



Número especial

La Eficacia de la Ayuda en la política de cooperación internacional para el desarrollo del País Vasco

Celia Munguia Ruiz

Accésit Premio Trabajo Fin de Grado “Universidad, Conocimiento y Agenda 2030”
celiamunguia[.]gmail.com

Resumen

En el marco de la cooperación descentralizada en España, la cooperación al desarrollo llevada a cabo por varias instituciones públicas de la Comunidad Autónoma Vasca ha sido significativa, debido a los esfuerzos y al número de intervenciones y de recursos financieros invertidos desde la década de 1980. Sin embargo, no hay un gran número de análisis sobre la orientación y la eficacia de la cooperación vasca, acorde con la envergadura de los recursos y trabajo dedicados. En muchas ocasiones, para elaborar una política específica sobre la materia, se ha priorizado la rapidez en la actuación —orientada a solventar problemas de gran magnitud: pobreza, emergencias, violación de derechos humanos—, sobre el debate de la eficacia de las actuaciones referidas a los recursos y los actores de Euskadi, y las formas de evitar duplicidades en las intervenciones. Este trabajo se centra en el análisis del diseño y aplicación de las políticas de cooperación de las principales instituciones públicas de cooperación vasca: el Gobierno Vasco, las tres diputaciones forales (Guipúzcoa, Vizcaya y Álava) y los ayuntamientos de las tres capitales (San Sebastián, Bilbao y Vitoria). También se examinan las políticas de cooperación de otros municipios y alianzas de cooperación local, como el Euskal Fondoa, aunque, por razones de extensión, no se analizan con profundidad.

Palabras clave

Cooperación descentralizada, Eficacia de la Ayuda, País Vasco, políticas de cooperación.



Abstract

Within the framework of decentralized cooperation in Spain, the development cooperation carried out by different public institutions of the Basque Autonomous Community has been significant, due to the efforts, interventions and financial resources invested since 1980. However, there are not many studies on the orientation and effectiveness of Basque cooperation, which capture the scope of the resources and the work carried out. The policies approaches have often prioritized the speed of action —aimed to solve problems of great magnitude: poverty, emergencies, violation of human rights—, over the debate on the effectiveness of the actions, the resources and actors in the Basque Country, and the ways to avoid overlaps. This work focuses on the analysis of the design and application of the cooperation policies of the main public institutions of the Basque cooperation: the Basque Government, the three provincial councils (Guipúzcoa, Vizcaya and Álava) and the city councils of the three capitals (San Sebastián, Bilbao and Vitoria). The work also examines the cooperation policies of other municipalities and local cooperation alliances, such as the Euskal Fondoa, although, for extension limitations, they are not deeply analyzed.

Keywords

Decentralized cooperation, Aid Effectiveness, Basque Country, cooperation policies.

Celia Munguia Ruiz

Doble graduada en Relaciones Internacionales y Sociología y experta en Desarrollo por la Universidad Complutense de Madrid. Su Trabajo de Fin de Grado (TFG) ha sido reconocido como Accésit al mejor TFG de la III edición de los Premios “Universidad, Conocimiento y Agenda 2030”, convocados por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Crue Universidades y la Fundación Carolina

“Conozco un país en el que los militares toman la calle día y noche, pero los únicos estallidos que provocan son de júbilo. Allí los gastadores solo gastan bromas y las armas son cucharas y tenedores gigantes. Es un país muy raro. La única bandera que ondea es la blanca. Con una esquina azul, pero blanca, al fin y al cabo. Por eso, sus ciudadanos no tienen ningún reparo en rendirse al buen comer, al buen beber y a la juerga en general.

¿Similitudes? Como en otros países, en este, los jefes también se aferran al bastón de mando. Pero aquí, solo lo utilizan para llevar el ritmo mientras interpretan el himno. Sí, este país también tiene himno, pero su letra no habla de sangre, ni de patria ni de victorias, como el resto de himnos del mundo. Aquí, a lo único que incita el bardo es a la fiesta, al baile y a armarse de buen humor. Por eso todos los ciudadanos se saben la letra y la cantan con orgullo hasta que aguanten las cuerdas. Es un país sin complejos y sin mala leche. Lo único que está mal visto es que pare la música durante más de un segundo. Y nunca para, porque todo el mundo ha recibido clases de tambor. La gente vive en la calle noche y día. Cantan, bailan y rompen palillos juntos, sin distinción de ideología, credo o nivel económico. Raro, ¿verdad?

Si pudiera elegir un país para vivir, sin duda sería ese, pero está en fase de pruebas. Por ahora, solo existe 24 horas al año. Hasta que un día 20, a las 12 de la noche, decidamos no arriar, nunca más, esa bandera blanca.”

GUILLE VIGLIONE

1. Introducción¹

En el marco de la cooperación descentralizada, la cooperación al desarrollo llevada a cabo por las distintas instituciones públicas de la Comunidad Autónoma vasca ha sido una de las más significativas debido a los esfuerzos, y el número de intervenciones y recursos financieros invertidos desde la década de 1980 (Amiano *et al.*, 2012: 33).

Sin embargo, no se han desplegado un gran número de análisis sobre la orientación y la eficacia de la cooperación vasca acordes a la envergadura de los recursos y trabajo dedicados. En muchas ocasiones, se ha priorizado la rapidez en la actuación para solventar los problemas de desarrollo de gran magnitud (pobreza, emergencias, violación de Derechos Humanos) a un debate sobre la eficacia de las actuaciones en relación a los recursos y los actores de Euskadi, y las formas de evitar duplicidades en las intervenciones, para elaborar una política específica sobre el tema (Amino *et al.*, 2012: 33-34).

¹ Este TFG va dedicado a mi ciudad, San Sebastián. Una de las mayores lecciones que se nos ha dado a todas y todos los donostiarras es el significado del día de San Sebastián mencionado previamente. Da igual en qué parte del mundo nos encontremos un 20 de enero los donostiarras, que siempre recordaremos el sonido de los tambores y la imagen de la izada y la arriada de la bandera blanca y azul. Ojalá algún día muy próximo no soñemos con un país imaginario en el que reine la paz, armonía y el respeto que solamente dure 24 horas, sino con un mundo donde la norma sea la bondad, la confianza, y la cooperación por encima de todas las cosas, y sea una realidad diaria en todas las culturas y en las relaciones interculturales globales.

Este trabajo se ha centrado en el análisis del diseño y aplicación de las políticas de cooperación de las principales instituciones públicas de cooperación vasca: el Gobierno Vasco, las tres diputaciones forales (Guipúzcoa, Vizcaya y Álava) y los ayuntamientos de las tres capitales (San Sebastián, Bilbao y Vitoria). Aunque también se darán unas pinceladas sobre otros municipios y alianzas de cooperación local como el Euskal Fondo, no se analizarán con profundidad, no debido a que no tengan importancia, sino debido al límite de la extensión de este trabajo.

2. Planteamiento metodológico y pregunta de investigación

Los objetivos generales de este trabajo consisten en analizar cómo se han integrado los principios de la agenda internacional de la Eficacia de la Ayuda a los distintos documentos estratégicos y normativas de la cooperación vasca, y en estudiar la Eficacia de la Ayuda en la política de cooperación internacional para el desarrollo del País Vasco en términos normativos y en términos prácticos a partir de la evolución de la cooperación vasca al desarrollo.

Además, se tratarán de abordar las siguientes preguntas de investigación para orientar el estudio:

- ¿Se ha adaptado la cooperación vasca a los debates internacionales sobre cooperación al desarrollo y a los principales principios en los que se articula la agenda de la Eficacia de la Ayuda?
- ¿Es favorable para la promoción de la eficacia de la ayuda la cooperación descentralizada en España y, concretamente, cómo funciona la cooperación vasca?
- ¿Se ha fomentado el análisis crítico sobre el estado de la cooperación descentralizada en el País Vasco frente a los retos del contexto global?

Este trabajo se ha elaborado principalmente a través de dos fuentes. Los diferentes documentos de planificación, documentos estratégicos, informes y análisis de la política de cooperación para el desarrollo que han impulsado las distintas administraciones vascas desde los inicios de la política, y dos entrevistas realizadas a Mikel Diez —antiguo director general de Cooperación Internacional de la diputación foral de Guipúzcoa (2019-2020)— y a Koldo Unceta —catedrático de la Universidad Pública Vasca que ha estudiado en multitud de ocasiones la evolución y los distintos ámbitos de la cooperación al desarrollo vasca—.

Este estudio se compone de una primera parte de revisión de conceptos sobre las diferentes administraciones públicas y órganos de gestión de cooperación vascos, un segundo bloque sobre la evolución de la agenda de la Eficacia de la Ayuda internacional y su implicación en la agenda vasca de cooperación y, finalmente, un análisis sobre la eficacia del caso vasco, a partir del estudio de la ley vasca de cooperación, la evaluación de la adecuación de la política de cooperación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, CAPV, a los debates internacionales sobre la eficacia y la calidad, y una perspectiva global sobre los debates actuales de la cooperación vasca frente a los actuales cambios globales.

3. La cooperación descentralizada vasca

3.1. Surgimiento y evolución de la cooperación descentralizada

La cooperación descentralizada es “la parte de la AOD [ayuda oficial para el desarrollo] que se canaliza desde las administraciones descentralizadas, es decir, los gobiernos de las comunidades autónomas, las diputaciones y los ayuntamientos de los municipios” (Rodríguez y Martínez, 2012: 17).

En las últimas décadas se ha reconocido progresivamente en la esfera internacional el potencial y valor de los actores de cooperación descentralizada respecto a los agentes estatales y multilaterales, especialmente en la Agenda 2030 y la Agenda de Acción de Addis Abeba que tuvieron lugar en 2015. La cooperación descentralizada para el desarrollo brinda nuevas oportunidades respecto a los enfoques, las prácticas y el impacto de los resultados en materia de cooperación (Martínez *et al.* 2020). Particularmente, la cooperación descentralizada ha sido un elemento distintivo de la cooperación al desarrollo del Estado español frente al resto de países donantes (Rodríguez y Martínez, 2012: 17).

En 1981 el Estado español dejó de ser considerado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) como un país receptor de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD)² y pasó a ser categorizado como país desarrollado y, por tanto, país donante. Desde esa fecha comienzan a establecerse un volumen significativo de acciones orientadas a la cooperación, desde los distintos niveles gubernamentales y agentes no gubernamentales, en España. Se creó en 1988 la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECI, posterior AECID) y en 1990 en el País Vasco el Fondo de Solidaridad, posteriormente Fondo para la Cooperación y la Ayuda al Desarrollo (FOCAD). El FOCAD formalizó las ayudas oficiales desde la Comunidad Autónoma Vasca entre las ONG y el Gobierno Vasco (Rodríguez y Martínez, 2012: 18-19).

3.2. Instituciones públicas de la cooperación vasca

3.2.1. Gobierno Vasco

A mediados de la década de los noventa se consolida el FOCAD, entre cuyos compromisos destacan: (1) alcanzar en el Gobierno Vasco el objetivo del 0,7% del presupuesto operativo y (2) la gestión del FOCAD a través de la creación de la Dirección de Cooperación, dependiente de la Secretaría de Acción Exterior, y bajo la supervisión de la anterior Comisión Gestora y Técnica responsable (Rodríguez y Martínez, 2012: 20-21).

La reivindicación histórica del movimiento social de las ONGD —liderado por la Coordinadora de ONG de Euskadi— de establecer un marco de referencia para el desarrollo de una política de cooperación de calidad por parte del Gobierno Vasco, se plasmó con la aprobación de la Ley 1/2007 de Cooperación para el desarrollo. Entre los elementos recogidos por la ley destacan: (1) la creación de organismos de coordinación interinstitucional, (2) la creación de la Agencia Vasca de Cooperación como el órgano central de gestión y (3) la sustitución del Consejo Asesor, debido a su falta de operatividad, por un nuevo Consejo Vasco de Cooperación (Rodríguez y Martínez, 2012: 20-21).

Posteriormente, con el establecimiento de la ley 5/2008 del 19 de junio se crea y regula la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo como organismo integrante de la Administración institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con naturaleza jurídica de ente público de derecho privado, que se encarga de planificar, coordinar, gestionar y ejecutar la política de cooperación para el desarrollo (Rodríguez y Martínez, 2012: 20-21).

En los años posteriores, la política de cooperación del Gobierno Vasco se ha traducido en los siguientes documentos de planificación: el I Plan Estratégico y Director de 2005-2008, II Plan Estratégico y Director de 2008-2011, III Plan Estratégico y Director de 2014-2017, y IV Plan Estratégico y Director de

² AOD: recursos públicos que los países desarrollados destinan a los países en vías de desarrollo, con el fin de mejorar su desarrollo económico y la calidad de vida de la ciudadanía y que se conceden como una donación total o parcial (Rodríguez y Martínez, 2012: 17).

2018-2021. Asimismo, el Gobierno Vasco ha contado con planes anuales para la cooperación al desarrollo desde 2011 hasta la actualidad, planes estratégicos de subvención desde 2016 hasta la actualidad, y calendarios de convocatorias en 2020 y 2021 (Agencia Vasca de Cooperación para el desarrollo, 2021).

3.2.2. Diputaciones Forales

Desde la creación del FOCAD en 1990 hasta la actualidad las diputaciones forales han participado en la política de cooperación descentralizada destinando un porcentaje de su presupuesto a la cooperación al desarrollo de forma ininterrumpida. Sin embargo, su recorrido no ha sido uniforme (Rodríguez y Martínez, 2012: 21).

En la década de los noventa el Gobierno Vasco y las diputaciones forales contribuían al FOCAD en función de los coeficientes fijados en el conjunto de gastos de la Comunidad Autónoma Vasca (CAV). En 2004 la Diputación Foral de Guipúzcoa salió del FOCAD, momento en el que las tres diputaciones asumieron íntegramente gestionar sus respectivos presupuestos de cooperación a través de convocatorias propias con criterios de selección de proyectos definidos por las diputaciones (Rodríguez y Martínez, 2012: 21).

Tras las elecciones a las Juntas Generales en 2007 se constituyeron las direcciones de cooperación en las tres diputaciones atribuyendo medios para diseñar las políticas de cooperación conforme a las características de los territorios históricos. Dadas las similitudes en la cooperación entre las tres diputaciones, y por la reivindicación de una mayor coordinación institucional por parte de las ONGD, en 2009 se aprobó un Plan Director de cooperación conjunto entre las tres diputaciones. Sin embargo, esta experiencia no se ha vuelto a repetir en años posteriores (Rodríguez y Martínez, 2012: 21).

3.2.3. Euskal Fondoa

En la década de los años ochenta las experiencias españolas de cooperación municipal demostraron la necesidad de generar una coordinación eficaz, administrativa y técnica, entre las distintas iniciativas solidarias de las entidades locales para evitar que se produjeran duplicidades. La cooperación llevada a cabo desde los municipios entraña el riesgo de que surjan iniciativas fragmentadas en áreas geográficas separadas unas de otras o discontinuas en el tiempo, o incluso de asumir la responsabilidad de llevar a cabo proyectos para los que no se tienen los recursos ni la capacitación necesarias (Rodríguez y Martínez, 2012: 22-23).

El Euskal Fondoa es la Asociación de Entidades Locales Vascas Cooperantes. Se constituyó en 1996 como instrumento para dar apoyo y coordinar la cooperación descentralizada del País Vasco, con el objetivo de alcanzar una mayor eficacia en la cooperación descentralizada vasca a través del intercambio de información y asistencia técnica, así como de acciones conjuntas. Actualmente, el fondo integra a 114 entidades locales (Euskal Fondoa, 2019), y todos estos años ha logrado evitar las dispersiones que dificultan la eficacia en la política de cooperación, manteniendo su función coordinadora independientemente de las fuerzas políticas gobernantes (Rodríguez y Martínez, 2012: 22-23).

3.2.4. Ayuntamientos

Los municipios son la vía más directa de participación para la ciudadanía respecto a las políticas solidarias, dada su capacidad para escalar los movimientos asociativos locales y de las ONG en iniciativas de mayor escala. Aportan los recursos necesarios y pueden poner en marcha acciones que reflejan las particularidades locales, con un alto nivel de eficacia inmediata. En este sentido, las tres capitales vas-

cas tienen recursos propios para llevar a cabo su propia política de cooperación y han tenido una evolución distinta (Rodríguez y Martínez, 2012: 23-24).

Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha sido el municipio pionero en las cantidades destinadas a la política de cooperación, la asignación de una entidad propia en el organigrama municipal y en la creación del Servicio de Cooperación en 1992. Su política de cooperación se ha caracterizado desde sus inicios por dar un papel principal a la educación al desarrollo y la sensibilización, y en la incorporación de la perspectiva de género en las acciones de cooperación. Además, fue el primer ayuntamiento en apoyar los instrumentos de cooperación y sensibilización plurianuales, y en poner en marcha el Consejo municipal de cooperación en 1998. Su primer Plan Director de cooperación se publicó en 2010, coincidente con la firma del Pacto Contra la Pobreza de la CONGD (Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo) de Euskadi (Rodríguez y Martínez, 2012: 24).

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha consolidado estas últimas décadas una cooperación fundamentalmente basada en la alianza con las ONGD locales a través de un sistema de convocatorias de subvenciones, con otros ayuntamientos del País Vasco a través de Euskal Fondoa y ejerciendo una cooperación directa con instituciones locales de los países menos enriquecidos (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2021).

Ayuntamiento de San Sebastián

Las primeras iniciativas en cooperación del Ayuntamiento de San Sebastián se produjeron a finales de la década de los ochenta y los noventa en solidaridad con el pueblo saharauí, formalizado con el hermanamiento de la Daira de Bojador, y el acuerdo de colaboración con la ciudad de Bosnia de Gorazde. Entre 2003 y 2005 se puso en marcha el proceso participativo Nondik Nora que estableció como prioritario instalar un Consejo Asesor de Cooperación y unas líneas estratégicas plasmadas en el Plan Director 2008-2011. En 2010 el ayuntamiento firmó el Pacto contra la Pobreza de la CONGD de Euskadi (Rodríguez y Martínez, 2012: 24).

Actualmente, en línea con la estrategia del Plan Director de Cooperación y Educación para la Transformación Social 2017-2019 se han fomentado principalmente las líneas de fortalecimiento de las comunidades, y acciones en pro de la equidad de género y los derechos individuales y colectivos tratando de construir una mirada ciudadana crítica en pro de la transformación del desarrollo global (Ayuntamiento de San Sebastián, 2021: 24).

Ayuntamiento de Bilbao

El Ayuntamiento de Bilbao empezó a destinar un monto de su presupuesto a la cooperación en 1995, y esta empezó a incrementarse en 2001 tras la aprobación del reglamento de las subvenciones de cooperación al desarrollo. Dos años después se creó un área diferencial dedicada a la mujer en la cooperación al desarrollo y en 2004 se creó el Consejo municipal de cooperación. El primer Plan Director de Bilbao se aprobó en 2006, momento en el cual el ayuntamiento se comprometió a dotar el 0,7% de gasto corriente a la cooperación. Con el segundo Plan Director en 2010 se incrementó el personal contratado para la cooperación al desarrollo en Bilbao. El municipio de Bilbao siempre ha sido uno de los mayores donantes en términos absolutos de España a la cooperación al desarrollo, y sin embargo es la única capital de la CAV que no ha firmado el Pacto contra la Pobreza (Rodríguez y Martínez, 2012: 24-25).

Actualmente, las principales áreas de actuación del Ayuntamiento de Bilbao se dividen en: la sensibilización y la educación para el desarrollo, la investigación y la reflexión, la incidencia política, la promoción del comercio justo, el apoyo en acciones humanitarias y de emergencia, y la coordinación entre municipios vascos a través del Euskal Fondoa (Ayuntamiento de Bilbao, 2021).

3.2.5. Otros municipios

En general, los municipios de la CAV que no son capitales tienen alguna partida dirigida a la cooperación al desarrollo. Una parte significativa de los ayuntamientos se encuentra integrada en el Euskal Fondoa, ya que estos aportan parte de sus presupuestos de cooperación a dicho fondo. La otra parte de sus presupuestos en cooperación, de acuerdo a sus capacidades, se dirigen a convocatorias públicas para aprobar proyectos o los apoyan sin presentar una convocatoria pública. Las políticas de cooperación de los municipios vascos están fragmentadas en distintos departamentos (Rodríguez y Martínez, 2012: 25).

Al contar con recursos escasos, los proyectos a los que facilitan recursos suelen ser en su mayoría pequeños y puntuales, ya que estos municipios se suelen encontrar con grandes dificultades para garantizar un gran impacto o sostenibilidad a largo plazo de los proyectos que subvencionan. Por ello, muchos de los municipios pequeños tienden a agruparse en estructuras supramunicipales como el Euskal Fondoa (Rodríguez y Martínez, 2012: 25).

3.3. Órganos de gestión

3.3.1. Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo

La Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo (AVCD) —entidad pública de derecho privado— es el instrumento del Gobierno Vasco que planifica y gestiona la política de cooperación para el desarrollo. Los principios y objetivos de la AVCD emanan de la Ley 1/2007 y se desarrollan a partir de sus Planes Directores (Portal de la cooperación pública vasca, 2021).

Esta entidad ejecuta la política de cooperación para el desarrollo del Gobierno Vasco, gestiona los recursos económicos y materiales de cooperación para el desarrollo establecidos en los presupuestos generales de la CAPV y los transferidos por otros fondos públicos y privados, y gestiona el registro de agentes de cooperación para el desarrollo. Además, la agencia asesora al Gobierno Vasco en la planificación de dicha política, evalúa anualmente la política pública vasca de cooperación y su impacto, promueve la coherencia de la política de cooperación en los distintos departamentos del Gobierno Vasco, y contribuye a su coordinación con otras administraciones, agencias, y ámbitos local, autonómico, estatal, europeo e internacional (Gobierno Vasco, 2010).

La AVCD también se encarga de: (1) apoyar y asistir a la Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo, al Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo y a los agentes de cooperación; (2) mantener el diálogo con los agentes sociales de cooperación, coordinar la ayuda humanitaria de emergencia desde la Comunidad Autónoma; promover y coordinar las acciones de sensibilización y educación al desarrollo; apoyar las iniciativas públicas y privadas que contribuyan a sus fines; y (3) colaborar y asistir a otros departamentos y administraciones vascas a desarrollar iniciativas de cooperación al desarrollo, entre otras funciones que puedan desarrollarse en próximas disposiciones normativas (Gobierno Vasco, 2010).

3.3.2. Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo

El Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo es el órgano de representación de los agentes de cooperación vascos —a partir de la Ley 1/2007—, y tiene capacidad de proponer, dictaminar y hacer el seguimiento de la cooperación pública vasca para el desarrollo (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2016).

Sus funciones son: (1) emitir informes previos y preceptivos sobre las disposiciones generales del Gobierno Vasco en el ámbito de la cooperación al desarrollo, sobre la propuesta de estructura funcional y organización de la entidad que vaya a asumir las funciones de coordinación de la cooperación, sobre las propuestas de planes anuales y plurianuales y sus evaluaciones, y sobre el cumplimiento del principio de coherencia de las acciones de las administraciones públicas de la CAPV en cooperación al desarrollo; (2) conocer las iniciativas de cooperación al desarrollo que se vayan a llevar a cabo por las administraciones públicas vascas; (3) comunicar a las administraciones públicas de la CAPV las iniciativas y propuestas que considere con el fin de mejorar la política pública vasca en materia de cooperación al desarrollo; (4) asesorar en el ámbito de sensibilización y educación al desarrollo a los agentes de cooperación; (5) proponer elaborar documentos y establecer debates sobre aspectos significativos de la cooperación para el desarrollo, y (6) otras funciones que puedan desarrollarse en próximas disposiciones normativas (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2016).

3.3.3. Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo

La Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo es el órgano que sirve como red de comunicación entre las diferentes administraciones públicas vascas para acordar las estrategias de ejecución de las iniciativas de cooperación para el desarrollo. Se trata de prevenir las duplicidades y solapamientos de las acciones e instrumentos, y fomentar la coherencia de la política de cooperación para el desarrollo de las administraciones de la CAPV (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2016).

Las funciones de la Comisión son principalmente cuatro: (1) servir de canal de comunicación entre las administraciones de la CAPV para intercambiar experiencias, estrategias e información en materia de cooperación; (2) crear propuestas para coordinar las acciones y la planificación estratégica de la CAPV para maximizar el impacto de la política de cooperación vasca; (3) hacer el seguimiento de la Ley 1/2007, especialmente del artículo 3.11 (coherencia de las políticas de cooperación al desarrollo), y (4) orientar y supervisar el trabajo del grupo técnico (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2016).

4. La asociación global para el desarrollo y la Eficacia de la Ayuda

4.1. La complejidad y fragmentación del sistema de ayuda al desarrollo

El mundo internacional de la ayuda es un sistema que está muy descentralizado, donde no hay una definición clara de las cuotas de ayuda, los criterios de distribución ni de los aspectos procedimentales y técnicos, más que los acuerdos no vinculantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). La dotación de la ayuda sigue dependiendo de la voluntad política de cada Estado, ya que se trata de una política voluntaria y discrecional. Por esta razón, existe una gran relación asimétrica entre los donantes y la población receptora de la ayuda, lo que provoca los bien conocidos problemas de la ayuda al desarrollo (Martínez y Sanahuja, 2009: 1-2).

Las concesiones de ayudas son volátiles, existen problemas frecuentes de coordinación entre los donantes, hay altos costes de transacción para donantes y receptores, solapamientos y una distribución de la ayuda desequitativa. Cabe mencionar también, entre los riesgos más notables, la conocida condicionalidad de la ayuda a los intereses de los donantes, la falta de rendición de cuentas por parte de los mismos hacia los receptores y una ausencia de responsabilidad a la hora de repartir el esfuerzo de la acción colectiva internacional para el desarrollo, entre muchas otras (Martínez y Sanahuja, 2009: 2).

En las últimas décadas, el número de países donantes se ha multiplicado y se han sumado un número significativo de otros actores: organismos internacionales, gobiernos regionales y locales, y un gran número de ONG internacionales.

4.2. La agenda de la Eficacia de la Ayuda

4.2.1. De Monterrey a París: los principios de la Eficacia de la Ayuda

En 2002 se celebró la Conferencia sobre Financiación al Desarrollo de Monterrey (México) con el objetivo de concretar acuerdos para movilizar los recursos necesarios con la mirada puesta en lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), fijados en el año 2000 por los Estados Miembros de las Naciones Unidas. En el Consenso de Monterrey de 2002 los donantes reconocieron la necesidad de modificar la forma de distribución de la ayuda para lograr una mayor Eficacia de la Ayuda (OCDE, 2005: 1), y en el punto 43 de dicho documento se comprometieron a: (1) armonizar los procedimientos, (2) fortalecer la capacidad de gestión financiera y coordinación con los países receptores, (3) crear unos recursos que fueran previsibles a través de instrumentos y brindar un apoyo presupuestario apropiado, y (4) proveer la ayuda mediante los planes definidos por los países receptores (Martínez y Sanahuja, 2009: 5).

Este programa dio lugar al proceso de trabajo en el marco de los Foros de Alto nivel sobre Eficacia de la Ayuda impulsados por el CAD, el Banco Mundial y otros actores como los donantes bilaterales, multilaterales y un gran número de países receptores. Como resultado de dichos foros se adoptaron tres documentos programáticos especialmente significativos para la Eficacia de la Ayuda: (a) la Declaración de Roma sobre Armonización en 2003, (b) la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda en 2005, y (c) el Programa de Acción de Accra en 2008 (Martínez y Sanahuja, 2009: 5).

La Declaración de París redefinió la relación entre donantes y receptores, desde la condicionalidad hacia la corresponsabilidad en la cooperación al desarrollo como países socios. Ante la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda la declaración define cinco principios:

- **Apropiación:** “Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan las acciones de desarrollo” (OCDE, 2005: 3). Los países socios a través de procesos consultivos deben definir sus estrategias de desarrollo, traducirlas en programas orientados a resultados y coordinar la ayuda junto a los donantes, la sociedad civil y el sector privado. Por su parte, los donantes deben respetar y reforzar el liderazgo de los países socios (Martínez y Sanahuja, 2009: 7).
- **Alineación:** “Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de los países socios” (OCDE, 2005: 4). Los países socios junto con los donantes deben establecer marcos comunes para valorar el desempeño, la rendición de cuentas y la transparencia de los sistemas nacionales. Los donantes deben alinearse con las estrategias de desarrollo nacional definidas por los países socios, coordinando su financiación a partir de un único marco de condiciones y utilizando los sistemas de los países socios para gestionar las acciones, si existen las garantías de que la ayuda se dirigirá a cumplir con los objetivos acordados (Martínez y Sanahuja, 2009: 7-8).

- **Armonización:** “Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y eficaces” (OCDE, 2005: 7). Los donantes deben simplificar procedimientos e implementar marcos comunes para planificar, financiar, desembolsar, supervisar, evaluar e informar, de forma que se armonicen las evaluaciones. Además, debe haber un compromiso por parte de los donantes de utilizar sus ventajas comparativas a nivel sectorial y nacional, de forma que cuando una acción no entre dentro de sus ventajas comparativas deleguen la iniciativa en otros donantes. Por parte de los países socios, estos se comprometen a definir cuáles son las ventajas comparativas de los donantes y su complementariedad respecto a las acciones (Martínez y Sanahuja, 2009: 8).
- **Gestión orientada a resultados** (OCDE, 2005: 9). Los países socios deben establecer marcos de supervisión orientados a los resultados y con indicadores accesibles, y definir estrategias de desarrollo acordes a las necesidades naciones y los procesos presupuestarios. Además, debe existir un compromiso por parte de los donantes para alinear la programación y los recursos con los resultados esperados y los marcos de evaluación de los países socios, y no introducir indicadores propios que no sean coherentes con las estrategias de desarrollo. Mientras haya una falta de confianza en los sistemas estadísticos y de evaluación de los países socios, los donantes deben acordar la armonización del seguimiento y la realización de informes a llevar a cabo (Martínez y Sanahuja, 2009: 8).
- **Mutua responsabilidad:** “Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo” (OCDE, 2005: 9). Para el fomento de la rendición de cuentas, la transparencia y la responsabilidad compartida entre donantes y socios, los países socios deben comprometerse a reforzar las estructuras e instituciones de gobierno en la toma de decisiones sobre las estrategias de desarrollo nacional y/o de los presupuestos, así como de la puesta en marcha de enfoques participativos y la evaluación de la implementación de las estrategias. En relación a los donantes, estos deben comprometerse a garantizar una información completa, transparente y puntual de los flujos de la ayuda (Martínez y Sanahuja, 2009: 9).

A través de los cinco principios citados y la adopción de 12 metas con sus respectivos indicadores para medir la evolución de los compromisos entre 2005 y 2010, la Agenda de París promovió la adaptación de las políticas tradicionales de ayuda de los donantes al nuevo contexto global para el desarrollo basado en la corresponsabilidad y la mutua rendición de cuentas (Martínez y Sanahuja, 2009: 9).

4.2.2. De París a Accra: los actores locales y la sociedad civil en la agenda de la Eficacia de la Ayuda

Tras la firma de la Declaración de París, se celebró en 2008 el III Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Accra (Ghana) para profundizar y agilizar la Agenda de París, que resultó en el Programa de Acción de Accra (PAA) (Martínez y Sanahuja, 2009: 12).

Este foro se celebró para consensuar una postura común entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC) a nivel internacional, lo que dotó al PAA de un carácter más local y democrático de lo que fue la Declaración de París. Se reconoció abiertamente a las OSC como actores de la cooperación internacional para el desarrollo, sin alterar las metas e indicadores establecidos en la Agenda de París (Martínez y Sanahuja, 2009: 12-13).

Las mejoras propuestas del Programa de Acción de Accra se dirigen hacia tres líneas principales (OCDE, 2011):

- **Apropiación:** los países en desarrollo participan en la formulación de sus propias políticas, lideran la coordinación para la ayuda y hacen que esta ayuda sea entregada a través de los sistemas de sus propios países.

- Asociaciones inclusivas: todos los socios participan como socios de pleno derecho en el desarrollo.
- Rendición de cuentas: la ayuda es directamente enfocada hacia el impacto real —susceptible de medición— en la vida de las personas.

4.2.3. De Accra a Busan: hacia una cooperación al desarrollo más eficaz

En 2011 se celebró en Busan, en la República de Corea, el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda ante el insuficiente y dispar alcance que estaban teniendo las reformas del sistema de cooperación al desarrollo para mejorar su calidad ante la apremiante llegada del 2015, año límite para lograr los ODM (OCDE, 2014: 22).

Dos circunstancias principales precedieron al acuerdo de la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AAB) que transformó la naturaleza de la cooperación al desarrollo: la asunción de que la ayuda no era suficiente para lograr los objetivos de desarrollo y el reconocimiento de las transformaciones que se estaban produciendo en el sistema de desarrollo cada vez más complejo, con nuevos actores, contextos nacionales y nuevos tipos de alianzas (OCDE, 2014: 22).

La Alianza de Busan refuerza los principios de la Eficacia de la Ayuda establecidos en la Declaración de París en 2005 y en el Programa de Acción de Accra en 2008, a la vez que reconoce que los distintos actores, de forma voluntaria, pueden desempeñar su rol para apoyar el desarrollo. Esta nueva Alianza Global estableció cuatro principios compartidos para lograr las metas comunes (OCDE, 2014: 22-23):

- Apropiación de las prioridades del desarrollo por los países en desarrollo.
- Enfoque en los resultados.
- Alianzas incluyentes para el desarrollo.
- Transparencia y responsabilidad compartida.

4.3. Implicaciones de la agenda internacional en la cooperación vasca

Los cambios que experimenta el sistema de cooperación internacional ante los nuevos retos del contexto internacional y la puesta en marcha de la Agenda 2030 no tiene un impacto únicamente en el sistema internacional de cooperación al desarrollo, sino que también altera las políticas de cooperación llevadas a cabo a nivel estatal y subestatal por parte de los distintos agentes (Martínez, 2016: 24).

El sistema de cooperación no debe únicamente hacer frente a los actuales problemas de desarrollo, también adopta un rol cada vez más importante en generar los cambios políticos necesarios para transformar el orden internacional asimétrico que reproduce un modelo de consumo y producción cada vez más insostenible. Frente a estas implicaciones cada agente de cooperación parte de una posición y expectativas distintas, y en el caso de la CAPV estas son enormes debido a su larga trayectoria de cooperación que sitúa al País Vasco como referente en el ámbito de la cooperación y la solidaridad internacional (Martínez, 2016: 24).

La necesidad de experimentar cambios en el marco de la cooperación para el desarrollo vasca no se debe únicamente a los crecientes cambios de las agendas y conferencias de la eficacia de desarrollo internacionales, aunque sí es cierto que reavivan algunas reflexiones y debates sobre la necesidad de revisar el modelo vasco de cooperación, en un proceso que lleva varias décadas gestándose. Se trata, por tanto, de recoger la evolución de los debates aprovechando las nuevas oportunidades que brindan las nuevas conferencias y la nueva Agenda 2030 de desarrollo internacional (Martínez, 2016: 25).

5. La eficacia de la cooperación vasca

5.1. La ley vasca de cooperación para el desarrollo de 2007

5.1.1. La ley respecto a los debates de cooperación internacional

En multitud de ocasiones la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo ha expresado su voluntad de iniciar una reflexión y análisis del futuro de la cooperación internacional, en particular de la cooperación descentralizada, y sobre las fortalezas y debilidades del modelo vasco de cooperación en las últimas décadas. Por otra parte, más allá de la Agencia, otros actores como la Coordinadora de ONGD de Euskadi, desde las ONGD, ALBOAN, y en el ámbito académico, Hegoa, han elaborado trabajos sobre algunos componentes de la cooperación de Euskadi, como la eficacia y la coherencia de las políticas para el desarrollo (Unceta, 2021: 53-54). El fundamento jurídico que ha servido de base para todas las reflexiones ha sido la Ley 1/2007 del 22 de febrero sobre Cooperación para el Desarrollo, aprobada por el Parlamento Vasco (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2021).

La ley vasca de cooperación surge dentro de un contexto de debate internacional sobre los ODM, más concretamente en relación con la reflexión sobre la eficacia y la calidad de la ayuda, a raíz de la Cumbre de París de 2005, y la emergencia del debate sobre la coherencia de las políticas para el desarrollo. El orden internacional estaba cambiando a gran velocidad, lo que planteaba nuevos marcos teóricos que trascendieran el paradigma tradicional de desarrollo estrictamente centrado del Norte Global al Sur Global para hacer frente a los problemas de la cadena de la ayuda (funcionamiento, instrumentos, programas y proyectos) desde la nueva agenda de la eficacia (Unceta, 2021: 55).

5.1.2. Limitaciones de la ley de cooperación para el desarrollo

Este apartado tiene como objetivo analizar cuáles han sido los problemas operativos que han emergido en esta década desde que la ley de cooperación de 2007 se puso en vigor (Unceta, 2021: 82-103):

- **Ámbito de aplicación de la ley:** la forma en la que se redactó en qué esfera institucional vasca se aplica la ley resultó ser ambigua —respecto a si se reducía al ámbito de las administraciones públicas en general o se limitaba a las instituciones comunes—, por lo que no se avanzó en cuanto a una política de cooperación más integrada y eficiente.
- **La planificación de la cooperación:** la ley señaló al Parlamento para asumir la responsabilidad de aprobar las directrices generales de los planes. Sin embargo, tras 12 años y la aprobación de cuatro Planes Directores se observa que los debates parlamentarios sobre las normas generales no han sido muy trascendentes. Hay otras Comunidades Autónomas que prevén que las estrategias de cooperación incluso deban de ser aprobadas por el Parlamento. Incluir este tipo de regulaciones podría llegar a elevar el ámbito de la cooperación al legitimar socialmente las políticas públicas de cooperación (Diez, 2021). Por otra parte, respecto a la periodicidad de los planes, los tiempos de elaboración de los nuevos planes coinciden con la evaluación de los anteriores.
- **Coordinación interinstitucional:** la ley creó la Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo con el objetivo de “consensuar estrategias en la ejecución de las actividades de cooperación que eviten duplicidades y solapamientos de convocatorias y actuaciones, y a dotar de coherencia a la labor del conjunto de la cooperación de las administraciones vascas”. Sin embargo, hay una opinión compartida en que las duplicidades y solapamientos han continuado. Así, se dedican grandes esfuerzos y recursos a la gestión de los mismos proyectos y programas de actividades, y el debate

sobre la creación de un instrumento común de las instituciones vascas para intervenir está aún por resolver. Además, la armonización y homologación de la información compartida ha supuesto también un reto para el Portal de Cooperación Pública Vasca.

- **Definición de los agentes de cooperación:** los obstáculos para lograr que participen nuevos agentes de cooperación además de las ONGD ha sido un debate recurrente a lo largo de las décadas anteriores y posteriores a la regulación. La ley y sus desarrollos han tendido precisamente a ser restrictivos respecto a su incorporación. A mayores, la ley contempló crear un registro de agentes de cooperación para el desarrollo, y no ha sido hasta 2018 cuando se ha ejecutado dicha acción.
- **La cooperación directa:** existe una gran ambigüedad en la interpretación restrictiva de la ley sobre la cooperación directa de las instituciones públicas vascas en materia de cooperación, como la referencia al límite del 10% del presupuesto para dicha tipología de cooperación. Ello resulta negativo frente a las capacidades de contribución de las administraciones vascas, en un contexto en el que existen límites suficientes para evitar que se desnaturalice el principio de la ayuda desinteresada.
- **La financiación de la cooperación:** en la regulación se explicita la decisión de alcanzar el 0,7% del gasto presupuestario total en cooperación, y aunque no puede hablarse de un incumplimiento jurídico, sí de un incumplimiento político, ya que la ley indica un objetivo claro que no se ha cumplido.
- **El Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo:** las demandas de la sociedad se han visto cumplidas al plasmar la importancia de esta institución en la ley, sin embargo, su operatividad está puesta en tela de juicio debido a que sus funciones desbordan su capacidad real de actuación, dados los medios de trabajo con los que cuenta y su composición de recursos humanos. Una de las mayores limitaciones radica en que el equipo de trabajo que compone el Consejo en muchas ocasiones no favorece el debate sobre algunos aspectos de reflexión de la cooperación debido a que no está compuesto por expertos en ciertos temas.
- **La coherencia de políticas para el desarrollo:** este aspecto sumamente importante en los debates actuales y de entonces de la cooperación vasca e internacional, se ha visto limitado en la ley a la cuestión de la coordinación entre las distintas administraciones públicas de cooperación, sin aplicarse ampliamente al conjunto de políticas públicas y a su impacto en los proyectos de desarrollo.
- **La evaluación:** las perspectivas de la ley respecto a los mecanismos de evaluación de los planes e instrumentos de cooperación se han cumplido con satisfacción, pero se puede poner en entredicho la utilidad de las evaluaciones respecto a su contribución constructiva a la mejora de las próximas acciones.
- **Transparencia:** la transparencia solo fue mencionada en el preámbulo de la ley, y en su desarrollo no se hace mención a la rendición de cuentas y la gestión de la información, a pesar de ser un tema en auge en el ámbito de la cooperación.
- **Tipologías, modalidades, instrumentos y prioridades:** finalmente, cabe resaltar que existen ciertas definiciones poco detalladas sobre las tipologías, modalidades e instrumentos de la cooperación vasca.

5.2. La adecuación de la política de cooperación de la CAPV a los debates internacionales sobre la eficacia y la calidad

Previamente a la Declaración de París, las instituciones de la CAPV ya reclamaban ciertas cuestiones que posteriormente han sido la base del debate sobre la eficacia y calidad de la ayuda basados en los cinco principios y debates en torno a la declaración (Amiano *et al.*, 2012: 74).

5.2.1. Apropiación

En 1988, en el primer decreto del Gobierno Vasco se hacía referencia, en línea con el principio de apropiación, a la participación de los países o población beneficiaria en el desarrollo y en la ejecución de los proyectos. La idea de participación se mantuvo presente en la amplia mayoría de documentos sobre planificación de la ayuda, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de las acciones (Amiano *et al.*, 2012: 74). A partir de 1996, la apropiación se convirtió en un objetivo prioritario de la política de cooperación vasca y se incluyó en las fases de ejecución y evaluación. Además, a partir de 2005 el hecho de que un proyecto no hiciera referencia a la participación de la población beneficiaria en el mismo se incluyó como motivo de rechazo de un proyecto durante la fase de selección (Amiano *et al.*, 2012: 75).

5.2.2. Alineamiento

Cabe destacar también que la cooperación en las instituciones de la CAPV ponía énfasis en el principio de alineamiento previamente a la declaración de París. En el segundo decreto de 1989, se alude a la compatibilidad de los proyectos de cooperación al desarrollo con los objetivos de desarrollo de los países receptores de la ayuda, y se mantuvo en los distintos documentos del Gobierno Vasco en la década de los noventa. En ciertos decretos del Gobierno Vasco (1993, 1994 y 1995), donde se hacía necesaria la aprobación de las autoridades locales de los países receptores para llevar a cabo los proyectos y de la Diputación de Vizcaya (2001) o el Ayuntamiento de Donostia —en 1995—, se hablaba expresamente de la necesidad de las intervenciones de alinearse con los objetivos de los países receptores (Amiano *et al.*, 2012: 75).

Sin embargo, desde 1996 disminuyeron las exigencias al respecto del principio de alineamiento, desapareciendo esta exigencia de las autoridades locales, y se sustituyó la necesidad de compatibilidad de los objetivos con la de la no incompatibilidad. Entre el año 2000 y el Primer Plan Director del Gobierno Vasco desaparecieron las referencias respecto a la alineación, a excepción de la incompatibilidad con los objetivos de desarrollo de la población receptora (Amiano *et al.*, 2012: 75).

A partir de la Declaración de París de 2005, los principios están presentes en casi todos los documentos de planificación de las distintas instituciones de la CAV: en los Planes Directores del Gobierno Vasco de 2005-2008 y 2008-2010, en el decreto de la Diputación Foral de Álava de 2008 —en el que se hizo referencia a la importancia de que la cooperación de Álava se rigiera por los principios de Eficacia de la Ayuda de la CAD—, y en el Plan Director conjunto de las diputaciones 2009-2011 —en el que se alude a un marco crítico de los principios de París— (Amiano *et al.*, 2012: 76).

Respecto a los ayuntamientos de las tres capitales, los principios de París, además de verse plasmados en reglamentos, se empezaron a materializar en planes estratégicos: en el Plan Director 2010-2013 de Vitoria Gasteiz —en el que se proponen medidas para adaptar a la realidad local una mejora en la eficacia y la calidad de las políticas de cooperación—, en Bilbao se mencionó a partir de su segundo Plan Director 2010-2013 —para priorizar, planificar y gestionar la política de cooperación en función a las declaraciones de París y de Accra—, y en el caso de San Sebastián no se mencionó nada al respecto en su Plan Municipal 2008-2011 (Amiano *et al.*, 2012: 76-77).

5.2.3. Gestión orientada a resultados

Otro de los puntos de la Declaración de París que se ven reflejados en los documentos de la CAPV es la gestión orientada a resultados. Desde el principio de la cooperación al desarrollo vasca ha sido importante prestar atención a la fase de evaluación de los proyectos para ejercer una previsión de los fon-

dos, así como de los gastos de gestión y funcionamiento. Sin embargo, hasta la publicación de los primeros planes directores no existían mecanismos de seguimiento y evaluación para las intervenciones. A partir de 2005 el Gobierno Vasco comenzó a plantear indicadores para evaluar los planes directores que empezaban a diseñarse. En el siguiente Plan Director del Gobierno Vasco (2008-2011) y el Plan conjunto de las diputaciones (2009-2011), se establecieron una batería de criterios de evaluación y la presentación de una serie de informes intermedios para medir las orientaciones y objetivos establecidos en el mismo plan, aunque sin llegar a establecer del todo un plan específico de evaluación anual (Amiano *et al.*, 2012: 78-79).

En el caso de los ayuntamientos, la evaluación empezó a tener un peso mayor también a partir del diseño de los Planes Directores. En el de Bilbao de 2006 se contemplaron unos primeros indicadores para evaluar la distribución de los fondos, y se empezó a tener una partida presupuestaria para la fase de evaluación. En el siguiente plan 2010-2013 hubo un desarrollo considerable de los indicadores y de compromiso respecto a la evaluación de objetivos, los actores, y la pertinencia y coherencia de las políticas. El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz recogió en su Plan Director 2010-2013 las medidas de evaluación intermedias y *ex post*, una metodología específica en el caso del ámbito de educación para el desarrollo, los indicadores de evaluación del Plan Director y un compromiso de presentación de los informes al Consejo de Cooperación. Finalmente, respecto al Plan de Cooperación de San Sebastián 2008-2010 se limitó a proponer la evaluación y seguimiento anual de los proyectos y programas de cooperación (Amiano *et al.*, 2012: 79-80).

5.2.4. Coordinación

La falta de coordinación dentro del sistema de cooperación genera altos costes en lo relativo a la eficacia, lo que deriva en la fragmentación de la ayuda, un incremento de los costes, duplicaciones y solapamientos, y supone una pérdida de oportunidad para crear sinergias que posibiliten un incremento del impacto de las acciones. Esta descoordinación afecta a dos de los principios promovidos por la Declaración de París: el alineamiento con las políticas de desarrollo del país socio y la armonización de sistemas entre donantes (CONGD Euskadi, 2012: 49).

Ante estos descubrimientos, el CAD de la OCDE ha recomendado a lo largo de los años la centralización de la Ayuda Oficial al Desarrollo a aquellos Estados que cuentan con una gran descentralización de la ayuda, como es el caso de España. Según la OCDE la excesiva descentralización del sistema de cooperación hacia las ONGD, regiones y autoridades locales genera una falta de priorización de la cooperación bilateral, incoherencia en las políticas, descoordinaciones y solapamientos en los proyectos de cooperación, y mayores costes de transacción para los donantes y receptores (CONGD Euskadi, 2012: 49).

Todas las instituciones públicas de la CAV utilizan sus propias convocatorias de subvenciones para proyectos a las ONGD. De forma que las diputaciones tienen sus propios presupuestos, fuera del FOCAD, para desarrollar su política de cooperación, y muchos municipios tienen también sus convocatorias, lo que genera un sistema de cooperación fragmentado y minimiza las posibilidades de incrementar el impacto de los proyectos a través de mayores alianzas (CONGD Euskadi, 2012: 49-50).

5.2.5. Coherencia

Para que los gobiernos descentralizados cumplan con su compromiso hacia los países receptores en relación a la ayuda a su desarrollo, no es suficiente con promover programas y proyectos, también es necesario generar un compromiso en las distintas instituciones públicas para desarrollar políticas públicas que sean coherentes con los objetivos de cooperación para el desarrollo (CONGD Euskadi, 2012: 50).

El análisis que hizo la CONGD de Euskadi sobre la cooperación pública vasca de 2008-2010 detectó una falta de coherencia de las políticas para el desarrollo a nivel interno (objetivos, instrumentos, programas, etc.) y externo, por parte de las instituciones de la CAV debido a: la falta de conciencia sobre el impacto de las políticas en los países del Sur, la escasa transversalidad de las políticas, la ausencia de mecanismos puestos en marcha para mantener la coherencia de las políticas, y la incapacidad de establecer prioridades políticas en función de las necesidades e intereses locales de los receptores (CONGD Euskadi, 2012: 189).

La coherencia de las políticas es un principio recogido en el artículo 3.11 de la Ley de Cooperación al Desarrollo 1/2007, y en cuyo desarrollo se nombró como función del Consejo Vasco de Cooperación emitir informes sobre el estado de situación de la coherencia de las políticas (CONGD Euskadi, 2012: 187).

5.2.6. Armonización

En muchas ocasiones, las bases de convocatorias de subvenciones son el fundamento jurídico principal de las políticas de cooperación para el desarrollo en el País Vasco. Sin embargo, uno de los problemas principales de la cooperación descentralizada es la existencia de multitud de bases y formularios no armonizados para estas convocatorias, lo que genera una gran inestabilidad en las directrices políticas (CONGD Euskadi, 2012: 51).

La propuesta de la CONGD de Euskadi sobre las bases de las convocatorias es que deberían publicarse independientemente de las convocatorias, y de forma estandarizada a cada sector de cooperación y a cada mandato, teniendo unos plazos y fechas de publicación estables para garantizar su transparencia y el principio de libre concurrencia competitiva (CONGD Euskadi, 2012: 51).

5.3. Debates actuales de la cooperación vasca frente a los cambios globales

A partir del establecimiento de la Ley de Cooperación se hizo clara la intención de transformar de forma sistémica el modelo global, pero como hemos observado esta regulación tiene grandes limitaciones, especialmente si nos referimos a la capacidad real de la cooperación vasca y a la coherencia de las políticas. De la misma forma, existe una tendencia de los planes de cooperación vasca y de sus agentes a asumir una alta capacidad de transformación y que, finalmente, no se logra operacionalizar. Por tanto, en el plano instrumental existe una clara necesidad para establecer un proceso de revisión por parte de los actores de cooperación vascos. Esta revisión en el ámbito instrumental se ve plasmada en el IV Plan Director de la Cooperación para el Desarrollo 2018-2021, donde se empieza a concebir la planificación como un proceso más que como una fase cerrada como se concebía en los anteriores (Martínez, 2019: 192).

Según Koldo Unceta (2021), la ley de cooperación de 2007 consagró dos principios: la cooperación desinteresada y que la cooperación se canalizara a través de las organizaciones sociales. Las demandas sociales de ese momento eran simples, se buscaba que hubiera una política de cooperación al desarrollo más transparente y menos manipulable por parte de la administración para que no se utilizaran los fondos de cooperación para fines de política exterior y, para ello, las organizaciones sociales entendieron que ellas y solo ellas debían canalizar el dinero.

En sus propias palabras, el principio de la cooperación desinteresada se ha mantenido a lo largo del tiempo, y nadie lo cuestiona hoy en día. Sin embargo, la segunda cuestión está sometida a un gran cuestionamiento, porque a lo largo de los últimos años, además de que ha habido muchos cambios en el mundo de la cooperación, muchos organismos que no son ONGD y organismos administrativos pueden ser igual o más eficientes a la hora de canalizar recursos. Existen muchos ejemplos que hacen ver

que las ONGD no son ni los únicos agentes de desarrollo ni los más eficientes a la hora de canalizar la información (Unceta, 2021). Hasta ahora las ONGD han negociado los instrumentos y los servicios de cooperación ofrecidos por la Agencia de Desarrollo, y algunas de ellas son especialmente reacias a que se realicen cambios para que los instrumentos de cooperación se abran a la incorporación de nuevos actores de cooperación (Diez, 2021).

La ley vasca de cooperación se ha quedado obsoleta a la hora de pretender que las ONGD canalicen la cooperación vasca al desarrollo. Lo que se reclama es que se socialice y se expanda la cooperación, y que las organizaciones sociales y públicas (ayuntamientos y empresas públicas) puedan trabajar en cooperación. [...] La clave de la incorporación de nuevos agentes es la de generar una asociación o alianzas entre organizaciones como ONGD, con conocimiento experto en temas de política internacional, cultura, antropología y sociología, y trabajar con las contrapartes de otras culturas. Debemos buscar esas asociaciones, lo que nunca significará que se sustituyan unos actores de cooperación por otros (Unceta, 2021).

Ante estas transformaciones que están ocurriendo y que siguen en el debate sobre la cooperación para el desarrollo vasca, la Agencia Vasca de Cooperación se reunió durante meses con multitud de agentes provenientes de la economía social y solidaria, centros de investigación, tecnológicos, universidades, organizaciones del ámbito de derechos humanos y feministas y con contactos de ONGD, asociaciones, otros organismos y ayuntamientos, para trabajar en un texto preliminar hacia una nueva ley de cooperación en 2021 (Unceta, 2021).

Finalmente, cabe hacer mención a un último elemento que se suele perder de vista y es en qué medida la conciencia solidaria ha crecido o menguado en el País Vasco, y es un elemento que se debería incorporar a los actuales debates sobre la eficacia de la cooperación vasca. Cuando la cooperación descentralizada se inició hace 30 años existía un gran movimiento a favor de los países que cooperaban y hacia las organizaciones no gubernamentales. Hoy en día la conciencia solidaria ha disminuido, debido a la multitud de crisis que se han venido sucediendo en las últimas décadas y a que las ONGD se han especializado —lo que ha provocado que trabajen de forma más aislada de la sociedad—. Todo ello ha provocado que actualmente las organizaciones no gubernamentales tengan muchos menos socios y apoyos sociales que hace dos o tres décadas (Unceta, 2021).

Debería estar encendiéndose alguna señal de alarma para hacer las cosas mejor, ya que la manera en la que se están haciendo actualmente genera una dinámica social elitista, y se utiliza una jerga que solamente está al alcance de los más entendidos, con formas de trabajar, seleccionar y evaluar proyectos al alcance de pocos entendidos y a una distancia considerable de lo autóctono (Unceta, 2021).

No es posible que la cooperación vasca sea eficaz si se está perdiendo la confianza y la conciencia solidaria en la sociedad vasca. Por lo que, para que la cooperación vasca gane eficacia es necesario que, en la nueva ley, y en las reuniones entre los distintos actores de cooperación, se reflexione sobre estas nuevas problemáticas: la falta de concienciación y sobre métodos innovadores para incorporar a nuevos agentes a las dinámicas de cooperación (Unceta, 2021).

6. Conclusiones

Los objetivos de la cooperación vasca no pueden entenderse sin el carácter solidario de la sociedad vasca que ha caracterizado su política de cooperación desde sus inicios, y que se ha consolidado en la actualidad, desmarcando sus acciones de los intereses u objetivos incoherentes con el principio de solidaridad internacional.

Este principio solidario de la cooperación vasca está estrechamente relacionado con la necesidad de llevar a cabo los cambios globales estructurales para cumplir con los objetivos de desarrollo, y cumplir así con el compromiso de responsabilidad compartida de la cooperación descentralizada vasca. Sin embargo, para garantizar que se lleven a cabo estas transformaciones no hemos de tener en cuenta únicamente el ámbito normativo o discursivo sino también el operativo e instrumental para que la política de cooperación sea efectiva. Es en este ámbito en el que la cooperación vasca ha evidenciado mayores problemas.

A pesar de los planes directores y el resto de informes sobre planificación de la cooperación al desarrollo a lo largo de las últimas décadas, realizada desde las distintas instituciones públicas de la cooperación vasca, encontramos una ausencia de análisis sobre el potencial de la especificidad de esta cooperación y un diagnóstico comparado entre las intervenciones realizadas y las prioridades establecidas por la cooperación de la CAPV en los múltiples informes y memorias sobre planificación. La magnitud de los fondos de las instituciones vascas a la cooperación ha tapado las preguntas sobre la orientación del esfuerzo y la consistencia de las políticas.

A lo largo del estudio nos hemos encontrado con una falta de diagnósticos específicos sobre las capacidades de la cooperación vasca y una batería de limitaciones de la ley de cooperación aun en vigor, además de un debate en auge y unas resistencias latentes sobre la incorporación de nuevos actores de desarrollo a participar en los proyectos de cooperación vascos.

Es cierto que, a partir de la ley de 2007, la política de cooperación vasca se dotó de mayores medios y hubo mejoras en la profesionalización de los trabajadores en el ámbito de cooperación a través de la creación de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo y otras estructuras de gestión en las principales instituciones. Sin embargo, la capacidad de dichos medios para abogar por el cumplimiento de los objetivos y prioridades estratégicas establecidas de forma eficaz no ha sido estudiada con detenimiento por parte de las instituciones públicas, a pesar de las evidencias que existen sobre las limitaciones que tiene actualmente la regulación existente y la gestión que se hace de los recursos.

Es difícil establecer si es eficaz la política descentralizada vasca, ya que, aunque en el campo de evaluación de proyectos y actividades dicha evaluación suele ser bastante precisa al analizar si se han cumplido o no los resultados previstos, en este campo amplio de la política es más difícil y subjetivo medirlo. Sin embargo, sí podemos resaltar ciertas dificultades claras con las que nos hemos encontrado a la hora de analizar si la política de cooperación vasca es o no eficaz.

Entre las trabas que podemos encontrar actualmente para que tenga lugar una política de cooperación eficaz en el País Vasco destacan cuatro: la fragilidad de los órganos de gestión —debido a las limitaciones de personal—; la dispersión institucional —por la escasez de mecanismos de coordinación—; la desatención de nuevos actores y recursos aliados para participar en la cooperación vasca; y la ausencia de sistemas de información transparentes y exhaustivos que satisfagan las necesidades existentes.

A esas carencias que se han hecho explícitas a partir de distintos documentos de análisis de la cooperación al desarrollo del País Vasco, en este trabajo se ha querido añadir una nueva preocupación emergente que remarca el catedrático Koldo Unceta, que ha analizado en multitud de ocasiones la evolución y los distintos ámbitos de la cooperación al desarrollo vasca: el distanciamiento que está tomando la cooperación vasca, ejercida fundamentalmente desde las ONGD locales, de la comunidad vasca. Una cuestión que es preocupante y que se habrá de tener en consideración en vista de la nueva ley de cooperación vasca que se está redactado actualmente, si queremos impulsar una cooperación vasca cuya eficacia se vea garantizada.

Referencias bibliográficas

- AGENCIA VASCA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO (2016): *Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo*. Disponible en: https://www.elankidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/transparencia_fines_organiz/es_def/adjuntos/comisi%C3%B3n%20interinstitucional%20de%20cooperaci%C3%B3n%20para%20el%20desarrollo.pdf (Consultado el 24 de marzo de 2021).
- (2016): *Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo*. Disponible en: https://www.elankidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/consejo_vasco_cooperacion/es_convasco/adjuntos/Consejo%20Vasco%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20para%20el%20Desarrollo.pdf (consultado el 24 de marzo de 2021).
- (2021): *Planificación y evaluación*. Gobierno Vasco. Disponible en: https://www.elankidetza.euskadi.eus/x63-content7/es/contenidos/informacion/copia_transparencia_planif2/es_def/index.shtml (consultado el 30 de marzo de 2021).
- (2021): *Proceso de elaboración de la nueva ley vasca de cooperación*. Disponible en: https://www.elankidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/ley_vasca_cooperacion/es_def/adjuntos/Explicacion_ley-vasca-de-cooperacion.pdf (consultado el 2 de mayo de 2021).
- AMIANO, I. *et al.* (2012): *25 años de Cooperación al Desarrollo en Euskadi. La política de las instituciones públicas y el sistema vasco de cooperación*, País Vasco, Hegoa y UPV/EHU.
- AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GAZTEIZ (2021): *Cooperación al desarrollo*. Disponible en: <https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?accionWe001=ficha&idioma=es&accion=cuadroMando&claveArea=88&claveTema=258> (consultado el 2 de mayo de 2021).
- AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN (2021): *Cooperación y Educación para la Transformación Social*. Disponible en: <https://www.donostia.eus/ataria/es/web/lankidetza/nortzuk-gara> (consultado el 2 de mayo de 2021).
- AYUNTAMIENTO DE BILBAO (2021): *Presentación del Consejo Municipal de Cooperación*. Disponible en: https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&cid=3000076802&pagename=Bilbaonet%2FPage%2FBIO_contenidoFinal (consultado el 2 de mayo de 2021).
- CONGD EUSKADI (2012): *Análisis de la cooperación pública vasca 2008-2010*. Disponible en: <http://www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2012/1524/analisis-de-la-cooperacion-publica-vasca-2008-2010-/#.YNoqsqgzY2w> (Consultado el 15 de mayo de 2021).
- EUSKAL FONDOA (2019): *¿Qué es Euskal Fondoa?* Disponible en: <https://www.euskalfondoa.org/es/euskalfondoa/que-es-euskal-fondoa/1/> (consultado el 3 de mayo de 2021).
- GOBIERNO VASCO (2010): *Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo*. Disponible en: <https://www.elankidetza.euskadi.eus/informacion/agencia-vasca-de-cooperacion-al-desarrollo/x63-content7/es/> (consultado el 4 de febrero de 2021).
- MARTÍNEZ, I. (2016): *La cooperación vasca en el nuevo contexto internacional del desarrollo: análisis y propuestas en relación al marco de instrumentos, los agentes y los espacios de participación y diálogo*, Informe de investigación, Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo y la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (consultado el 22 de mayo de 2021).
- (2019): *La cooperación internacional ante un contexto global de cambios profundos: una mirada al caso vasco*, Tesis doctoral, Hegoa y la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (consultado el 25 de mayo de 2021).
- MARTÍNEZ, I. *et al.* (2020): *Retos y potencial de la cooperación descentralizada ante los nuevos desafíos globales*, País Vasco. Disponible en: https://www.elankidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/jornadacooperacion-descentrali/es_def/adjuntos/Retos-y-potencial-de-la-cooperacion-descentralizada_version-final.pdf (consultado el 25 de mayo de 2021).
- MARTÍNEZ, I. y SANAHUJA, J.A. (2009): “La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España”, Madrid, Fundación Carolina, *Documento de trabajo* nº 38 (consultado el 23 de marzo de 2021).
- OCDE (2005): *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf> (consultado el 25 de mayo de 2021).
- (2011): *Ayuda Eficaz para Acelerar el Desarrollo*. Corea. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/48458625.pdf> (consultado el 19 de marzo de 2021).

- (2014): Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264209718-es.pdf?expires=1623336021&id=id&accname=guest&checksum=FDBBD580CBFBFB5FF3FAF2540E7ACBA9> (consultado el 19 de marzo de 2021).
- PORTAL DE LA COOPERACIÓN PÚBLICA VASCA (2021): *Gobierno Vasco*. Disponible en: <https://euskalankidetza.hegoa.ehu.eus/es/agents/1> (consultado el 15 de mayo de 2021).
- RODRÍGUEZ, N. y MARTÍNEZ, I. (2012): *Análisis de la cooperación pública vasca 2008-2010. Una mirada a la cooperación descentralizada*, País Vasco, Coordinadora de ONGD Euskadi (consultado el 15 de mayo de 2021).
- UNCETA, K. (2021): *Informe sobre la ley vasca de cooperación para el desarrollo*, Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo y Gobierno Vasco. Disponible en: https://www.elankidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/publicaciones_memorias/es_pubmem/adjuntos/K.UNCETA_informe_ley_vasca_cooperacion.pdf (consultado el 22 de mayo de 2021).

Anexo

Preguntas de las entrevistas

1. ¿Cree usted en la eficacia de descentralización de la ayuda en la cooperación internacional española? En concreto, en el funcionamiento de la cooperación internacional vasca.
2. ¿Según su punto de vista o el del organismo al que representa, la cooperación vasca ha ido incorporando los principios de eficacia que se han ido proponiendo en los debates internacionales (los principios de Eficacia de la Ayuda de París 2005, Accra 2008, Busan 2011)? ¿Cómo se ha adaptado al nuevo contexto internacional?
3. En cuanto a los principios de apropiación, alineamiento, gestión orientada a resultados, coherencia de la ayuda y transparencia, ¿cómo ha avanzado la cooperación vasca en estos últimos años? ¿Hay algún principio que le parezca importante que hayamos pasado por alto?
4. ¿Satisfizo la ley de cooperación de 1/2007 las demandas de cambio de la cooperación vasca existentes en el momento? ¿Son suficientes actualmente?
5. ¿Qué elementos deberían incorporar los actuales debates sobre la eficacia de la cooperación vasca?



Fundación Carolina, junio 2022

Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8
4ª planta, 28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DTE8>

Cómo citar:

Munguia Ruiz, C. (2022): “La Eficacia de la Ayuda en la política de cooperación internacional para el desarrollo del País Vasco”, *Documentos de trabajo* nº especial (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)



