños con desnutrición es de un

36% en el primer caso frente al 20% en el segundo. Su participación en el crecimiento global ha sido nula, cuando no negativa: durante los años setenta su crecimiento fue de un 0.5% anual, en los 80, decrecieron un 0.4% anual, y a finales de esa década habían retrocedido al nivel de 1970. En los 90, época dorada para la mayoría de países, para este grupo de los *menos adelantados* el ritmo de crecimiento negativo aumentó al 0.5%, es decir que al terminar el milenio eran más pobres que en 1970.

21

La realidad del fenómeno de la desigualdad no puede entenderse sin tener presentes las diferencias de renta entre mujeres y hombres que se dan en todos los países, sean ricos o pobres. Mientras el ingreso per cápita de las mujeres en 2005 en Canadá –país clasificado como de desarrollo humano alto- era de 25.448 dólares anuales, el de los hombres era de 40.000 dólares. En Argelia –desarrollo humano medio- las mujeres tuvieron un ingreso promedio de 3.546 dólares y los hombres de 10.515 dólares. Y, finalmente, en Costa de Marfil –desarrollo humano bajo- el ingreso de las mujeres fue de 795 dólares frente a 2.472 dólares para los hombres.

El trabajo no remunerado dedicado al cuidado del hogar y la familia ocupa la mayor parte de las horas laborables de las mujeres. Incluso cuando las mujeres trabajan en actividades remuneradas, la mayor parte de las tareas relacionadas con la sostenibilidad de la vida humana siguen siendo desempeñadas por ellas. La desigualdad es, pues, también una característica en la relación entre mujeres y hombres.

Aunque son varias las causas de esta importante desigualdad, todas ellas se sustentan en un modelo neoliberal y patriarcal que perpetúa la división sexual del trabajo (con todo lo que ello conlleva para las mujeres y también para los hombres) y que no considera socialmente las actividades y el trabajo de las mujeres, impidiendo su autonomía.

22

Las manifestaciones de la desigualdad se producen también en el ámbito cultural y en su relación con el desarrollo de las nuevas tecnologías. Desde un punto de vista teórico las nuevas tecnologías tienen la potencialidad de multiplicar las posibilidades de manifestación de las culturas minorizadas y oprimidas y, en ese sentido, favorecer la expresión de la diversidad cultural y su desarrollo. Sin embargo, estas tecnologías han servido más para el desarrollo del capitalismo global y para la imposición de los modelos occidentales. La creciente mercantilización de las industrias culturales ha provocado que los servicios y productos culturales sometidos a esa lógica respondan al objetivo de la reproducción de beneficios en manos de grandes corporaciones transnacionales, alejándose cada vez más de su sentido social original.

23

Este conjunto de tendencias, impulsadas por la globalización y asentadas en el marco de sociedades patriarcales, agudiza los procesos de exclusión hasta el punto de que, hoy en día, es necesario cambiar el marco de análisis sobre las relaciones entre países empobrecidos y países

enriquecidos. No es suficiente con hacer referencia a un sur genérico como objeto de exclusión, sino que hay que señalar la vulnerabilidad creciente de amplios sectores de la población de los países del sur, del grupo de países que no encuentra oportunidades para su desarrollo y de un segmento de población cada vez mayor del norte, dentro de los cuales son las mujeres las más afectadas.

24

El punto de vista de los pobres y la desigualdad es especialmente relevante para las personas LGTB (lesbianas, gays, transexuales y bisexuales), puesto que la marginación y la pobreza son factores que están estrechamente relacionados. La marginación y exclusión, así como la estigmatización que culturalmente se les impone, impide que estas formen parte de la sociedad en igualdad de condiciones. Muchos estados y sociedades imponen a las personas normas relativas a la orientación sexual y la identidad de género a través de las costumbres, las leyes y la violencia. La vigilancia en torno a la sexualidad continúa siendo una de las fuerzas principales que sustentan la perpetuación de la violencia basada en el género y en la desigualdad de los géneros.

25

La universalidad de los derechos humanos debe constituir el fundamento de un estado que persigue la equidad e igualdad de sus ciudadanas y ciudadanos. La Convención sobre los Derechos del Niño garantiza a niñas, niños y adolescentes la satisfacción de sus necesidades básicas, enmarcadas en los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, y establece que los estados deben hacer efectivos esos derechos.

1.3 Los fundamentos de una CD para una globalización más justa.

26

Una cuestión central de la CD es preguntarse por los criterios de justicia que deben funcionar a nivel global para construir un mundo más equitativo. La preocupación por la equidad implica que la globalización debe considerar los intereses del conjunto de los seres humanos, con la pretensión de buscar la mejor distribución de los recursos de manera que las personas puedan tener las capacidades para llevar una vida digna. La primera reivindicación es definir los criterios de justicia global que permitan evaluar esta globalización, desde la consideración de que la humanidad tiene una obligación colectiva de encontrar formas de vivir y de cooperar para que todos los seres humanos puedan llevar vidas decentes.

27

Necesitamos saber qué queremos hacer con nuestra sociedad global y cómo traducir ese propósito en la realidad, lo que supone definir los objetivos de justicia básicos y modificar las instituciones y las reglas de juego para que se alcancen los mismos. Aquí es donde los valores, las creencias y las ideas, juegan un papel decisivo. Las instituciones que rigen nuestro mundo son el resultado de una manera de percibir los problemas y de visualizar las soluciones que determinarán el futuro. De ahí la importancia de fomentar una conciencia crítica en la ciudadanía para que en

esas instituciones estén representadas las demandas de la sociedad más desfavorecida.

La realidad es que hay una carencia de objetivos de equidad. Incluso los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que es el compromiso adoptado por los países en la Asamblea de Naciones Unidas en el año 2000, no contienen metas específicas para disminuir la desigualdad. Esta falta de compromiso por la equidad se pone de manifiesto en la tendencia que durante mucho tiempo ha tenido la ayuda al desarrollo de los países ricos.

28

Una referencia para elaborar una propuesta justa de desarrollo es la que se basa en el desarrollo humano. Esta propuesta pone el énfasis en el bienestar de las personas como prioridad y referencia central del desarrollo. Su característica central es la construcción de un modelo alternativo que establezca las prioridades del desarrollo: lo decisivo son las capacidades de las personas y no los recursos de que se dispone. Esto implica cambiar el concepto de bienestar que antes encontraba su referencia en la disponibilidad de recursos, cuyo indicador de la renta per cápita es el mejor exponente del olvido que se tenía de la situación real de las personas. En la nueva visión, todas las personas, incluyendo una particular preocupación por las más vulnerables en situación de pobreza: niñas y niños, mujeres, tercera edad, personas discapacitadas..., son seres activos, integrados en el espacio social. Sólo cuando exista una voluntad institucional para dar respuesta a los problemas de la población excluida podremos hablar de bienestar. Por eso, la cooperación debe comenzar a trabajar desde, con y para las personas.

29

Desde el desarrollo humano no se define el futuro a alcanzar, lo que se afirma es que no puede haber bienestar si las personas no disponen de las capacidades básicas. La definición de cuáles sean esas capacidades será el resultado de un proceso en donde participan las personas y las sociedades colectivamente, decidiendo qué quieren hacer con sus vidas. Aunque esa definición no esté cerrada, y cada sociedad establezca las capacidades básicas que considera prioritarias, siempre existirá un consenso sobre ciertas capacidades de carácter universal, en gran parte basadas en los derechos humanos.

Buscamos una globalización con una dimensión social, que preserve los valores humanos y mejore el bienestar de la gente en términos de libertad, prosperidad y seguridad. Los hombres y mujeres juzgan la globalización en función de las oportunidades que les ofrece para encontrar un trabajo decente, para satisfacer sus necesidades esenciales, como son la comida, el agua, la sanidad, la educación y la vivienda, y para crear un entorno adecuado para vivir. Sin esta dimensión social, muchos continuarán percibiendo la globalización como una nueva variante de las formas de dominio y explotación anteriores.

OIT (2005); "Por una globalización justa: crear oportunidades para

todos”.

30

El desarrollo humano supone una nueva definición de los conceptos de bienestar y desarrollo y, en consecuencia, se produce una visión alternativa de la CD que necesitará de nuevas políticas, procedimientos e instituciones. Asimismo, obliga a superar el esquema de la mera ayuda y plantea la necesidad de reconocer los derechos de las personas a tener una vida digna como base de las responsabilidades de las sociedades más ricas para cooperar al desarrollo. El enfoque de la cooperación como trabajo en el reconocimiento de derechos y la consecución de objetivos de justicia, superando la tradicional idea de ayuda, es básico para que las acciones que se lleven a cabo tengan un impacto eficaz y sostenible.

31

El paradigma del desarrollo humano conlleva la exigencia de la sostenibilidad. Si su propuesta parte de la ampliación de las opciones de las personas para garantizar su participación en los procesos de desarrollo, el desarrollo humano sostenible propone una integración de políticas ambientales, sociales, de género y económicas que garantice que la satisfacción de necesidades y el bienestar deseable para las generaciones actuales no comprometa esos mismos derechos para las generaciones futuras. Esta idea, que conocemos como solidaridad intergeneracional, debe incorporarse también en las políticas de cooperación.

El cambio climático será una de las fuerzas que definirá las perspectivas del desarrollo humano durante el siglo XXI. A través de su impacto en la ecología, las precipitaciones, la temperatura y los sistemas climáticos, el calentamiento global afectará directamente a todos los países. Nadie quedará inmune a sus consecuencias. No obstante, algunos países y personas son más vulnerables que otros. Toda la humanidad enfrenta riesgos en el largo plazo, pero en lo más inmediato, los riesgos y vulnerabilidades tienden a concentrarse entre los más pobres del mundo. El cambio climático se superpondrá a un mundo marcado por un gran déficit en materia de desarrollo humano. PNUD (2007); "Informe sobre Desarrollo Humano".

32

El enfoque del desarrollo humano debe contener los presupuestos feministas que permiten avanzar hacia el bienestar humano y un mundo estructurado sobre bases democráticas, participativas y equitativas en términos de género. La determinación de las capacidades básicas para todas las personas debe incorporar las diferencias de género y la necesaria interacción de género en la elección y la responsabilidad personal, distinguiendo entre la elección y la circunstancia en que se produce, ya que es necesario que se den unas relaciones justas y equitativas entre mujeres y hombres para que las mujeres puedan decidir libremente. Unas mediante el empoderamiento y los otros mediante la deconstrucción masculina patriarcal y así ocupar puestos de poder en igualdad de condiciones.

33

La propuesta del desarrollo humano requiere trabajar el empoderamiento de las mujeres, es decir, el desarrollo de sus capacidades en todos los ámbitos -económico, social, cultural y político- y el proceso a través del cual se toman las decisiones que desafían las actuales relaciones de poder entre mujeres y hombres, lo que en la literatura feminista se denomina *agencia*. En este modelo de desarrollo alternativo, las mujeres son vistas como agentes y protagonistas activas del cambio y no como sectores vulnerables o recursos a utilizar para el desarrollo.

Asimismo, un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos exige que se tomen cuantas medidas sean necesarias para llegar a todas las mujeres, y a las niñas y niños sin excepción. El principio de universalidad y el principio conexo de no discriminación deben aplicarse como garantía de sus derechos.

34

Esta propuesta de desarrollo humano requiere también el trabajo de deconstrucción de la masculinidad hegemónica patriarcal de los hombres en todos los ámbitos –económico, social, cultural y político. En este modelo de desarrollo los hombres se ven como agentes activos del cambio y no como espectadores pasivos de los cambios de las mujeres.

35

Desde el desarrollo humano se trata de reconstruir una ética basada en valores de justicia social, solidaridad, cooperación y equidad como marco dentro del cual plantear modelos de desarrollo alternativos, donde las personas estén en el centro de las acciones políticas y actúen a favor del pleno desarrollo de las capacidades de mujeres y hombres para imaginar y concretar entornos de bienestar y dignidad.

1.4 La cooperación al desarrollo actual

36

La CD, después de décadas de intentos fallidos de generalizar el desarrollo y los niveles de bienestar, se encuentra en un momento de necesario cambio en sus planteamientos y objetivos, ante la persistencia de fenómenos como la pobreza, los problemas ambientales, la desigualdad, la violación de derechos humanos fundamentales o la subordinación de las mujeres. Hoy se puede decir que existen las bases de una estrategia común de los donantes sobre los objetivos y procedimientos de la cooperación internacional al desarrollo.

37

Ya en 1990, el Banco Mundial, en su Informe sobre Desarrollo Mundial, asumió que su misión era trabajar para el alivio de la pobreza en el mundo. De nuevo en el año 2000 la pobreza ocupa el lugar central entre las preocupaciones del informe del Banco. El fracaso del modelo del Consenso de Washington, basado en la confianza en el mercado y en la iniciativa del sector privado, se supera con nuevas propuestas que sitúan a la pobreza en el centro del debate, aunque dejan fuera otras cuestiones clave referidas a las desigualdades entre los estados y también entre las personas.

38

En este marco, el reconocimiento de la necesidad de la acción multilateral para resolver los problemas globales encuentra en el año 2000 su plasmación con la aprobación de la Declaración del Milenio y su concreción en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), por la Asamblea General de Naciones Unidas. Estos objetivos, aun cuando resultan claramente insuficientes, son el reflejo de la asunción por parte de la comunidad internacional del desarrollo como un objetivo global y común. La agenda que marcan, centrada en aspectos como la pobreza, educación, igualdad de género, salud, medio ambiente, diversidad sexual e identidad de género o la necesidad de la cooperación en forma de asociación mundial para el desarrollo, muestra puntos positivos y potencialidades que deben aprovecharse en una coyuntura en la que pensamos que otro mundo es posible. Estos aportes y su necesaria adaptación a un nivel local sirven en parte y con un enfoque crítico como guía para la formulación de este Plan Director para la cooperación foral vasca.

39

Entre los puntos débiles de los ODM que deben superarse por la CD cabe citar: a) el excesivo protagonismo de los organismos internacionales frente a la débil consideración de la participación local y contextualización de las políticas de cooperación en relación a la coyuntura de cada región o localidad; b) el excesivo peso de los aspectos financieros frente a las necesarias reformas sociales y políticas; c) la limitación del planteamiento de los ODM a las consecuencias sin plantearse las causas de la situación, así como la desconexión con los problemas de desigualdad; y d) la ausencia del enfoque de género en el planteamiento de la pobreza y la omisión de propuestas centrales para la transformación de la situación y condición de mujeres y hombres.

40

La Declaración de París (2005) sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo marca nuevas formas de trabajo y objetivos, estableciendo como líneas estratégicas la apropiación por parte de los gobiernos destinatarios de la ayuda -quienes fijan la agenda y prioridades-, la alineación de la cooperación con el trabajo local y la armonización entre donantes para mejorar la eficacia colectivamente. El trabajo como socios, y el refuerzo y acompañamiento a los procesos impulsados localmente, suponen una base importante para entender el tipo de cooperación eficaz que se propone.

41

Aunque estas propuestas presentan potencialmente oportunidades para una cooperación más participada, hay que prestar atención a que sus concreciones no establezcan relaciones asimétricas de poder entre donantes y receptores y entre las reivindicaciones globales y las propias de las mujeres. De hecho, algunas organizaciones de mujeres y feministas ya han manifestado que estas nuevas modalidades están reduciendo los espacios para acceder a los fondos, ya que no están suficientemente representadas en la toma de decisiones que se adoptan entre gobiernos y donantes de los fondos. Y para que estas organizaciones tengan cabida en dichos espacios, es importante también sacar a la luz la necesidad de cambiar las formas en la

toma de decisiones, que conllevaría trabajar en la búsqueda de nuevos espacios igualitarios y con una perspectiva de género, para que las mujeres tengan su presencia equitativa en este espacio y para que los hombres tengan otra forma de actuar en los mismos.

El proceso participativo que está en la base del principio de “apropiación” del país presenta una oportunidad muy valiosa para avanzar en la agenda de la igualdad de género. Sin embargo, para que sea significativo, debe ser reconocido como un elemento central de la agenda de desarrollo en primer lugar. (...) Asimismo, en la base del principio de alineamiento está la necesidad de asegurar que los recursos - tanto de la ayuda al desarrollo como del presupuesto nacional - sean asignados a las prioridades definidas por el país. La transversalización de género en los planes de desarrollo y en los presupuestos debería ser una condición en este proceso que respondiera a los compromisos firmados por los gobiernos a nivel internacional. (...)

Los principios de los derechos humanos y de los derechos de las mujeres y las obligaciones legales de los donantes y los gobiernos deben ser usados para determinar la efectividad de las políticas y enfoques - particularmente el impacto sobre las mujeres y las niñas. Debe existir disponibilidad de estadísticas desagregadas por sexo y usar indicadores basados en derechos humanos para monitorear las obligaciones del gobierno. Se deberían utilizar los ejemplos existentes de empoderamiento de las mujeres, participación y rendición de cuentas en la gestión por resultados. En relación a la rendición de cuentas mutua, todos los actores deberían ser fiscalizados por sus compromisos de desarrollo.

Carmen de la Cruz (2008): “De Beijing a París: La relevancia de la igualdad de género para la eficacia de la ayuda”. FRIDE.

42

Entre las lecciones aprendidas después de años de cooperación, se encuentra la de la necesidad de la coherencia en las políticas y actuaciones. De poco sirve la Ayuda Oficial al Desarrollo si simultáneamente se apoyan reglas injustas para el comercio mundial, se miden los derechos económicos y los sociales de diferente manera, se condiciona la ayuda a intereses mercantiles y políticos, se continúan sin medir los avances en la igualdad de género, o se ahoga con los pagos de deudas profundamente injustas a varias generaciones en los países del sur.

43

Por otro lado, como ya hemos señalado, surgen nuevas realidades en el espacio de la cooperación como el codesarrollo. Es uno de los conceptos más novedosos y al mismo tiempo impreciso de los que se utilizan en el campo de las migraciones y el desarrollo, siendo utilizado e interpretado de formas muy distintas. El codesarrollo lo entendemos como las acciones que se llevan a cabo en el espacio transnacional, en las que intervienen de forma directa la propia población migrante en la identificación, materialización y/o ejecución de esas actuaciones, junto con otras entidades o instituciones, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida y el desarrollo humano de las poblaciones

destinatarias, en origen y destino, estableciéndose una relación horizontal entre comunidades del país emisor y receptor como complemento de la acción.

44

En este marco, la cooperación foral permite la cooperación directa entre entidades públicas locales, y puede facilitar también el diálogo entre sociedades a través de ONGD vascas y locales, desde un enfoque integrador que tenga en cuenta a todas las personas pertenecientes a nuestra sociedad y su diversidad, y posibilite su participación e implicación en los procesos de desarrollo.

45

La potencialidad de la cooperación foral desde y hacia lo local para superar la distancia y los intereses comerciales, debe servir también para reforzar el papel transformador de la cooperación al desarrollo, aunque los recursos sean menores que en otros ámbitos. En este sentido es fundamental el avance en la visión estratégica y superadora de enfoques únicamente paliativos, que sitúen la cooperación al desarrollo en un marco de reconocimiento de derechos y co-responsabilidad.

46

Tan importante como “cambiar el sur” es incidir para “cambiar el norte”. Un reto para la cooperación es incorporar los aprendizajes generados desde las experiencias de los enfoques más críticos de la educación para el desarrollo, al menos en tres planos: a) político-comunicativo, para construir relaciones sociales democráticas y participativas que generen autonomía -en lugar de nuevas dependencias- y que contribuyan a la extensión de una auténtica cultura de solidaridad; b) cultural, que implica el reconocimiento y el impulso de la diversidad y que supone el desmantelamiento de las visiones androcéntricas, heterosexistas y eurocéntricas dominantes; y c) pedagógico-formativo, la profesionalización en el ámbito de la cooperación requiere una capacitación no sólo técnica sino política en torno al desarrollo y al compromiso de los agentes de cooperación en la construcción de sociedades más justas, solidarias y equitativas.

1.5 La cooperación descentralizada como estrategia alternativa de cooperación

47

Nuestra propuesta es una cooperación descentralizada con identidad propia que va más allá de constituirse como un mero apéndice de la institución internacional de la CID y que aspira a tener un papel propio en la construcción del nuevo escenario global. En este Plan Director, la cooperación descentralizada se entiende como aquella que se realiza desde las entidades locales con una especial referencia a los tres ejes que han de vertebrar nuestra cooperación:

- i) El desarrollo humano local, que considera las necesidades e intereses de las personas como motivación básica de su acción.
- ii) El enfoque de género, como una premisa necesaria para el desarrollo humano que pretendemos. Un enfoque que tenga presente las necesidades de cambio para mujeres y hombres, donde la necesidad y responsabilidad del cambio no resida sólo en las mujeres.
- iii) La educación para el desarrollo, entendida como un instrumento para el fomento, tanto en las sociedades del norte como en las del sur, de una conciencia crítica frente al estado de injusticias que dan lugar a la pobreza y a la desigualdad.

48

La visión estratégica del desarrollo humano ofrece un escenario en el que las comunidades locales aparecen como nuevos agentes de cambio, al plantear como elemento central la ampliación de las capacidades de los actores, personales y colectivos, para participar en los procesos de desarrollo y en los procesos políticos. El reconocimiento de la interrelación de los procesos y dinámicas globales se complementa así con una visión del desarrollo que cada vez más requiere de la apropiación local y que considera la participación como un requisito para lograr un desarrollo que se impulse desde abajo, que llegue a todas las personas.

49

La comprensión de cuáles son los contenidos del desarrollo humano local es esencial para la cooperación descentralizada. Pero, en el contexto de la globalización, existen visiones opuestas sobre el papel del desarrollo local (entendido como el desarrollo de las comunidades incluso a nivel de Estado).

Las diferencias de visión estratégica se encuentran en que parten de un concepto diferente de comunidad y de equidad. Para unas, la redistribución es algo pasado de moda, como se ha pasado de moda la comunidad, entendida como un lugar en el que se participa por igual de un bienestar logrado conjuntamente; como una especie de convivencia que presume las responsabilidades de quienes tienen más riquezas y da contenido a la esperanza de quienes viven en pobreza de que esas responsabilidades tendrán respaldo. Para el desarrollo humano la desigualdad no es una mera cuestión a evitar, sino que implica reconocer que las opciones de las personas se definen de manera desigual, que no todas las personas tienen las mismas oportunidades. Construir comunidad es construir equidad. La desigualdad es relevante para el desarrollo y desde esta convicción, la visión estratégica de la CD deberá incluir como objetivo la disminución de las diferencias.

1.5.1 El desarrollo humano local en la globalización

50

El desarrollo local tiene un papel central en cualquier estrategia de globalización, pero su contenido varía según el concepto de desarrollo. Desde las propuestas del nuevo Consenso se destaca la necesidad de cambios a

nivel local para acomodar sus economías a los mercados internacionales, ya que éstos regirán cada vez más la actividad económica. Desde el desarrollo humano se pone de relieve que este planteamiento no conduce sino a una mayor desigualdad e inestabilidad, y que, por el contrario, las comunidades locales deben ser las nuevas agentes de cambio sin cuya participación no es posible construir un modelo alternativo.

Para el desarrollo humano, la construcción de los nuevos lazos globales no podrá realizarse sin partir de sociedades locales integradas y cohesionadas. La creciente globalización debe ser más una oportunidad de creación de nuevas relaciones que un producto ya conformado al que amoldar las relaciones. La interdependencia puede y debe ser dirigida hacia la elaboración de un marco en que la convivencia humana internacional sea más equitativa. No es cierto que hay un modelo prefijado de globalización, ni que las tecnologías imponen una forma concreta de actuar. La sociedad global será realmente interdependiente si se construye desde abajo, si no será una sociedad dependiente de y dominada por los poderes de las potencias y los de las empresas transnacionales.

51

Pero hay que entender la dimensión local con una nueva perspectiva. Lo local no se identifica de manera simplista con lo pequeño, ni con determinados aspectos de la vida colectiva que se suponen propios de las comunidades, lo que suele considerarse como "municipal". Lo decisivo de lo local es por qué y cómo ese espacio ofrece una plataforma especialmente idónea para poner en marcha procesos o proyectos comunes. Eso supone tener en cuenta objetivos que: a) responden al desarrollo humano; y, b) se insertan en el escenario global, sin quedarse encerrados en el ámbito local. Lo local no puede entenderse como defensa frente a otros territorios o ante la globalización sino como potencialidad para nuevas articulaciones que respeten las características propias. Los procesos locales deben, pues, tener sentido en sí mismos por su contenido de desarrollo humano y, al mismo tiempo, mostrar capacidad de incidir en la transformación de la sociedad.

52

La perspectiva de género en el marco del desarrollo local supone reconocer que mujeres y hombres viven y experimentan el espacio, la comunidad y la casa de manera cualitativamente distinta debido a su situación y posición de género. Desde esta premisa la participación de las mujeres, por un lado, debe tener un carácter político; esto es, como ciudadanas que son portadoras de derechos en tanto miembros de la comunidad y no como sujetos homogéneos susceptibles de asistencia. La participación de los hombres, por otro lado, también debe tener un carácter político, pero en el sentido de ir deconstruyendo las formas de relación y de poder patriarcales establecidas, como sujetos que crean e imponen las normas.

1.5.2 La cooperación descentralizada

53

En la visión estratégica de la CD de las últimas décadas ha dominado la relación bilateral, de gobierno a gobierno, con una ausencia casi total de la preocupación por lo local. Esto no es casual, sino que es el reflejo, por un lado, de la falta de poder de las comunidades locales del sur, que produjo la falta de reconocimiento de su existencia como actores; y, por otro, del protagonismo casi exclusivo de los gobiernos centrales y las organizaciones multilaterales. La falta de reconocimiento de su existencia como actores hizo que no se viera la necesidad de iniciar experiencias de desarrollo local hasta la última década del pasado siglo.

54

Pero el fortalecimiento progresivo de las sociedades locales tanto en el norte como en el sur, ha hecho que reclamen un papel más activo y protagonista en la construcción del desarrollo y, en consecuencia, de su protagonismo en el mecanismo de la CD. Ello ha supuesto que la cooperación descentralizada haya surgido como una apuesta relevante y de importancia creciente en la cooperación. Es imprescindible no perder de vista la contribución de las mujeres en ese espacio local con necesidades, intereses y aspiraciones específicas que puedan generar iniciativas de cambio y enriquecer el propio proceso local.

55

En este marco de construcción de sociedades locales, un enfoque como el de la educación para el desarrollo que propugna la formación de ciudadanas y ciudadanos críticos, esto es construidos como sujetos políticos capaces de actuar sobre la realidad local y global para su transformación, debe ser un objetivo clave en las políticas de cooperación descentralizada. Aplicable, entonces, al trabajo en cualquier contexto, tanto en el espacio de los países enriquecidos como en el de los países empobrecidos.

56

Desde el desarrollo humano local, la cooperación descentralizada encuentra un campo de participación especialmente idóneo a sus capacidades, que abre nuevas posibilidades de acompañamiento y apoyo a los procesos locales y a nuevas relaciones de asociación. Se trata de un nuevo paradigma que rompe la dualidad de donantes y beneficiarios y establece una práctica entre partes asociadas que actúan conjuntamente en el común desafío que representa la aplicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el desarrollo local.

57

Los objetivos de la cooperación al desarrollo de la nueva década tendrán contenido de desarrollo social o no serán nada. La cooperación al desarrollo debe ayudar a la creación de instituciones sociales y de valores personales y colectivos que establezcan los límites al libre juego de las fuerzas del mercado, locales y globales. Para ello, las sociedades locales tendrán que encontrar el equilibrio entre su identidad particular y su pertenencia a un mundo amplio.

58

La cooperación descentralizada, así entendida, plantea un conjunto de retos sustanciales para las políticas de cooperación al desarrollo, para las propias

de educación para el desarrollo y para las estrategias de interrelación entre ambas. Entre otros: situar a las personas en el centro de la acción política; considerar las interdependencias en la dimensión local-global; fomentar una conciencia crítica y la transformación social como principios rectores de las políticas de cooperación; fortalecer la sociedad civil, con especial incidencia en las organizaciones de mujeres y feministas; promover la ciudadanía universal y asumir la interculturalidad como propuesta de convivencia.

1.5.3 Las instituciones locales

59

Una de las grandes críticas a la antigua estrategia de la CID fue que olvidó el papel de las instituciones, sobre todo de las instituciones locales. La etapa anterior se caracterizó precisamente por exportar las instituciones que funcionaban en los países más industrializados, y los resultados no han sido nada positivos. La tendencia a “exportar” instituciones no es sino otra forma de condicionalidad, que supone negar la diversidad institucional al proponer un catálogo cerrado de formas institucionales que no tienen en cuenta la riqueza y la eficacia de las formas locales y de su potencialidad para cambiar. Una de las principales novedades del nuevo modelo de cooperación es el reconocimiento de la importancia de la participación y la adopción de una visión integral de los procesos institucionales. La cooperación debe reconocer la necesaria pluralidad de las instituciones y admitir las instituciones locales como base.

60

A la hora de identificar los factores que inciden en la ineficacia de la ayuda, hay un acuerdo mayoritario en situar el mal funcionamiento de las instituciones locales entre los más destacados. Resulta difícil que la ayuda discurra de manera eficiente si existe corrupción o no hay mecanismos adecuados de asignación o los costes de transacción son muy elevados. El problema es que aquellos países que más necesitan de la ayuda son aquellos que presentan mayores debilidades institucionales.

61

Desde la preocupación por las instituciones se recogen como objetivos: el reforzamiento o empoderamiento de las capacidades locales, la participación como base de las estrategias de desarrollo, el énfasis en la calidad de los procesos, y la comprensión de las dimensiones colectivas. Se destaca la importancia de poner en marcha los procesos necesarios para hablar de un desarrollo local que merezca la pena y la necesidad de promover una nueva institucionalidad desde el territorio, destacando la importancia de las relaciones entre personas y grupos. La construcción institucional del desarrollo es un proceso abierto, de permanente búsqueda.

62

En esta línea, la principal herramienta para potenciar el desarrollo humano es la participación plena. Es necesario promover la participación porque así se podrá definir mejor el problema, visibilizar los intereses contrapuestos y gestionar los conflictos derivados. Pero nos encontramos en un proceso abierto que si quiere ser distinto, debe ser innovador. Las metodologías de

investigación participativa, como procesos de generación de conocimiento basados en el diálogo y en la integración de saberes desde la práctica, pueden constituir estrategias muy válidas en este sentido.

63

Esta nueva institucionalidad del territorio requiere de la participación de las mujeres tanto en el ámbito de la política formal como informal y para ello las mujeres deben establecer relaciones de fuerza, que permitan negociar y ejercer influencia para que sus necesidades prácticas y estratégicas sean contempladas en el conjunto de las políticas que afectan a la comunidad. Esta es la participación destinada a introducir la agenda de las mujeres en el desarrollo. Desde esta dimensión es imprescindible la presencia, participación y presión de las organizaciones de mujeres y feministas para garantizar el carácter democrático de los procesos de institucionalidad.

2. ANTECEDENTES DE LA COOPERACIÓN FORAL.

Todas las cuestiones abordadas en el capítulo precedente relacionadas con los desafíos de la cooperación, se han ido incorporando paulatinamente en la cooperación vasca a lo largo de los últimos 18 años y, dentro de ella, la cooperación foral no ha sido una excepción. En octubre de 1989 el Consejo Vasco de Finanzas acordó crear un Fondo de Solidaridad para el ejercicio de 1990 destinado a la financiación de proyectos de desarrollo en los países receptores de ayuda. A este Fondo, que poco después pasó a denominarse Fondo para la Cooperación y la Ayuda al Desarrollo, FOCAD, contribuían en partes iguales el Gobierno Vasco por un lado y las tres diputaciones forales por otro, quienes hacían su aportación de acuerdo a los coeficientes fijados para su contribución al conjunto de gastos de la CAV.

Este es el inicio de la cooperación foral que desde entonces y de manera ininterrumpida hasta la actualidad ha ido incrementando sus presupuestos destinados a cooperación. Sin embargo, el apoyo a la cooperación por parte de las diputaciones no ha seguido un esquema idéntico. Así, mientras la Diputación Foral de Álava ha compaginado en algunos momentos su aportación al FOCAD con la publicación de convocatorias propias para ayudas al desarrollo, las otras dos diputaciones destinaron la totalidad de sus presupuestos de cooperación al citado Fondo hasta que se retiraron de él. Esta circunstancia ocurrió en diferentes años pero es desde 2004, con la salida de la Diputación Foral de Gipuzkoa del FOCAD, cuando simultáneamente las tres diputaciones asumen de manera íntegra la gestión de sus respectivos presupuestos de cooperación a través de convocatorias propias.

2.1 Características de la cooperación foral

Desde un punto de vista cuantitativo, la experiencia de las tres diputaciones ha sido muy similar en diferentes aspectos del trabajo realizado en cooperación al desarrollo. En las siguientes tablas se recogen los datos más significativos que informan sobre ese trabajo.

Tabla 1. Cantidades gastadas por la cooperación foral 2004 – 2008 según tipo de ayuda.

Entidad	Tipo de ayuda	2004	2005	2006	2007	2008
DFA	D	1.692.000	1.200.000	1.263.213	1.299.570	2.358.581
	HyE	258.661	245.078	215.000	215.185	241.794
	SyED	132.092	122.417	148.415	80.100	200.000
	OFC	91.755	120.842	181.228	183.506	238.405
	Total	2.174.508	1.688.337	1.807.856	1.778.361	3.038.780
DFB	D	5.673.000	5.761.874	6.270.939	7.321.145	8.083.092
	HyE	156.000	192.000	1.150.000	661.029	760.917
	SyED	600.000	660.000	660.000	748.188	1.000.000
	OFC	410.000	731.408	540.000	780.374	1.414.969
	Total	6.839.000	7.345.282	8.620.939	9.510.736	11.258.978
DFG	D	2.329.037	2.517.252	3.069.126	3.336.497	3.559.463
	HyE	100.000	200.000	200.000	200.000	200.000
	SyED	500.000	400.000	450.000	500.000	500.000

	OFC	0	42.000	42.000	127.000	145.000
	Total	2.929.037	3.159.252	3.761.126	4.163.497	4.404.463
Total anual 3 diputaciones		11.942.545	12.192.871	14.189.921	15.452.594	18.702.221

Cantidades en euros sin céntimos.

D = proyectos de desarrollo. **HyE** = ayuda humanitaria y de emergencia. **SyED** = proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo. **OFC** = otras formas de cooperación, tal y como se especifican en el capítulo 5.4 del presente Plan Director.

Tabla 2. Proyectos aprobados por regiones. Expresados como porcentaje del total acumulado en el periodo 2004 – 2008.

Región	DFA	DFB	DFG
América Latina	54%	76%	68%
África	33%	16%	21%
Resto	13%	8%	11%
TOTAL	100%	100%	100%

Excluidos los proyectos de emergencia y los de SyED.

Tabla 3. Proyectos aprobados por sectores. Expresados como porcentaje del total acumulado en el periodo 2004 – 2008.

Sector	DFA	DFB	DFG
Atención a la Infancia	4%	3%	2%
Derechos Humanos	7%	2%	10%
Desarrollo Integral	8%	1%	3%
Educación	30%	38%	35%
Fortalecimiento comunitario	3%	5%	9%
Gestión del agua y saneamiento	9%	7%	3%
Infraestructura comunitaria	3%	6%	3%
Medio Ambiente	5%	0%	0%
Población refugiada	2%	3%	2%
Producción de bienes o servicios	5%	20%	24%
Salud	21%	11%	9%
Varios	0%	2%	0%
Vivienda	3%	2%	0%
	100%	100%	100%

Los sectores se han considerado de manera muy agregada. Así por ejemplo en Salud se incluyen tanto los proyectos de atención directa como los de construcción de hospitales o centros sanitarios.

Tabla 4. Distribución porcentual de los criterios seguidos en la valoración de los proyectos presentados a las convocatorias de desarrollo 2008.

Grupos de criterios	DFA	DFB	DFG
Contenidos: información, presupuesto, sostenibilidad...	49%	45%	36%
Otros: DDHH, enfoque de género, medio ambiente	32%	38%	36%
Entidad local	15%	11%	18%
Entidad solicitante	4%	6%	10%
TOTAL	100%	100%	100%

Tabla 5. Distribución porcentual de los criterios seguidos en la valoración de los proyectos presentados a las convocatorias de Sensibilización y Educación para el Desarrollo 2008.

Grupos de criterios	DFA	DFB	DFG
---------------------	-----	-----	-----

Contenidos: información, presupuesto, viabilidad...	33%	32%	27%
Otros: DDHH, enfoque de género, consorcios...	56%	35%	59%
Entidad solicitante	11%	33%	14%
TOTAL	100%	100%	100%

Por otra parte, el enfoque de género como criterio de valoración de los proyectos ha estado siempre presente en estos últimos cinco años por parte de las tres diputaciones. Ha sido uno de los criterios constantes a diferencia de otros que han ido incorporándose o desapareciendo, aunque su peso específico en el conjunto de cada convocatoria de las diputaciones presenta algunas diferencias significativas como se puede ver en la tabla 6.

Además, es importante destacar que en 2008 la Diputación Foral de Bizkaia, manteniendo como criterio de valoración de los formularios la “promoción de la igualdad entre mujeres y hombres”, añade como requisito de los proyectos la incorporación de la perspectiva de género.

Tabla 6: peso porcentual del criterio “Enfoque de género” en relación al resto de criterios:

Entidad	Convocatoria	2004	2005	2006	2007	2008
DFA	Desarrollo	3%	3%	3%	3%	10%
	SyED	*	5%	5%	4%	5%
DFB	Desarrollo	6%	6%	6%	6%	8%
	SyED	5%	5%	5%	5%	9%
DFG	Desarrollo	10%	10%	10%	10%	10%
	SyED	10%	9%	9%	10%	10%

* No hubo convocatoria

A pesar de este último dato sobre el criterio “enfoque de género”, las diferencias observadas entre las diputaciones en los datos precedentes (tablas 2 a 6) son poco significativas, en el sentido de que no trasladan una idea de cooperación claramente diferenciada, con características propias de una diputación distintas a las de las otras. Al contrario, lo cierto es que el tipo de cooperación que, de manera natural, es decir no acordada previamente, han llevado a cabo las tres instituciones tiene muchos puntos de semejanza: el agente principal son las ONGD, el destino de los proyectos es mayoritariamente América Latina, y entre los sectores de cooperación destacan la educación, la producción de bienes o servicios, y la salud. Son características comunes que, sin embargo, no son constitutivas de una manera específica de entender la cooperación al desarrollo. Más bien esa coincidencia en la acción se puede interpretar como una réplica de la tendencia marcada por agentes públicos y privados tanto en el ámbito de la cooperación descentralizada como de la no descentralizada.

2.2 Política de cooperación.

Como decimos, en estos años la cooperación foral ha seguido un camino paralelo a la evolución registrada en el ámbito de la cooperación al desarrollo más próximo, y seguramente los cambios observados sean más resultado de una adaptación a las dinámicas propuestas por las ONGD (y en menor medida

por otras instancias de cooperación), que de la aplicación de una política propia. La cooperación foral ha ido asimilando las tendencias marcadas desde el exterior de modo que en ningún momento ha quedado atrás, pero tampoco ha impulsado innovaciones o mejoras en la calidad de la cooperación. En este sentido no parece que desde sus inicios la cooperación foral haya marcado algún hito que signifique cambios cualitativos importantes en su quehacer hasta 2008, salvo por la circunstancia ya mencionada relativa a la publicación de sus propias convocatorias aplicando criterios de selección de proyectos definidos por las diputaciones. De modo que una conclusión importante es que hasta el momento no ha habido propiamente una política de cooperación ni consensuada ni particularizada en alguna de las diputaciones.

Pero seguramente esto no pudo haber sido de otra forma porque no había condiciones para ello; las estructuras que en cada diputación se responsabilizaban de la cooperación al desarrollo tenían atribuciones más vinculadas con aspectos técnicos que directivos. Por lo que la definición de políticas estaba más allá de las responsabilidades asignadas a esas estructuras.

En este sentido, un cambio importante se produce en 2007 cuando, tras las elecciones a Juntas Generales, se constituyen las correspondientes direcciones de cooperación en las tres diputaciones¹, elevando el rango de la cooperación en el conjunto de la acción foral y sobre todo dándole medios para el diseño de políticas de cooperación ajustadas a las características de los territorios históricos. Se abre por lo tanto un escenario que brinda nuevas oportunidades para dar otra proyección a la cooperación foral; una proyección basada en la visión del trabajo a largo plazo y ordenado en torno a líneas directrices acordadas previamente.

De aquí, tanto por las similitudes en la cooperación de las tres diputaciones como por las posibilidades que brindan las nuevas estructuras de dirección en las tres instituciones, se adopta la decisión de poner en marcha una política de cooperación con elementos comunes que al mismo tiempo permite salvaguardar la autonomía propia de cada territorio en su aplicación. Este Plan Director, de hecho, es la manifestación de ese acuerdo y también del interés conjunto por afianzar vínculos que ayuden a mejorar la cooperación al desarrollo desde la perspectiva de los territorios históricos.

¹ **Diputación Foral de Álava.** Departamento de Juventud y Promoción Social. Dirección de Promoción Social: Cooperación al Desarrollo y Derechos Humanos; Inmigración; e Igualdad. **Diputación Foral de Bizkaia.** Gabinete del Diputado General: Dirección de Igualdad y Derechos Ciudadanos: Derechos Ciudadanos; Cooperación al Desarrollo; y Políticas de Género.

Diputación Foral de Gipuzkoa. Departamento de Deportes y Acción Exterior: Dirección de Cooperación al Desarrollo; Políticas de Igualdad; y Derechos Humanos.

3. OBJETIVO, PRINCIPIOS Y EJES DEL PLAN DIRECTOR

3.1 Objetivo y principios

A fin de apoyar a los pueblos y comunidades empobrecidas a alcanzar un desarrollo humano sostenible, basado en la igualdad de mujeres y hombres y el respeto de los derechos humanos, el presente Plan Director tiene como **objetivo general** desarrollar una política de cooperación para el desarrollo coordinada y de calidad, centrada en la lucha contra la pobreza, la equidad de género y la generación de una conciencia social crítica y transformadora.

Este objetivo general se concreta en varios **objetivos específicos**:

1.- Respecto a los pueblos y comunidades del Sur:

- ✓ Impulsar y facilitar la incorporación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a fin de incidir en la erradicación de la pobreza;
- ✓ Acompañar de forma integral a las demandas de colaboración que respondan al análisis participativo de prioridades para el desarrollo humano local, considerando en ese análisis la identidad propia de los pueblos originarios del Sur;
- ✓ Fortalecer la capacidad multiplicadora de las iniciativas de las y los sujetos del desarrollo, promoviendo el desarrollo institucional, la construcción de capacidades y la participación democrática;
- ✓ Impulsar la apropiación estratégica de la equidad de género y la construcción de agendas de trabajo por la igualdad efectiva de mujeres y hombre;
- ✓ Tratar de dar respuesta a situaciones de crisis o emergencias humanitarias;
- ✓ Promover el empoderamiento, la constitución de redes y la coordinación de los agentes privados y públicos que actúan en una misma zona.

2.- Respecto a la sociedad civil de los Territorios Históricos:

- ✓ Promover la participación social y ciudadana en las acciones de solidaridad internacional y cooperación al desarrollo, preferentemente a través de las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales;
- ✓ Favorecer acciones de sensibilización que tengan incidencia de carácter político y de transformación de la sociedad;
- ✓ Fomentar en la ciudadanía actitudes y comportamientos responsables (consumo responsable, comercio justo, respeto al medio ambiente, etc.);
- ✓ Impulsar la innovación en la Educación y Sensibilización al desarrollo para implicar a los diferentes sectores sociales.

Para el logro de los objetivos generales y específicos contenidos en este Plan Director, es necesaria la adopción de los siguientes **principios rectores**:

1.- Principio de integralidad → por el que se entiende el desarrollo humano sostenible como un proceso encaminado a garantizar, en igualdad de condiciones de mujeres y hombres, el disfrute pleno de todos los derechos humanos de la población sujeto del mismo. Este principio presupone la equidad entre todas las personas desde el respeto a la diversidad, es decir, con independencia de su edad, identidad cultural, identidad sexual, ideología o credo religioso.

2.- Principio de asociación → en base al respeto a la plena soberanía de los pueblos y comunidades del Sur, este principio implica el acompañamiento a los procesos de desarrollo humano endógenos y a largo plazo. A su vez, la asociación propicia un estrechamiento de lazos y mayor conocimiento en la sociedad vasca de la realidad de estos pueblos y comunidades; los cuales pueden ser complementados, desde la perspectiva del codesarrollo, de la mano de la nueva ciudadanía de origen inmigrante.

3.- Principios de coordinación y colaboración → el presente Plan Director nace de la coordinación y colaboración, en materia de cooperación y educación y sensibilización al desarrollo, de las tres Diputaciones Forales de la Comunidad Autónoma Vasca. Además, ambos principios presuponen una voluntad de coordinación con los diversos agentes oficiales de la cooperación, así como con las organizaciones sociales y no gubernamentales tanto de la sociedad vasca como de los pueblos y comunidades del Sur.

4.- Principio de coherencia → por el que queda recogido el compromiso de implicar a otros Departamentos de las tres Diputaciones Forales a participar en las políticas de cooperación y educación y sensibilización al desarrollo, en virtud de la necesidad de optimizar recursos pero también conocimientos y experiencia.

5.- Principio de corresponsabilidad → entre los diferentes agentes de cooperación, a fin de incrementar la calidad, eficacia, eficiencia y transparencia de las estrategias de cooperación y de educación y sensibilización al desarrollo. Y de hacerlo garantizando espacios de participación de sectores significativos de la sociedad civil.

6.- Principio de evaluación → a fin de posibilitar una adaptación y mejora constantes, las Diputaciones Forales deben establecer los procesos adecuados para realizar un seguimiento permanente y transversal, tanto del cumplimiento del Plan y de su idoneidad, como de la gestión de todos los proyectos y programas de colaboración.

3.2 Desarrollo humano local

3.2.1 Introducción

Tal como se ha explicado en puntos anteriores, la cooperación que se propone parte del concepto de desarrollo humano, que pone el acento en el bienestar de las personas como prioridad, y se centra en potenciar las capacidades de estas personas para tener una vida plena.

Plantear el desarrollo humano local como eje de la cooperación descentralizada implica proponer un enfoque diferente que va más allá de buscar nuevas modalidades de cooperación meramente instrumentales. Se trata de un paradigma que rompe la dualidad de partes donantes y partes beneficiarias, estableciendo una práctica entre partes asociadas que actúan conjuntamente en el común desafío que representa la consecución de los objetivos del desarrollo humano. Este enfoque de cooperación trabaja en base al reconocimiento de derechos y con objetivos de justicia que superan la idea de ayuda.

La propia concepción del desarrollo humano implica el compromiso de sostenibilidad para que la satisfacción de necesidades y el bienestar de las generaciones actuales no comprometa el de las futuras. De igual modo, este enfoque propone un avance hacia el bienestar humano a través de un mundo estructurado sobre bases democráticas, participativas y equitativas en términos de género.

La potencialidad de la cooperación foral para trabajar en el ámbito local lleva a considerar como un eje de este Plan Director el Desarrollo Humano Local, que añade así una nueva dimensión a este enfoque. La necesaria apropiación local para trabajar el desarrollo de capacidades desde la base, la importancia de las instituciones locales cercanas, las potencialidades de apoyo a la sociedad civil y a la construcción institucional del desarrollo con participación plena, son algunos objetivos a los que la cooperación foral puede contribuir específicamente, alineándose con el trabajo local y superando posiciones de asimetría.

Adoptar el desarrollo humano local como referencia supone, además, partir de las siguientes premisas:

- a) Hay que diseñar una estrategia y metodologías de trabajo nuevas que den el significado de desarrollo humano local a los procesos y recursos que se propongan. Ello exige la voluntad y el compromiso por explorar nuevas vías; la experimentación responsable es fundamental para una cooperación que quiera proponer nuevas iniciativas.
- b) La nueva estrategia debe incorporar alianzas entre los distintos agentes de desarrollo, de manera que se ponga en marcha un proyecto común para la comunidad. El desarrollo humano local requiere actores que cooperen entre sí, y que compartan un proyecto estratégico que busque por encima de todo el bien colectivo.

Hasta hace un par de décadas, en la experiencia europea de la cooperación internacional al desarrollo ha habido una ausencia de preocupación por lo local, al dominar la visión bilateral. Este hecho no es una casualidad, sino el reflejo de la falta de poder de las comunidades locales del Sur y el poco protagonismo de las entidades locales de los países del Norte en la cooperación. Con la aparición del enfoque del desarrollo humano se abre un campo nuevo de preocupaciones, al plantear como un elemento central la ampliación de las capacidades de los actores, personales y colectivos, para participar en los procesos de desarrollo y en los procesos políticos. El desarrollo humano ofrece un escenario en el que las comunidades locales aparecen como nuevas agentes de cambio y en los diferentes *Informes de Desarrollo Humano* del PNUD se encuentran numerosas aportaciones sobre el desarrollo humano local.

La consideración de las instituciones como protagonistas de la cooperación se recoge en la *Declaración del Milenio*, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el año 2000, en la que se hacen referencias a los gobiernos locales de forma expresa y significativa. Por otra parte, la *Declaración de París*, de 2005, - que recoge el acuerdo de la mayoría de las instituciones de la cooperación internacional al desarrollo sobre los procedimientos para mejorar en la eficacia de la ayuda -, aunque no menciona de forma expresa a las comunidades locales, establece el *principio de la apropiación* que reconoce que el diseño y ejecución de las políticas de desarrollo corresponde a los gobiernos locales. Además, la *Declaración de Accra*, de septiembre de 2008, refuerza esta función de los países destinatarios de la ayuda.

Por otra parte, la Unión Europea en su reciente *Consenso sobre el Desarrollo*, de febrero de 2006, ofrece un panorama más abierto de la cooperación para la introducción de las iniciativas locales. La mayoría de las agencias oficiales de desarrollo de los países europeos han incluido en sus estrategias a las entidades locales y, especialmente, el sector de las entidades locales europeas recoge el desarrollo humano local como eje de su actividad de cooperación.

3.2.2 Implicaciones para la cooperación

a) *Un enfoque integral*

El desarrollo humano local exige una estrategia que busque la coherencia y la integración de las políticas que se proponen, de manera que el conjunto de la propuesta se perciba como un proyecto común de la sociedad, que responde a los derechos humanos así como a sus posibilidades y recursos para su cumplimiento.

Se trata de un enfoque que implica:

i) La concepción de una estrategia de carácter universal, no focalizada o sectorial. No se trata de centrarse en medidas a impulsar por unos u otros agentes, su éxito dependerá de los valores éticos asumidos por la sociedad, de los lazos de identidad que la unan, de la solidaridad mutua que se exprese en los hechos. La sociedad es la responsable de enfrentar la pobreza y tiene la obligación moral de: a) institucionalizar reglas de convivencia y solidaridad en la economía, la política y la cultura que no dejen a las personas excluidas en esa sociedad; y b) exigir a los estados y otros titulares de deberes el cumplimiento y observancia de los derechos humanos.

ii) La integralidad de objetivos

La estrategia debe tener una opción clara por la reducción de la pobreza, entendida ésta desde el desarrollo humano y con una inequívoca apuesta por la equidad de género. El objetivo del crecimiento económico es muy importante, pero no puede convertirse en el centro de la estrategia, sino que debe supeditarse o entroncarse con los objetivos del desarrollo humano.

iii) La integración de los agentes y espacios de actuación

La estrategia de desarrollo parte de la dimensión local como espacio básico de definición, articulación y ejecución, pero no se encierra en su territorio, sino que se relaciona con los demás niveles del Estado y con el escenario de la globalización. Se requiere el análisis de las formas de relación entre lo local y lo global: las formas de proyectar lo local hacia fuera y viceversa han cambiado profundamente en los últimos años. La internacionalización es una característica de la dimensión local y una de sus potencialidades.

b) El papel protagonista de las sociedades locales y la relación con los donantes

La nueva relación entre agentes de la cooperación exige pasar de un enfoque de país donante – país receptor a un enfoque de asociación y diálogo. Es un proceso complejo porque las situaciones son muy distintas en cuanto a las capacidades de los países y de las sociedades locales para asumir la dirección de sus estrategias. Y también por la llegada a nuestro territorio de inmigrantes que pueden cumplir el papel de agentes de desarrollo a través del codesarrollo. La cooperación descentralizada debe abordar como prioridad que su acción se realice en el marco de la iniciativa de las instancias locales.

Para ello se requiere:

i) Partir del mejor conocimiento posible del contexto local. La estrategia de desarrollo requiere la implicación real de las y los actores y esta sólo podrá establecerse teniendo en cuenta la realidad local; no puede ser el resultado de una propuesta externa.

ii) Incluir la dimensión política como parte del análisis. Ponerse de acuerdo las y los actores en un proyecto colectivo implica tomar decisiones que van a afectar de alguna manera a las posiciones de determinados sectores económicos y sociales. Este proceso conlleva una carga política y presentará muchas dificultades. Por lo tanto es preciso identificar las instituciones que tienen la capacidad de realizar ese papel de concertación y las organizaciones que habrá que fortalecer para que la concertación resultante sea realmente el resultado de una negociación que tenga en cuenta los intereses de las personas más pobres y vulnerables.

iii) Partir de las iniciativas locales. La cooperación debe partir de las prioridades que establezca cada sociedad, así como de las instituciones y

procesos con que funciona. Desde esa realidad, tiene que plantearse cómo acompañar y fortalecer los objetivos y los procesos que mejor incidan en reducir la pobreza y avanzar en el desarrollo humano local.

3.2.3 Líneas directrices

Desde los presupuestos del desarrollo humano local antes expuestos, se plantean las siguientes líneas directrices generales:

a) Fortalecimiento institucional

Las políticas para el fortalecimiento institucional son un elemento clave de la estrategia de cooperación para el desarrollo humano local. Una de las debilidades para alcanzar el desarrollo se encuentra en la falta de un contexto institucional que permita aunar las capacidades de todas las fuerzas locales involucradas. La tarea de articular los gobiernos nacionales, provinciales y locales con las organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación supone una tarea compleja y difícil.

Se trata de un fortalecimiento que tiene como objetivos: a) profundizar la democratización de las instituciones públicas; b) promover la descentralización como herramienta para el desarrollo humano local; y c) establecer procesos participativos de diálogo y concertación, en los que los intereses de la población más desatendida e indefensa tengan su voz y puedan hacer valer sus derechos.

La cooperación foral tiene las siguientes referencias en su planteamiento del fortalecimiento institucional:

- i) Partir de la institucionalidad existente y desde esta identificar aquellos procesos e iniciativas que mejor respondan a los planteamientos de la estrategia de desarrollo humano local. Las comunidades locales constituyen el sujeto político fundamental del desarrollo con sus recursos naturales, históricos, culturales y de saber, con sus instituciones y sistemas de gobierno. Desde ahí debe plantearse el fortalecimiento de nuevas dinámicas y nuevos tejidos sociales e institucionales.
- ii) Las instituciones locales, en cualquiera de las múltiples acepciones que tengan según las culturas, son actores claves de desarrollo, pero deben ganarse la legitimidad para cumplir esa función a través de las relaciones con los distintos actores, su capacidad de diálogo y de concertar intereses, así como liderar un proyecto común en el que se integren todos los sectores.
- iii) Las plataformas de concertación diseñadas especialmente para la definición de estrategias de lucha contra la pobreza constituyen una iniciativa reciente que supone una interesante innovación institucional. Especialmente algunas han nacido desde la concertación de entidades públicas y privadas, con la participación de organizaciones representativas de sectores tradicionalmente marginados o insuficientemente representados.
- iv) La constante participación de organizaciones de la sociedad civil que representan los intereses de los sectores más desfavorecidos y excluidos. De nada sirve el fortalecimiento institucional si no existen o no funcionan las instancias que representan a las personas y sectores que más sufren la pobreza en cualquiera de sus manifestaciones. El fortalecimiento institucional debe dedicar una especial atención a las organizaciones de la sociedad civil como: ONGD locales y vascas, aquellas que sean representativas de trabajadoras y trabajadores, asociaciones vecinales, de mujeres, feministas, de niños, niñas y adolescentes, de defensa de los derechos humanos, etc.

b) Promover y apoyar estrategias locales

En la mayoría de los países hay una multiplicidad de estrategias relacionadas con la lucha contra la pobreza, planes de desarrollo, cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, etcétera, que han sido promovidas y elaboradas por organismos externos. En estos casos los agentes locales no han tenido un papel relevante en su formulación; la sociedad y sus organizaciones han sido referentes pasivas, simples ejecutoras y beneficiarias de unas directrices establecidas desde fuera.

Por ello, es importante identificar en cada país, región, departamento, provincia o municipalidad las prioridades nacidas de los agentes locales y relacionadas con los objetivos y compromisos internacionales de lucha contra la pobreza y apoyo al desarrollo humano, para que la cooperación ayude a la elaboración de estrategias orientadas a materializar esos objetivos. En este sentido el codesarrollo nos ofrece oportunidades que debemos explorar y aprovechar para mejorar la respuesta de la cooperación a los problemas de las poblaciones con las que trabajamos

En las circunscripciones locales que presenten mayor gravedad los indicadores de pobreza o mayor índice de incumplimiento de los ODM, se priorizará la cooperación para apoyar o constituir grupos de trabajo locales, procurando que tengan la más amplia y efectiva participación de los sectores público, privado y sociedad civil con el objetivo de que formulen planes de acción, gestión, seguimiento, y evaluación de acciones de desarrollo.

c) Fortalecimiento económico

Una propuesta de cooperación al desarrollo no puede eludir el reto del crecimiento económico, pero hay que definir de qué crecimiento se trata. Hay que asegurar que ese crecimiento contribuya a conseguir los objetivos de desarrollo humano.

Desde el desarrollo humano, la distribución de los recursos es un tema central. Se entiende por crecimiento a favor de la población pobre cuando mejora su posición relativa y se producen desplazamientos distributivos de la renta para conseguir resultados en la reducción de la pobreza. Se trata de promover un crecimiento progresivo a favor de los grupos más excluidos y marginados de la sociedad. Por ello las iniciativas orientadas a la inserción de las personas y sectores pobres en el ámbito productivo son fundamentales.

En este proceso de inclusión, la micro y pequeña empresa es la unidad que puede tener, además de las políticas de creación de empleo, mayores posibilidades de cumplir con esa función de enganche para los sectores excluidos, y su impulso puede ser también la oportunidad de respaldar la incorporación de los criterios de Comercio Justo al conjunto del proceso productivo. Sin embargo, el apoyo a este sector empresarial es objeto de debate y no cabe establecer un listado de políticas o instrumentos válidos para todo tiempo y lugar. La focalización en el apoyo a las microempresas que descuida las necesarias reformas estructurales corre el peligro de no conseguir que sean sostenibles por ellas mismas y/o que se perpetúe un sistema de ocupación que no permita superar la pobreza.

No será suficiente con apoyar la organización y el fortalecimiento gremial y empresarial de micro y pequeñas empresas en los sectores de población y geográficos más pobres, como el sector rural; si no se acompañan de políticas que aumenten la capacidad de las personas y sectores más pobres para integrar nuevas tecnologías; así como de políticas de formación de capital humano, con especial atención al acceso y control de las mujeres.

3.2.3.1. Orientaciones para la Cooperación sobre el terreno

- **Elaboración y puesta en práctica de estrategias de desarrollo humano local.**

El instrumento central para que la cooperación al desarrollo sea efectiva es la existencia de un programa o estrategia local que establezca los objetivos y coordine a los distintos agentes para conseguir alcanzarlos. Pero, en muchos casos, es precisamente la debilidad de las capacidades institucionales locales la que impide disponer de ese instrumento con la calidad y eficacia necesarias. Por eso, se tratará de ir elaborando progresivamente, con su apropiación y liderazgo, programas coherentes con visión de medio plazo al tiempo que se fortalecen las capacidades locales.

Con ese fin: a) se promoverá la capacitación del personal de las entidades públicas y de las asociaciones locales en la mejora de los sistemas de información, recolección de datos, elaboración de procesos participativos, técnicas de diseño de programas y proyectos, transparencia en la gestión, presupuestos participativos, etc.; b) se favorecerá la presencia de agentes de la administración foral y otras instituciones públicas y privadas de los territorios históricos para la asistencia técnica en el fortalecimiento institucional.

- **Creación de instancias o plataformas locales para concertar las diferentes iniciativas en materia de desarrollo humano local.**

La falta de una participación efectiva de los agentes locales ha sido la cuestión más criticada en la experiencia reciente de las iniciativas de los organismos internacionales de cooperación, como es el caso de las Estrategias de Lucha contra la Pobreza. Al mismo tiempo, existen experiencias positivas de alianzas a nivel local entre los diferentes agentes de los sectores público y privado para la puesta en práctica de programas de lucha contra la pobreza.

Para asegurar la participación efectiva y concertada es necesario: a) priorizar aquellas iniciativas que contemplen la constitución de plataformas locales de concertación entre los diferentes agentes, cuyas características responderán a las especificidades de cada sociedad; b) impulsar proyectos específicos, o actividades incluidas dentro de los proyectos, que contengan propuestas de metodologías participativas; c) favorecer las iniciativas que potencien las organizaciones locales que representan los intereses de las personas más vulnerables y desfavorecidas (a través de sindicatos, asociaciones de vecinos y vecinas, defensoras de derechos humanos, etc.) e impulsen su participación en las instancias y plataformas de toma de decisión; d) asegurar la representación equitativa de mujeres y hombres.

- **Proyectos productivos.**

Un instrumento central de la estrategia del desarrollo humano local es el crecimiento económico siempre que sus beneficios se dirijan a superar las condiciones de pobreza existentes. Para ello es fundamental que el incremento de la capacidad productiva se deba a iniciativas emprendidas por agentes que busquen objetivos sociales, equitativos y redistributivos en términos de género.

Para conseguir la potenciación de la producción a favor de la población más pobre, se considerarán: a) los proyectos que incluyan una estrategia de formación en clave de género para la identificación, formulación y gestión de proyectos productivos dirigidos a los agentes de desarrollo locales, así como a las organizaciones vascas; b) aquellos que prioricen los proyectos productivos sostenibles en las áreas rurales, con especial incidencia en los que impliquen la redistribución de activos (tierra), acceso al crédito y la capacitación técnica, que tengan como agentes a asociaciones o cooperativas de

campesinos y campesinas y que generen vivencias de igualdad y autonomía para las mujeres; y c) los proyectos de microcrédito, siempre que se inserten en un programa o estrategia de medio plazo que garantice cambios en las relaciones de poder entre hombres y mujeres y respondan a iniciativas productivas con impacto social positivo.

3.2.3.2. Orientaciones para las Acciones de Sensibilización y Educación para el Desarrollo en el Norte

Las acciones de sensibilización y educación para el desarrollo relativas al desarrollo humano local no se diferencian de las que se contienen en el apartado 3.4 de Educación para el Desarrollo de este Plan Director.

Sin embargo, cabe señalar como objetivos específicos: a) difundir el enfoque del desarrollo humano local entre los distintos agentes de cooperación de la sociedad vasca (instituciones públicas y privadas, así como entre la sociedad en general); b) impulsar y publicar trabajos de reflexión y análisis de las experiencias de desarrollo humano local y de codesarrollo.

3.2.3.3. Orientaciones comunes Norte-Sur

- **Coordinación de la cooperación al desarrollo.**

Una preocupación del Plan Director es, precisamente, evitar la dispersión de las acciones de cooperación. Por ello, sin menoscabo de la necesaria diversidad de iniciativas, asumimos la necesidad de: a) favorecer aquellos proyectos que involucren, tanto en la sociedad local receptora como en la sociedad vasca, a varios agentes de desarrollo; b) apoyar la identificación y formulación de proyectos en los que intervengan agentes públicos y privados de otras entidades locales autonómicas europeas actuando sobre una misma sociedad local; c) crear plataformas estables de reflexión y sistematización de las experiencias de desarrollo humano local con todos los actores que participan en el programa de la cooperación foral vasca; d) favorecer la pertenencia a redes internacionales y la participación en encuentros donde se intercambien experiencias de lucha contra la pobreza, prestando una atención especial al papel que puede desempeñar la administración local y autonómica en el espacio multilateral; e) elaborar estudios y estrategias de intervención para cada país o región específica, de manera conjunta entre las diputaciones y las sociedades locales, a fin de disponer de un instrumento que permita evitar la dispersión de intervenciones y asegurar la consecución de objetivos a medio y largo plazo.

- **Planificación y gestión orientada a resultados.**

La necesidad de realizar la evaluación de resultados y del impacto de las intervenciones se ha convertido en una exigencia central de la cooperación. Esta exigencia no se deriva sólo porque la *Declaración de París* lo haya incluido recientemente como un elemento central de la cooperación, sino, sobre todo, porque las estrategias y programas de desarrollo humano local tienen que legitimarse en la eficacia. Hay que reconocer la escasa importancia concedida a este apartado en el terreno de la cooperación al desarrollo, especialmente en la no gubernamental y plantear la necesidad de cubrir esta carencia como un objetivo estratégico.

Por ello consideramos necesario:

- i) apoyar financiera y técnicamente la capacitación de la planificación y gestión por resultados de todos los agentes que intervienen en la cooperación, tanto públicos como privados y tanto para los socios de otros países como para los agentes de desarrollo del País Vasco;

- ii) apoyar los trabajos que identifiquen indicadores de resultados propios del desarrollo humano local, de manera que se garantice que la gestión por resultados responde a los objetivos específicos de ese enfoque;
- iii) impulsar la introducción de la evaluación del impacto, para asegurar la efectiva consecución de los objetivos a mediano plazo.

3.3 Equidad de Género

3.3.1. Introducción

La elección de Equidad de Género como eje transversal de este Plan se fundamenta en las conclusiones que ya en el año 1995 elaboró el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el que afirmaba: *“No hay actualmente ninguna sociedad donde las mujeres dispongan de las mismas oportunidades que los hombres. Esta desigual condición causa considerables discrepancias entre la gran contribución de las mujeres al desarrollo humano y su pequeña participación en los beneficios”*.

La existencia de sociedades patriarcales y de sistemas de pensamiento androcéntricos y eurocéntricos está detrás de esa caracterización ya planteada por Naciones Unidas. Esta idea incide en la necesidad de partir de un análisis de género que permita identificar las situaciones de desigualdad, discriminación y subordinación de las mujeres. Únicamente desde ese enfoque se pueden establecer políticas que enfrenten cuestiones como la feminización de la pobreza, la violencia estructural contra las mujeres o la violación de sus derechos humanos, por citar sólo algunas de las más graves.

Los enfoques de las políticas de desarrollo hacia las mujeres han experimentado una notable evolución desde el enfoque de bienestar que se desarrolló durante los años cincuenta, sesenta y setenta, donde las mujeres eran consideradas beneficiarias pasivas caracterizadas por su rol materno y de cuidadoras. A partir de mediados de la década de los setenta se inicia la corriente MED (Mujer en el Desarrollo), cuyo objetivo es incorporar a las mujeres a un modelo de desarrollo definido y predeterminado. A partir de una serie de críticas y debates liderados por el movimiento feminista y por mujeres feministas presentes en las agencias de desarrollo, surge con fuerza la llamada corriente GED (Género en el Desarrollo) que plantea el análisis de las desiguales relaciones de poder entre hombres y mujeres y su impacto sobre la vida de éstas.

Pero poco se ha trabajado en el impacto que ha tenido el sistema patriarcal en los hombres, que hace que estos ejerzan la dominación de lo masculino sobre lo femenino. La mayoría de los documentos generados en órganos internacionales (Declaración de Beijing; Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD de 1995; Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW, 1979) hacen referencia a la necesidad de trabajar también con los hombres, aún teniendo presente la importancia fundamental de seguir priorizando el trabajo con las mujeres por encontrarse en la balanza más desfavorecida de la sociedad. Es imprescindible profundizar en el trabajo de crear sociedades justas, equitativas e igualitarias entre mujeres y hombres.

La teoría de género ha impactado también en el ámbito del desarrollo y la cooperación internacional entendiéndose que cualquier iniciativa en este campo no es neutral en términos de género y que las desigualdades de género son parte de la problemática social y del desarrollo.

Desde esta concepción, la perspectiva de género significa tomar una posición política respecto al desarrollo, esto es, cuestionar el modelo de desarrollo hegemónico que mide los beneficios en términos estrictamente económicos, reconocer la opresión de género e intervenir para su erradicación y para la construcción de un nuevo modelo justo y equitativo para mujeres y hombres.

La incidencia política ejercida desde los movimientos y organizaciones de mujeres ha tenido como resultado la inclusión de las exigencias feministas en el marco normativo internacional y local en cuyos fundamentos se sitúa la propuesta de Equidad de Género de este Plan Director:

- *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979)*. La Convención, que tiene un carácter jurídicamente vinculante, enuncia los principios aceptados internacionalmente sobre los derechos de las mujeres que se aplican a todas ellas en todos los ámbitos.

El fundamento de la convención se basa en la "prohibición de todas las formas de discriminación contra la mujer". Además de exigir que se reconozcan a las mujeres derechos iguales a los de los hombres, la Convención prescribe las medidas que han de adoptarse para asegurar que en todas partes las mujeres puedan gozar de los derechos que les asisten.

- *Declaración de Beijing y Plataforma para la Acción (1995)*. Las representantes de 189 gobiernos adoptaron la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, que está encaminada a eliminar los obstáculos a la participación de las mujeres en todas las esferas de la vida pública y privada, define un conjunto de objetivos estratégicos y explica las medidas que deben adoptar a más tardar para el año 2000 los gobiernos, la comunidad internacional, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado para eliminar los obstáculos que entorpecen el adelanto de las mujeres, enfocándose en doce áreas de especial preocupación. En esta misma Convención se hace alusión a la necesidad de trabajar con los hombres, para "modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índoles que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los dos sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres".

- *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 (AECID)*. El Plan Director 2005-2008 integra el enfoque de Género en Desarrollo con un carácter de doble prioridad, horizontal y sectorial, para favorecer el empoderamiento de las mujeres en la lucha contra la pobreza. La relevancia que se concede a este enfoque se constata en que, por primera vez, se define una Estrategia de Género en Desarrollo que entiende que "la igualdad de género es una prioridad política real, asumiendo la transversalidad o el mainstreaming de género en toda su dimensión como un elemento fundamental en la construcción de un estado democrático moderno, comprometido con la justicia y la solidaridad".

3.3.2. Implicaciones para la cooperación

La propuesta que adopta este Plan Director se alinea con el énfasis que el marco normativo, al que se ha hecho referencia, hace en relación con la necesidad de plantear cualquier política de desarrollo y cooperación desde el enfoque de Género en Desarrollo.

Se consideran especialmente relevantes las dos estrategias claves definidas en la *Plataforma para la Acción de Beijing*: la "transversalización de género" y el "empoderamiento de las mujeres".

3.3.2.1. La transversalización de género

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas definió el concepto de la transversalización de la perspectiva de género como el “proceso de valoración de las implicaciones para hombres y mujeres en cualquier acción planeada, incluyendo la legislación, políticas y programas, en todas las áreas y niveles. Es una estrategia para hacer de las preocupaciones y experiencias, tanto de mujeres como de varones, una dimensión integral del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todas las esferas, política, económica y social, de modo que ambos géneros se beneficien igualitariamente. El objetivo último es alcanzar la equidad de género”.

La transversalidad de género tiene dos implicaciones fundamentales en este Plan:

a) Incorporación de la perspectiva de género de forma coherente en las diferentes fases del ciclo del proyecto: identificación, formulación, ejecución y evaluación. Asumir este planteamiento implica indagar en las causas que originan la opresión de las mujeres y analizar los aspectos que definen las relaciones de poder entre mujeres y hombres; reconocer el espacio público y privado en las iniciativas de desarrollo; incorporar mecanismos de evaluación mediante la utilización de indicadores que midan el cambio en la posición de las mujeres y establecer partidas presupuestarias encaminadas a este fin.

b) Voluntad y compromiso político de todos los agentes involucrados en el logro de un desarrollo justo y equitativo en términos de género. Esta línea implica impulsar cambios organizacionales a favor de una cultura de equidad tanto en las ONGD del Norte y del Sur como en las instituciones responsables de las políticas públicas.

3.3.2.2. El empoderamiento de las mujeres

Se acuñó este término en la Conferencia de Pekín para referirse a una doble dimensión: *“por un lado, significa la toma de conciencia del poder que individual y colectivamente tienen las mujeres [...] (y por otro, que) el empoderamiento tiene una dimensión política, en cuanto que pretende que las mujeres estén presentes en los lugares donde se toman las decisiones, es decir, ejercer el poder”*.

Desde el enfoque feminista, el empoderamiento de las mujeres implica la alteración radical de los procesos y estructuras que reproducen la posición subordinada de las mujeres. Se entiende que el empoderamiento, por su carácter transformador, busca que las mujeres incrementen su poder, esto es, que accedan al uso y control de los recursos materiales y simbólicos, ganen influencia y participen en el cambio social a través de la satisfacción de sus necesidades prácticas e intereses estratégicos.

La estrategia Equidad de Género adopta así el empoderamiento de las mujeres, entendido como aumento de *poder propio*, *poder con* y *poder para*, en contraposición al poder en términos de dominación *sobre* otros.

De esta manera se consideran fundamentales las iniciativas relacionadas con los derechos económicos de las mujeres, la educación de las mujeres y niñas, los derechos sexuales y reproductivos, etc. así como los esfuerzos de sensibilización, incidencia política y educación para el desarrollo que fortalezcan la capacidad de transformación de las mujeres y en definitiva, modifiquen las estructuras tradicionales de poder.

El presente Plan Director combina la transversalidad y el empoderamiento de las mujeres con el objetivo de incorporar de manera real y efectiva la perspectiva de género a nivel institucional y en todas las políticas, programas y proyectos que desde las diputaciones se impulsen.

3.3.3. Líneas directrices

Para el pleno ejercicio de los Derechos Humanos de las mujeres así como para superar las desiguales relaciones de poder entre mujeres y hombres se precisa del cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos y de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, que en este Plan se denominan líneas de acción prioritarias.

Tiene interés rescatar el discurso de derechos humanos porque es un enfoque que, al igual que el paradigma de desarrollo humano, se centra en las personas y afirma la libertad humana. Además, desde el movimiento de mujeres y feminista, el énfasis puesto en los derechos humanos ha sido estratégico para la presión y denuncia de su agenda ante los gobiernos, quienes en última instancia tienen la obligación de rendir cuentas y responsabilizarse del cumplimiento de éstos.

El empoderamiento de las mujeres es multidimensional; no se puede trabajar únicamente en una de las siguientes líneas de acción sin relacionarlas ni vincularlas a las otras, ya que las desigualdades de género están presentes en todos los ámbitos de la vida y el empoderamiento de las mujeres se logrará a través del ejercicio de todos los derechos.

Es importante dejar constancia de que el trabajo por el empoderamiento de las mujeres no significa que no haya que trabajar con los hombres. Se deben cuestionar los parámetros desde los que se construyen las identidades masculinas de dominación y lograr la implicación de los hombres en el compromiso con la igualdad para promover cambios que permitan construir un nuevo modelo de desarrollo en donde no existan jerarquías de género.

A continuación se concretan las siguientes líneas de actuación que se consideran fundamentales para el empoderamiento de las mujeres. Por cada una de ellas se apuntan algunas notas o referencias que pueden orientar y dirigir el trabajo desde una perspectiva feminista.

3.3.3.1. Orientaciones para la Cooperación sobre el terreno

- **Derechos económicos de las mujeres**

- Definición de acciones concretas para la promoción de los derechos económicos de las mujeres.

- Fomento de acciones que exploren modelos alternativos de economía solidaria donde se reconozca su papel en la sostenibilidad de la vida humana y el valor económico no monetario del trabajo de reproducción social que ellas realizan.

- Apoyo a propuestas que superen los tradicionales programas de microcréditos que perpetúan el papel de las mujeres únicamente como garantizadas del bienestar familiar, que ignoran sus propias necesidades y que no las toman en consideración como agentes de sus propios cambios.

- **Derechos sociales de las mujeres**

-Potenciación de proyectos participativos en los que estén presentes las mujeres y que integren un enfoque de género que permita la atención a sus necesidades y el disfrute de los derechos sociales fundamentales (salud, educación, desarrollo sostenible, soberanía alimentaria, etc.).

- **Derechos culturales de las mujeres**

- Definición de estrategias concretas dirigidas a reducir la discriminación cultural contra las mujeres en sus diversas manifestaciones.

- Apoyo a iniciativas sobre derechos humanos que incorporen componentes específicos para mujeres indígenas, afrodescendientes y de culturas minorizadas.

- **Derechos civiles y políticos de las mujeres**

- Incorporación de acciones específicas en los proyectos para superar los obstáculos, públicos y privados, que tienen las mujeres para el ejercicio práctico de la ciudadanía y que incidan no únicamente en la representación paritaria en puestos de responsabilidad política, sino en las condiciones de su participación y acceso.

- Apoyo al fortalecimiento de las capacidades técnicas y simbólicas de todos aquellos colectivos que tienen mayores obstáculos para ejercer sus derechos de ciudadanía plena.

- Apoyo a acciones integrales encaminadas a la erradicación de la violencia contra las mujeres.

- **Derechos sexuales y reproductivos**

- Fomento del debate entre diferentes agentes de cooperación sobre las diversas perspectivas o estrategias para abordar la salud y los derechos sexuales reproductivos e identitarios.

- Apoyo a proyectos que superen la perspectiva tradicional de la salud materno-infantil, siempre vinculada a la función reproductora y maternal de las mujeres potenciando su derecho a decidir en lo referente a su salud.

- Programas preventivos y educativos que trabajen derechos sexuales, reproductivos e identitarios y la desigualdad y diversidad sexual y de género.

3.3.3.2. Orientaciones para las acciones de Sensibilización y Educación para el Desarrollo en el Norte

- Apoyo a proyectos y programas de Sensibilización, Incidencia política, Investigación, Formación/capacitación y creación de Redes y alianzas que tengan por objeto el tratamiento de los derechos humanos señalados anteriormente -económicos, sociales, culturales, civiles y políticos y sexuales y reproductivos- abordados con enfoque género.

3.3.3.3. Orientaciones comunes Norte-Sur

- Apoyo a proyectos que se inserten en una estrategia a medio-largo plazo relacionada con los temas de la agenda feminista.

- Apoyo a procesos de descentralización democráticos donde las mujeres sean sujetos activos del Desarrollo.

- Apoyo a proyectos de codesarrollo que incorporen una visión de género que favorezca el empoderamiento de las mujeres de manera bidireccional, en los países de origen y en la CAPV.

- **Fortalecimiento institucional**

- Impulso de acciones institucionales para apoyar a las organizaciones de mujeres y movimientos feministas de los países del Sur.

- **Redes y alianzas**

- Promoción de relaciones de partenariado entre las organizaciones de mujeres y feministas del Norte y del Sur.

3.4 Educación para el Desarrollo

3.4.1. Introducción

La Educación para el Desarrollo es un proceso educativo encaminado a generar conciencia crítica sobre la realidad mundial, a promover una ciudadanía global políticamente activa y comprometida y a movilizar a la sociedad a favor de un desarrollo humano justo, equitativo y sostenible siempre en el marco del respeto a los Derechos Humanos.

La orientación a la transformación social es, quizá la característica más relevante de la Educación para el Desarrollo. Desde este punto de vista es interesante que el conjunto de la actuación foral en materia de cooperación para el desarrollo que parte del compromiso con el desarrollo humano local y que asume la necesidad de garantizar el enfoque de género en todas sus políticas, incluya también con carácter transversal la Educación para el Desarrollo como un referente no sólo de sensibilización social, sino sobre todo, de cambio y transformación social.

Este enfoque educativo cuenta con una larga trayectoria en el ámbito europeo y con más de dos décadas de experiencia en el ámbito estatal y vasco. La consideración creciente de este enfoque en el ámbito de la cooperación para el desarrollo ha propiciado que, a través de diferentes declaraciones institucionales, se incorporen cada vez más líneas de actuación definidas en las políticas estructuradas en materia de Desarrollo. Todo ello ha propiciado un marco normativo para la ED que se refleja en distintos textos, relevantes para encajar las propuestas de este Plan Director.

- *Resolución del Consejo de la Unión Europea sobre la Educación para el Desarrollo y la sensibilización de la opinión pública europea a favor de la cooperación para el desarrollo* (8 de noviembre de 2001). En dicha resolución el Consejo toma en consideración la interdependencia global de nuestra sociedad y destaca cómo la Educación para el Desarrollo contribuye a “reforzar el sentimiento de solidaridad internacional y a crear un entorno favorable al establecimiento de una sociedad intercultural en Europa” y a “aumentar el apoyo de los ciudadanos a nuevos esfuerzos de financiación pública de cooperación para el desarrollo”. También expresa su deseo de “favorecer un apoyo mayor a la Educación para el Desarrollo” y de “fomentar el intercambio de información y experiencias en materia de Educación para el Desarrollo entre los gobiernos y los agentes de la sociedad civil, así como de los gobiernos entre sí y de los agentes de la sociedad civil entre sí”.

En algunos casos, se espera de la Educación para el Desarrollo que contribuya a favorecer en la ciudadanía la comprensión de los objetivos de la cooperación, no sólo para que de esta manera se apoyen los esfuerzos financieros que requieren tales políticas, sino también para hacer un seguimiento de las mismas.

- En la *Ley de Cooperación Internacional* (LCI, julio 1998), se recoge la importancia de promover entre la ciudadanía los valores de cooperación y solidaridad a través de las acciones de sensibilización y concienciación relacionados con los problemas globales y particulares de la cooperación para el desarrollo. La ley contempla, además, la Educación para el Desarrollo como un instrumento de cooperación.
- El *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008* (AECID) contempla la Educación para el Desarrollo no sólo como un instrumento sino también como un objetivo estratégico de la cooperación. Prueba de la relevancia que se concede a la ED en el marco de la cooperación española es que, por primera vez, existe una *Estrategia de Educación para el Desarrollo* en la que se adoptan posiciones y compromisos claros y se reconocen como ámbitos de la ED las actuaciones en materia de sensibilización, formación, investigación y, presión política y movilización social.
- La Ley vasca de Cooperación para el Desarrollo (22 de febrero de 2007) entiende la Educación para el Desarrollo como aquella “destinada a promover el conocimiento sobre las causas y consecuencias de los problemas vinculados al desarrollo desigual entre el Norte y el Sur, despertar conciencia crítica en la ciudadanía en torno a ellos y generar prácticas solidarias y de compromiso activo en ese ámbito. Quedan incluidas dentro del concepto de educación para el desarrollo las acciones de sensibilización social, formativas y de investigación”. También resalta que “los planes plurianuales y anuales contemplarán destinar una parte de los recursos económicos disponibles a iniciativas y proyectos de educación para el desarrollo.” (Artículo 23).

3.4.2. Implicaciones para la cooperación

La Educación para el Desarrollo ha pasado de una visión, fundamentalmente económica, del impacto de las políticas de desarrollo y cooperación en los países del Sur a un análisis más complejo de la realidad desde un punto de vista global en el que resulta imprescindible atender a múltiples dimensiones claramente interrelacionadas. En este Plan Director se asume una estructura que contempla cuatro dimensiones esenciales -política, pedagógica, intercultural y ética-.

3.4.2.1. La dimensión política de la ED alude no sólo a la formación de los ciudadanos y ciudadanas en los aspectos relacionados con el “civismo”, sino sobre todo en su preparación para la participación política activa y responsable en la construcción de sociedades plenamente democráticas. Como educación orientada a la transformación social, la ED promueve la participación, define y estimula las estrategias que puedan hacerla posible, cumple, por tanto, un papel de herramienta para el fortalecimiento democrático donde los colectivos implicados recuperan su voz, asumiendo la responsabilidad colectiva y el derecho que asiste a todas las personas y comunidades a definir conjuntamente un futuro deseable.

3.4.2.2. Dimensión pedagógica. Se trata de plantear el conjunto del proyecto educativo como un sistema de producción social de desarrollo. La Educación para el Desarrollo se sustenta en las teorías críticas de la educación que apuntan hacia una educación emancipadora donde el conocimiento está al servicio de la transformación social. Para este propósito es fundamental la alianza entre sectores y agentes educativos y sociales capaces de dar sentido y unidad a la acción educativa. El planteamiento pedagógico, que incluye definición de contenidos, estrategias,

metodologías y propuestas de evaluación, debe responder a un conjunto de líneas transversales consideradas imprescindibles.

a) La perspectiva de género en la Educación para el Desarrollo se revela como una de las perspectivas ineludibles, no sólo como propuesta de empoderamiento para las niñas y las mujeres, sino como apuesta para la reconstrucción de identidades desde la equidad, la corresponsabilidad, como medio para la superación del orden patriarcal y como estrategia de impugnación de los sistemas de conocimiento androcéntricos. Los mecanismos de reproducción social perpetúan estos esquemas, por lo que es preciso realizar un proceso de deconstrucción que incluya un análisis crítico de la realidad, pero también una acción pedagógica que parta de presupuestos coeducativos y permita afianzar el aprendizaje de modelos basados en la equidad entre mujeres y hombres.

b) El Sur en la Educación para el Desarrollo. La Educación para el Desarrollo requiere incluir en los procesos educativos una conexión entre lo local y lo global. Esta perspectiva implica considerar el trabajo conjunto con personas y organizaciones del Sur como una estrategia para promover un partenariado más equitativo, al tiempo que una mirada superadora de visiones tradicionalmente eurocéntricas. Pero además conviene tener en cuenta, como un paso previo para establecer esas relaciones en plano de igualdad, la cuestión de la construcción del imaginario colectivo. Dentro de estas representaciones mentales que se construyen mediadas por diferentes agentes socializadores como es el caso de los medios de comunicación, juegan un importante papel los estereotipos sobre el Sur, la manera que tenemos de “ver”, “(des)conocer” y “juzgar” al “otro”.

c) Resolución pacífica de los conflictos. En un mundo convulso y en cambio permanente, como el actual, los conflictos de todo tipo, y en especial los de carácter bélico, se multiplican. Pero esta dimensión alude no sólo a la violencia directa sino también a la violencia estructural que, hoy en día, constituye la mayor lacra a la que debe enfrentarse la humanidad: la injusticia y la desigualdad, la pobreza y la ausencia de condiciones de vida dignas para la mayoría de los seres humanos, son consecuencia de un determinado modelo de desarrollo que antepone el beneficio y el lucro al valor de la vida humana. En este sentido, la educación para la paz y los derechos humanos se convierten en ejes primordiales de un enfoque pedagógico que apuesta por el aprendizaje de la gestión y resolución de conflictos y que ve en la extensión y práctica de los derechos humanos uno de los pilares primordiales para la consecución de un desarrollo humano justo y equitativo para todos los pueblos. También en este caso es necesario ligar la construcción de paz local con la paz global, y ambas con una cultura de paz no androcéntrica.

d) Sostenibilidad. El concepto de desarrollo sostenible alude a la incompatibilidad de sostener un modelo que basa su crecimiento y reproducción en una explotación sistemática e incontrolada de los recursos naturales. El cambio climático es, hoy en día, un buen ejemplo de las consecuencias derivadas de este modelo. De cara a la Educación para el Desarrollo interesa la cuestión de la sostenibilidad en la medida en que permite seguir profundizando en las relaciones entre el medio físico y el medio humano. Esto implica educar desde un punto de vista crítico con los actuales modelos de producción y consumo, pero también educar desde un enfoque tendente a rescatar y conservar la diversidad de modelos de desarrollo todavía no liquidados (pueblos indígenas) y de que este análisis crítico se incorpore e interrelacione al mismo nivel que los anteriores (perspectiva de género, sur, paz...) para establecer los parámetros de futuros desarrollos deseables.

3.4.2.3. La **dimensión intercultural** es otro de los elementos constitutivos de la Educación para el Desarrollo. Los movimientos de personas de unos países a otros ponen de relieve la necesidad de implementar políticas de acogida, pero también de extender una cultura de aprecio por la diversidad cultural, de generar marcos de convivencia en donde se reconozcan los derechos humanos para todas las personas y en donde se puedan dar los intercambios necesarios para asegurar la inclusión sin que ello suponga pérdida de la propia identidad cultural. La Educación para el Desarrollo propone que el conjunto de los sistemas educativos, formales y no formales, acojan a todas las personas -y en especial a aquellas que están en riesgo de exclusión-, a través del fortalecimiento de la autonomía, del diálogo y de la atención a la diversidad, sea esta cultural, de género, de etnia o cualquiera otra.

3.4.2.4. Por último, hay que destacar una cuarta dimensión, la **dimensión ética**, que implica la asunción de unos valores desde los cuales se analiza, se juzga la realidad y se propone la intervención transformadora. La Educación para el Desarrollo es una educación ideológica, no neutral, en la que la lectura de la realidad se hace desde determinadas claves que ayudan a interpretarla y que se concretan en valores de justicia social, equidad, solidaridad y cooperación. Desde esta dimensión ética, la ED busca reconstruir un pensamiento crítico que analice los problemas sociales desde la perspectiva de la dignidad humana y desde el valor de la persona.

3.4.3. Líneas directrices

Esta conceptualización de la Educación para el Desarrollo apunta hacia una propuesta pedagógica con capacidad para repensar y reorientar el conjunto de la cooperación para el desarrollo, superando así la visión estrecha que la concibe como un mero instrumento en este ámbito y convirtiéndola en una orientación transversal para el conjunto de las políticas de cooperación para el desarrollo.

Así entendida, la Educación para el Desarrollo se convierte en un enfoque que debe ser considerado no sólo en las acciones de sensibilización y concienciación ciudadana dirigidas a las sociedades enriquecidas, sino también en los proyectos de cooperación para el desarrollo implementados en los países empobrecidos.

Las líneas que se acaban de describir se relacionan con perspectivas y énfasis claves en el análisis de la realidad global. El conjunto de las políticas encaminadas a impulsar el Desarrollo Humano, entre las cuales ocupan un puesto destacado las de cooperación para el desarrollo, deben tener en cuenta estas orientaciones. Por esto, se entiende que la Educación para el Desarrollo es también un enfoque que los proyectos de cooperación sobre el terreno deben contemplar. Significa asegurar que los objetivos, la metodología y las acciones previstas tengan un componente transformador, identifiquen la universalidad y la integralidad de los Derechos Humanos, favorezcan el empoderamiento de las mujeres, la deconstrucción de la masculinidad tradicional de los hombres, y contribuyan a generar relaciones de poder equitativas.

Con los principios planteados se proponen algunas Líneas de Acción Prioritarias estructuradas en Orientaciones para la Cooperación sobre el terreno, Orientaciones para las Acciones de Sensibilización y Educación para el Desarrollo en el norte y, finalmente, las que se consideran válidas para ambos contextos.

3.4.3.1. Orientaciones para la Cooperación sobre el terreno

Las acciones de cooperación que se desarrollan en los países del Sur deben girar desde una perspectiva sólo técnica hacia una perspectiva más social y política capaz de generar procesos de fortalecimiento y transformación en las comunidades

implicadas en los procesos de desarrollo mediante la participación activa de los agentes locales. En relación con este componente transformador propio del enfoque de ED, se destacan cinco elementos esenciales.

- **Interculturalidad**

- Inclusión de un análisis y planteamiento que tenga en cuenta la diversidad cultural para proponer acciones que se adecuen al contexto y que respondan a las necesidades e intereses de las sociedades con las que se trabaja. Se trata de asegurar que, en ningún caso, se formulan propuestas eurocéntricas o que generen distorsión de los modelos culturales propios.

- **Participación**

- Participación activa de las organizaciones locales en la totalidad del ciclo del proyecto que abarca desde su identificación hasta la evaluación final.

- Definición de estrategias concretas que aseguren la participación de los colectivos implicados, con especial atención a la participación infantil y juvenil, y a los grupos y organizaciones de mujeres y feministas, en la puesta en marcha y supervisión de las acciones previstas, así como en la asunción de responsabilidades. Las herramientas de investigación-acción participativas constituyen una metodología para el logro de esta finalidad.

- **Empoderamiento**

- Definición de acciones encaminadas a facilitar la toma de conciencia del poder que tienen las personas y los colectivos para decidir sobre cualquier aspecto que les afecte y dirigidas a posibilitar su presencia activa en los lugares donde se toman las decisiones. Dado que el empoderamiento es especialmente necesario en aquellos grupos que se encuentran en situación de mayor riesgo, vulnerabilidad y/o exclusión, se prestará especial atención a las mujeres como individuo y como grupo.

- **Redes y Alianzas**

- Creación y fortalecimiento de redes y alianzas que agrupen a diferentes agentes sociales en todas las luchas y reivindicaciones que se puedan englobar en el marco del Desarrollo Humano.

- **Formación**

- Acciones encaminadas a mejorar la capacitación personal y profesional en relación al enfoque de Educación para el Desarrollo que incida en la formación ética y de derechos humanos frente a la formación tecnocrática.

3.4.3.2. Orientaciones para las Acciones de Sensibilización y Educación para el Desarrollo en el Norte

La experiencia acumulada en el ámbito de la Educación para el Desarrollo ha permitido afinar y definir mejor las iniciativas que se consideran más adecuadas para promover una conciencia crítica en torno a las problemáticas actuales en el contexto de la globalización y para movilizar a la ciudadanía y comprometerla en acciones de transformación a favor del Desarrollo Humano. La necesaria adecuación de las propuestas planteadas bajo este enfoque a los grupos con los que se quiere trabajar justifica la estructuración de las líneas de acción prioritarias en función de los tres ámbitos educativos.

a. Educación formal

- **Debate curricular**

- Creación de equipos multidisciplinares e intersectoriales para el debate curricular en torno a la consideración de la Educación para el Desarrollo en relación con la asignatura de Educación para la Ciudadanía y con el necesario planteamiento transversal para el conjunto del curriculum.

- **Formación**

- Capacitación del profesorado y de otros agentes de la comunidad educativa con propuestas adaptadas a sus necesidades, donde se contemple la participación de agentes que estén trabajando la dimensión Sur, la perspectiva de género, la diversidad sexual e identidad de género y la interculturalidad en los proyectos educativos.

- **Investigación**

- Realización de investigaciones, estudios y análisis propios de Educación para el Desarrollo (identificación de buenas prácticas, definición de programas de innovación educativa, evaluación de proyectos como herramienta de cambio y mejora...).

- Realización de investigaciones, estudios y análisis sobre temáticas que se pueden englobar en el amplio campo del debate en torno al Desarrollo y que se entiende que pueden ofrecer nuevos marcos teóricos en los que situar la actuación tanto de la Educación para el Desarrollo como de la Cooperación.

- **Redes de innovación**

- Potenciación de proyectos que pongan en relación -local y global- centros educativos y agentes para impulsar experiencias de innovación en Educación para el Desarrollo y que contemplen una buena identificación de las estructuras, los recursos, los agentes implicados y los objetivos de trabajo de la red que se pretende impulsar.

- **Recursos pedagógicos**

- Apoyo a la creación de material didáctico y recursos pedagógicos, especialmente aquellos elaborados por equipos mixtos de profesorado y ONGD. Se incluyen, entre otros, la creación de materiales en formato electrónico y/o multimedia que puedan estar disponibles a través de Internet, audiovisuales...

b. Educación no formal

- **Centros de documentación y recursos**

- Fortalecimiento de Centros de Recursos ya existentes que presenten un plan de difusión y comunicación de los servicios que ofrecen y que faciliten la consulta y el acceso a fondos digitalizados.

- **Espacios de ocio y tiempo libre**

- Apoyo a propuestas educativas encaminadas a trabajar la Educación para el Desarrollo en ámbitos no formales de ocio y tiempo libre.

- **Comercio justo**

- Acciones de comercio justo que impliquen la sensibilización sobre la problemática de la desigualdad asociada al comercio internacional y ligadas a propuestas de consumo responsable.

- **Colaboración con entidades locales y asociaciones**

- Vinculación con agentes locales que puedan colaborar, con diversos grados de implicación, en proyectos y programas de Educación para el Desarrollo (centros cívicos, asociaciones de vecinas y vecinos, servicios de juventud...).

c. Educación informal

- **Incidencia política**

- Acciones que pretenden incidir en las políticas y en los ámbitos institucionales y que incluyen denuncia, seguimiento de acuerdos, campañas de sensibilización y movilización social.

- **Redes y alianzas**

- Estrategias conjuntas que implican a diferentes agentes que se constituyen como un referente crítico que comparten una determinada visión de la solidaridad y que se refuerzan mutuamente para enfrentar las políticas y las estructuras hegemónicas del sistema de relaciones internacionales, y proponer nuevas claves, nuevos discursos y prácticas sociales.

- **Medios de Comunicación**

- Apoyo a propuestas que promuevan el diálogo, las sinergias y la colaboración permanente entre los medios de comunicación y el resto de actores implicados en la Educación para el Desarrollo (especialmente las ONGD), de manera que los medios inicien un proceso de trabajo en esta línea y cumplan sus funciones de información y servicio público.

3.4.3.3. Orientaciones comunes Norte-Sur

- **Fortalecimiento institucional**

- Planes que atiendan al fortalecimiento institucional de las entidades y/o instituciones implicadas para promover procesos de cambio y para dotar de un sentido crítico y estratégico al conjunto de las acciones de cooperación. Deberán contemplarse en el plan, estrategias específicas encaminadas a avanzar en Educación para el Desarrollo, con planificaciones de medio largo plazo que constituyan un avance y mejora respecto de la situación de partida. Incluye propuestas de planificación estratégica y capacitación del personal local y en sede, cooperante y voluntario.

- **Diagnóstico e identificación**

- Apoyo a las fases de diagnóstico e identificación de proyectos y programas que impliquen el análisis del contexto socio-político; la identificación de los grupos objetivo; la metodología de trabajo; la consideración de las dimensiones de la Educación para el Desarrollo -política, pedagógica, intercultural y ética- y su tratamiento. Presentado individualmente o en consorcio.

- **Sistematización**

- Apoyo a propuestas de sistematización de experiencias encaminadas a rescatar aprendizajes, realizar valoraciones críticas, establecer líneas de mejora y facilitar procesos de comunicación e intercambio entre diferentes agentes.

4. AGENTES DE LA COOPERACIÓN FORAL

La cooperación descentralizada, y en concreto la vasca, ha demostrado históricamente la relevancia del fortalecimiento de las sociedades locales en los procesos de desarrollo. Pero el nuevo marco hegemónico del desarrollo y de la cooperación internacional que propone la lucha contra la pobreza, la eficacia de la ayuda y los instrumentos y modalidades de la cooperación, constituyen una propuesta insuficiente para profundizar en este objetivo.

Antes de integrarse en este marco oficial de cooperación más amplio y de tratar de influir en las políticas estatales e internacionales, la cooperación descentralizada está en la obligación de proponer alternativas y, en consecuencia, tiene que hacer un esfuerzo por renovarse y por contribuir a que la cooperación vasca siga siendo referencial para el resto de las cooperaciones descentralizadas del Estado.

Y, precisamente, en este escenario de incremento de los fondos de cooperación descentralizada y de cambios institucionales en la cooperación vasca, los nuevos retos de la cooperación foral se orientan a mejorar la planificación de su cooperación, a explorar nuevas modalidades e instrumentos y a mejorar la colaboración y coordinación con el resto de administraciones públicas y agentes de la cooperación.

4.1. ¿Quiénes son los Agentes de la cooperación foral?

Tradicionalmente las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo han sido las principales protagonistas de esta modalidad de cooperación. En este Plan Director las ONGD siguen siendo el principal agente de las cooperaciones forales. Sin embargo, la renovación de la cooperación descentralizada pasa por la incorporación y participación de nuevos actores en las políticas de desarrollo y cooperación internacional. En este sentido, se consideran actores de la cooperación foral vasca a las siguientes instituciones y asociaciones:

- Las Organizaciones No Gubernamentales de Cooperación al Desarrollo y otras personas jurídicas asimilables sin ánimo de lucro que tengan entre sus fines estatutarios la Cooperación al Desarrollo o experiencia contrastada y sostenida de trabajo en ese sector.
- Otros actores de la sociedad civil que sin tener entre sus fines la Cooperación al Desarrollo, por su experiencia de trabajo social, puedan asimismo colaborar activamente en proyectos de cooperación.
- Poderes públicos locales: instituciones y organismos forales, municipios de los territorios históricos, Euskal Fundazioa y otras redes o asociaciones de municipios que desarrollan iniciativas de cooperación directa, así como sus homólogas en el Sur.
- Organismos públicos internacionales, estatales y otros de la administración descentralizada de los países del Norte; así como las delegaciones con sede en cualquiera de los tres territorios históricos de Estados del Sur, o de representaciones de pueblos sin Estado.

Esta nueva clasificación de los actores forales aconseja establecer la distinción entre la cooperación descentralizada de actores no gubernamentales y la cooperación oficial descentralizada. Esa distinción descansa en las transformaciones del sistema de cooperación propiciadas por la Ley vasca 1/2007 de cooperación al desarrollo, así como en la evolución de la cooperación foral de los últimos años y en el crecimiento de los fondos destinados a esta actividad. Todo ello hace recomendable una revisión de los instrumentos existentes como se expondrá más adelante. Además de la

reordenación de estas convocatorias de subvenciones y ayudas, este nuevo contexto aconseja definir el papel que desempeñará la cooperación oficial de las diputaciones forales.

4.2. La coordinación con otros actores de la cooperación

Con el objetivo de que las políticas de cooperación de las instituciones vascas estén presididas por los principios de coordinación y colaboración, las diputaciones forales asumimos la responsabilidad que nos corresponde en el funcionamiento de la **Comisión Interinstitucional** prevista en la Ley Vasca de Cooperación. Desde el punto de vista de las diputaciones forales algunas de las prioridades que esta Comisión debe abordar en el futuro inmediato son: a) la coordinación de la planificación y de los instrumentos de cooperación de las distintas instituciones públicas que forman parte de esa Comisión; b) la estrategia de las relaciones de las cooperaciones vascas con la cooperación estatal y con la cooperación de la Unión Europea; y c) la coordinación de la cooperación directa de las distintas instituciones vascas.

Asimismo, las diputaciones forales contribuirán a la mejora de la calidad y eficacia de la cooperación pública vasca en el marco del **Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo**. La representación de las diputaciones en este organismo la entendemos como un espacio donde proponer las iniciativas y recomendaciones oportunas para tal fin. Otras cuestiones en las que, sin estar del todo definidas, asumimos que resulta prioritario profundizar son: las nuevas modalidades e instrumentos de cooperación descentralizada; la ampliación de la agenda de la cooperación vasca descentralizada a otros temas de la agenda de desarrollo (principalmente a los derechos humanos, a la migración y a la sostenibilidad ambiental); y las nuevas formas de incidencia política de las y los actores vascos de cooperación así como la concienciación crítica de la sociedad vasca.

5. INSTRUMENTOS Y LÍNEAS FINANCIERAS

Los cuatro instrumentos principales de la cooperación de las diputaciones forales contemplados en este Plan Director son: a) ayuda de emergencia y humanitaria, b) convocatoria de proyectos, c) convocatoria para facilitar la incorporación del enfoque de género en la planificación y formulación de proyectos, y c) otras formas de cooperación².

5.1. Ayuda de Emergencia y Humanitaria

Las diputaciones forales se inclinan por una visión más estructural de la cooperación, aunque ello no es óbice para incluir acciones de emergencia y de ayuda humanitaria en este plan estratégico. Es por esta razón que la cooperación foral reserva un mínimo del 3% de su presupuesto a ese tipo de ayuda promovida por ONGD y otros organismos sin ánimo de lucro. La regulación de estas ayudas se realizará mediante una convocatoria pública de carácter abierto y permanente.

5.2 Convocatoria de proyectos.

El instrumento principal, por su dotación económica, de la cooperación foral es la convocatoria anual para proyectos de desarrollo, sensibilización y educación para el desarrollo. En esta convocatoria se contemplarán tres líneas financieras con sus correspondientes formularios y criterios de baremación:

- **Financiación de proyectos de desarrollo local en las comunidades del Sur.** Se reservará un mínimo del 60% del presupuesto de cooperación a esta línea de financiación. Los proyectos presentados podrán tener un carácter anual o plurianual según se determine en cada convocatoria.
- **Financiación de proyectos de sensibilización, formación, incidencia política, investigación y educación para el desarrollo,** cuyo componente principal se lleve a cabo en los territorios históricos. En esta línea se reservará un mínimo del 10% del presupuesto de cooperación, e igualmente los proyectos podrán tener un carácter anual o plurianual según se determine en dichas convocatorias.
- **Financiación de iniciativas puntuales presentadas por ONGD o por otros actores.** Este instrumento persigue un doble objetivo. Por un lado apoyar pequeños proyectos que por sus características no encajen en las anteriores convocatorias. Y por otro, facilitar la incorporación de actores sociales que no estén familiarizados con los temas de cooperación. Cada una de estas iniciativas se podrá financiar con una cantidad que no superará el mínimo subvencionable que se establezca en cada convocatoria. Los formularios y criterios de baremación, si bien tienen que garantizar la rendición de cuentas y una calidad mínima de la intervención, serán muy sencillos y flexibles. Se dedicará hasta un 5% del presupuesto total para esta convocatoria.

5.3 Convocatoria para la contratación de asistencias técnicas en enfoque de género.

La cooperación foral vasca considera de manera prioritaria la incorporación del enfoque de género en el planteamiento de los proyectos que financia. Con el objetivo de reforzar las garantías para el cumplimiento de esta prioridad, las diputaciones podrán abrir una convocatoria anual, previa a la de financiación de proyectos de

² A estos cuatro instrumentos hay que añadir otros gastos de gestión, como desplazamientos para el seguimiento de proyectos, edición de publicaciones, gastos de difusión, etc.

desarrollo y de SyED, cuyo objeto sea la contratación de asistencias técnicas especializadas o la realización de otras acciones que ayuden a incorporar el enfoque de género en la planificación y formulación de los proyectos.

Esta convocatoria tendrá dos títulos:

- a) Ayudas para facilitar la incorporación del enfoque de género en la planificación y formulación de los proyectos. Se subvencionará la contratación de asistencia técnica especializada en género para acompañar la planificación y formulación de proyectos concretos que vayan a ser presentados a las convocatorias de las diputaciones.

Esta convocatoria estará dotada con un máximo del 2% del presupuesto de cada diputación.

- b) Ayudas para facilitar la institucionalización del enfoque de género en las entidades locales. Se subvencionará la contratación de asistencia técnica especializada en género para iniciar y desarrollar el Cambio Organizacional pro Equidad de Género en las ONGD locales con las que habitualmente trabajan sus contrapartes del País Vasco.

Esta convocatoria estará dotada con un máximo del 4% del presupuesto de cada diputación para cooperación.

5.4 Otras formas de cooperación:

Aquellas entidades sin ánimo de lucro, organismos públicos o instancias supraestatales que tengan propuestas de interés para las instituciones forales, que no encuentren acomodo en las convocatorias de desarrollo y SyED, y que compartan las líneas directrices definidas en este Plan Director, podrán ser beneficiarias de subvenciones amparadas en figuras distintas a la de concurrencia competitiva contemplada en las convocatorias.

Además, los gobiernos forales podrán llevar a cabo actividades de formación por iniciativa propia, tanto en Euskadi como en los países receptores de ayuda, para facilitar la apropiación y desarrollo de las líneas directrices contenidas en este Plan Director por parte de cualquiera de los agentes de cooperación mencionados más arriba.

En resumen, las diputaciones forales podrán impulsar las siguientes formas de cooperación que se añaden a las ya descritas:

1. Colaboraciones con entidades del Norte y con representaciones de otros Estados y movimientos del Sur que tienen sede y actúan en la CAPV. En este capítulo se incluyen: a) organismos públicos internacionales, estatales, y de la administración descentralizada de los países del Norte; b) ONGD y otros actores no gubernamentales de los territorios históricos; y c) delegaciones con sede en cualquiera de los tres territorios históricos, de Estados del Sur o de representaciones de pueblos sin Estado.
2. Cooperación directa con entidades públicas y privadas de países del Sur. Igualmente se podrán llevar a cabo proyectos y campañas de sensibilización en Euskadi por iniciativa de cualquiera de las tres diputaciones.
3. Actividades de formación relacionadas con las líneas directrices de este Plan Director tanto en la CAPV como en los países del Sur.

La suma de los fondos destinados a estas tres modalidades de cooperación no podrá superar el 15% del presupuesto anual para cooperación de cada diputación.

6. INDICADORES PARA EL SEGUIMIENTO DEL PLAN DIRECTOR

Una característica de este Plan Director es que pretende llevar a cabo un tipo de cooperación definida por el enfoque adoptado, más que por el escenario concreto al que se pretende llegar tras la finalización de los sucesivos periodos de vigencia de cada Plan. Es decir no se establecen prioridades geográficas, ni sectoriales; no se dibuja un panorama de la cooperación foral a través de una distribución del presupuesto en porcentajes asignados a diversas combinaciones de determinadas variables específicas. En definitiva para este Plan Director es de importancia el tipo de cooperación que trata de promover más que, por ejemplo, el lugar donde se realiza o el sector en el que se trabaja.

Y el enfoque de esa cooperación, que en parte se rescata de la experiencia ya tenida y en parte se proyecta hacia nuevas metas, se puede resumir en tres sencillos ejes:

- Todos los proyectos financiados por la cooperación foral tienen como único destino la lucha contra la pobreza que padecen las personas de los países y sociedades del Sur. Son por lo tanto las personas las protagonistas de nuestro quehacer y el resto sólo tiene carácter instrumental.
- En esas personas distinguimos entre mujeres y hombres, porque en todos los lugares la pobreza afecta con mayor intensidad a las mujeres y a las niñas como consecuencia de las desiguales relaciones de poder.
- Además, la pobreza y la desigualdad tienen sus causas en factores que o bien son ajenos al control de las personas con las que trabajamos, o bien en factores estructurales con una fuerte inercia en la reproducción de las sociedades. Por este motivo, y ante cualquiera de los casos, consideramos necesario fomentar una conciencia crítica hacia esas causas con el objetivo de debilitarlas y hacer posible un cambio de tendencia.

De modo esquemático estos son los puntos centrales que dan lugar a las líneas directrices expuestas en el capítulo 3 de este Plan Director, y que en definitiva constituyen la política de cooperación que impulsamos las tres diputaciones.

¿Cómo medir el grado en que esta política se aplica y avanza? Básicamente existen tres procedimientos para hacerlo:

- A través de la **cantidad de proyectos** que se aprueban según el sector en el que se encuadren, y que lógicamente deben guardar relación con las líneas directrices establecidas; o de la cantidad de proyectos que se aprueban según el destino geográfico, y que igualmente se relaciona con las prioridades geográficas definidas.
- A través de los **fondos destinados a proyectos** según el sector en el que se encuadren o según su destino geográfico, así como la distribución de estos fondos de acuerdo a los instrumentos previstos para la gestión del plan de cooperación.

- A través del análisis de los **contenidos de los proyectos** aprobados cada año en relación con las líneas directrices identificadas en el plan director.

En el caso de nuestro Plan Director, como hemos dicho, lo relevante es el enfoque adoptado por los proyectos que se aprueban. Es decir no resulta tan importante la cantidad de proyectos financiados o de fondos destinados a sectores de cooperación, a regiones geográficas o a instrumentos utilizados para la cooperación. Es importante que en esos proyectos que se aprueban se vayan incorporando los enfoques del Desarrollo Humano Local, de Género, y de Educación para el Desarrollo.

Por lo tanto, el nivel de concreción y de desarrollo de nuestra política de cooperación hay que valorarlo a partir de los contenidos y enfoques de los proyectos que se financien, y estos contenidos, a su vez, son sometidos a un análisis ordenado de acuerdo a los criterios de baremación aplicados en cada convocatoria. Dichos criterios constituyen el instrumento último para la toma de decisiones respecto al tipo de proyectos que se aprobarán y que en última instancia, desde una perspectiva general, darán el carácter que pretendemos a la cooperación foral vasca. Estos criterios de baremación de cada proyecto se dividen en tres bloques:

- Criterios relativos a la calidad técnica** del proyecto: 36%. Son un grupo de variables vinculadas al presupuesto, a las consideraciones que se hacen sobre la sostenibilidad de las acciones propuestas, a su viabilidad técnica, etc. Este grupo de criterios es común a las convocatorias de las tres diputaciones.
- Criterios relativos a las líneas directrices** de este Plan Director: 36%. Son los que valoran el grado de adecuación de cada proyecto a la política de cooperación foral definida en este Plan. Igualmente se trata de un conjunto de criterios comunes a las tres diputaciones.
- Otros criterios:** 28%. En este bloque cada diputación incorporará los criterios que estime oportunos, atendiendo a las especificidades de cada Territorio Histórico o a las características que quiera añadir a su cooperación.

De modo que para valorar el grado de la puesta en práctica de la política explicada en este Plan Director, tomamos como indicador básico el cumplimiento de los criterios incluidos en el segundo bloque, aquellos que se refieren a las líneas directrices y que los concretamos de la siguiente manera:

PROYECTOS DE DESARROLLO		36%
1 Desarrollo Humano Local Se considerarán como criterios de baremación las orientaciones contempladas en el apartado 3.2.3.1 y 3.2.3.3 del Plan Director.		12%
2 Equidad de género Se considerarán como criterios de baremación las orientaciones contempladas en el apartado 3.3.3.1 y 3.3.3.3 del Plan Director.		12%
3 Educación para el desarrollo Se considerarán como criterios de baremación las orientaciones contempladas en el apartado 3.4.3.1 y 3.4.3.3 del Plan Director.		12%

PROYECTOS DE SENSIBILIZACIÓN Y EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO	36%
Desarrollo Humano Local Se considerarán como criterios de baremación las orientaciones contempladas en el apartado 3.2.3.2 y 3.2.3.3 del Plan Director.	12%
Equidad de género Se considerarán como criterios de baremación las orientaciones contempladas en el apartado 3.3.3.2 y 3.3.3.3 del Plan Director.	12%
Educación para el desarrollo Se considerarán como criterios de baremación las orientaciones contempladas en el apartado 3.4.3.2 y 3.4.3.3 del Plan Director.	12%

Sin embargo, como hemos visto en el capítulo 5 de este Plan Director, existen distintos instrumentos para el apoyo a proyectos de cooperación que también son de naturaleza diversa, por lo que en cada caso es oportuno explicar de manera concreta qué tipo de seguimiento se realizará para cada instrumento, como explicamos a continuación.

6.1 Indicadores cuantitativos para el seguimiento y evaluación del Plan Director

Se incluyen en esta categoría tres de los instrumentos contemplados en el Plan Director:

- Convocatoria para ONGD de proyectos de desarrollo.
- Convocatoria para ONGD de proyectos de Sensibilización y Educación para el Desarrollo.
- Cooperación directa.

Para estas tres modalidades de cooperación tomamos como referencia los criterios de baremación publicados en las bases de cada convocatoria anual en las que se explica el sistema de baremación que se utilizará para la valoración de los proyectos presentados a financiación.

En estos tres casos, para medir el grado de incidencia del Plan Director en la cooperación foral, tomamos como indicador el porcentaje de puntos sumados en la baremación de todos los proyectos aprobados anualmente en relación a los que se podrían haber obtenido en cada línea directriz. Los datos observados en 2009 constituirán la línea de base (base 100) a partir de la cual medir la evolución de la cooperación foral según se resume en la siguiente tabla:

Tabla 1. Indicadores para el seguimiento y evaluación del Plan Director

	Criterios¹	2009	2010	2011
Proyectos de desarrollo	DHL	100	105	110
	EG	100	105	110
	ED	100	105	115
Proyectos de SyED	DHL	100	105	110
	EG	100	105	110
	ED	100	102	105

¹ Criterios referidos a: **DHL**: Desarrollo Humano Local; **EG**: Enfoque de Género; **ED**: Educación para el Desarrollo.

La diferente evolución esperada para cada enfoque (DHL, EG y ED) en las dos líneas de trabajo (“proyectos de desarrollo” y “Sensibilización y Educación para el Desarrollo”) parte de las distintas capacidades estimadas para su crecimiento. Así por ejemplo, consideramos que el Enfoque de Género tiene más posibilidades de crecer en los proyectos sobre el terreno, que el Enfoque Educación para el Desarrollo en los proyectos que se realizan en nuestra Comunidad Autónoma.

Este instrumento se utilizará para un seguimiento continuo de los cambios que se van introduciendo en la cooperación foral como consecuencia del Plan Director. Anualmente, tras la resolución de cada convocatoria, se emitirá un breve informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos marcados en la tabla 1. Dicho informe será discutido con las ONGD para reflexionar sobre la evolución de los indicadores, sobre la idoneidad de las metas fijadas y, eventualmente, sobre las medidas que fuese necesario adoptar para alcanzar esos objetivos en el caso de que no se estuviesen cumpliendo.

Igualmente, los criterios de valoración incluidos en el primer bloque, sobre calidad técnica, y en el tercero, sobre características de la cooperación propias de cada diputación, serán objeto de seguimiento continuado durante el periodo de vigencia del Plan Director.

6.2 Instrumentos que quedan fuera del sistema de seguimiento explicado.

Por las razones que se explican a continuación, los siguientes instrumentos no se incluyen en el mismo sistema de seguimiento que se ha descrito en el punto precedente.

- **Ayuda de Emergencia y Humanitaria.**

Es cierto que el enfoque que se puede dar a este tipo de ayuda es susceptible de ser valorado desde los tres ejes centrales de la cooperación foral desarrollados en el capítulo 3 de este Plan Director. Sin embargo hay dos circunstancias que aconsejan no incluir la ayuda de emergencia y humanitaria en el sistema de seguimiento planteado en este capítulo:

Por un lado, las solicitudes de ayuda pueden tener un carácter muy diferente unas de otras. Así, junto a los proyectos presentados por ONGD que tratan de paliar algún desastre producido en la zona donde ya venían trabajando, normalmente en algún proyecto de desarrollo financiado por la propia diputación, encontramos otros proyectos que son una pequeña contribución a determinado programa de emergencia liderado por alguno de los organismos de Naciones Unidas dedicados a afrontar las situaciones de emergencia. Son dos tipos de proyectos lo suficientemente diferentes en su concepción como para no poder aplicar un mismo sistema de valoración de las acciones propuestas.

Por otra parte, existen entre las tres diputaciones distintas maneras de canalizar la ayuda: vía convocatoria en régimen de concurrencia competitiva; a través de convocatoria abierta; y por medio de un fondo al

que se contribuye. Son tres maneras de vehicular la ayuda de emergencia y humanitaria que, nuevamente, hacen poco realista seguir un mismo criterio de baremación de las acciones concretas financiadas.

Por este motivo la valoración de los proyectos de ayuda Humanitaria y de Emergencia se realizará a través de los siguientes criterios:

- Información sobre el proyecto.
- Explicación del presupuesto.
- Procedimiento para la distribución y seguimiento de la ayuda.
- Incorporación del enfoque de género en el proyecto.

Esta valoración será comentada, es decir no numérica, por lo que el seguimiento de la ayuda humanitaria y de emergencia queda limitado al cumplimiento del mínimo de fondos comprometidos a este instrumento, y no a sus contenidos.

- **Acciones puntuales.**

En relación a las acciones puntuales, se trata de proyectos de concepción y realización muy sencilla que normalmente no son el resultado de un proceso de planificación previa. El objetivo, resultados, etc. raramente se enmarcan en el contexto de los problemas que tienen las comunidades para lograr un desarrollo sostenible, sino que más bien los componentes del proyecto tratan de responder a necesidades evidentes, inmediatas y fáciles de llevar a la práctica. Por lo tanto, en la mayoría de los casos resultará difícil someterlos a un análisis desde el punto de vista de las líneas directrices marcadas en el Plan Director, particularmente de las relativas al Desarrollo Humano Local y a la Educación para el Desarrollo. En consecuencia este instrumento no se integra en el sistema de indicadores para el seguimiento del Plan Director.

- **Convocatoria para la contratación de asistencias técnicas en enfoque de género**

Esta convocatoria no está sujeta a una baremación de criterios relacionados con las líneas directrices, sino a cuestiones de calidad de la oferta de la asistencia que se pretende contratar. Por lo que en este caso el indicador para el seguimiento del PD no está sujeto a dichos criterios, sino al hecho de que durante los tres años de su vigencia se agote el presupuesto destinado por cada diputación foral a esta convocatoria.

- **Otras formas de cooperación**

Colaboraciones con entidades en torno a figuras en las que no necesariamente existe un proyecto susceptible de baremación según el sistema contemplado en este Plan. Son, por ejemplo, apoyos a delegaciones de otros Estados o de pueblos sin Estado en Euskadi; apoyo al funcionamiento general de coordinadoras, etc. En estos casos,

dado que la colaboración no se realiza entorno a un proyecto con objetivos planificados para un plazo determinado, no tendría sentido aplicar los criterios de valoración definidos para los proyectos más habituales. Por lo tanto, la forma de cooperación contemplada en este apartado no se integra en el sistema de indicadores para el seguimiento del Plan Director.

En este capítulo también se incluyen las actividades de formación relacionadas con las líneas directrices de este Plan. Al igual que ocurre con el instrumento relativo a las asistencias técnicas en enfoque de género, esta forma de cooperación es equivalente a dichas líneas por lo que no tiene sentido valorar su grado de ajuste al enfoque adoptado por el Plan Director. En definitiva no se integra en el sistema de indicadores para el seguimiento del Plan.