

Garapenerako Politiken Koherentzia  
Euskadin: diagnostikoa eta proposamenak

---

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

---

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

proposamena  
diagnóstico  
policy  
diagnostikoa  
coherencia  
basque  
garapenerako  
proposals  
políticas  
diagnosis  
development

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

# Garapenerako Politiken Koherentzia Euskadin: diagnostikoa eta proposamenak

---

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

---

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



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

Vitoria-Gasteiz, 2015

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

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

Argitaraldia • Edición • Edition: 1.a, 2015eko iraila • 1ª, septiembre 2015 • 1<sup>st</sup>, September 2015

Ale-kopurua • Tirada • Print run: 500

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

Internet: [www.euskadi.eus](http://www.euskadi.eus)

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

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

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

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

Inprimatzailea • Impresión • Printed by:

ISBN: 978-84-457-3380-6

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

## Aurkezpena

30 urte pasa dira Eusko Jaurlaritza eta beste erakunde publiko batzuk, gizarte zibilak bultzatuta, nazioarteko elkartasunerako eta garapenerako lankidetzan parte hartzen hasi zirenetik. Egindako bidea oso aberasgarria eta positiboa izan da. Bide horretan nabarmentzen dira, batik bat, gure erakundeen ekarpen ekonomikoa eta Garapenerako Gobernu Kanpoko Erakundeek hegoaldeko herrietako antolakundeekin eta erkidegoekin batera egindako lana –lan hori modu partaidetuan eraikitako arau eta plangintzako esparru baten barruan egin da–.

Lortu nahi dugu lankidetzaren deszentralizatuko gure eredua gero eta solidarioagoa eta efizienteagoa izatea eta euskal gizartean gero eta integratuago egotea. Lankidetzaren deszentralizatuko gure eredu hori eraikitzeko ahaleginak euskal lankidetzaren berraztertzea eta eguneratzea ekarriko du, 2014-2017ko Garapenerako Lankidetzaren III. Plan Zuzentzailean jasotzen den bezalaxe. Izatez, Garapenerako Politiken Koherentziaren aldeko apustua izango da elkarlanaren funtsezko zutabeetako bat.

Garapenerako Politiken Koherentzia, Garapenerako Gobernu Kanpoko Erakundeen eta elkartasun mugimenduen aldarrikapen tradizionala zena, Eusko Jaurlaritzaren konpromiso global bihurtu da. Horrez gain, euskal lankidetzaren etorkizunari buruzko gogoetaren funtsezko erreferentzia ere bihurtu da; izan ere, garapeneraren erronka berriei eta elkarlanaren munduan sortu diren agertoki berriei egin beharko zaie aurre.

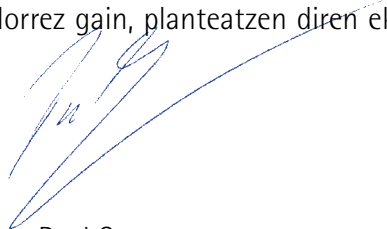
Garapenerako Politiken Koherentziak giltzarri diren erronkak planteatzen ditu, eta euskal lankidetzaren erronka horiei egin beharko die aurre. Erronka horien artean dago erakunde publikoen inplikazio handiagoa, finantzatzaile huts izatetik harantzago joko duena, betiere politika eta eragile desberdinen arteko sinergiak sortzea sustatuta.

Hori dela eta, atsegin handia hartu dugu *"Garapenerako Politiken Koherentzia Euskadin: diagnostikoa eta proposamenak"* azterlan honen argitalpenarekin. Hegoa Institutuaren (UPV/EHU) Garapen eta Lankidetzaren Politikei buruzko Ikerketa Taldeak Eusko Jaurlaritzarentzat prestatu du azterlan hau, Garapenerako Lankidetzaren Euskal Agentziak aginduta.

Nabarmendu nahi dugu azpi-estatu mailako gobernu baten ekimenez egiten den ezaugarri horietako lehen azterlana dela.

Era berean, jakinarazi nahi dugu azterlan hau egiteko prozesuan, Eusko Jaurlaritzako hainbat sail eta erakundetako zenbait pertsonaren inplikazioa handia izan dela, baita Garapenerako Gobernu Kanpoko Erakundeena ere, funtsezkoak izan diren hainbat saiotan eta elkarriketatzen hartu baitute parte. Bihotz-bihotzez eskertu nahi dugu horien guztien elkarlana.

Azken gogoeta: txosten hau Euskadin Garapenerako Politiken Koherentzia sustatzeko egin beharreko jauzirako funtsezko tresna izango dela uste dugu, eta hala izan dadin nahi dugu. Azterlan hau argitaratuta, bertan egiten diren gogoetak hedatu eta gizarteratu nahi ditugu, politikaren eta gizarte-mailaren esparrura eraman nahi ditugu, azter eta eztabaida daitezkeen –euskal esparruez harantzago ere–. Horrez gain, planteatzen diren ekimenak Euskadin abian jartzea erraztu nahi dugu.



Paul Ortega

# Aurkibidea

Sarrera	7
<b>1. Ikerketaren esparru teorikoa eta analitikoa</b>	<b>9</b>
1.1. Garapenerako Politiken Koherentzia garapenari eta lankidetzari buruzko azken eztabaiden esparruan	9
1.2. Garapenerako Politiken Koherentzia: hurbilpen orokorra	10
1.3. Garapenerako Politiken Koherentziaren tratamenduari buruzko ikuspegiak eta esperientziak hainbat herrialdetan	13
1.4. Garapenerako Politiken Koherentzia eta estatuz azpiko eremuak	15
1.5. Garapenerako Politiken Koherentzia estatuz azpiko eremuetan sustatzeko arazoak eta erronkak: lehenengo hurbilpen bat	16
<b>2. Garapenerako Politiken Koherentzia Euskal Autonomia Erkidegoan: diagnostikoa</b>	<b>19</b>
2.1. Garapenerako Politiken Koherentzia eta garapenerako lankidetzaren politikak Euskadin	19
2.2. Garapenerako Politiken Koherentzia eta Eusko Jaurlaritza nazioartekotzeko estrategiak	21
2.3. Garapenerako Politiken Koherentzia eta horrek EAEn baliatutako barne-politikekin duen harremana	23
2.4. Garapenerako Politiken Koherentzia eta erakunde-egitura Euskadin	25
2.5. Garapenerako Politiken Koherentzia mugatzen eta sustatzen duten faktoreak EAEn: lehenengo hurbilpen bat	26
<b>3. Garapenerako Politiken Koherentzia Euskal Autonomia Erkidegoan: proposamenak</b>	<b>33</b>
3.1. Egindako proposamenen zentzua, esparruak eta garrantzia	33
3.2. Garapenerako Politiken Koherentzian aurrera egiteko estrategia eta lehentasunezko jardura-ildoak	34
<b>Epilogo: Garapenerako Politiken Koherentzia Euskadin, Garapenerako Laguntza Ofizialaz Haratago</b>	<b>39</b>

## Sarrera

Hemen aurkezten den testu hau Garapenerako Lankidetzaren Euskal Agentziak, UPV/EHUren Hegoa Nazioarteko Lankidetzeta eta Garapenari Buruzko Ikasketa Institutuari agindutako txostenaren laburpena da, hain zuzen ere, Euskadiko Garapenerako Politiken Koherentziari (GPK) buruzko azterketaren laburpena. 2014ko apirila eta iraila bitartean gauzatu zen azterketa-lan hori, Garapen eta Lankidetzako Politikei buruzko Ikerketa Taldearen ardurapean (IT 651-13). Txostenaren behin betiko bertsioa honako web gunetan kontsulta daiteke: <http://www.elankidetzeta.euskadi.eus/>.

Garapenerako Politiken Koherentziaren (GPK) gaiari nazioartean gero eta garrantzi handiagoa ematen zaiola kontuan hartuta agindu da lan hori, eta zerikusia du, halaber, Garapenerako Lankidetzaren Euskal Kontseiluak aspaldi azaldutako premia batekin, alegia, eremu horrek gaur egun Euskadin duen egoerari eta aurrera egiteko aukerei buruzko berariazko diagnostiko bat egiteko premiarekin.

Laurogeita hamarrekota hamarraldian sortu zen GPK ikuspegia, Garapenerako Laguntza Ofizialen (GLO) hartzaile diren herrialdeen garapen-prozesuetan eragiten zuten gaien buruzko eztabaidari lotuta. Aurrerago aipatuko den moduan, oso kontzeptu zabala eta dimentsio ugariak bada ere, politiken koherentziaren erronka planteatzearen asmoa argia zen: agerian jartzea zer garrantzi eta eragin duten lankidetzaz bestelako esku-hartzeek –barnekoek zein kanpokoek– beste leku batzuetako garapen helburuetan eta prozesuetan. *Emaille* diren herrialdeetako beste politika batzuek garapenerako lankidetzan lortu nahi diren ondorioak zapuzteko arriskuari buruzko arreta erakarri nahi zen, baina halaber, politika horien ondorioz sinergia positiboak sortzeko aukerari buruzko arreta ere erakarri nahi zen. Hurbilpen teoriko horretatik abiatuta ekin zaio Garapenerako Euskal Politiken Koherentziari buruzko ikerketa honi, euskal politikek beste herrialde batzuetan izan ditzaketen ondorioak aztertuz. Gainera, lankidetzeta-politiken gaineko eraginaren inguruan egin bada ere azterketa, eta ez horrenbeste Euskadiko giza garapenaren ereduaren inguruan, azterketarekin batera doan epilogoan azaltzen da Garapenerako Politiken Koherentziak zer proiektio eduki lezakeen eta eduki beharko lukeen azken gai horretan.

Ikerketaren eremuari dagokionez, zehaztu beharra dago Eusko Jaurlaritzan Garapenerako Politiken Koherentzia sustatzea dela egindako azterketaren berariazko helburua. Hala eta guztiz ere, Euskal Autonomia Erkidegoaren (EAE) ezaugarri berezien eta bertako erakundeen

## Garapenerako Politiken Koherentzia Euskadin: diagnostikoa eta proposamenak

errealitate konplexuaren ondorioz, gobernuaz haratagoko politika publikoaren beste alderdi batzuk ere kontuan hartu behar dira, nahitaez. Horregatik aipatzen da txostenaren hainbat ataletan erakundeen errealitate hori –Aldundiak eta Udalak barne direla–, errealitate horrek Eusko Jaurlaritzaren politiken koherentzian eragiten duen neurrian.

Txostena hiru partetan banatzen da:

- 1. Esparru teorikoa:** bertan laburtzen dira GPKari buruz dauden eztabaida nagusiak, bai eremu akademikoan bai eremu politikoan, eta estatuz azpiko lankidetzari buruzko hainbat alderdi zehazten dira.
- 2. Diagnostikoa:** bertan aztertzen da GPKaren egoera Euskadin, eta hori bultzatzeko gure esparru zehatzean proposatzen diren gaitasunak eta erronka nagusiak.
- 3. Proposamenak:** hainbat gomendio egiten dira Euskadin GPKaren alorrean aurrera egiteko, gogoeta teorikoetatik eta egindako diagnostikotik abiatuta.

Laburpen betearazle honen bitartez ibilbide labur bat egiten da txosten honetako ataletan eta kapituluetan nabarmendutako osagai nagusietan barrena. Laburpenaren amaieran gogoeta bat aurkezten da, epilogo modura, GPKaren alorreko lanak garapenerako lankidetzaren politikarekin duen harreman bereziaz haratagoko eraginari buruzkoa.

# 1. Ikerketaren esparru teorikoa eta analitikoa

## 1.1. Garapenerako Politiken Koherentzia garapenari eta lankidetzari buruzko azken eztabaiden esparruan

### *Zergatik planteatzen da Garapenerako Politiken Koherentziari buruzko eztabaida?*

Azken hamarraldietan nazioarteko sisteman izan diren aldaketen baitan sortutako kezka bat da, izan ere, haiek aldatu egin dute Iparra-Hegoa harreman tradizionalen izaera, nahasi egin dute, oro har, garapenaren agenda, eta estualdian jarri dute bigarren mundu gerra amaitu zenez geroztik funtzionatzen zuen lankidetzaren sistema. Txostenaren 1.1. atalean deskribatzen da prozesu hori, eta aipatzen da, eraldaketa horien guztien ondorioz, Garapenerako Laguntza Ofizialak argi utzi duela zein mugatua den bere eragina ez bada agenda integral batez laguntzen, GPKak proposatzen duen moduan.

GPKarekiko kezkak adierazten du beharrezkoa dela kontuan hartzea garapen-arazoez ez dutela soilik harremana Garapenerako Laguntza Ofizialekin. Era horretara, azken hamarraldietako prozesu globalizatzailaren ondorioz, erabat berregituratu behar izan dira garapen-prozesuen baldintzak munduaren hainbat lekutan –garrantzizko aldaketa izan da hori hainbat eragilek betetzen duten zereginari dagokionez (gobernuak, enpresak, gizarte zibila)– eta aldatu egin da Iparra-Hegoa zatiketa tradizionala; horren guztiaren eraginez, profil lausoagoak ditu nazioarteko sistemak, zeinetan garapen-prozesuetan eragiten duten garrantzizko alderdiak diren elkarren mendekotasuna, arriskua eta ziurgabetasuna.

Aldaketa horiek guztiek eragin zuzena izan dute garapenerako lankidetzaren sisteman eta baita GLOaren helburuetan ere; ondorioz, kolokan jarri da haren esanahia eta zalantzan beraren irismena. Testuinguru horretan, GLOari loturiko lankidetzaren tresna tradizionalak erakutsi dute gero eta handiagoak direla herrialde behartsuenen garapen-arazoei zein garapen globalaren alorreko erronkei aurre egiteko mugak. Horren ondorioz, eztabaida bizia sortu da garapenerako lankidetzaren etorkizunari buruz, eta baita lankidetzaren sistemaren erreformari buruz ere.

GPKarekiko kezkak, garapen arazoez GLOarekin ez ezik, beste arlo batzuekin ere zerikusia dutela adierazten du.



Hainbat erreakzio eta proposamen sortu dira garapenerako lankidetzaren nortasunaren eta legitimazioaren krisiaren aurrean. Sektore ofizialetatik eta lankidetzaren alorreko erakunde tradizionaletatik sortutako proposamenek –esate baterako, Garapenerako Laguntza Batzordetik sortuek (GLB)–, GPKari buruzko gaia planteatu badute ere, bereziki muturreko pobrezia inguruko gaietan jarri dute arreta –Milurtekoko Garapen Helburuetan (MGH) zentratutako agenda bat ezarri dute– eta baita laguntza-katearen funtzionamendu-arazoetan ere –Parisko Adierazpena eta horren garapenak–. Edonola ere, beste sektore batzuen aldetik behin eta berriro adierazi da beharrezkoa dela bai lankidetzaren helburuak berriro definitzea eta kontuan hartzea arazo eta baldintza berriak zein eragileen zeregina.

Testuinguru horretan, GPKarekiko kezka adierazten du beharrezkoa dela kontuan hartzea garapen-arazoen laguntza-politikekin ez ezik garapen-prozesuei aurre egiteko moduarekin ere badutela zerikusia; hau da, ikuspegi askoz ere zabalago batetik, eta era askotako eragileei zein politiken multzoari eragiten diotela, horien artean koherentzia handiagoa egon dadin eskatuz.

Azkenik, aipatu beharra dago GPKa, gaur egungo egoeran, garapenaren kosmopolitizazioari aurre egin ahal izateko eskakizun bat dela, eta orobat herrialde eta gizarte-sektore kaltetuenetatik zein mundu osoari eragiten dioten garapen globaleko arazoetatik etorritako eskaerei erantzuteko eskakizun bat dela. Ildo horretatik, gero eta kontsentsu handiagoa dago –bai akademikoa bai politikoa– lankidetzaren etorkizunari eta garapen global, bidezko eta iraunkorrari buruzko eztabaidaren erdigunean GPKa jartzearen premiari dagokionez.

## 1.2. Garapenerako Politiken Koherentzia: hurbilpen orokorra

### *Zer adierazi nahi du Garapenerako Politiken Koherentzia kontzeptuak eta zer ondorio ditu?*

Ikuspegi orokor batetik, gobernuaren edozein ekimenen helburua izan beharko luke koherentzia, jardunbide inkoherenteak ondorio negatiboak baitauzka herrialde osoaren eraginkortasunean (bai proposatutako helburuak lortzeko ezintasunari dagokionean eta baita baliabide publikoen kudeaketa optimoari dagokionean ere) eta sinesgarritasunean. Era berean, politiken

GPKa garapenaren ikuspegia gobernu baten politika publiko guztien diseinuan, implementazioan eta ebaluazioan integratzea dela pentsatu beharko litzateke.

koherentzia handiagoa iristeko, hobetu egin beharko litzateke kudeaketa publikoaren kalitatea, koordinazioa eta gardentasuna, interferentziak hautemateko eta osagarritasunak identifikatzeko aukera ematen baitu horrek. Hori dela eta, gobernantza eraginkorra eta kalitatezkoa lortzeko, derrigorrezko maila da koherentzia; 1.2 epigrafeak zehatz-mehatz deskribatzen ditu GPKaren ezaugarriak, dimentsioak, kategorizazioak eta definizioak.

GPKaren helburuak, lehen batean, gobernuen konpromiso orokorra dakar garapenaren sustapenari dagokionez, eta

horregatik da ideia hori bereziki iradokitzailea, haren inplementazioari loturiko arazoetatik haratago. Azpimarratu beharra dago koherentziak *balio instrumentala* duela eta administrazio publikoaren baitan lehentasunezko hartzen diren helburuen mendean jartzen dela. Hau da, hainbat interesek baldintzatu lezakete helburuen, balioen, politiken eta tresnen arteko sendotasuna, eta giza garapena ez da horien artean beti lehentasuntzat hartzen. Gainera, gogoratu behar da sistema demokratiko batean, definizioz, batera izaten direla interes kontraesanak eta legezkoak, eredu politiko askotariko bat osatzen duten iritzi eta talde anitzak ordezkatzeko dituztenak. Beraz, gizabanakoen jokabideak eta lehentasunak modu homogeneoan azaltzen diren kasuetan baino ez da posible erabateko koherentzia, edo erregimen autoritario bat dagoenetan. Lehenengo egoera hori errealitatez guztiz urrun dagoenez eta bigarren kasua giza eskubideei eta askatasunari errespetua dion edozein ikuspegiaren kontrako sistema bat izango litzatekeenez, erabateko koherentzia-maila lortzea helburu bateragaitza eta ez oso desiragarria bihur daiteke sistema askotariko, ireki eta parte-hartzaile batean.

Koherentziaren kontzeptuari heltzeko hainbat kontzeptualizazio teoriko egin badira ere, garapenaren ikuspegiak gobernu baten gobernu-ekimen guztiak zeharkatu behar dituela adierazten dutenak azpimarratu behar dira. Ikuspegi horri *"the whole of government approach"* izena eman diote zenbait herrialde emailek. Teorian, gobernuaren osoko ikuspegi hori onartuz gero, herrialde emaileek lehentasunezko alortzat hartu beharko lukete (nahiz eta bakarra ez izan) garapenaren ikuspegia erabaki publikoak hartzeko prozesuetan. Zentzu horretan, GPKa herrialde bateko politika publiko guztien diseinuan, inplementazioan eta ebaluazioan giza garapena txertatzeko baliabideak hartu beharko litzateke, hau da, garapenaren aldeko lanak gobernuaren ekintza guztiak zeharkatu beharko lituzke. Ikuspegi horrek erantzukizunak partekatzea eragiten du, eta, horren arabera, administrazio publikoaren barneko instantzia guztiek hartu behar dute beren gain erantzukizun hori, lankidetzaren politikari dagokion agendaz haratago. Horrez gain, kosmopolitizatu diren garapen-arazoak kudeatzeko aukera emango duen jardun kolektibo eta hitzartu baterantz bideratzeko premian txertatu behar da Koherentziaren kontzeptua. Ikuspegi horretatik, estatuek ez lukete garapenaren aldeko lana barneko eskalara mugatu behar, aitzitik, nazioz haratagoko erronka berriak beste estatu batzuekin batera lankidetzaren bitartez kudeatzeko mekanismoak ere landu beharko lituzkete.

Gobernu baten borondatea eta konpromiso politikoa funtsezko osagaiak dira Koherentziaren agendan aurrera egiteko.

Hala ere, adierazitako GPKaren osoko ikuspegi baten ontasunez eta gaitasunez haratago, ikuspegi horretarako hurbilpena pixkanakakoa izan da, eta ikuspegi horren helmena ere poliki-poliki zabaltzen joan da. Era horretara, GPKa hasieran *"do no harm"* delakoaren ikuspegitik hartu zen kontuan, hau da, kanpo-lankidetzaz bestelako politikek garapen-prozesuetan izan dezaketen eragin negatiboa ahal beste mugatzen ahalegindu zen. GPKra egindako bigarren hurbilpenak, ordea, haratago joan behar zela eman zuen aditzera, eta kanpo-lankidetzaren baitan beste politika batzuekin zerikusia duten baliabideak eta proposamenak baliatu eta erabili behar zirela, sinergia positiboa sortuz azken batean. Azkenik, osoko ikuspegia kontuan hartuta, GPKak –aurretik aipatu bezala– uztartu egin zituen lankidetzaren helburuei buruzko gogoeta eta barne-garapeneko estrategiak eta garapenaren alorreko erronka orokorrak.

GPKaren jardunari dagokionez, azpimarratu beharra dago funtsezko osagaiak direla borondatea eta konpromiso politikoa alderdi horretan aurrera egiteko. Hori dela eta, GPKa handiagoa lortzeko bidean gobernu batek benetan duen gaitasuna neurtzeko, funtsezkoak dira honako osagai hauek: interes-talde guztien borondate politikoaren azterketa, negoziatorako instantziak, eragile guztiak beren gain hartutako konpromisoak, hauteskunde-estrategiak, botere-kuotak eta interes-taldeen presio bereziak. Testuinguru horretan, azpimarratu beharra dago garapenari buruzko zeharkako konpromisoei aurre egin ohi zaiela erakundeetan, modu gutxi-asko sistematikoan. Hori gertatu ohi da zenbaitetan interes "nazionalak" edo epe laburrekoak eta gizakiaren garapen orokor eta iraunkorraren sustapena kontrajarriak direnaren ustea dagoenean.

**GPKa sustatzeko esparru zabala dago nazioartean, batez ere Nazio Batuek, ELGak eta Europar Batasunak osatua.**

Gobernuen garrantziaz gainera (bai estatukoak bai estatuz azpikoak) aipatu behar dira GPKaren alorrean parte hartzen duten eragileak, bai maila orokorrean bai nazio mailan. Alde batetik, bada nazioarteko esparru bat, nahiko zabala, GPKaren sustapenerako, estatu nazionalak garatutako politikez haratago doana. Esparru horretan nazioarteko hiru erakundek parte hartu dute, eta hauek beren posiziotik sustatu dute GPKaren aldeko lana: Nazio Batuak –Milurtekoko

Garapen Helburuetan eta post 2015 agendan txertatu dute GPKaren ikuspegia-, Ekonomia Lankidetzarako eta Garapenerako Erakundea (ELGE) –alderdi horri buruzko lan-taldea txertatu duena- eta Europar Batasuna- zeinak kideei agenda horretan aurrera egiteko eskatu dien. Horrez gainera, aipagarria da CONCORDen jarduera lana (Giza Garapen eta Laguntzarako GKEen Europar Konfederazioa), lan handia egiten baitu Europa mailako politikan eragiteko (ikus 1.2.6 epigrafea).

Bestalde, aipatzekoa da Garapenerako Gobernu Kanpoko Erakundeek (GGKE) egiten duten lana, funtsezkoak baitira politikan eragiteko, sensibilizatzeko eta mobilizatzeko. GGKEek eremu horietan egindako lanak bultzatuta, konpromiso handiagoa hartu du iritzi publikoak garapenarekin zerikusia duten gaiei buruz, eta horrek lorpen espezifikoak sustatu ditu koherentziaren aldeko lanean.

Azkenik, enpresak ere garrantzizko eragile gisa aipatzen dira, baina beste ikuspegi teoriko batetik. Gauza jakina da horiek ez direla, formalki, gobernuek gauzatzen dituzten politiken arduradunak –ez enpresa horien jatorrizko herrialdeetan, ezta inbertsioen helburu diren herrialdeetan-; hala ere, garrantzizko presio-lana egin ohi dute beren interesak babesteko, eta horrek, zenbaitetan, mugatu egin du gobernu horiek duten gaitasuna giza eskubideen kontrako jardunak, ingurumena babesteko jardunak edo beste batzuk galarazteko edo murrizteko. Ildo horretatik, ezinbestekoa da azterketan enpresen eta horien *lobbien* lana ere kontuan hartzea. Gainera, gobernuek kontrol handia egin behar dute beren jarduerak beste herrialde batzuetan gauzatzeko diru publikoa baliatzen duten enpresen gainean. Zentzu horretan, enpresen ekimenak diru publikoaren bitartez gauzatzen badira, giza garapenaren ikuspegia enpresen jarduera guztietan txertatzeko mekanismoak eskatu beharko lirateke. Era horretara, garapenaren gaineko eraginaren ikuspegitik, enpresa multinazionalak garapen

bidean diren herrialdeetan egiten duten lanaren jarraipenerako eta kontrolerako tresnak garrantzi handikoak dira GKEari dagokionez (ikusi 1.2.8 epigrafea).

### 1.3. Garapenerako Politiken Koherentziaren tratamenduari buruzko ikuspegiak eta esperientziak hainbat herrialdetan

#### *Zer esperientzia praktiko dago Garapenerako Politiken Koherentziaren agenda bat aplikatzeari dagokionez?*

Esperientzia oraindik mugatua bada ere, azken urteotan herrialde emaleetako hainbat gobernuak (hala nola Austria, Erresuma Batua, Norvegia eta Alemaniak) GPKaren gaiari heldu diote, eta alor hori sustatzea helburu duten plangintzak eta tresnak jarri dituzte bereziki abian. GPKari dagokion eredu bat ez badago ere, hainbat esperientzia egin dira, eta, horien emaitzak elkarren guztiz bestelakoak izan direnez, sortzen diren arazo praktikoak argitzeko baliu daitezke. Helburu horretarako, txostenak –1.3. atala– modu berezian aztertu du GPKa bideratzeko modua hiru kasu jakin hauetan: Suedia, Holanda eta Espainia.

Suedia da, beharbada, GPKaren eremuan egindako aurrerabideen adibide argiena, bertako Garapenerako Politika Orokorriari esker. Politika horrek oinarrian duen doktrinaren ondorioz –teorian behintzat– ministerio guztiek txertatu behar dituzte garapeneraren alorreko helburuak beren politiken baitan. Ministerio bateko ekimen bat ez badator bat garapenerako interesekin, orduan, ministerio hori izango litzateke irtenbide alternatibo bat aurkitzeko arduraduna, herrialde pobreenen interesei kalterik eragin gabe. *Garapenerako Politika Orokorra* ezarri denetik, gobernuak ahalegin handiak egin ditu koherentzia gobernuko arlo guztien eskumena dela esplizituki adierazteko, lankidetzaren alorreko sailen eta agentzien erantzukizunetatik haratago. Garapenerako lankidetzak garrantzizko rola betetzen du, ministerioei jakinarazten baitie, etenik gabe, zer eragin izan ditzaketen beren politikek Hegoaldeko herrialdeetan. Edonola ere, suediar gobernuak behin eta berriro adierazi du, modu sistematikoan, GPKa ministerio guztien zeregina dela eta ez bakarrik nazioarteko lankidetzaren alorrari dagokiona. Eta, aldi berean, GPKa kontsentsu bidez adostutako politika gisa planteatu da, akordio zabal bat dakarrena ondorioz, uanean uneko gobernuaz haratago.

Herrialde emaleetako hainbat gobernuak heldu diote GPKaren gaiari, eta eremu horretako plangintza eta tresna espezifikoak jarri dituzte abian.

Holandak, ikuspegi integral horren aurrez aurre, estrategia fokalizatu bat eraman du aurrera GPKa sustatzeko. 2002an sortutako Politiken Koherentziarako Unitate baten inguruan egiten da lan hori. Batasun horrek, zuzenean edo zeharka, gobernuaren jardueraren hainbat eremutan koherentzia sustatzeko asmoz diharduten mekanismo asko elikatzen edo sustatzen ditu edo horietan parte hartzen du. Adibide gisa aipatu litezke Europar Batzordearen proposamenak

berrikustea eta jarraitzea, ministerioen arteko lana dinamizatzea edo garapen-eremu zehatzei buruzko ezagutzarako ikerketa eta mintegi bereziak sustatzea. Testuinguru horretan, holandar doktrinak ezartzen du edozein politika publikok sustatu beharko dituela Holandaren interesak. Dena dela, ez da emaitzen edo bazkideen interesen artean aukeratu behar den batura zero joko bat; aitzitik, holandar estrategia *elkarren onuraren* oinarrian kokatzen da. Era horretara, lankidetzaren politikaren oinarri den argumentuaren arabera, garapen orokorra sustatzeak Holandari ere ekarriko dio onura, epe luzera mundu seguruago bat eraikitzeko eta merkataritzan jarduteko aukera gehiago eskainiko dizkigulako, epe luzera. Ondorioz, kanpo-politikako estrategietan lotura estua dute garapenaren eta segurtasunaren alorreko helburuek. Ikuspegi horretatik, koherentzia ezinbesteko printzipioa izango litzateke herrialde pobreenen garapena sustatzeko, helburu horietarako bideratzen diren baliabide publikoak optimizatzeke eta kanpo-politiken arrakastarako aukerak handitzeko.

Espainiari dagokionez, 2004. eta 2010. urteen bitarteko aldirian, GPKaren agendak espainiar agiri estrategikoetan nolabaiteko zeregina betetzen zuenean, hainbat mekanismo proposatu ziren, baina haietan ez ziren zehaztu ez eragileen arteko erlazio-prozesuak eta -bideak, ezta sustatu beharko liratekeen osagarritasunak ere. Geroago, ez da inolako programarik definitu GPka sustatzeko eta inplementatzeko, ezta hura ezartzeko metodologia eta agenda azaldu eta testuinguruan kokatuko duenik ere. Ildo horretatik, Espainian ez dirudi finkatu denik GPkari dagokion konpromiso politikorik. Garapenaren aldeko zeharkako lanari dagozkion hainbat murrizketa politiko eta teknikoren bitartez azaltzen da, nonbait, konpromiso politiko erreal eta oinarritzorik eza. Politikaren maila garaienean ez dago jarraibide sendo eta trinkorik Espainiako politika publikoek garapenerako ikuspegia txertatu dezaten, eta horrek erakusten du ikuspegi debaluatua dagoela garapenaren aldeko lanari dagokionez. Gainera, gobernuaz haratago, ahultzen joan da garapenerako politikak babesteko parlamentuan zegoen tarte eskasa, ekonomia krisiaren ondorioz agenda politikoan egin diren aldaketak direla-eta.

Ebidentziak erakusten du, halaber, Espainiako eragile askok ikuspegi eta oinarri nahiko mugatua dutela garapenaren alorreko estrategiei eta erronkei buruz. Kanpo-politikari dagokionez, lehentasunen agenda bat ezarri da Espainian, zeinetan oso argi bereizten den politika "gogorra" edo goi-politika eta politika "biguna" edo behe-politika. Agenda gogorreko testuinguru horretan, Espainia beste herrialde batzuekin "lehiatzen" den marka da, eta, hortaz, dinamika horren barruan daude bertako herritarrak. Espainia Markaren estrategiak beste ezerk baino hobeto azaltzen du ikuspegi hori, eta horren arabera onartzen da nazioarteko sistema merkatu bat dela, zeinetan "marka" bakoitzak –herrialde bakoitzak– ahalegina egin behar duen atzerriko inbertsioak eta nazioarteko kontsumitzaileen arreta erakartzeko, eremu publikoaren merkaturatze-prozesuak sustatzen eta/edo sendotzen laguntzen duen ikuspegi baten barruan.

Edonola ere, esperientzia batzuen eta besteen eragina alde batera utzita, GPkak topatzen dituen mugek zerikusia dute garapena, solidaritatea eta nazioarteko erantzukizuna ulertzeko moduari eragiten dioten hainbat gairekin, baina halaber eragiten dituzte eragozpen burokratikoak, logika korporatiboak eta beste interes batzuk, erabakiak hartzeko prozesuei eragiten dizkietenak.

## 1.4. Garapenerako Politiken Koherentzia eta estatuz azpiko eremuak

*Nola txertatu beharko litzateke GPKa estatuz azpiko eremuetan eta lankidetzan, eta zein izango liriateke lan horren gaitasun nagusiak?*

Azken hamarraldietan poliki-poliki onartzen joan da tokiko gobernuek betetzen duten zeregina garapenaren sustapenari eta iraunkortasunari dagokionez, bai hurbileneko esparruan bai testuinguru orokor batean. Txostenaren 1.4 epigrafean azaltzen den moduan, beharrezkoa da indartzea tokiko eragileek garapen orokorreko agendan betetzen duten zeregina, eta, gainera, gardentasun-prozesuak eta kontuak emateko prozesuak txertatu behar dira gobernuen legitimitate demokratikoa handitzeko eta gizarte zibilarekiko harremana estutzeko. Era horretara, post 2015 agendari buruzko eztabaidan aurrera egin ahala, tokiko gobernuek eta agintariak betetzen duten funtsezko zeregina onartzen eta txertatzen ari da, bai agenda hori egituratzeko prozesuan bai tokiko garapenaren sustapenerako politika eta programa zehatzen esleipenean. Garrantzi handiko eremua da, izan ere, onura eta galera publiko orokorrak kudeatzeko maila askotako gobernantza orokor baterantz jo nahi bada, beharrezkoa da tokiko eragileak eta gobernua txertatzea nazioz haraindiko agendan, beren hurbiltasunagatik funtsezko osagaiak direlako garapen iraunkorraren sustapenean eta pobreziaren kontrako borrokan.

Azken hamarraldietan poliki-poliki onartzen joan da tokiko gobernuek garapenaren sustapenari dagokionez betetzen duten zeregina.

Horrez gainera, globalizazioak, halaber, prozesu sozialen, politikoen, ekonomikoen eta kulturalen egitura berri bat eragin du. Era horretara, globalizazioa gertaera guztiz konplexua denez, bere baitako jarduerak antolamendu bat eta gauzatzeko leku bat behar dute; hori dela eta, tokiko esparruek funtsezko zeregina betetzen dute prozesu horretan. Era horretara, garapen-estrategietan lurraldeko eragileen garrantzia nabarmendu da, eta ondorioz, gero eta argiago ikusi da nazioarteko lankidetzan bete dezaketen zeregina. Testuinguru horretan, tokiko lankidetzak edo laguntza deszentralizatuak garrantzizko lekua hartu du, azken hamarraldietan tokikoari buruz sortutako kezka berriekin sintonian.

Azpimarratu beharra dago estatuz azpiko lankidetzan parte hartzen duten eragileek herritar kritikoak eta garapenaren inguruko arazoezko konprometituak sustatzeko garaian duten ahalmena. Era horretara, garapenerako sentsibilizazio- eta hezkuntza-programak funtsezko osagaiak dira iritzi publikoak kontzientzia har dezan zein garrantzizkoa den nazioarteko solidaritatea edozein politika publikoren (tokikoa, nazionala zein nazioartekoa) derrigorrezko dimentsiotzat hartzea. Hala, tokiko gobernua oso egoera onean daude lankidetzan-jardueretan modu aktiboan parte hartzeko: lankidetzan horren zerbitzura jartzen dituzte beren baliabideak, tokiko garapenaren alderdi guztiak sustatzen dira, eta laguntza ematen dute, GPKaren ikuspegitik, garapen-programak beste herrialde eta lurralde batzuetan aurrera eramateaz arduratzen diren instituzio eta erakundeak sendotzeko.

Ikerketa gutxi egin dira GPKari buruz estatuz azpiko eremuetan, izan ere, estatuaren ikuspegitik ekin izan zaio tradizioz agenda horri.

Aipatu beharra dago, edonola ere, GPKaren gairi egindako hurbilpenek ez dutela eragin berdina estatuz azpiko gobernuetan. Alde batetik, beste herrialde batzuetan garapen-prozesuetan eragin negatibo handiena duten politika asko eta asko –merkataritzari, nekazaritzari, zerga-sistemari, patenteei buruzko legediari eta abarri dagozkionak– gobernu estatalen edo Europar Batasunaren mende daude; beraz, mugatuak dira horietan eragiteko aukerak. Edonola ere, sinergia positiboak sortzeari

dagokionez, lankidetzaren eremuan beste politikekin lotura duten baliabideak baliatu eta erabiliz gero, jarduteko aukera gehiago dago.

Eskasak dira gaur egun oraindik GPKari buruzko azterketak estatuz azpiko eremuetan, baina gai hori txostenaren 1.4 atalean azaltzen da zehatzago. Edonola ere, bertan aipatzen den bezala, ulertu beharra dago GPKa giza garapenaren eta iraunkortasunaren aldeko osoko lana dela, eta nahitaez bildu beharko lituzkeela ekimen politiko publikoaren maila guztiak (globala, eskualde mailakoa, nazionala eta tokikoa). Ildo horretatik, aintzakotzat hartu behar da tokikoaren ikuspegia GPKaren aldeko lanean txertatzea.

## **1.5. Garapenerako Politiken Koherentzia estatuz azpiko eremuetan sustatzeko arazoak eta erronkak: lehenengo hurbilpen bat**

### *Zein dira GPKa estatuz azpiko eremu batean sustatzeko funtsezko osagaiak eta mugak?*

Itxura denez, funtsezko zenbait osagai daude estatuz azpiko gobernuetan GPKaren agenda txertatzeko, 1.5 epigrafean zehatz-mehatz adierazten den moduan eta laburpen betearazle honetan azaletik deskribatzen den bezala.

Lehenik, bai estatu mailan bai udalen eremuan, borondate politikoa da GPKa sustatzeko oinarrizko osagaia. Eragile dezentralizatuen kasuan beharrezkoa da azterketa honetan botere-harremanak eta estatu mailako gobernuen politikak ere kontuan hartzea. Ildo horretatik, estatuz azpiko gobernu batek konpromiso sendoa badu ere giza garapenaren aldeko lanarekin, aurrerabidea oso mugatua izango da, baldin eta gobernu zentralaren jarraibide politikoak eta helburuak agenda horretatik urrun badaude. Beraz, funtsezkoa da GPKaren aldeko lanak gobernu zentralarekiko zein beste erkidego eta tokiko gobernuetikiko koordinazioa eta osagarritasuna ekartzea ondorioz.

Bigarrenik, estatuz azpiko gobernuen politika publikoen diseinuari eta inplementazioari dagokionez zer gaitasun dituzten aztertu behar da. Eta horrek eragina du eremu horretan

GPKara egiten den hurbilpenean. Alde batetik, beste herrialde batzuetan bereziki eragin negatiboa duten zenbait politika – aurretik esan bezala- goragoko mailetako beste instantzia batzuetan diseinatuak eta kudeatuak dira. Baina, aldi berean, badaude berezko jarduera-eremuak, zeinetan estrategien arteko sinergien eta osagarritasunen bilaketak garrantzi berezia izan dezakeen GPKaren ikuspegitik.

Hirugarrenik, giza garapenarekin kritikoak eta konprometituak diren herritarrak funtsezko osagaia izan litezke gobernuari presioa egiteko, beren politika publikoetan GPKa handiagoa aplikatu dezaten. Alderdi kritikoa da hori tokiko gobernuetan, herritarrengandik hurbilago dagoelako haien prestakuntzari eta hezkuntzari dagokionez.

Laugarrenik, gizarte-antolamendu mota desberdinak dituzten tokiko gobernuen hurbiltasunari esker, erakundeak sendotzeko programak gauzatu litezke erakunde horiek lan zabal eta sistematikoagoa egin dezaten GPKa sustatzeko, bai giza garapenarekin koherenteak ez diren jardunbideen jarraipena eta kritika egiteko, bai garapenerako hezkuntzari dagokionez.

Bosgarrenik, estatuz azpiko administrazioak eremu hurbilagoetan eratzea eta eragile gutxiagotara mugatzea osagai positibotzat har daitezke GPKari dagokionez, baina, horretarako, partekatu egin behar dira erabakiak gobernu baten baitako sektoreen artean eta adostu egin behar dira prozesuak. Edonola ere, kudeaketa publikoaren ikuspegi partekatuaren aldeko ingurune bat behar da, jardunbide bertikaletatik eta/edo zatituetatik urrun.

Seigarrenik, gogoan eduki behar da GPKaren alorrean emaitzak lortzeko beharrezkoa dela konpromiso politiko abstraktuak gainditzea eta helburu zehatzak eta mekanismo espezifikoak ezartzea. Alderdi horretatik, GPKaren sustapenerako lehentasunezko eremuak identifikatu behar dituzte, konpromiso eta helburu zehatzak (eta mailakatuak) definitu behar dituzte alor horietan tokiko gobernuak, eta jarduera-programa zehatzak diseinatu behar dituzte.

Azkenik, bereziki GPKa sustatzen duen faktoreetako bat ikuspegi tekniko eta politikotik sendotuta dagoen lankidetzaren sistema bat eratzea da. Hori, ordea, muga bat izan liteke estatuz azpiko hainbat gobernurentzat, ez baitituzte beti lankidetzaren sistema sendotuak edukitzen eta ez baitira giza baliabide eta baliabide tekniko egokiez hornituta egoten.

GPKa sustatzeko hainbat osagai funtsezko daude, Estatuz azpiko eremuan, kontuan hartu beharrekoak: borondate politikoa, lankidetzaren sistema, konpetentzia-eremuak, iritzi publikoa eta GGKEak.



## 2. Garapenerako Politiken Koherentzia Euskal Autonomia Erkidegoan: diagnostikoa

### 2.1. Garapenerako Politiken Koherentzia eta garapenerako lankidetzaren politikak Euskadin

*Nola txertatzen da GPKaren ideia euskal lankidetzaren legezko esparruan, eta nola ikusten dute bertako eragileek?*

Euskadin nahiko esparru zabala dago garapenerako lankidetzaren eremuko araudiari eta plangintzari dagokionez. Esparru horretan, lankidetzaren alorreko politika arautzeko helburua duen agiri aukera zabala dago, hala nola legeak, plangintza zuzendariak, araudiak eta deialdiak. Azterketa honetako 2.1 atalean zehaztasunez azaltzen da nola erabili den GPKaren kontzeptua euskal lankidetzaren alorreko agiri ofizialetan, bereziki honako hauetan: Garapenerako Lankidetzaren Euskal Legea (2007), Garapenerako Lankidetzaren Euskal Agentziaren Legea (2008) eta Eusko Jaurlaritzaren lankidetzarako plan zuzentzaileak (2004, 2008 eta 2014). Kontuan hartu da, halaber, euskal GGKEk gai horren aurrean duten jarrera.

2007an aldarrikatu zen *Garapenerako Lankidetzaren Euskal Legea*, eta bertan biltzen dira gai horri buruzko politika arautzen duten helburuak, erronkak, instrumentuak eta tresnak. Adierazgarria da Lege horren sarreran bertan aipatzen dela, zehazki, lankidetzaren politikaren eta gainerako politika publikoen artean koherentzia handiagoa lortzeko beharra. Legeak finkatzen du, halaber, Garapenerako Lankidetzaren Euskal Kontseiluak txosten bat osatu beharko duela urtero euskal administrazio publikoen jardunbideen koherentzia zer mailataraino betetzen den azalduz.

*Garapenerako Lankidetzarako Euskal Agentziaren Legeak*, bere aldetik, hainbat aipamen egiten dizkio koherentziaren printzipioari, nahiz eta kontzeptu hori euskal lankidetzaren eragileen arteko sendotasunean eta koordinazioan aurrera egiteko bideratuta dagoen batez ere eta ez horrenbeste Eusko Jaurlaritzaren politika publiko guztien garapen iraunkor eta bidezkoaren ikuspegi integralera bideratua.

GPKari buruzko agindua pixkana txertatzen joan da euskal lankidetzaren agiri ofizialetan

Azkenik, euskal lankidetzaren hiru egitasmo zuzentzaile eta estrategikoak GPKaren agindua txertatzen joan dira, pixkana, beren orientabide estrategikoetan. Era horretara, *Euskal Lankidetzaren Lehenengo Plan Estrategiko eta Zuzentzailean* (2004) GPKaren kontzeptuaren aipamen berezirik egiten ez bada ere, bertan aipatzen da pobreziaren arazoak eta giza zaugarritasunari dagozkionak egiturazko kausen ondorio direla eta Iparraldeko eta Hegoaldeko herrialdeen arteko harreman asimetrikoei dagozkiela (Eusko Jaurlaritza, 2004). Era berean, *Euskal Lankidetzaren II. Plan Estrategiko eta Zuzentzaileak* aurreko agiriaren antzeko ildo teoriko eta analitikoari jarraitzen dio, oinarrizko premisatzat hartuz giza garapenaren sustapenera orientatu behar dela nagusiki nazioarteko komunitatea.

Amaitzeko, *Garapenerako Lankidetzaren Lau Urteko III. Plan Zuzentzaileak* (2014) modu sistematikoan erabiltzen du koherentziaren kontzeptua agiri osoan zehar. Agiri horretan azpimarratzen da beharrezkoa dela koherentziaren alorrean aurrera egitea, kontzeptu hori modu berean erabiliz adierazteko lankidetzaren alorreko euskal politikaren eragileen eta aktoreen arteko koordinazioa, osagarritasuna eta sendotasuna lortzea premiazkoa dela – politika horretan parte hartu lezaketen sailak sartuta–, eta baita GPKaren kontzeptu zabalenera buruz aritzea ere, zeinaren arabera euskal politika publikoen multzora eta horiek garapenean duten eraginera zabaldu behar den begirada.

Gizarte zibilar dagokionez, GGKEek garrantzizko zeregina bete dute Euskadin GPKa eskatzeko, 2.1.3 atalean azaltzen den moduan. Zentzu horretan, garrantzizkoa da azpimarratzea GGKEen Koordinatzaileak eta bereziki horren baitan eraturako eragin politikoko taldeak GPKari buruz egindako lana, horrek egiten baitu euskal erakundeetan lankidetzako politika publikoen jarraipena. Oraingoan, GPKari buruzko diskurtsoa sortzera bideratu da talde hori, eta baita gai hori Euskadiko garapenerako lankidetzari buruzko eztabaidaren agendan txertatzen ahalegintzera ere, nahiz eta oraindik ez den gai horri buruzko proposamen zehatzik osatu.

GGKEen Koordinatzaileak osatutako *Eragin politikorako esparru-agiria* izenekoan funtsezko zortzi posizionamendu biltzen dira eragin-lana orientatzeko. Horietako batek –bigarrenak–

Euskadiko GGKEen Koordinatzaileak eragin politikoko talde bat du. GPKen sustapena bere helburu nagusien artean dago.

GPKaren sustapenean jartzen du arreta. Horrek esan nahi du, gizarte zibila osatzen duten eragileez osatutako mekanismo bat dagoela GPKaren alorreko agenda politiko bat sustatzera zein giza garapenarekin koherenteak ez diren politiken jarraipena egitera bideratua. Edonola ere, aipatzekoa da oso prozesu berria dela, eta, Garapenerako Lankidetzaren Euskal Kontseiluan GPKaren agenda sustatzeko balioa izan badu ere, ez du politika publikoen jarraipena, ebaluazioa eta kontrola egiteko mekanismorik oraindik garatu.

Gainera, aipatu beharra dago GGKEetan ezagutza eta *know how* handia dagoela pobretutako herrialdeen garapenera eta egiten diren prozesuekin zerikusia duten zenbait gairi buruz. Esperientzia hori, hainbat eremutako lanaren ondorioz bildua –hala nola generoaren alorrean, garapenerako hezkuntzan edo osasunaren alorrean–, interes handikoa izan liteke GPKarekin zerikusia duten arazoak aztertzeko eta horiei buruzko proposamenak osatzeko.

Hala ere, beharrezkoa da aipatzea, GGKEek, gaitasun horiez gainera, hainbat muga dituztela GPKaren eremuan jarduteko. Era horretara, jarraipena egiteko eta proposamen zehatzak osatzeko beste ezagutza aditu batzuk behar dira, eta ez da beti halakorik egoten era horretako erakundeetan. Hori bereziki garrantzitsua da gaur egungo testuinguruan, izan ere, gero eta handiagoa da politika publikoen konplexutasuna eta gero eta espezializazio-maila handiagoa eskatzen du horien jarraipenak eta kritikak.

### 2.2. Garapenerako Politiken Koherentzia eta Eusko Jaurlaritza nazioartekotzeko estrategiak

#### *Nola txertatu dira garapenerako lankidetzaren eta giza garapeneraren kontzeptua Euskadiko nazioartekotzeko estrategietan?*

2.2 epigrafean nazioartekotzeko politikarekin zerikusia duten Eusko Jaurlaritzaren agiriak aztertzen dira oro har, horiek garapenerako lankidetzaren politikatik abiatuta proposatu diren helburuekin duten harremana aztertzekeko helburuarekin. *2014-2016 Nazioartekotzeko Esparru Estrategia – Basque Country estrategia* nazioarteko gainerako estrategiak orientatu, mugatu eta bildu behar dituen aterkia dela esan liteke. *Basque Country* strategiaren barruan hiru jardueraren-eremu nagusi aztertzen dira:

1. Kanpo Ekintza Plana, euskal interesak kanpoan sustatu eta Euskadi eragile global gisa kokatu nahi duena.
2. Enpresak Nazioartekotzeko Plana 2014-2016, eragile nagusi euskal enpresak dituen.
3. Nazioartekotzeko Sektoreko Planak, oraindik egin gabe daudenak, nahiz eta zenbait sailek dagoeneko parte hartu duten *Basque Country* Strategiaren osaeran.

*Nazioartekotzeko Esparru Estrategiak* adierazten du nazioarteko solidaritatea eta garapenerako lankidetzaren garrantzizko jardueraren-eremuak direla, eta hori, aldi berean, gertaera positiboa da GPKaren azterketarako. Era horretara, *Basque Country* Strategiaren aurkezten den ikuspegiak oinarri hartzen du garapeneraren sustapena eta erronka globalen kudeaketa partekatua, derrigorrezko helburua eta dimentsioa direla kanpoko euskal jardueraren publikoan. Era berean, mundu bidezkoago eta orekatuago bat osatzen laguntzea da Kanpo Ekintza Planaren helburuetako bat, eta hori, aldi berean, oso alderdi positiboa da GPKaren ikuspegitik.

Eusko Jaurlaritzaren nazioartekotzeko planetan nazioarteko lankidetzaren dimentsioa hartzen da kontuan.

Beste alde batetik, *Kanpo Ekintza Planak* adierazten du koherentziaren printzipioa dela bere oinarrietako bat, eta hori ere oso abiapuntu ona da. Edonola ere, *Nazioartekotzeko Esparru Estrategiak* zein *Kanpo Ekintza Planak* erakusten duten munduaren ikuspegiaren arabera,

Edonola ere, garapenerako lankidetzak konpartimentuetan zatitua eta euskal kanpo-ekintzatik bereizirik ikusten da.

elkarren ondo-ondoan daude eta elkarren osagarri dira lehiakortasunarekin zerikusia duten helburuak batetik eta ongizatearekin eta garapenarekin zerikusia dutenak bestetik, horien artean gatazkak sor litezkeela kontuan hartu gabe. Horrek azaldu dezake zergatik ez diren txertatu aipatutako koherentzia ziurtatzeko mekanismo bereziak, berau asmo-aitorpen hutsera alboratuz. Ikuspegi hori euskal interesen sustapena atzerrian bat datorrela nazioarteko ordena bidezkoago eta iraunkorrago baten konfigurazioarekin ezartzen denean atzematen da; adierazpen horrek saihestu egiten ditu eremu horretan

egon litezkeen gatazkak. Aipatu beharra dago, alderdi horretatik, GPKa handiagoa lortzeko garapenaren ikuspegia txertatu behar dela ekintza publikoan, eta, horrek, praktikan, hainbat eztabaida eta gatazka eragin ditzake, eta garrantzizkoa da horiek atzementea, agenda honetan zehaztasunez aurrera egiteko. Horregatik, euskal interesak eta bertako enpresak kanpoan sustatze hutsak garapen orokorrari lagun diezaiokeen ideia hurbilpen nahasgarria izan liteke eta ez dago oso egokitua GPKan lan egiteak sortzen dituen benetako erronketara. Batez ere kontuan hartzen badugu estrategia horrek ez dituela kontuan hartzen atzerrira zabaltzeko diru-laguntzak jasotzen dituzten enpresei giza eskubideen, ingurumenaren alorrean eta beste alor batzuetan jarduera-baldintza jakin batzuk betetzera behartuko dien mekanismoak.

Nazioartekotzeko estrategien barruan garapenerako lankidetzak txertatzeari dagokionez aipatu beharra dago euskal kanpo-ekintzaren ardatzen barruan berariaz aipatzen bada ere gai hori, mendekotasunez edo strategiaren gainerako ataletatik bereizirik aipatu ohi dela. Lankidetzak-politika jarduera-eremu sektorialen barruan sartzen da, baina ez zaio *Enpresak Nazioartekotzeko Planari* edo *Kanpo Ekintza Planari* egiten zaion arreta egiten. Horrez gainera, estrategiak, oro har, lehiakortasuna bilatzearen alde egiten duela ematen du hasieratik, laguntzaren edo lankidetzaren alde baino gehiago, eta horrek ondorio argia du estrategian oro har, garapenerako lankidetzak bigarren mailakotzat edo mendekotzat hartzen baita. Gai horri dagokionez egin litekeen interpretazioa kontraesanek beteta dago. Alde batetik, alderdi positibo bat izan liteke, manipulazio-arriskuetatik babesten duelako lankidetzak-politika, hau da, giza garapenaren sustapenetik eta pobrezia kontrako borrokatik urrun dauden helburuak sustatzeko erabilia izatetik babesten duelako. Horren aurrez aurre, ordea, eta GPKaren ikuspegitik, lankidetzak-politika "isolatzeko" ideia negatiboa gerta liteke, izan ere, konpartimentuetan banatutako eremutat eta eremu berezitat hartzen denez, gainerako departamentuek uler dezakete garapenaren sustapena eta pobrezia kontrako borroka lankidetzaren helburuak baino ez direla eta orobat pentsa dezakete ez dela sail guztiei dagokien zeharkako erantzukizuna, GPKaren ideiatik ondorioztatuko litzatekeen bezala.

Koherentziaren kontzeptua koordinazio eta osagarritasun moduan erabili ohi da oro har, eta kontzeptu horren ikuspegi guztiz mugatua edo ahula da hori.

Azkenik, aipatu beharra dago ez dagoela GPKaren agendan aurrerabideak sustatzeko gai izango den mekanismorik. Alde batetik, *Kanpo Ekintza Planean* nabarmen ikusten da koordinazioa eta koherentzia hobetzeko kezka. Baina koherentziaren kontzeptua EAetik kanpoko erakundeen eta eremuen arteko koordinazio eta osagarritasun gisa erabili ohi da oro har, eta hori kontzeptu horren ikuspegi

guztiz mugatua edo ahula da. Bestalde, ez da garapenaren ikuspegia euskal administrazioaz kanpoko jardueran txertatzea sustatu edo bermatuko duen jarduera ildorik edo mekanismorik ezarri.

### 2.3. Garapenerako Politiken Koherentzia eta horrek EAEn baliatutako barne-politikekin duen harremana

#### *Nola aztertzen dira garapenaren gaiak EAEn barneko estrategietan?*

Nazioarteko estrategiak aztertu ondoren, txostenak atal bat eskaintzen dio EAEn barneko estrategien azterketari eta baita bertan garapenaren alorreko gaiei egiten zaien arretari ere. Ildo horretatik, 2.3 atalean azalduko ditugu Eusko Jaurlaritzako sailek egindako planei buruzko azterketatik ateratzen diren ondorio nagusiak, GPKaren ikuspegitik adierazgarrienetakotzat hartu litezkeen alderdiak identifikatzeko helburuarekin. Azterketa egiteko unean onartuta zeuden eta/edo gauzatzeko fasean zeuden agiriak aztertu dira. Hona hemen aipatutako agiriak: *Bake eta Bizikidetzeta Plana 2013-2016; Enplegu Plana 2014-2016 (Enplegua Sustatzeko Programa); Industrializazio Plana 2014-2016; Berrikuntza Publikoko Plana 2014-2016 (Euskadiko Berrikuntza Publikoko Estrategia); EAEn Emakumeen eta Gizonen arteko Berdintasunerako VI. Plana; Osasun Plana 2013-2020 (Euskadirako Osasun Politikak); Euskararen Agenda Estrategikoa; Ingurumenaren IV. Esparru Programa 2020.*

Horri guztiari lotuta, lehenik azpimarratu beharra dago zein garrantzizkoa den *giza garapenaren* baieztapena, politika eta strategi horien kontzeptu egituratzaile gisa. Egia bada ere, ideia hori aipatze hutsak ez du bermatzen proposatutako eskakizunak kontuan hartuko direnik; egia da, halaber, hori eskatzea –gobernuaren programaren frontispizioan bertan– abiapuntu ona dela, aukera ematen baitu norabide horretan aurrera egiteko modu eraginkor eta koherenteenari buruz eztabaida egiteko. Edonola ere, eta aipatu bezala, giza garapenaren ikuspegia politiken multzoan zeharkatzeko zailtasunak daudela ikusten da, eta horietako zenbaitetan adierazpen orokor gisa erakustera mugatzen da. Ildo horretatik, tratamendu zabalago eta dimentsio anitzeko bati buruz hitz egin liteke gizarte izaera handiagoko politikei dagokienez –osasuna edo berdintasuna–, jarduera produktiboaren gune gogorrean eta/edo enpresen zereginarekin zerikusia dutenetan kokatzen direnei dagokienez baino. Gai hori dela eta esan liteke ikuspegi osagarri baten aldeko apustua egin dela ikuspegi integratzaile baten alde baino gehiago; modu honetan, politika batzuetan beste politika batzuetan ez dauden garapenaren dimentsioak hartuko dira kontuan, lehiakortasunarekin zerikusia duten faktoreak aztertu eta/edo sustatzera mugatzen direnak alegia.

Eusko Jaurlaritzaren hainbat agiritan politika publiko askoren kontzeptu egituratzaile gisa hartzen da giza garapena.

Aurretik aztertutako nazioarteko politikak ez bezala, etxeko politiketan erreferentzia gutxi egiten zaio nazioarteko esparruari eta gauzatutako politiken kanpoko dimentsioari. Ildo beretik, agiri horietako gehienek ez dituzte lankidetzari, nazioarteko solidaritateari edo garapenaren

erronka orokorreki buruzko gaiak aipatzen. Horren guztiaren salbuespena da, zalantzarik gabe, *Ingurumenaren IV. Esparru Programa*, zeinak nazioz haraindiko azterketaz gainera berariaz aipatzen duen herrialde kaltetuenezikiko nazioarteko solidaritatea eta txertatzen duen politiken koherentziaren kontzeptua. Baina kasu berezi horretaz haratago, ikuspegi orokor batek berresten du lankidetzaren politika Euskadin garatzen diren gainerako politika publikoetatik bereizirik dagoen osagai bat dela eta politika horrek berezko helburuak, ikuspegiak eta lehentasunak dituela.

Lankidetzaren politikan baliatzen diren oinarri teorikoak eta analitikoak Eusko Jaurlaritzaren zenbait politiken oinarri zuzentzaileetatik urrun daude (eta zenbaitetan kontrakoa ere adierazten dute).

Era horretara, Garapenerako Lankidetzaren Plan Estrategikoen eta Zuzentzaileen eduki eta azterketatik erraz ondoriozta daiteke lankidetzaren politikan erabiltzen diren oinarri teoriko eta analitikoak ez dagozela bat (zenbaitetan kontraesanean egonik) Eusko Jaurlaritzaren politika publikoko beste plan batzuen oinarri zuzentzaileekin. Era horretara, lankidetzaren alorreko agirietan defendaezintzat hartzen den eredu batek sortutako asimetriei eta desberdintasunei buruz era kritikoa gogoeta egiteko premia adierazten da; Ekonomia eta Lehiakortasun Sailaren eremutik hurbileneko planetan, aldiz, eredu horretan erabat txertatzearen alde egiten dute, euskal enpresak nazioartekotzearen, lehiakortasunaren aldeko lehentasunezko apustuaren eta merkatu berriak zabaltzearen bitartez.

Aztertutako beste alderdi bat politika batzuen eta besteen arteko koordinazioak sortzen duen kezka dagokiona da. Kualitatiboki bestelako gai bat da, baina aztertzea komeni dena, laguntza handikoa izan daitekeelako eta lehenengo urratsa izan baitaiteke koherentziarako bidean. Ildo horretatik, beharrezkoa da azpimarratzea aztertutako plan guztietan aipatzen dela modu sistematikoan koordinazioa hobetzeko premia, nahiz eta ez duten maila berean jartzen koordinazio hori. Era horretara, plan batzuek Eusko Jaurlaritzaren barneko koordinazioa aipatzen dute kontuan, eta beste batzuek, berriz, beste erakunde batzuek ere hartzen dituzte kontuan, hala nola EB edo Espainiako estatua.

Aipatu beharra dago Eusko Jaurlaritzako sailentzat GPKaren inguruko lana erronka nahiko berritzailetzat hartzen dela. Itxuraz ikuspegi horretatik lanean hasteagatik nahiko interesa badago ere, elkarriketatik behin eta berriz errepikatu da lan berri bat dela euskal administrazio publikoarentzat. Ildo horretatik, beharrezkoa da aipatzea zein gutxi ezagutzen den gai hori gaur egun administrazio horren baitan.

Solidaritatea eta arazo globalekiko konpromisoa sustatzeko hezkuntzaren politika garrantzi handikoa denez, 2.3.3 epigrafean gai horri buruzko azterketa berezia egiten da, politiken koherentziari dagokionez. Ildo horretatik, aipatu liteke hezkuntzaren eremua zaila dela GPkari EAEn bultzada emateko ikuspegitik. Era horretara, lankidetzaren politikan garapenerako hezkuntzari emandako garrantzia gorabehera, Hezkuntza Saitetik osatutako estrategietan ez dira kezka horiek aipatu, are gehiago, atzera ere egin da nolabait orain dela hamar urte baino gehiago abian jarritako zenbait jardunbideri dagokionez. Hezkuntza Sailak azken hamar urteotan izan duen urruntze horren ondorioz, Garapenerako Hezkuntzaren alorrean egin diren

## 2. Garapenerako Politiken Koherentzia Euskal Autonomia Erkidegoan: diagnostikoa

ekimenak hezkuntza-politikaren periferiako ekimentzat hartu litezke, eta horien erantzukizuna gizartearen eremuko erakundeei egokitu zaie azkenik, besteak beste GGKEei.

Azkenik, aipatu beharra dago, sail baten edo beste baten plan estrategikoetatik haratago, zer interesa duten GPKaren ikuspegitik euskal administratibotik babestutako zenbait ekimenek. Horren adibide dira, beste hainbaten artean, emigrantei osasunaren alorrean emandako laguntzak; gai horretan Eusko Jaurlaritzak bere jarrerari eutsi dio, gobernu zentralaren irizpidearen aurrez aurre.

### 2.4. Garapenerako Politiken Koherentzia eta erakunde-egitura Euskadin

#### *Nola eragiten dion GPKak erakundearen egiturari eta Euskadiko gobernuaren kulturari?*

Txostenaren 2.4 atalean aztertzen dira erakunde-egitura, gobernu-kultura, funtzionarioen prestakuntza giza garapeneraren inguruko gaietan eta lankidetzaren sistemaren beraren zeregina Eusko Jaurlaritzaren baitan.

Azpimarratu beharreko lehenengo gauza da Eusko Jaurlaritzaren lan egiteko modua bertikala eta konpartimentuetan banatua izan dela tradizioz. Testuinguru horretan, bertako helburuen arabera ebaluatzen dira politikak, eta ez zeharkako ardatzen arabera (generoaren ikuspegiaren salbuespenarekin, beharbada), eta horrek zaildu egiten du, praktikan, ikuspegi koordinatuak sailen helburu berezien gainetik nagusitzea. Benetako erronka da hori GPKari dagokionez, izan ere, erabakiak hartzeko zeharkako instantzien premia baitakar nahitaez ondorioz.

Hala ere, aurrekoak ez du eragozpena izan behar azken urteetan euskal politika publikoen artean koordinazioak aurrera egin duela adierazteko, koherentzia eta elkarrizketa handiagoa lortzeko sustapenean. Horren abiapuntua ez da soilik izan azken gobernuak koordinazio handiagoa lortzeko premiaren uste sendoa, baita politika publikoen arteko giltzadura hobetzearen garrantziari buruz departamentuetan dagoen gero eta kontzientzia handiagoa ere.

Horrez gainera, giza garapeneraren alorrean lana koherentziaz egiteko oinarritzeko eta lehenetsutako osagaia da prestakuntza, baina muga handiak ditu. Aipatu beharreko lehenengo gaia da funtzionarioak hautatzeko prozesuetan –deialdietan eta oposizioetan lehenetsuta– ez direla kontuan hartzen garapenerarekin, iraunkortasunarekin eta lankidetzarekin zerikusia duten gaiak. Baina

Departamentuen arteko koordinazio (oraindik) ahularekin, giza garapeneraren alorreko prestakuntza faltarekin eta lankidetzaren sistemak berak GPKa sustatzeko dituen gaitasun eskasekin zerikusia duten hainbat muga ikusi dira.

horrez gainera, prestakuntza- eta eguneratze-ikastaroetan ere ez dira gai horiek kontuan hartzen. Ildo horretatik, administrazioko langileei nolabaiteko interesa atzeman bazaie ere garapenaren eta lankidetzaren inguruko gaiak lantzeko, gai horiei buruzko informazioa eta ezagutza eskasa da inondik ere.

Euskal lankidetzaren sistemari dagokionez, aipatzekoa da Agentziaren sorrera bera –eta bertan lan egiteko gaitasun handiko pertsonen hornitzea– zein gobernuaren organigramaren barruan duen kokalekua alderdi guztiz positiboak direla GPKa sustatzeko agenda diseinatzeke orduan. Hala ere, hainbat zailtasun atzeman dira, giza baliabideak mugatuak izatearen eta lankidetzaren eredia oso zatituta egotearen ondoriozkoak, eta hori dela eta ahalegin handia egin behar da kudeaketan eta ezin zaio lankidetzari multzoaren ikuspegia eman.

Azkenik, aipatu beharra dago euskal erakundearen konplexutasuna, izan ere, ez bada ere GPKari buruzko azterketaren osagai nagusia –ezer baino lehen, politika bakoitzaren erakunde arteko koordinazioaren eta koherentziaren gaiari eragiten diolako, berezirik–, kontuan hartu behar da EAEko zenbait gai berezitan aurrera egiteko oztopo erantsia izan daitekeela.

## **2.5. Garapenerako Politiken Koherentzia mugatzen eta sustatzen duten faktoreak EAEn: lehenengo hurbilpen bat**

Bigarren atal honen ondorio gisa, txostenaren 2.5 epigrafeak GPKaren agenda bat sustatzeko EAEn hautemandako gaitasun eta muga nagusiak laburtzen ditu. Kategoria hauekin lotzen dira gaitasun eta muga horiek: i) lankidetzaren alorreko euskal sistemarekin eta GPKaren agendaren kontsiderazioarekin lotura dutenak; ii) garapenaren ideiarekin kontsiderazioarekin eta gobernu-ekintzan duen tratamendurekin lotura dutenak; iii) onartutako legeekin eta zabalduetako programa eta politikarekin lotura dutenak; iv) borondate politikoarekin eta gobernuaren antolamendu-kulturarekin lotura dutenak; eta v) EAEn dauden gizarte-gaitasunekin lotura dutenak.

Euskal lankidetzaren sistemarekin lotura duten gaiak  
eta GPKaren agendaren kontsiderazioa

### *Gaitasunak*

Lehenik, azpimarratu beharra dago GPKaren agindua euskal lankidetzaren osatzen duten agiri estrategiko nagusietan txertatuta dagoela. Gainera, lankidetzaren politikak hartzen duen ikuspegi doktrinalak –eta bereziki plan zuzentzaileetan adierazten denak– giza garapenean eta iraunkortasunean aurrera egiteko beharrezkotzat jotzen diren beste politika batzuekin lotzen du alor horretako lana, eta hori bat dator GPKaren ondoriozko kezkekin. Horrez gainera, Eusko Jaurlaritzaren hainbat sailetan egiaztatuta da interes handia dagoela garapenerako lankidetzaren eremuko programetan parte hartzeari eta elkarrekin lan egiteari dagokionez.



### Mugak

Esparru horretan egon litezkeen mugei dagokienez, aipatzekoa da oro har arrakala handia ikusi dela (doktrinala, politikoa eta teknikoa) garapenerako lankidetzaren eremuaren (Garapenerako Lankidetzaren Euskal Agentzia) eta Eusko Jaurlaritzaren gainerako sailen artean. Era horretara, distantzia nabarmena ikusi da lankidetzaren eremuko agiri estrategikoetan hartutako ikuspegiaren –zeinetan gogoeta sakona proposatzen den nagusi den ereduari buruz– eta Eusko Jaurlaritzaren gainerako agiri estrategikoen artean, izan ere, azken horiek kasuren batean giza garapenaren ikuspegia txertatzen badute ere edo generoko, iraunkortasuneko edo giza eskubideen alorreko gaiak aipatzen badituzte ere, ez dute zalantzan jartzen indarrean den garapen-ereduaren bideragarritasuna.

Arrakala handia ikusi da (doktrinala, politikoa eta teknikoa) lankidetzaren eremuaren eta gainerako euskal politika publikoen artean.

Beste alde batetik, zenbait agiri ofizialetan adierazten bada ere beharrezkoa dela GPKaren bidetik aurrera egitea, egia da ez dela doktrina bat osatu adierazten duena zer ulertzen duen Eusko Jaurlaritzak –edo Agentziak berak– gai horri buruz, eta orobat GPKaren agendak Euskadin eduki beharko lukeen garrantziari, neurriei eta ezaugarriei buruz. Gainera, euskal lankidetzaren sistemak hainbat ezaugarri berezi ditu GPKan aurrera egiteko murrizketa izan litezkeenak: i) Lankidetzaren Euskal Agentzia giza baliabide eskasez hornitzea GPKaren ondoriozko erronka berriak proposatzeko; ii) lankidetzaren proiektuen eta –programen deialdien kudeaketarekin zerikusia duten zereginetara bideratutako lanaren inertzia; iii) lankidetzaren GGKEen esparrua da bereziki, eta esparru horretan sustapena eta finantziarioa Eusko Jaurlaritzari dagozkio.

Garapenaren ideiarekin kontsiderazioarekin eta gobernu-ekintzan duen tratamenduarekin zerikusia duten gaiak

### Gaitasunak

Bai gobernu-programan bai aztertutako agiri askotan, argia da pertsonak ekintza publikoaren erdigunean jartzearen aldeko apustua, eta hori guztiz bat dator giza garapenaren ideiarekin. Eusko Jaurlaritzaren nortasun ikurra da ekintza publikoaren diseinuan giza garapenean oinarritutako filosofia txertatzea, baina joera hori ez da ez estatuz azpiko beste gobernu batzuetan ez gobernu zentralean atzematen.

Bai gobernu-programan bai aztertutako agiri askotan, argia da pertsonak ekintza publikoaren erdigunean jartzearen aldeko apustua.

### Mugak

EAEko zenbait plangintza-agiritan –bereziki ekonomiaren eremuarekin zerikusia dutenetan– konbentzionala da garapenaren ikuspegia, eta baita alde bakarrekoa ere, giza garapenaren oinarrietatik guztiz urrun. Agiri horietan agertzen den garapenaren ikuspegia hazkuntzaren

edo lehiakortasunaren erako ideietan oinarritzen da, eta ideia horiek gehiegizko zehaztapenik gabe adierazten eta erabiltzen dira. Era berean, lehiakortasunaren kontzeptua, zenbaitetan, helburu gisa planteatzen da, kontuan hartu gabe kontzeptu horrek lotuta egon beharko lukeela eraginkortasun sozial eta ekologiko handiagoa lortzearekin.

### Onartutako legeekin eta aurrera eramandako programekin eta politikekin zerikusia duten gaiak

#### Gaitasunak

Lege-esparruari dagokionez, eta Garapenerako Lankidetzaren Euskal Legean kontuan hartutakoaz haratago, Euskadin nahiko esperientzia nabarmenak daude GPKaren gaiarekin zerikusia dutenak. Hala gertatu zen, esate baterako, 2004an Eusko Jaurlaritzak Legegintzako Herri Ekimenaren onespenezekin, hau da, Herrialde Pobretuekiko Justizia eta Elkartasun Gutuna izenez ezagutzen denarekin. Era berean, azpimarratzekoa da Eusko Jaurlaritzaren esperientzia gobernu zentralaren kontra agertu zenean egoera irregularrean zeuden immigranteei osasun-txartela kentzeari buruz.

Eusko Jaurlaritzak onartutako Planei eta Politikei dagokienez ere hainbat alderdi daude azpimarratzea merezi dutenak eta abiapuntu egokia direnak GPkari dagozkion gaiak planteatzeko. Nazioartekotzeko euskal estrategian arazo orokorreari aurre egin beharraz eta Euskadik nazioarteko eragile gisa duen erantzukizunaz aurreikusitako xedapenen kasua da hori –Basque Country–. Eta hori da, halaber, eta modu nabarmenean, *Ingurumenaren IV. Esparru Programan* onartutako osoko ikuspegia, zeinetan arazoaren zeharkako ikuspegia agertzen den, politiken koherentziaren alde eginez.

Era berean, kontuak emateari eta gardentasunari dagokion guztiak GPkan duen garrantzia kontuan hartuta, egokia da azpimarratzea zer ahalegin egin den Irekia zerbitzuan informazio publikoan eta kontuak ematean oinarritutako politikaren alde.

#### Mugak

Eusko Jaurlaritzaren politika publikoen diseinuak eta inplementazioak ez ditu, oro har, politika horiek eduki zezaketen kanpo-eraginak kontuan hartzen.

Eremu horretan azpimarratu beharreko lehenengo gauza da Eusko Jaurlaritzaren baitan landutako politika publikoen diseinuan eta inplementazioan ez dela kontuan hartu politika horiek eduki ditzaketen kanpo-eraginak. Garrantzi berezia dute, ildo horretatik, enpresak nazioartekotzen laguntzeko programek, ez dituztelako aintzat hartzen egon litezkeen gatazkak eta ez dutelako euskal enpresek kanpoan egiten dituzten ekimenen jarraipena eta kontrola egiteko mekanismorik ezartzen.

## 2. Garapenerako Politiken Koherentzia Euskal Autonomia Erkidegoan: diagnostikoa

Bada beste gai bat onartutako politikekin zerikusia duena, alegia *Kanpo Ekintza Planean* ez dela loturarik egiten politikaren eta garapenaren lankidetzari dagokion alderdiaren artean. Bereizketa hori handicap argia da giza garapenaren ikuspegia kanpo-ekintzan txertatzeko garaian, eta baita eremu horretan GPKarekin lotura duten erronka bereziak proposatzeko garaian ere.

Gainera, ezinbestekoa da aipatzea zer muga sortzen diren Hezkuntza Sailaren (eta bertan osatutako estrategien) eta gobernuaren baitan garapenerako lankidetzaren ardura duten instantzien arteko urruntasunaren ondorioz. Oztopo bereziki garrantzitsua da kontuan hartzen bada zer garrantzi duen garapenerako hezkuntzak GPKan aurrera egiteko.

Borondate politikoarekin eta gobernuaren antolamendu-kulturarekin zerikusia duten gaiak

### *Gaitasunak*

Lehenik, eremu horren barruan azpimarratu beharra dago azken urteotan hainbat urrats egin direla zenbait sail eta politika publikorekin zerikusia duten zeharkako helburuen eta jardunbideen sustapenari dagokionez. Honako hauek dira sail horietako batzuk: genero-berdintasuna, ingurumenaren iraunkortasuna eta giza eskubideak. Beraz, horiek bat datoz garapenerako lankidetzaren plan estrategikoetan definitutako zeharkako lehentasunekin. Era berean, Koordinazio Zuzendaritza bat egotea garrantziko gaitasuna da, izan ere, zuzendaritza hori garrantzi bereziko organoa izan liteke gai horietan aurrera egiteko.

Garrantziko gaitasuna da Eusko Jaurlaritzak EAEn GPKaren aldeko lanean aurrera egiteko azaldutako borondatea.

Beste alde batetik, behar-beharrezkoa da aipatzea Eusko Jaurlaritzak GPKari buruz EAEn egindako diagnostikoan aurrera egiteko eta esparru horretan inplementatu litezkeen neurriak aztertzeke adierazi duen borondatea. Horrek guztiak abiatzeko konpromiso bat adierazten du, eta gaitasun handiko osagaia da hori GPKari dagokionez.

### *Mugak*

Eremu horretan egon litezkeen mugei dagokionez, lehenik logika burokratikoak eta korporatiboak daudela adieraziko dugu, eta horren ondorioz gobernu-kultura konpartimentuetan banatuta dagoela eta bertikala dela, eta horrek, gainera, zailtasun osagarriak eragin ditzake GPKari dagokionez. Euskal funtzionario gehienek oso ezagutza eskasa dute garapena dimentsio anitzeko ideiatzat hartzen duen ikuspegiari buruz eta arazo globalekin zerikusia duten gaiari buruz, eta hori muga bat izan liteke.

Azkenik, hainbat eragozpen instituzional bide daude euskal ekintza publikoan giza garapenaren ikuspegia txertatzeko. Era horretara, gai horiei buruzko ezagutza eta prestakuntza eskasaz

gainera, bi gai nagusi hauei buruzko erreparoa identifikatu litezke: alde batetik, zama osagarritzat har daitekeelako dagoeneko mardula den funtzionarioen agendarentzat, eta, beste aldetik, giza garapenaren ikuspegia txertatzeak gatazkak eragin ditzakeelako politika "gogorraren" beste helburu batzuekin.

## EAEn eskumen-esparruarekin eta erakunde-egiturarekin zerikusia duten gaiak

### Gaitasunak

Alderdi positiboak izan daitezkeen inguruan aipatuko dugu jarduteko tarte handia dagoela Eusko Jaurlaritzaren aldetik giza garapena sustatzeko politikak sustatzeko orduan. Garapenaren eragina duten politikei dagozkien eskumen asko –ingurumenarekin, gizarte-politikekin, genero-berdintasunarekin edo hezkuntza-politikarekin zerikusia dutenak bereziki– Eusko Jaurlaritzaren esku daude neurri batean edo guztiz. Euskal erakundearen gaitasun finantzarioa beste autonomia erkidegoetakoa baino handiagoa da garrantzi handiagoko zenbait politika garatzeko aukerari dagokionez, eta jarduera jakin batzuen sustapenean ere eragin dezake.

### Mugak

GPKarentzat oso sentibera diren zenbait gaitan eskumenik ez edukitzea muga nabarmena da Euskadin agenda hori sustatu ahal izateko.

Edonola ere, GPKarentzat oso sentibera diren zenbait gaitan eskumenik ez edukitzeak txanponaren beste alde bat adierazten du eta muga nabarmena da giza garapenarekin eta iraunkortasunarekin konpromiso handiagoa edukiko duen agenda publikoa sustatu ahal izateko. Ildo horretatik, beharrezkoa da gogoratzea gai horretan funtsezkoak diren zenbait eskumen –hala nola nekazaritza, arrantza, merkataritza edo atzerriko inbertsioa– EBren baitan daudela bereziki, eta beste batzuk, berriz, Espainiako Gobernuak dituela; horrek guztiak, beraz, murriztu egiten du Eusko Jaurlaritzaren gaitasuna GPKaren agendari ikuspegi osoago batetik aurre egiteko.

Azkenik aipatu beharra dago zer muga eragiten duen GPKan aurrera egiteko EAEn egitura instituzionalaren konplexutasunak eta eskumenen banaketak gobernuaren, aldundien eta udalen artean; hori dela eta, ahalegin berezia egin behar litzateke Garapenerako Lankidetzaren Erakundearen arteko Batzordeak gai horri dagokionez protagonismo handiagoa har zezan.

## EAEEn gizarte zibilaren erakundeen gaitasunarekin zerikusia duten gaiak

### *Gaitasunak*

Interes-eremuetako bat GGKEk egiten duten lanean datza, eta baita Euskadiko GGKEen Koordinatzaileak GPKan oinarritutako agenda batean aurrera egitearen aldeko jarreran ere. Koordinatzaile horrek koherentzia sustatzera bideratutako eragin-ildo politikoa osatu du, eta horrek aditzera ematen du hainbat sinergia sozial aipagarri daudela GPKaren sustapena bermatzeko. Horrez gainera, erakunde horiek Garapenerako Hezkuntza sustatzeko premia adierazi dute behin eta berriro, funtsezko osagaitzat hartzen baitute hori herritar kritikoak eta konprometituak sortzeko, hain zuzen ere, gobernuek aurrera eramaten dituzten politikek beste gizarte batzuetako eskubideetan eta aukeretan ondorioak dituztela onartzeko gai izango diren herritarrak sortzeko.

Ildo berean, aipatzekoa da beste gizarte-erakunde batzuek egiten duten lana, hala nola Immigranteei Laguntza Emateko Euskadiko GKEen Koordinakundea, *Harresiak Apurtuz*, haren lana akuilua baita GPKarekin zerikusia duten zenbait gaitan aurrera egiteko.

### *Mugak*

Aurreko atalean aipatutakoa gorabehera, GPKaren ideiarekin bat egiten duten euskal gizartearen erakunde askok zenbait muga dituzte eremu horretan aurrera egiteko. Horrek zerikusia du, bai erakunde horiek gai horrekiko duten heterogeneotasunarekin eta sentiberatasun-mailarekin, bai politika publiko askoren jarraipenak eta kritikak dakarren zailtasun teknikoarekin. Gainera, gizarte-erakunde askok (hala nola ekologistak, feministak eta beste batzuek) Euskadin dauden arazoetan jarri dute arreta, kanporako proiektzioa aintzat hartu gabe, eta horrek mugatu egiten du GPKaren sustapenari ekarpenak egiteko gaitasuna.

Gizarte-erakundeen ikuspegi eta sentiberatasunek, GGKEak barne, eta gaiari dagozkion zailtasun teknikoek mugatu egiten dute gizartearen gaitasuna administrazioari GPKa handiagoa izan dadin eskatzeko eta sustatzeko.

## 3. Garapenerako Politiken Koherentzia Euskal Autonomia Erkidegoan: proposamenak

### 3.1. Egindako proposamenen zentzua, esparruak eta garrantzia

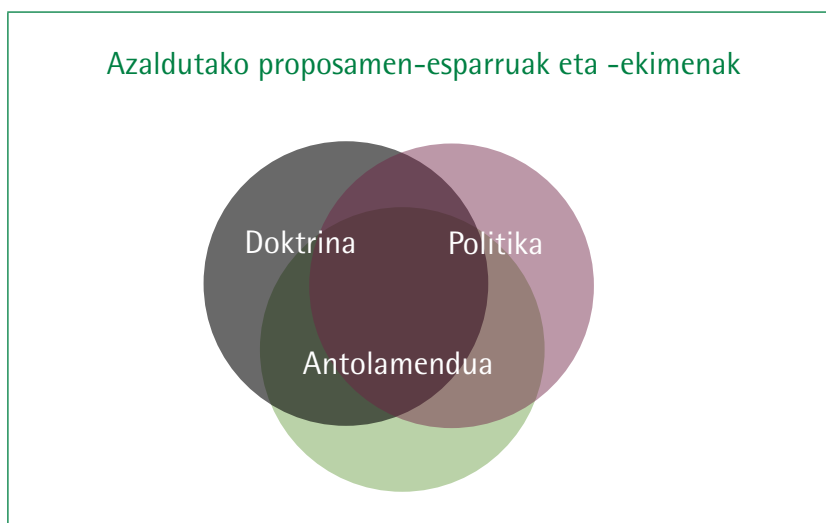
Proposamenen kapituluan bide-orri bat marraztu da, lanean zehar aztertu eta azaldutako zailtasunak kontuan hartuko dituen. Azpimarratu beharra dago, beraz, helburua ez dela berehalako jarduera-ildoak proposatzea –nahiz eta horietako batzuk nahiko epe laburrean jar litezkeen abian–, baizik eta bilatzen diren helburuak eta, aldi berean, horietan proposatzen diren esparrua eta baldintza bereziak kontuan hartuko dituen bidea marraztea.

Hainbat muga daude gai hau proposatzen denean, besteak beste: gaiaren berritasuna, euskal administrazio publikoek gaiaren inguruan duten ezagutza urria, eta gaiaren garrantziarekiko eta esanahiarekiko dagoen sentsibilizazio eskasa. Halaber, kontuan hartu da zein den ohiko jarduna politikak gauzatzeko orduan eta zer zailtasun dagoen lan egiteko moduan zeharkakotasunean eta koordinazioan oinarritutako logika txertatzen denean. Azkenik, hirugarren lekuan, EAEko erakundeen egituraren eta antolamenduaren ondoriozko baldintzak hartu dira kontuan.

Aurreko adierazpen horietatik abiatuta, azken kapituluan bildutako proposamenak hiru ardatz nagusiren inguruan egituratu dira: doktrina, politika eta antolamendua:

- a) **Doktrinaren esparrua da estrategia ororen oinarria.** Zaila dirudi GPKan aurrera egitea, haren esanahia, oinarria, irismena edo ondorioak ezagutzen ez badira. Horregatik, gobernuaren baitan gai horri buruzko ezagutza sustatzera bideratu beharko lirateke proposamenetako batzuk, eta baita GPKaren inguruan kontsentsu zabal bat lortzera ere, indar politikoak zein gizarte-eragileak bildu beharko lituzkeena. Estrategiaren oinarria finkatzea eta GPKaren zergatia argi edukitzea da, beraz, lehenengo urrats saihestezina.
- b) **Eremu politikoa da hurrengo urratsa,** eta beharrezkoa da GPKaren agenda bat gauzatzeko lehenetsutako zenbait eremu proposatzea; horretarako, plangintzaren logika aldatu eta ikuspegi zabalagoa txertatu behar da, giza garapenarekin lotua oro har. Ildo horretatik, GPKa zenbait departamentutako politikan edo gobernuaren plangintzarako esparru orokorrean txertatzeko, proposamenek hainbat ideia zehatz adierazi behar dituztela pentsatzen da. GPKaren agenda baten hasierako edukia definitzeko garrantzizkoa da zenbait lehenetsun eta jarduera-ildo politiko finkatzea, hau da, **zer** egin litekeen edo egin behar den.

- c) Azkenik, beharrezkoa da antolamenduari dagokion esparrua kontuan hartzea. Aipatu bezala, GPKaren agenda bat abian jartzeko beharrezkoak dira era horretako estrategia baten eskakizunak sustatzeko eta horiei aurre egiteko gai izango diren egiturak eta baliabideak. Beraz, gure ustez, proposamenek gai horri buruzko zenbait ideia zehaztu behar dituzte, eta horrek zuzenean eragiten dio aipatutako GPKaren agenda abian jartzeko moduari eta erabiliko diren baliabideei.



3.1. atalean azaldu bezala, hiru esparru horietan egindako proposamenen eta ekimenen zehaztaperen-maila ez da berdina kasu guztietan, hainbat faktoreren mendekoa baita. Faktore horien artean aipatzekoak dira gaien konplexutasun-maila, jarduera eremu batzuetan zein besteetan dagoen esperientzia, gizartearen eskakizuna, eta beste batzuk. Edonola ere, hemen aurkezten diren ardatzez gainera, azterketaren 3.3 atalean hainbat ekimen zehatz proposatzen dira etorkizun hurbilenean garatzeko.

### **3.2. Garapenerako Politiken Koherentzian aurrera egiteko estrategia eta lehenetsutako jarduerak**

GPkerako aurrerabidea ezin da asmoen aitortzen batera mugatu, eta argi definitutako estrategia bat behar du. Ildo horretatik, eta aipatutako hiru esparru horiei erreparatuz, estrategia orokor bat proposatzen da, eta, horretarako, hainbat ekimen egituratzen dira:

#### **Doktrinaren esparrua**

Nabarmena da zer arraila dagoen nazioarteko erakundeek garapena sustatzeko defendatzen dituzten printzipioen (justizia, pobreziaren kontrako borroka, iraunkortasuna...) eta emaitzek beste kasu batzuetan dituzten politika publiko askoren erreferentzen artean (ñabardurarik gabeko lehiakortasuna, hazkunde eutsiezina...).

### 3. Garapenerako Politiken Koherentzia Euskal Autonomia Erkidegoan: proposamenak

Euskadin ere badago tentsio hori; edonola ere, alderdi positibo gisa aipatu beharra dago hainbat politikatako erreferentziazko agiritan zenbateko maiztasunaz aipatzen diren giza garapena edo iraunkortasuna, besteak beste. Ikuspegi solidarioenak bermatzeko eta ikuspegi gatazkatsuenen irismena mugatzeko lehentasunezko zeregintzat hartzen dira:

- a) GPKa proposatzeko doktrina-esparru bat finkatzea Euskadin, giza garapenaren, iraunkortasunaren eta berdintasunaren printzipioetan oinarritua. Esparru hori eta horri lotutako oinarritzko zenbait erreferentzia finkatzea baliagarria izango litzateke gobernuaren borondate politikoaren lekukotasuna emateko eta helburuak baliabideen gainetik jartzea beharrezkoa dela adierazteko.
- b) Aurreko puntuan adierazitakoaren arabera, Euskadiko politika publikoak gidatzen dituen garapen-ideiari buruzko ikuspegi partekaturantz aurrera egitea, bai barneko mailan bai kanpokoan ere. Horretarako, zenbait hitzen zentzua argitu behar da, eta ikuspegien alborakuntza saihestu ahal den neurrian: hazkuntzaren eta giza garapenaren artean, lehiakortasunaren eta lankidetzaren artean, etab.
- c) Ikuspegi partekatu hori gobernuaren eta euskal administrazio publikoaren maila guztietan zabaldu dadin bultzatzea, eta, horretarako, ikuspegi hori benetan barneratzeko balio dezaketen mekanismoei laguntzea erantzukizun politikoak dituzten eta sektore publikoan diharduten langileen aldetik. Esparru horretan, euskal administrazioetan lankidetzapolitikaren barneko koherentziaren alde egitea kontuan hartzeko erreferentzia da.
- d) Giza garapenean, garapen iraunkor eta berdintasunezkoan oinarritutako eredu bat inspiratzen duten printzipioak hezkuntzaren esparruko maila guztietan zabaldu daitezen sustatzea, halako eran non euskal curriculumak belaunaldi berrien prestakuntza kosmopolitari lagunduko dion, gaur egungo munduaren arazoak hobeto interpretatzeko eta Euskadin zein mundu osoan modu arduratsu eta solidarioan pertsonen ongizatea eta duintasuna lortzeko proposatzen diren erronkei aurre egiteko.
- e) Gizarte osora eta, oso modu berezian, izaera publikoko komunikabideetara proiektatzea garapen-eredu baten alde lan egiteko premia –Euskadirentzat zein munduko gainerako lurraldeentzat– aurretik aipatutako printzipioetan oinarrituta. Halako eran printzipio horiek gizartearen hainbat eremutan aurrera egingo dute, eta horrela hobeto ulertu eta onartuko da erakunde publikoek GPKaren alorrean egiten duten lana.

#### Politikaren esparrua

Esparru horretan, lehentasunak finkatuko dituen eta eragileek partekatuzeko gida gisa balioko duen jarduera-plan bat sustatuko da, GPKa ekintza politikoan txertatzeko.

Horretarako, beharrezkotzat jotzen da orain arte garapenerako lankidetzak gobernu-ekintzaren barruan izan duen bereizketa gainditzea. Beste alde batetik, kasuen arabera plangintza-logikak ikusi dira, eta baita ekonomiarekin lotura duten sailen artean urrun samar dauden ikuspegiak ere, ikuspegi sozialagoa dutenen aurrez aurre, eta horietan aurrera egitea beharrezkoa da.



Horrekin batera doa politika publikoetan zeharkako gaiak txertatzeko zailtasuna; hori dela eta, funtsezkoak izango dira esparru honetan sail guztiei sinestarazteko lana eta konbentzitzeko premia. Gogoeta horiek abiapuntu hartuta, honakoa proposatzen da:

- a) Politika publikoak osatzen direnean ikuspegi global eta kosmopolita bat txertatzea; honela, kasu guztietan atzeman ahalko dira horien kanpoko ondorioak. Horretarako, helburu hori ziurtatuko duten prozedurak ezarri beharko dira.
- b) Euskal gobernuko sail eta instantzia guztietan garapenerako lankidetzan aurrera eramandako jarduerak ezagutzea; honela, kontuan hartuko dira esperientzia horiek guztiak eta horietatik aterako diren GPKari buruzko eztabaidan lagungarri izango diren zenbait ondorio.
- c) GPKaren izenean, lankidetzaren politika pixkana gobernuaren kanpoko ekintzan txertatu dadin sustatzea. Bat etortze hori Euskadi munduan modu solidario eta arduratsuagoan txertatzen laguntzeko modua dela pentsatzen da, era horretara saihestu egiten baita txertatze horrek lankidetzaren politika desnaturalizatuko duten beste interes batzuk (merkataritzaren edo politikaren alorrekoak) ahalbidetzea.
- d) Garapenerako Hezkuntza –edo Herritartasun Globalerako Hezkuntza- gobernuaren hezkuntza-politikan txertatzeko beharrezko lanari ekitea, baterako ikuspegi batetik. Horretarako, ezinbestekotzat hartzen da bultzada orokorra eta koordinatua, zeinetan modu aktiboan parte hartuko duten hezkuntzaren komunitateak eta nahasturik dauden eragileek eta sektoreek, azterketan zehar eremu horretan atzeman eta aipatu diren eskasiak gainditu ahal izateko.
- e) GPKaren ikuspegitik politika eta estrategia sektorialek euskal ekintza publikoaren eremu jakin batzuetan –nekazaritza, ingurumena, enpresen nazioartekotzea edo beste batzuk- dituzten ondorioen ezagutzan aurrera egitea, eta, horretarako, gatazkak identifikatzeko eta etorkizunerako jarduera-ildoak proposatzeko beharrezkoak diren azterketak egitea.

### Antolamenduaren alorra

Azkenik, GPKan aurrera egiteak ondorioz dakar, halaber, antolamendu-egiturak eta lan-moduak aldatzea politika publikoen ingurune konplexuan, bere baldintza legal, tekniko eta administratiboekin.

Aldaketei aurre egiteko, beharrezkoa da abiapuntutzat hartzea inertziak GPKaren kontra egin dezaketela, hurbileneko eskakizunetatik pixka bat urrunduta dagoen agenda delako. Beste alde batetik, beharrezkoa da sailen arteko elkarrikeria sendotzea, eta orobat ekimenak sustatuko dituzten tresna eta instantzia zehatzak definitzea, eta jarraipenerako eta kontrolerako mekanismoak ezartzea.

Horretarako, esparru estrategiko horren barruan, hainbat ekimen proposatzen dira antolamenduari dagokionez:

### 3. Garapenerako Politiken Koherentzia Euskal Autonomia Erkidegoan: proposamenak

- a) GPKa sustatu, koordinatu eta lider izateko balioko duten egitura bereziak sortu daitezzen bultzatzea. Egitura horiek, duten konplexutasuna eta dituzten inertiak kontuan hartuta, goren mailako babes politikoa eduki beharko lukete –eraginkorrak izateko– gobernuaren baitan.
- b) Gobernuko sailek eta instantziek sektoreko politikak osatzean GPKarekin lotura duten zenbait baldintza formal beteko dituztela ziurtatzeko modua aztertzea; horrek ondorioz helburu horretara bideratutako instantziak eta tresnak kontuan hartzea dakar.
- c) Sailen arteko gaur egungo batzordeen esperientzia, helburuak, funtzioak eta osaera aztertzea, esperientzia horiek GPKan aurrera egiteko balio dezaten. Hori baliagarria izango litzateke, aldi berean, batzordeen funtzionamendua arrazionalizatzeko, eta, horrela, saihestu egingo litzateke batzuek besteen gainetik agertzea.
- d) GPKaren jarraipena eta kontrola egiteko zereginak ziurtatzea, eta horretarako garrantzi berezia hartzen du Garapenerako Lankidetzaren Euskal Kontseiluaren funtzionamenduari eta hari gaur egungo legediaren arabera agindutako zereginetako batzuk betetzearekin zerikusia duen orok.
- e) Eusko Jaurlaritzak Euskadiz haratago kokatutako erabaki politikoko esparruetan presentzia aktiboa edukitzeko bideak aztertzea eta bultzatzea; politika horietatik ondorioztatu liteke zer politika diren, GPKari dagokionez, Euskaditik proposatutako garapen-helburuei buruz kontraesankorrak.

## Epilogo: Garapenerako Politiken Koherentzia Euskadin, Garapenerako Laguntza Ofizialaz Haratago

Lan honen aurkezpenean azaldu bezala, GPKa garapenerako lankidetzaren eremuan sortutako ideia bat da, azken hamarraldietan Garapenerako Laguntza Ofizialek gaur egungo mundu globalizatuan garapenaren erronkei aurre egiteko dituzten mugei buruz sortutako eztabaiden babesean. Hori kontuan hartuta, bereziki eremu horretan jarri du ikerketak arreta, eta saiatu da Eusko Jaurlaritzaren hainbat politika aztertzen, kontuan hartuta garapenerako lankidetzaplanak eta gai horri buruzko nazioarteko zuzentarauek eta gomendioek sortutako koherentzia-eskakizunak.

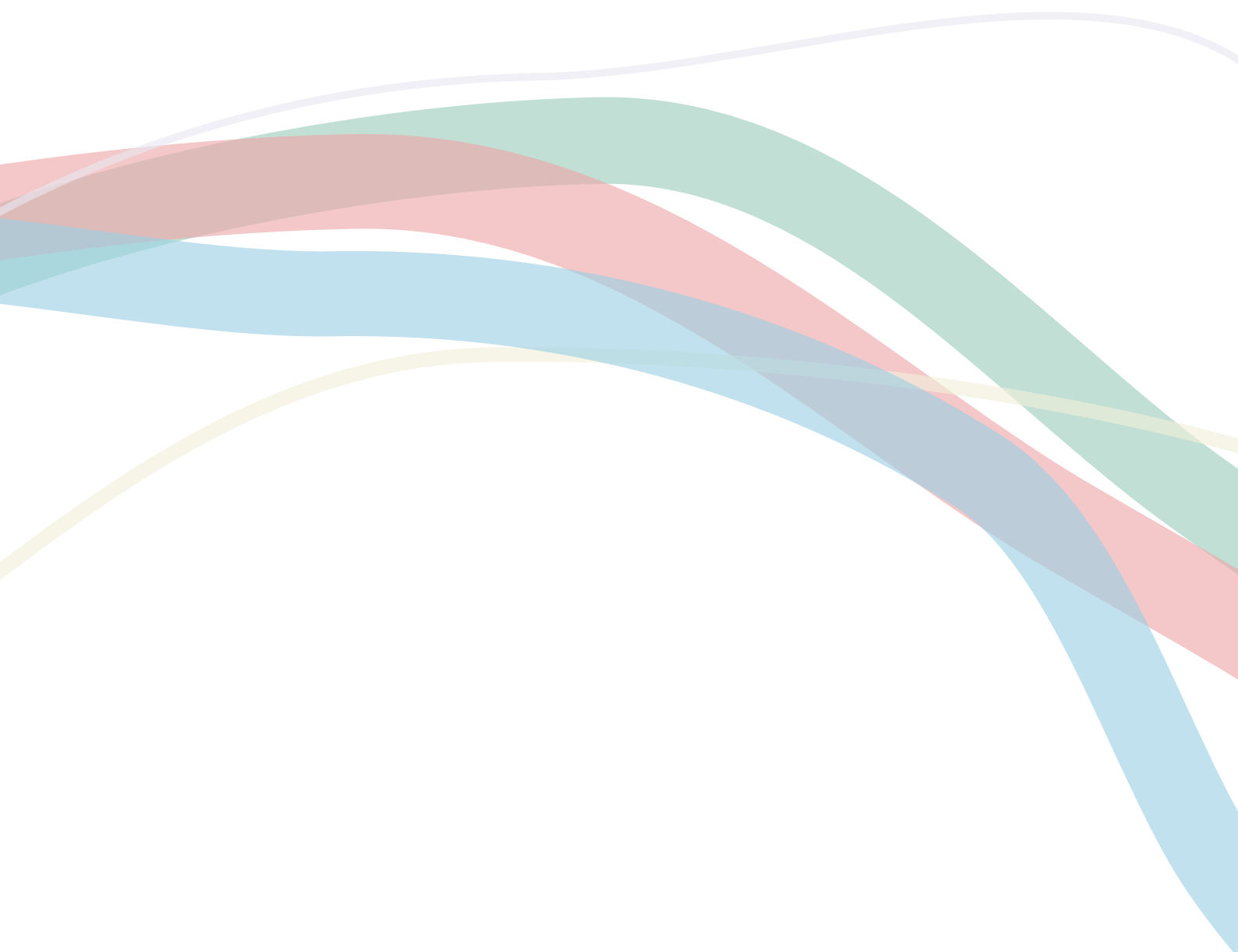
Edonola ere, aurretik esan bezala, garapen-arazoak, gaur egun, edonolako gizarteei eragiten diete, eta ez dira hartu behar *herrialde pobre* deituei baino ez dagokien zerbait balira bezala. Egiaz, badaude zenbait arazori aurre egiteko kanpoko laguntza gehiago behar duten gizarteak, baina garapen bidezkoagoa, gizatiarragoa eta iraunkorragoa lortzeko erronka herrialde guztiei dagokien zerbait da, eta ezin da pentsatu bat bera ere libre dagoenik gero eta desberdintasun, ezegonkortasun eta ziurgabetasun ekonomiko handiagoak, eskubideen murrizketak edo ingurumenaren mehatxuak eta arriskuak berarekin ekar ditzaketen arazoetatik. Horregatik, garapenaren erronkei beste herrialdeetan modu integral eta koherentean ekiteko beharrari buruz agerian gelditu diren zenbait kontu Euskadiren kasuan ere aplika daitezke.

Azken hamarraldietan, euskal gizarteak ongizate estandar handiak lortu ditu, eta osatu duen gizarte-babeseko sistemari esker, arindu ahal izan ditu, aldez behintzat, Europaren parte handi bat hondatzen ari den narriadura ekonomiko eta sozialaren ondorio negatiboak. Era berean, Euskadin abian jarri diren ingurumenaren alorreko politikek erakusten dute badagoela garapen iraunkorragoan oinarritutako eredu baterantz aurrera egiteko kezka, nahiz eta Euskadiko giza jarduerak ingurumenaren duen eraginak –eta etorkizuneko iraunkortasunerako arriskua– garrantzizkoa izaten jarraitzen duen. Emakundek eta Eusko Jaurlaritzak babestutako generopolitikak ere funtsezko erreferentzia-puntuak dira gizarte bidezko eta berdintasunezkoago bat lortzeko. Edonola ere, eta munduko Giza Garapenaren Indize handienetako bat duen lurraldea bada ere, Euskadiren orainak eta etorkizunak zalantza asko sortzen ditu bertako garapenereduaren ikuspegitik.

Munduko ekonomian kokatu den joeraren arabera, gero eta jarduera gehiago gelditzen dira arauz kanpo, gizarte-eskubideak ezabatzen dira, lan-merkatua malgutzen eta urritzen da, hainbat gaitan ez dira nazioarteko hitzarmenak betetzen, enpresen epe laburrerako etekinak muga ditzaketen ingurumenaren alorreko araudiak saihesten dira, ia dena onartzen da hazkundearen izenean... Eta hori guztia mehatxu bat da, herrialde batzuei zein besteei eragiten diena, eta gero eta gehiago mugatzen du espazio publikoa erabakiak hartzeko –horietako asko pixkana esku pribatueta gelditzen ari dira– eta gobernuen ekintza politikorako. Testuinguru horretan, arrazoizkoa dirudi lankidetzaren politikei buruz eskatzen den koherentzia –berdintasuna, iraunkortasuna eta giza eskubideen errespetua helburuen kontra praktikan egin ez dezaten– barneko politikentzat ere ezin saihestuzko erreferentzia bat izatea. Ez litzateke logikoa izango, gai horiei dagokienez, lankidetzaren politikan egiten diren eskakizunak gero ez kontuan hartzea Euskadin bilatzen den garapena proposatzen denean.

Hori guztia dela eta, lan honek eztabaida zabalago bati ateak irekitzen dizkionaren ustea dugu; bai euskal gizarteak bai bertako ordezkari politikoek datozen urteetan eztabaida horri heldu beharko liokete, izan ere, administrazio publikoaren erantzukizuna diren gaiei eragiten badie ere, defendatzen diren giza garapenaren eta iraunkortasunaren helburuetara hurbiltzen edo urruntzen lagun diezaguke. Gobernuaren eta sozietate publikoen kontratazio-politikak, gizarte-eskubideei, genero-berdintasunari eta lan duinaren defentsari dagokionez; erosketa publikoen politikak eta horiek ingurumenaren duten eraginarekin eta baliatutako fabrikazio-prozesuekin duten harremana; garraio-eredu batzuen eta besteen sustapena; kontsumo arduratsuen eta birziklatzearen defentsa; elikadura osasungarria sustatzea; balioetan hezteko ereduak eta herritartasunaren aldeko hezkuntza sustatzea; immigranteen eskubideen babesa, etab... horiek guztiak Garapenerako Politiken Koherentzia tresna baliagarria bihurtzeko aukera izan daitezke, honela, Euskal Herria bidezkoagoa eta bizitzeko egokiagoa izan dadin, mundu bidezkoago baten eta bizitzeko egokiago baten barruan.

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



## Presentación

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

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

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

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

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

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

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

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



Paul Ortega

Director de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo

# Índice

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

## Introducción

El texto que aquí se presenta es un resumen del Informe encargado a Hegoa, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (Universidad del País Vasco, UPV/EHU) por la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, relativo al análisis de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) en Euskadi. El trabajo fue realizado entre los meses de abril y septiembre de 2014, y su realización estuvo a cargo del Grupo de Investigación sobre Políticas de Desarrollo y Cooperación (IT 651-13). La versión completa del informe puede consultarse en <http://www.elankidetza.euskadi.eus/>.

El encargo se enmarca en la creciente importancia concedida al tema de la CPD en el ámbito internacional y tiene que ver asimismo con la necesidad, planteada desde hace ya algún tiempo en el Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo, de acometer un diagnóstico específico sobre la situación y las posibilidades de avance existentes en Euskadi en este terreno.

La visión de CPD surgió en la década de los noventa en el marco de los debates sobre la cooperación al desarrollo, vinculándose al debate sobre las cuestiones que influían en los procesos de desarrollo de los países receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Aunque, como se expondrá más adelante, se trata de un concepto amplio y multidimensional, al plantearse el reto de la coherencia de las políticas se trataba de poner de manifiesto la importancia y la influencia de otras intervenciones distintas de las de cooperación –tanto internas como externas– en los objetivos y los procesos de desarrollo en otros lugares. Se trataba de llamar la atención sobre el peligro de que otras políticas de los países *donantes* pudieran arruinar los deseados efectos de la cooperación al desarrollo, pero también sobre la posible generación de sinergias positivas derivadas de dichas políticas. Desde esta aproximación teórica se ha abordado la presente investigación sobre CPD en Euskadi, analizando las potenciales consecuencias de las políticas vascas para otros países. Además, y aunque el análisis se plantea en torno al impacto sobre las políticas de cooperación y no tanto sobre el propio modelo de desarrollo humano de Euskadi, en el epílogo que acompaña al estudio se comenta la proyección que la CPD podría y debería tener sobre este último asunto.

En lo que respecta al ámbito de la investigación, debe precisarse que el objeto específico del análisis realizado es la promoción de la CPD en el Gobierno Vasco. Sin embargo, las particulares características de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) y su compleja realidad institucional



hacen necesario tomar en consideración otros aspectos de la política pública que van más allá del propio gobierno. Por ello, en algunos apartados del informe se hace referencia a dicha realidad institucional –que abarca también a Diputaciones y Ayuntamientos–, en la medida que la misma influye en la coherencia de políticas del Gobierno Vasco.

El informe se divide en tres partes:

1. **Marco teórico:** en el que se resumen los principales debates existentes sobre la CPD tanto en el ámbito académico como en el campo político, precisando algunos aspectos referidos a la cooperación subestatal.
2. **Diagnóstico:** en el que se estudia la situación de la CPD en Euskadi así como las principales potencialidades y desafíos que, para su impulso, se plantean en nuestro ámbito específico.
3. **Propuestas:** donde se realizan algunas recomendaciones para el avance en la CPD en Euskadi, a partir de las reflexiones teóricas y del diagnóstico realizado.

El presente resumen ejecutivo realiza un sucinto recorrido sobre los principales elementos que se destacan en las diversas secciones y capítulos de este informe. Al final del mismo se presenta una reflexión, a modo de epílogo, sobre la proyección del trabajo en CPD más allá de su relación específica con la política de cooperación al desarrollo.

# 1. Marco teórico y analítico de la investigación

## 1.1. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en el marco de los debates recientes sobre el desarrollo y la cooperación

### *¿Por qué se plantea el debate sobre la Coherencia de Políticas para el Desarrollo?*

Se trata de una preocupación que se inscribe en los cambios habidos en el sistema internacional en las últimas décadas, las cuales han alterado el carácter de las tradicionales relaciones Norte-Sur, han modificado la agenda del desarrollo a escala global, y han puesto en crisis el sistema de cooperación que venía funcionando desde el fin de la segunda guerra mundial. En el apartado 1.1. del informe se describe este proceso, planteando que, como consecuencia de todas estas transformaciones, la AOD ha mostrado claramente su limitado impacto si no va acompañada de una agenda integral tal como propone la CPD.

Así, el proceso globalizador de las últimas décadas ha supuesto una profunda reconfiguración de las condiciones de los procesos de desarrollo en unas y otras partes del mundo, un cambio significativo en el papel de los distintos actores (gobiernos, empresas, sociedad civil), y una alteración de la tradicional división Norte-Sur, dando como resultado un sistema internacional de perfiles más difusos, en el que la interdependencia, el riesgo y la incertidumbre constituyen aspectos relevantes que inciden en los procesos de desarrollo.

Todos estos cambios han incidido directamente en el sistema de cooperación al desarrollo y en los propios objetivos de la AOD, poniendo en crisis su significado y cuestionando el alcance de la misma. En este contexto, los tradicionales instrumentos de cooperación, vinculados a la AOD, han mostrado crecientes limitaciones para hacer frente tanto a los problemas de desarrollo de los países más empobrecidos, como a los retos del desarrollo global. Ello ha venido a plantear un fuerte debate sobre el futuro de la cooperación al desarrollo y sobre la reforma del sistema de cooperación.

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

Frente a la crisis de identidad y de legitimación de la cooperación al desarrollo se han planteado diversas reacciones y propuestas. Las surgidas desde los sectores oficiales y los organismos tradicionales de cooperación –como el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)–, si bien han planteado la cuestión de la CPD, han puesto principalmente el acento en las cuestiones relativas a la pobreza extrema –establecimiento de una agenda centrada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)– y en los problemas de funcionamiento de la cadena de ayuda –Declaración de París y subsiguientes desarrollos posteriores de la misma–. Sin embargo, desde otros sectores se ha insistido en la necesidad de una importante redefinición de la cooperación y de sus objetivos, que tenga en cuenta los nuevos problemas y condicionantes, así como el papel de los distintos actores.

En este contexto, la preocupación por la CPD expresa la necesidad de tener en cuenta que los problemas de desarrollo no están únicamente relacionados con las políticas de ayuda sino que tienen que ver con la manera de enfrentar los procesos de desarrollo desde una perspectiva mucho más amplia, que afecta a muy diversos actores, así como al conjunto de las políticas, reclamando una mayor coherencia de las mismas.

Cabe mencionar, por último, que en las actuales circunstancias la CPD constituye una exigencia para poder hacer frente a la cosmopolitización del desarrollo y a las demandas derivadas tanto desde los países y sectores sociales más desfavorecidos, como de los problemas de desarrollo globales que afectan al conjunto del mundo. En este sentido, existe un consenso cada vez más amplio –tanto académico como político– sobre la necesidad de situar la CPD en el centro del debate sobre el futuro de la cooperación y la promoción de un desarrollo global, equitativo y sustentable.

## 1.2. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo: aproximación general

### *¿Qué pretende expresar y qué implicaciones tiene el concepto de Coherencia de Políticas para el Desarrollo?*

Desde una perspectiva general, la coherencia es un objetivo deseable para cualquier acción gubernamental dado que las prácticas incoherentes poseen efectos negativos para

La CPD debería entenderse como la integración de la perspectiva del desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas de un gobierno.

la eficacia –imposibilidad para lograr los objetivos propuestos–, la eficiencia –falta de optimización en la gestión de los recursos públicos– y la credibilidad del país en su conjunto. Asimismo, el avance hacia una mayor coherencia de políticas supone una mejora en la calidad, la coordinación y la transparencia de la gestión pública, ya que permite detectar interferencias e identificar complementariedades. De ahí que la coherencia se constituya en una dimensión obligada para una gobernanza eficiente y de cali-

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

El objetivo de la CPD supone, en principio, un compromiso global de los gobiernos en la promoción del desarrollo, lo que hace que esta noción sea especialmente sugerente, más allá de los problemas asociados a su implementación. Es necesario destacar que la coherencia posee un *valor instrumental* que se subordina a los objetivos que se definen como prioritarios en el seno de una administración pública. Es decir, la consistencia entre objetivos, valores, políticas e instrumentos puede estar condicionada por diversos intereses, entre los cuales el desarrollo humano no siempre es concebido como una prioridad. Además, cabe recordar que, en un sistema democrático coexisten por definición intereses contradictorios y legítimos que representan a la diversidad de opiniones y grupos que conforman un modelo político plural. Por tanto, solo en los casos en los que los comportamientos y preferencias de los individuos se expresen de manera homogénea, o en los que exista un régimen autoritario sería posible la coherencia absoluta. Dado que el primer escenario se encuentra completamente alejado de la realidad y el segundo caso se trataría de un sistema contrario a cualquier perspectiva respetuosa con los derechos humanos y la libertad, alcanzar un grado absoluto de coherencia puede convertirse en un objetivo incompatible y poco deseable para un sistema plural, abierto y participativo.

Aun cuando se han elaborado diversas conceptualizaciones teóricas para abordar el concepto de coherencia, es necesario destacar aquellas que suponen transversalizar el enfoque de desarrollo en toda la acción gubernamental de un gobierno. A esta perspectiva algunos donantes la han llamado *"the whole of government approach"*. En teoría, asumir este enfoque integral de gobierno supondría que los países donantes deberían considerar la perspectiva de desarrollo como un área prioritaria (aunque no necesariamente única) en los procesos de toma de decisiones públicas. En tal sentido, la CPD debería entenderse como la integración del desarrollo humano en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas de un país, lo que significa transversalizar el trabajo por el desarrollo en toda la acción gubernamental. Esta visión supone una responsabilidad compartida que debe ser asumida por todas las instancias de la administración pública más allá de la agenda específica de la política de cooperación. Adicionalmente, es preciso integrar el concepto de Coherencia en la necesidad de avanzar hacia una acción colectiva y concertada que permita gestionar los problemas del desarrollo que se han cosmopolitizado. Desde esta perspectiva, los estados no solo deberían promover el trabajo por el desarrollo a escala doméstica, sino también desarrollar mecanismos, junto a otros estados, para gestionar de manera cooperativa los nuevos desafíos transnacionales.

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

Sin embargo, más allá de la bondad y las potencialidades de una visión integral de la CPD como la que se señala, la aproximación a esta noción se ha ido produciendo de manera paulatina, ampliándose poco a poco el alcance de la misma. Así, en un primer momento, la CPD fue considerada desde la perspectiva del *"do no harm"*, es decir, de tratar de limitar al máximo el impacto negativo sobre los procesos de desarrollo de otras políticas distintas de

las de cooperación externa. Una segunda aproximación la CPD planteó la necesidad de ir más allá, aprovechando y poniendo en juego en la cooperación externa los recursos y propuestas relacionados con otras políticas, generando sinergias positivas. Finalmente, ya desde una perspectiva integral, la CPD vinculó –como ya se ha señalado– la reflexión sobre los objetivos de la cooperación con las estrategias de desarrollo internas y con los retos globales de desarrollo.

En lo que respecta a la práctica de la CPD, cabe destacar que es la voluntad y el compromiso político el elemento fundamental para avanzar en este aspecto. Por ello, el análisis de la voluntad política, las instancias de negociación, los compromisos asumidos por los diferentes actores, las estrategias electorales, las cuotas de poder y las presiones específicas de cada grupo de interés son elementos fundamentales para valorar la verdadera capacidad de cualquier gobierno para avanzar hacia una mayor CPD. En este contexto, conviene subrayar que el compromiso transversal con el desarrollo suele presentar resistencias institucionales más o menos sistemáticas. Ello es debido a que, en diversas ocasiones, parecen contraponerse los intereses “nacionales” o de corto plazo con la promoción del desarrollo humano, global y sostenible.

Además de la importancia de los gobiernos (tanto estatales como subestatales) es necesario mencionar los diferentes actores involucrados en la práctica de la CPD tanto a escala global como nacional. Por una parte, existe un marco internacional de promoción de CPD relativamente amplio que trasciende a las políticas desarrolladas por los estados nacionales; en este marco han participado principalmente tres organizaciones internacionales que, desde diferentes posiciones, han promovido el trabajo por la CPD; estas son Naciones Unidas (NNUU)

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

–que ha incluido la perspectiva de la CPD en los ODM y en la agenda post 2015–; la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) –que ha incorporado un grupo de trabajo sobre este aspecto– y la Unión Europea (UE), que insta a los miembros a avanzar en esta agenda. Además, cabe destacar el trabajo de CONCORD (Confederación Europea de ONG para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria), que desarrolla un importante trabajo de incidencia política a escala europea (ver epígrafe 1.2.6).

Además, es necesario señalar la labor de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) que son fundamentales para la incidencia, la sensibilización y la movilización política. El trabajo de las ONGD en estos ámbitos ha impulsado un mayor compromiso de la opinión pública hacia los temas relacionados con el desarrollo promoviendo logros específicos en el trabajo por la coherencia.

Por último, las empresas también se mencionan como actores relevantes aunque desde otra perspectiva teórica. Es de sobra conocido que si bien las mismas no son formalmente responsables de las políticas elaboradas por los gobiernos –tanto los de los países de origen de dichas empresas como los de los países de destino de sus inversiones–, ejercen habitualmente una significativa labor de presión en defensa de sus intereses, lo que en algunas ocasiones ha supuesto limitar la capacidad de dichos gobiernos para impedir o restringir prácticas contrarias

a los derechos humanos, la defensa del medio ambiente, u otras. En este sentido, es necesario incorporar en los análisis el trabajo de las empresas y sus *lobbies*. Además, los gobiernos deben ejercer un importante control sobre las empresas que utilizan dinero público para desarrollar sus actividades en otros países. En este sentido, si las acciones empresariales se desarrollan con dinero público, debieran demandarse mecanismos orientados a promover la integración de la perspectiva de desarrollo humano en todas las actividades de las empresas. Así, desde la perspectiva de impacto en desarrollo, los instrumentos de seguimiento y control del trabajo de las empresas multinacionales en los países en desarrollo se convierten en un asunto de gran importancia para la CPD (ver epígrafe 1.2.8).

### 1.3. Enfoques y experiencias en el tratamiento de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en algunos países

#### *¿Qué experiencia práctica existe en la aplicación de una agenda de Coherencia de Políticas para el Desarrollo?*

Aunque la experiencia es aún limitada, a lo largo de los últimos años diversos gobiernos de países donantes (como es el caso de Austria, Reino Unido, Noruega o Alemania) han abordado la cuestión de la CPD, poniendo en marcha planes e instrumentos específicamente orientados a promover la misma. Si bien no existe un modelo de CPD, sí se han desarrollado diversas experiencias cuyo resultado dispar puede arrojar luz sobre los problemas prácticos que se presentan. A tal efecto, el informe –apartado 1.3.– se detiene específicamente en la manera de enfocar la CPD en tres casos concretos: Suecia, Holanda y España.

El caso de Suecia, con su Política Global de Desarrollo, es quizás el avance más significativo en el ámbito de la CPD. La doctrina que sustenta esta Política, supone –al menos en teoría– que todos los ministerios deben integrar los objetivos de desarrollo en sus políticas. Si una acción ministerial entra en conflicto con los intereses de desarrollo, entonces este ministerio sería el encargado de encontrar una solución alternativa sin perjudicar los intereses de los países más pobres. Desde que se ha introducido la *Política Global de Desarrollo*, el gobierno ha realizado importantes esfuerzos por explicitar que la coherencia es competencia de todas las esferas gubernamentales, más allá de las responsabilidades de los departamentos y agencias de cooperación. La cooperación para el desarrollo ocupa un rol importante asumiendo una actividad continuada de informar a los diferentes ministerios sobre los posibles impactos de sus políticas en los países del Sur. No obstante, el gobierno sueco ha insistido de manera sistemática en la necesidad de considerar que la CPD es una tarea de todos los ministerios y no solo responsabilidad exclusiva del área de cooperación internacional. Y al mismo tiempo, la CPD se ha planteado como una política consensuada, que implica un amplio acuerdo que trasciende al gobierno de turno.

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

En contraposición a este enfoque integral, Holanda ha desarrollado una estrategia focalizada de promoción de CPD. Este trabajo se desempeña en torno a la Unidad de Coherencia de Políticas, creada en 2002. Directa o indirectamente, la Unidad alimenta, promueve, o está implicada en muchos de los mecanismos concretos que funcionan en diferentes ámbitos de la acción del gobierno para promover la coherencia. Cabe aludir como ejemplos la revisión y seguimiento de las propuestas de la Comisión Europea, la dinamización del trabajo entre diversos ministerios, o la promoción de estudios y seminarios específicos para generar conocimiento sobre ámbitos de desarrollo concretos. Dentro de este contexto, la doctrina holandesa establece que cualquier política pública deberá promover también los intereses de Holanda. Ahora bien, no se trata de un juego de suma cero donde hay que elegir entre el interés del donante o del socio, sino que la estrategia holandesa se asienta sobre la base del *mutuo beneficio*. Así, la propia política de cooperación se sustenta sobre el argumento de que promover el desarrollo global beneficia también a Holanda en tanto que permitirá, a largo plazo, la construcción de un mundo más seguro y con mayores oportunidades comerciales para todos. En consecuencia, en las estrategias de política exterior los objetivos de desarrollo y seguridad se encuentran estrechamente relacionados. Desde este punto de vista, la coherencia sería un principio necesario para promover el desarrollo de los países más pobres, optimizar los recursos públicos que se orientan a estos objetivos, e incrementar las posibilidades de éxito de la política exterior en su conjunto.

En lo que a España se refiere, durante el período comprendido entre 2004 y 2010, cuando la agenda de la CPD ocupaba cierto papel en los documentos estratégicos españoles, se propusieron una diversidad de mecanismos pero no se especificaron los procesos y canales de interrelación entre los actores, así como las necesarias complementariedades que debieran promoverse. Con posterioridad, no se ha definido un programa de promoción e implementación de CPD que explique y contextualice la metodología y agenda de implantación de la misma. En este sentido, en España no parece haberse constituido un compromiso político con la CPD. Esta falta de compromiso político real y de base parece explicarse por diversas restricciones políticas y técnicas referidas al trabajo transversal por el desarrollo. La inexistencia de directrices sólidas y consistentes desde el más alto nivel político para que el conjunto de las políticas públicas españolas integren la perspectiva del desarrollo parece denotar la existencia de una percepción devaluada del trabajo por el desarrollo. Además, trascendiendo al gobierno, el poco margen de apoyo a políticas de desarrollo que existía en el parlamento se ha ido debilitando como consecuencia de los cambios en la agenda política derivados de la crisis económica.

La evidencia parece mostrar asimismo la existencia de percepciones y consideraciones bastante limitadas por parte de bastantes actores españoles sobre las estrategias y los retos del desarrollo. En política exterior, se ha establecido en España una agenda de prioridades donde se diferencia claramente la política "dura" o alta política y la política "blanda" o la baja política. En este contexto de agenda dura, España se considera una marca que "compite" con otros países y, por tanto, su ciudadanía también se encuentra adscrita a esta dinámica. La estrategia Marca España explicita mejor que ninguna otra esta visión, asumiendo que el sistema internacional es un mercado donde cada "marca" "cada país" debe pujar por atraer la inversión extranjera y la atención de los consumidores internacionales, en una perspectiva que favorece claramente la promoción y/o consolidación de procesos de mercantilización del espacio público.

En todo caso, más allá del alcance de unas u otras experiencias, las limitaciones con las que se encuentra la CPD tienen que ver con múltiples asuntos que afectan a la manera de entender el desarrollo, la solidaridad y la responsabilidad internacional, pero también resistencias burocráticas, lógicas corporativas y otros intereses que inciden en los procesos de toma de decisiones.

### 1.4. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y los ámbitos subestatales

*¿Cómo debería incorporarse la CPD a los ámbitos subestatales y su cooperación, cuáles son las principales potencialidades de este trabajo?*

En las últimas décadas se ha ido asumiendo progresivamente la importancia del papel de los gobiernos locales en la promoción del desarrollo humano y la sostenibilidad, tanto en el ámbito más próximo como en el contexto global. Como se explica en el epígrafe 1.4 del informe, es necesario fortalecer el papel de los actores locales en la agenda de desarrollo global, incorporando además los procesos de transparencia y rendición de cuentas para incrementar la legitimidad democrática de los gobiernos y estrechar su relación con la sociedad civil. De este modo, a medida que se avanza en el debate sobre la agenda post 2015 se va reconociendo e incorporando el papel crucial de los gobiernos y autoridades locales tanto en la configuración de esta agenda como en la asignación de políticas y programas concretos orientados a la promoción del desarrollo local. Se trata de un ámbito de gran relevancia dado que si se pretende avanzar hacia una gobernanza global multinivel para gestionar bienes y males públicos globales, es necesario incorporar a la agenda transnacional a los actores y gobiernos locales que, por su cercanía, son elementos clave en la promoción del desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza.

En las últimas décadas se ha ido asumiendo progresivamente la importancia del papel de los gobiernos locales en la promoción del desarrollo.

Adicionalmente, la globalización también ha supuesto una nueva configuración de los procesos sociales, políticos, económicos y culturales que afectan a los distintos territorios. Así, siendo la globalización un fenómeno extremadamente complejo, las actividades que se llevan a cabo en su seno precisan una organización y un lugar para materializarse, lo que hace que los ámbitos locales tengan un papel fundamental en este proceso. De este modo, la puesta en valor de los actores territoriales en las estrategias de desarrollo ha ido acompañada de una mayor toma de conciencia sobre su potencial papel en la cooperación internacional. En este contexto, la cooperación de base local o descentralizada ha venido a cubrir un espacio importante, en sintonía con las nuevas preocupaciones sobre lo local surgidas en las últimas décadas.

Es necesario destacar las potencialidades que tienen los actores que participan en la cooperación subestatal a la hora de fomentar una ciudadanía crítica y comprometida con los problemas



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

del desarrollo. Así, los programas de sensibilización y educación para el desarrollo son elementos fundamentales para concientizar a la opinión pública acerca de la importancia de entender la solidaridad internacional como una dimensión obligada de cualquier política pública (local, nacional o internacional). De este modo, los gobiernos locales se encuentran en una buena situación para participar activamente en las actividades de cooperación, poniendo sus recursos al servicio de la misma, impulsando

el desarrollo local en sus diferentes vertientes y ayudando, desde una perspectiva de CPD, a fortalecer las instituciones y organizaciones encargadas de llevar a cabo los programas de desarrollo en otros países y territorios.

Cabe señalar en todo caso la diferente incidencia que tienen en los gobiernos subestatales las distintas aproximaciones al tema de la CPD. Por un lado, buena parte de las políticas con mayor impacto negativo en los procesos de desarrollo de otros países –como las relativas al comercio, a la agricultura, a la fiscalidad, a la legislación sobre patentes, etc.– dependen de los gobiernos estatales o de la Unión Europea, por lo que las posibilidades de incidir en ellas son limitadas. Sin embargo, en lo que se refiere a generar sinergias positivas, aprovechando y poniendo en juego en la cooperación los recursos vinculados con otras políticas, el margen de maniobra es mucho mayor.

Los estudios sobre CPD en los ámbitos subestatales son aún escasos, cuestión que se explicita en el apartado 1.4 del informe. Sin embargo, tal como se señala en el mismo, es necesario entender la CPD como un trabajo integral por el desarrollo humano y la sostenibilidad, que necesariamente, debería integrar todos los niveles de la acción política pública (global, regional, nacional y local). En este sentido, la incorporación de la perspectiva local al trabajo por la CPD no puede ser desconsiderada.

## **1.5. Problemas y desafíos para la promoción de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en los ámbitos subestatales: una primera aproximación**

### *¿Cuáles son los elementos clave y las limitaciones para promover la CPD en un ámbito subestatal?*

Parecen existir ciertos elementos clave para la integración de la agenda de la CPD en los gobiernos subestatales como se detalla exhaustivamente en el epígrafe 1.5 y se describe someramente en este resumen ejecutivo.

En primer lugar, tanto a escala estatal como local, la voluntad política es el elemento básico para promover la CPD. Para el caso de los actores descentralizados es necesario incluir en

## 1. Marco teórico y analítico de la investigación

este análisis las relaciones de poder y las políticas de los gobiernos estatales. En este sentido, aunque un gobierno sub-estatal se encuentre firmemente comprometido con el trabajo por el desarrollo humano, el avance será muy limitado si el gobierno central posee directrices políticas y objetivos divergentes a esta agenda. Por tanto, es fundamental que el trabajo por la CPD implique espacios de coordinación y complementariedad tanto con el gobierno central como con otras comunidades y gobiernos locales.

En segundo término, es necesario analizar las competencias que tienen los gobiernos subestatales de cara al diseño e implementación de políticas públicas. Ello incide en la propia aproximación a la CPD en este ámbito. Por un lado, algunas políticas con especial incidencia negativa en otros países son –como ya se ha dicho– diseñadas y gestionadas desde otras instancias superiores. Pero al mismo tiempo, existen campos de actuación propios en los que la búsqueda de sinergias y complementariedades entre las estrategias puede jugar un papel especialmente relevante desde el punto de vista de la CPD.

En tercer lugar, una ciudadanía crítica y comprometida con el desarrollo humano puede ser un elemento clave para presionar a los gobiernos para que apliquen una mayor CPD a sus políticas públicas. Este es un aspecto crítico en el caso de los gobiernos locales al estar en una posición más cercana a la formación y educación de la ciudadanía.

En cuarto lugar, la cercanía de los gobiernos locales con distintos tipos de organizaciones sociales permite desarrollar programas de fortalecimiento institucional para promover un trabajo más amplio y sistemático de estas instituciones con la promoción de la CPD, tanto en el seguimiento y la crítica de prácticas incoherentes con el desarrollo humano como en lo relativo a la educación para el desarrollo.

En quinto lugar, el hecho de constituirse las administraciones subestatales como ámbitos más abarcables y circunscritos a un menor número de actores puede erigirse como un elemento positivo para la CPD, que necesariamente supone decisiones compartidas y procesos consensuados entre los diversos sectores de un gobierno. Ello requiere, en todo caso, un entorno favorable a una visión compartida de la gestión pública alejado de prácticas verticales y/o fragmentadas.

En sexto lugar, cabe recordar que para lograr resultados en CPD, es necesario trascender de los compromisos políticos abstractos para establecer objetivos concretos y mecanismos específicos. En este aspecto, es necesario que los gobiernos locales identifiquen los ámbitos prioritarios de promoción de CPD, definan compromisos y objetivos específicos (y escalonados) en estas áreas y diseñen luego programas concretos de actuación.

Existen elementos fundamentales a considerar para la promoción de la CPD en el ámbito subestatal: voluntad política, sistema de cooperación, espacios competenciales, opinión pública y ONGD.

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

Por último, un factor especialmente promotor de la CPD es la constitución de un sistema de cooperación consolidado técnica y políticamente. Este hecho podría representar una limitación para algunos gobiernos subestatales dado que no siempre disponen de sistemas de cooperación afianzados y con una dotación adecuada de recursos humanos y técnicos.

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

### 2.1. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y las políticas de cooperación al desarrollo en Euskadi

#### *¿Cómo se integra la noción de CPD en el marco legal de la cooperación vasca, y cómo la contemplan sus agentes?*

En Euskadi existe un marco normativo y de planificación en cooperación al desarrollo relativamente amplio. Dicho marco contempla un gran abanico de documentos que incluye leyes, planes directores, reglamentos y convocatorias dedicados a regular la política pública de cooperación. El apartado 2.1 de este estudio expone la manera en que el concepto de CPD ha sido tratado en los diversos documentos oficiales de la cooperación vasca, especialmente en la Ley Vasca de Cooperación para el Desarrollo (2007), la Ley de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo (2008), y los planes directores de cooperación del Gobierno Vasco (2004, 2008 y 2014). Se ha considerado asimismo la posición de las ONGD vascas sobre esta cuestión.

En 2007 se promulgó la *Ley Vasca de Cooperación para el Desarrollo* en la que se recogen los objetivos, metas, instrumentos y herramientas que regulan la política relativa a esta cuestión. Es significativo que, ya en el propio preámbulo de esta Ley, se menciona explícitamente la necesidad de avanzar en una mayor coherencia entre la política de cooperación y el resto de políticas públicas. Además, la ley establece que el Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo deberá elaborar un informe anual sobre el grado de cumplimiento del principio de coherencia de las actuaciones de las administraciones públicas vascas.

Por su parte, la *Ley de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo* hace varias menciones al principio de coherencia, si bien este concepto está aquí más orientado al avance en la consistencia y coordinación entre actores de la cooperación vasca que a la integración de la perspectiva integral de desarrollo sostenible y equitativo en todas las políticas públicas del Gobierno Vasco.

El mandato de CPD se ha ido integrando progresivamente en los documentos oficiales de la cooperación vasca.

Por último, los tres planes directores y estratégicos de cooperación vasca han integrado progresivamente el mandato de CPD a sus orientaciones estratégicas. De este modo, aun cuando el *Primer Plan Estratégico y Director de la Cooperación Vasca* (2004) no hace mención explícita al concepto de CPD, el mismo explica que los problemas de la pobreza y la vulneración humana responden a causas estructurales que remiten a las relaciones asimétricas entre los países del Norte y del Sur (Gobierno Vasco, 2004). Asimismo, el *II Plan Estratégico y Director de la Cooperación Vasca* (2008) mantiene una línea teórica y analítica similar al documento anterior partiendo de la premisa básica de que la comunidad internacional debe orientarse principalmente a la promoción del desarrollo humano.

Finalmente, el *III Plan Director Cuatrienal de Cooperación para el Desarrollo* (2014) utiliza el concepto de coherencia de manera sistemática en todo el documento. En este se destaca que es necesario avanzar en coherencia aunque utilizando indistintamente este concepto tanto para señalar la necesaria coordinación, complementariedad y consistencia entre los diferentes agentes y actores de la política vasca de cooperación –incluyendo los departamentos que pudieran participar en esta política–, como para referirse al concepto más amplio de CPD que supone ampliar la mirada hacia el conjunto de las políticas públicas vascas y su impacto en desarrollo.

En lo que respecta a la sociedad civil, las ONGD han jugado un papel relevante en la reclamación de la CPD en Euskadi como se explica en el apartado 2.1.3. En ese sentido, es importante destacar el trabajo sobre CPD realizado por la Coordinadora de ONGD y especialmente por el grupo de incidencia política constituido en el seno de la misma, que lleva a cabo el seguimiento de las políticas públicas de cooperación de las instituciones vascas. Por el momento, este grupo se ha orientado a generar un discurso sobre la CPD y a intentar incluir esta temática en la agenda del debate sobre la cooperación al desarrollo en Euskadi, si bien aún no se han desarrollado propuestas concretas sobre la materia.

La Coordinadora de ONGD Euskadi posee un grupo de incidencia política que tiene entre sus objetivos principales la promoción de la CPD.

En el *Documento marco para la incidencia política* elaborado por la Coordinadora de ONGD se recogen ocho posicionamientos claves para orientar el trabajo de incidencia. Uno de ellos –el segundo– se centra en la promoción de la CPD. Esto supone que existe, en la práctica, un mecanismo conformado por actores de la sociedad civil orientado tanto a la promoción de una agenda política en CPD, como al seguimiento de políticas incoherentes con el desarrollo humano. No obstante, debe señalarse que se trata de un proceso muy reciente que, si bien

ha servido para promover la agenda de la CPD en el Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo, no ha desarrollado aún mecanismos de seguimiento, evaluación y control de las políticas públicas.

Además, hay que mencionar la existencia en las ONGD de un importante conocimiento y *know how* sobre algunos temas relacionados con el desarrollo y los procesos que se llevan a cabo en los países empobrecidos. Dicha experiencia, generada en el trabajo llevado a cabo en distintos campos como los temas de género, educación para el desarrollo o salud, puede ser de gran

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

interés para analizar los problemas relacionados con la CPD y elaborar propuestas sobre los mismos.

Sin embargo, es preciso señalar que, junto a estas potencialidades, las ONGD tienen también algunas limitaciones para el trabajo en el campo de la CPD. Así, para dar seguimiento y elaborar propuestas concretas se requieren otros conocimientos expertos que no siempre existen en estas organizaciones. Ello es especialmente importante en un contexto como el actual, en el que la complejidad de las políticas públicas es creciente y el seguimiento y crítica de las mismas exige una mayor especialización.

### 2.2. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y las estrategias de internacionalización del Gobierno Vasco

#### *¿Cómo se han incorporado la cooperación al desarrollo y el concepto de desarrollo humano en las estrategias de internacionalización de Euskadi?*

El epígrafe 2.2 está dedicado a analizar los documentos del Gobierno Vasco relacionados con la política de internacionalización en su conjunto, con objeto de examinar su relación con los objetivos planteados desde la política de cooperación al desarrollo. La *Estrategia Marco de Internacionalización 2014-2016 - Estrategia Basque Country* se presenta como el paraguas que debe orientar, delimitar y contener el resto de estrategias internacionales. Dentro de la estrategia *Basque Country* se contemplan tres ámbitos principales de actuación:

1. El Plan de Acción Exterior, que pretende promover los intereses vascos en el exterior así como posicionar a Euskadi como actor global.
2. El Plan de Internacionalización Empresarial 2014-2016, que tiene como agente principal a las empresas vascas.
3. Los Planes Sectoriales de Internacionalización, que aún no se han elaborado, aunque algunos departamentos sí hayan participado en la elaboración de la *Estrategia Basque Country*.

La *Estrategia Marco de Internacionalización* señala que la solidaridad internacional y la cooperación al desarrollo constituyen un ámbito importante de actuación lo que es un hecho positivo para el análisis de la CPD. Así, la visión que se presenta en la *Estrategia Basque Country* supone que la promoción del desarrollo y la gestión compartida de retos globales es un objetivo y una dimensión obligada en la actuación pública exterior vasca. Del mismo modo, el *Plan de*

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

*Acción Exterior* contempla como uno de sus objetivos la contribución a la construcción de un mundo más justo y equilibrado, lo que representa asimismo un aspecto claramente positivo desde el punto de vista de la CPD.

Por otra parte, el *Plan de Acción Exterior* apela al principio de coherencia como uno de sus fundamentos, lo que también supone un buen punto de partida. No obstante, tanto la *Estrategia Marco de Internacionalización* como el *Plan de Acción Exterior* presentan una visión del mundo en la que los objetivos relacionados con la competitividad por un lado, y los relativos al bienestar y el desarrollo por otro, se yuxtaponen y parecen complementarse sin considerar la existencia de posibles conflictos entre los mismos. Ello puede explicar que no se hayan incorporado mecanismos específicos para asegurar la mencionada coherencia,

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

la cual queda relegada a una mera declaración de intenciones. Esta visión se percibe cuando se establece que la promoción de los intereses vascos en el exterior va en consonancia con la configuración de un nuevo orden internacional más justo y sostenible, formulación que soslaya posibles conflictos existentes en este ámbito. Es preciso señalar, en este aspecto, que el avance hacia una mayor CPD implica un cambio progresivo hacia la incorporación de la visión de desarrollo a la acción pública lo que, en la práctica, puede suponer el surgimiento de posibles debates y conflictos que es conveniente identificar para avanzar de manera concreta

en esta agenda. Por ello, la idea de que la sola promoción de los intereses vascos y de sus empresas en el exterior contribuirá a la construcción del desarrollo global puede resultar una aproximación confusa y poco adaptada a los desafíos reales que supone el trabajo en CPD. Máxime si se tiene en cuenta que la estrategia no contempla mecanismos que obliguen a las empresas que reciben subvenciones para su proyección en el exterior en cuanto al cumplimiento de determinados requisitos de actuación en materia de derechos humanos, medio ambiente u otros.

En lo referente a la consideración de la cooperación al desarrollo dentro de las estrategias de internacionalización, cabe señalar que, pese a ser expresamente contemplada dentro de los ejes de la acción exterior vasca, la misma es tratada, bien de manera subordinada, bien de forma separada al resto de la estrategia. La política de cooperación se contempla dentro de los ámbitos sectoriales de actuación, sin tener la consideración otorgada al *Plan de Internacionalización Empresarial* o al *Plan de Acción Exterior*. Además, el conjunto de la estrategia parece decantarse desde el principio por la búsqueda de la competitividad más que de la colaboración o cooperación, lo cual tiene una clara repercusión en el conjunto de la estrategia, a la hora de contemplar lo relativo a la cooperación al desarrollo de una manera secundaria o subordinada. La interpretación que cabe hacer de este asunto es contradictoria. Por una parte, puede constituir un aspecto positivo, dado que protege a la política de cooperación de los riesgos de instrumentalización, es decir que esta política sea utilizada para promover objetivos divergentes a la promoción del desarrollo humano y la lucha contra la pobreza. En contraposición, y desde la perspectiva de la CPD, la idea de "aislar" la política de cooperación pudiera ser negativa dado que, al entenderla como un ámbito compartimentado y diferente,

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

el resto de departamentos puede concebir que la promoción del desarrollo y la lucha contra la pobreza son objetivos únicamente de la cooperación y no una responsabilidad transversal de todos ellos como se desprendería de la noción de CPD.

Finalmente, cabe hacer una mención a la ausencia de mecanismos capaces de promover avances en la agenda de la CPD. Por un lado, se aprecia una clara preocupación por la mejora de la coordinación y también la coherencia en el *Plan de Acción Exterior*. Sin embargo, la coherencia se utiliza generalmente en clave de coordinación y complementariedad entre las diferentes instituciones y ámbitos exteriores de la CAE, lo que representa una visión restringida o débil de dicho concepto. Además, tampoco se han establecido líneas de actuación o mecanismos que promuevan o garanticen la integración de la perspectiva de desarrollo en la acción exterior de la administración vasca.

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

### 2.3. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y su relación con las políticas internas desplegadas en la CAE

#### *¿Cómo se contemplan los temas del desarrollo en las estrategias internas de la CAE?*

Una vez analizadas las estrategias internacionales, el informe dedica un apartado a examinar las estrategias internas de la CAE y su consideración sobre los temas del desarrollo. En ese sentido, en el apartado 2.3 exponemos las conclusiones más relevantes que se derivan del estudio realizado sobre diversos planes elaborados por distintos departamentos del Gobierno Vasco, al objeto de identificar aquellos aspectos de los mismos que puedan ser más relevantes desde la perspectiva de la CPD. Los documentos estudiados son aquellos que al momento de elaboración del estudio se encontraban ya aprobados y/o en fase de ejecución. Los mismos son: *Plan de Paz y Convivencia 2013-2016*; *Plan de Empleo 2014-2016 (Programa de Reactivación del Empleo)*; *Plan de Industrialización 2014-2016*; *Plan de Innovación Pública 2014-2016 (Estrategia de Innovación Pública de Euskadi)*; *VI Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAPV*; *Plan de Salud 2013-2020 (Políticas de Salud para Euskadi)*; *la Agenda Estratégica del Euskara*; y *el IV Programa Marco Ambiental 2020*.

En relación con todo ello, es preciso resaltar en primer término la importancia que representa la afirmación del *desarrollo humano* como concepto vertebrador de buena parte de esas políticas y estrategias. Si bien es cierto que la mera apelación a dicha noción no garantiza la toma en consideración de los distintos requerimientos que plantea, su reivindicación –en el mismo frontispicio del programa de gobierno– constituye un buen punto de partida que permite discutir sobre la manera más efectiva y coherente de avanzar en esa dirección. Ello no obstante, y como ya se ha planteado, se observa la existencia de dificultades para transversalizar la perspectiva



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

del desarrollo humano en el conjunto de las políticas, en algunas de las cuales se limita a ser reflejada como enunciado general. En este sentido, cabría hablar de un tratamiento más abierto y multidimensional en lo referente a políticas de corte más social – salud o igualdad– que en aquellas otras que se encuadran en el núcleo duro de la actividad productiva y/o tienen que ver con el papel de las empresas. Podría decirse a ese respecto que se ha apostado por un enfoque más complementario que integrador, tratando de que algunas políticas contemplen dimensiones del desarrollo que quedan ausentes en otras, las cuales se limitan a explorar y/o potenciar los factores relacionados con la competitividad.

A diferencia de las políticas internacionales analizadas anteriormente, en las políticas de corte doméstico existen escasas referencias al marco internacional y a la dimensión externa de las políticas llevadas a cabo. En la misma línea, la mayor parte de estos documentos omiten las cuestiones relativas a la cooperación, la solidaridad internacional o los desafíos globales de desarrollo. La excepción a todo ello es sin duda el *IV Programa Marco Ambiental*, el cual no solo plantea un análisis transnacional sino que alude expresamente a la solidaridad internacional con los países más desfavorecidos e introduce incluso el concepto de coherencia de políticas. Pero más allá de este caso singular, una visión general confirma la idea de que la política de cooperación es un elemento separado del resto de las políticas públicas que se desarrollan en Euskadi, y que esta política posee sus propios objetivos, enfoques y prioridades.

Los fundamentos teóricos y analíticos que se manejan en la política de cooperación son divergentes (estando a veces en franca contradicción) con los principios rectores de algunas políticas del Gobierno Vasco.

De esta forma, de los contenidos y análisis de los diferentes *Planes Estratégicos y Directores de Cooperación al Desarrollo* es fácil concluir que los fundamentos teóricos y analíticos que se manejan en la política de cooperación son divergentes (estando a veces en franca contradicción) con los principios rectores de otros planes de política pública del Gobierno Vasco. Así mientras que en los documentos de cooperación se plantea la necesidad de reflexionar críticamente sobre las asimetrías y desigualdades generadas por un modelo que se considera insostenible, los Planes más cercanos al ámbito del Departamento de Economía y Competitividad, apuestan por la

plena inserción en ese modelo, de la mano de la internacionalización de las empresas vascas, la apuesta prioritaria por la competitividad, y de la apertura de nuevos mercados.

Otro aspecto que se ha examinado es el referido a la preocupación existente por la coordinación entre unas y otras políticas. Se trata de una cuestión cualitativamente diferente, pero que interesa analizar ya que la misma puede ayudar y ser un primer paso para avanzar hacia la coherencia. En este sentido, es preciso subrayar que en todos los planes estudiados se hace alusión sistemática a la necesidad de mejorar la coordinación, si bien cada uno de ellos establece la coordinación en diferentes niveles. Así, mientras algunos Planes consideran la coordinación al interior del Gobierno Vasco, otros toman en cuenta también otras instituciones como es la UE o el Estado español.

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

Cabe mencionar que para los diferentes departamentos del Gobierno Vasco, el trabajo en CPD se percibe como un desafío relativamente novedoso. Si bien parece existir cierto interés por empezar a trabajar desde esta perspectiva, en las entrevistas se ha venido reiterando que se trata de un trabajo nuevo para la administración pública vasca. En este sentido, es preciso hacer mención al escaso conocimiento que sobre este asunto existe hoy en día en el seno de la misma.

Debido a la importancia de la política educativa para la promoción de la solidaridad y el compromiso con los problemas globales, el epígrafe 2.3.3 realiza un análisis específico de este asunto en términos de coherencia de políticas. En este sentido, cabe señalar que la cuestión educativa constituye un ámbito problemático desde la perspectiva del impulso de la CPD en la CAE. Así, pese a la importancia concedida a la educación para el desarrollo en la política de cooperación, las estrategias elaboradas desde el Departamento de Educación no se han hecho eco de estas inquietudes, habiéndose producido incluso un cierto retroceso respecto a algunas actuaciones emprendidas hace algo más de una década. Este alejamiento mantenido por el Departamento de Educación durante los últimos diez años ha propiciado que las iniciativas que se han desarrollado en el marco de la ED puedan considerarse como acciones periféricas a la política educativa, cuya responsabilidad ha acabado recayendo en instituciones del ámbito social, como son las ONGD.

Cabe señalar por último el interés que desde el punto de vista de la CPD tienen algunas iniciativas que, más allá de los planes estratégicos de uno u otro departamento, han sido auspiciadas desde la administración vasca. Es el caso, entre otras, de las prestaciones sanitarias a la población emigrante, cuestión en la que el Gobierno vasco ha mantenido una posición propia frente al criterio del gobierno central en esta materia.

### **2.4. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo y la estructura institucional de Euskadi**

#### *¿Cómo afecta a la agenda de la CPD la estructura institucional y la cultura de Gobierno de Euskadi?*

En el apartado 2.4 del informe se analizan la estructura institucional, la cultura de gobierno, la formación del funcionariado en temas de desarrollo humano, y el papel del propio sistema de cooperación al interior del Gobierno Vasco.

Lo primero a destacar es que la forma de trabajo que tradicionalmente ha caracterizado al Gobierno Vasco ha sido de tipo vertical y compartimentada. En este contexto, las políticas se evalúan en función de objetivos propios y no en relación a posibles ejes transversales (con excepción, tal vez, de la visión de género) lo que dificulta que, en la práctica, las visiones coordinadas prevalezcan sobre los objetivos específicos de los departamentos. Ello supone un verdadero desafío para la CPD, que necesariamente implica la existencia de instancias transversales de toma de decisiones.

Ahora bien, lo anterior no obsta para señalar que en los últimos años se haya avanzado progresivamente en el impulso de una mayor coordinación, coherencia e interlocución entre las diversas políticas públicas vascas. Ello parte, no solo de la convicción de los últimos gobiernos para la promoción de una mayor coordinación, sino también de la mayor conciencia existente en los diversos departamentos sobre la importancia de mejorar la articulación entre políticas públicas.

Se observan diversas limitaciones relacionadas con la (aún) débil coordinación entre departamentos, la falta de formación en desarrollo humano, y las escasas capacidades del sistema de cooperación para promover la CPD.

Adicionalmente, siendo la formación en temas de desarrollo humano un elemento básico y prioritario para abordar el trabajo en coherencia, esta presenta serias limitaciones. Lo primero a destacar es que en los procesos de selección del funcionariado —atendiendo a los criterios que se priorizan en las convocatorias y oposiciones— no se toman en cuenta los temas relacionados con el desarrollo, la sostenibilidad y la cooperación. Pero además, en los cursos de formación y actualización tampoco se contemplan estos temas. En este sentido, si bien se ha observado cierto interés en el personal de la administración por trabajar en los temas de desarrollo y cooperación, existe una importante falta de información y conocimiento sobre estos temas.

En lo que respecta al sistema de cooperación vasco, cabe reseñar que tanto la creación de la Agencia —y la dotación de personas altamente cualificadas para el trabajo en ella— como su ubicación en el organigrama del gobierno, representan aspectos claramente positivos a la hora de diseñar una posible agenda de promoción de CPD. Sin embargo, también se han observado diversas dificultades, derivadas de una limitada dotación de recursos humanos y de un modelo de cooperación altamente fragmentado, que requiere muchos esfuerzos de gestión y obstaculiza el dotar a la misma de una visión de conjunto.

Por último, es preciso mencionar la complejidad institucional vasca que, si bien no constituye el elemento central del análisis de CPD —ya que afecta antes que nada a una cuestión de coordinación y coherencia interinstitucional de cada política por separado— sí debe ser tomada en cuenta como una posible dificultad añadida para avanzar en algunos temas específicos en la CAE.

## **2.5. Factores limitantes y potenciadores de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la CAE: una primera aproximación**

A modo de conclusión de esta segunda parte, el epígrafe 2.5 del informe sintetiza las principales potencialidades y limitaciones detectadas para el impulso de una agenda de CPD en la CAE. Las mismas se relacionan con las siguientes categorías: i) relacionadas con el sistema vasco de cooperación y la consideración de la agenda de la CPD; ii) relacionadas con la consideración de la noción de desarrollo y su tratamiento en la acción de gobierno; iii) relacionadas con las leyes aprobadas y con los programas y las políticas desplegadas; iv) relacionadas con la voluntad

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

política y la cultura organizacional del gobierno; y v) relacionadas con las capacidades sociales existentes en la CAE.

### Cuestiones relacionadas con el sistema vasco de cooperación y la consideración de la agenda de la CPD

#### *Potencialidades*

En primer lugar, es preciso resaltar que el mandato de CPD se encuentra integrado en los principales documentos estratégicos que configuran la cooperación vasca. Además, el enfoque doctrinal que adopta la política de cooperación –y que se expresa principalmente en los planes directores– vincula el trabajo en este campo a otras políticas que se consideran necesarias para avanzar en el desarrollo humano y la sostenibilidad lo que está en sintonía con las preocupaciones que se derivan de la CPD. Además, se constata un notable interés en diversos departamentos del Gobierno Vasco en lo relativo a participar y trabajar conjuntamente en programas de cooperación al desarrollo.

#### *Limitaciones*

En lo referente a posibles limitaciones existentes en este terreno, cabría destacar que se observa en general una importante brecha (doctrinal, política y técnica) entre el ámbito de la cooperación al desarrollo (la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo) y el resto de departamentos del Gobierno Vasco. Así, se aprecia una considerable distancia entre el enfoque adoptado en los documentos estratégicos de cooperación –que plantean la necesidad de una reflexión en profundidad sobre el modelo imperante–, y el resto de documentos estratégicos del Gobierno Vasco que, si bien incorporan en algún caso la visión de desarrollo humano o hacen mención a temas de género, sostenibilidad o derechos humanos, no cuestionan la viabilidad del modelo de desarrollo existente.

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

Por otra parte, aun cuando en algunos documentos oficiales se establece que es necesario avanzar en CPD, lo cierto es que no se ha desarrollado una doctrina sobre qué entiende el Gobierno Vasco –o la propia Agencia– sobre este asunto, así como el alcance, las dimensiones y las características que debería tener una agenda de CPD para Euskadi. Además, existen ciertos rasgos específicos del sistema vasco de cooperación que pudieran representar alguna restricción para avanzar en la CPD: i) la insuficiente dotación de recursos humanos en la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo para plantear nuevos retos como los derivados de la CPD; ii) la inercia de un trabajo orientado principalmente a tareas relacionadas con la gestión de convocatorias de proyectos y programas de cooperación; iii) la percepción generalizada de que la cooperación es principalmente un ámbito de las ONGD en el que al Gobierno Vasco le corresponde sobre todo un papel impulsor y financiador.

Cuestiones relacionadas con la consideración de la noción de desarrollo y su tratamiento en la acción de gobierno

*Potencialidades*

Tanto en el programa de gobierno como en buena parte de los documentos analizados, existe una apuesta clara por colocar a las personas en el centro de la acción pública.

Tanto en el programa de gobierno como en buena parte de los documentos de política analizados, existe una apuesta clara por colocar a las personas en el centro de la acción pública, lo que está en línea con la noción de desarrollo humano. La incorporación de una filosofía basada en buena medida en el desarrollo humano en el diseño del conjunto de la acción pública constituye una seña de identidad del Gobierno Vasco que no se encuentra en otros casos de gobiernos subestatales ni tampoco en el gobierno central.

*Limitaciones*

En algunos documentos de planificación de la CAE –especialmente los más relacionados con las esferas económicas– persiste una visión del desarrollo excesivamente convencional y unilateral, alejada de lo que constituyen los fundamentos del desarrollo humano. La noción de desarrollo presente en estos documentos descansa en ideas como crecimiento o competitividad que se expresan y manejan sin excesivos matices. Adicionalmente, el concepto de competitividad se plantea en ocasiones como un objetivo en sí mismo sin considerar que el mismo debería estar vinculado al logro de una mayor eficiencia social y ecológica.

Cuestiones relacionadas con las leyes aprobadas y con los programas y las políticas desplegadas

*Potencialidades*

En lo referente al marco legal, y más allá de lo contemplado en la Ley Vasca de Cooperación para el Desarrollo, existen en Euskadi experiencias bastante notables que tienen relación con la cuestión de la CPD. Este es el caso, por ejemplo, de la aprobación en 2004 por parte del Parlamento Vasco de la Iniciativa Legislativa Popular conocida como Carta de Justicia y Solidaridad con los Países Empobrecidos. Asimismo, cabe resaltar la experiencia del Gobierno Vasco en su oposición al gobierno central sobre la retirada de la tarjeta sanitaria a todos los inmigrantes que se encontraban en situación irregular.

En lo referente a los Planes y Políticas aprobadas por el Gobierno Vasco hay también algunos aspectos que merecen resaltarse y que constituyen un buen punto de partida para plantear las cuestiones referidas a la CPD. Es el caso de las disposiciones previstas en la propia estrategia

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

vasca de internacionalización –Basque Country– sobre la necesidad de afrontar los problemas globales y la responsabilidad de Euskadi en los mismos como actor internacional. Y lo es también, de manera significativa, el enfoque integral adoptado en el *IV Programa Marco Ambiental*, en el que se contempla una visión transversal del problema, apostándose expresamente por la coherencia de políticas.

Asimismo, dada la importancia que para la CPD tiene todo lo relativo a la rendición de cuentas y la transparencia es oportuno destacar los esfuerzos realizados a favor de una política de información pública y rendición de cuentas, a partir de Irekia.

### *Limitaciones*

Lo primero a destacar en este ámbito, es que en el diseño e implementación de las distintas políticas públicas elaboradas en el seno del Gobierno Vasco no se contemplan los impactos externos que dichas políticas podrían tener. Un caso de especial relevancia en este sentido lo constituyen los programas de apoyo a la internacionalización empresarial que no valoran los posibles conflictos existentes ni establecen mecanismos de seguimiento y control de las acciones de las empresas vascas en el exterior.

El diseño e implementación de las políticas públicas del Gobierno Vasco no contempla en general los impactos externos que dichas políticas podrían tener.

Otro asunto relacionado con las políticas aprobadas es la desvinculación existente en el *Plan de Acción Exterior* entre el conjunto de la política y la parte relativa a la cooperación al desarrollo. Dicha separación constituye un claro hándicap a la hora de incorporar el enfoque del desarrollo humano al conjunto de la acción exterior, así como para proponer metas específicas relacionadas con la CPD en dicho ámbito.

Además, es preciso mencionar las limitaciones derivadas del alejamiento existente entre el Departamento de Educación (y las estrategias elaboradas en él) por un lado, y las instancias encargadas de la cooperación al desarrollo en el seno del gobierno por otro. Ello representa una limitación especialmente importante si se considera la relevancia que la educación al desarrollo tiene para el avance en la CPD.

Cuestiones relacionadas con la voluntad política  
y la cultura organizacional del gobierno

### *Potencialidades*

En primer lugar, dentro de este ámbito debe destacarse que durante los últimos años se han dado pasos en la promoción de objetivos y líneas de actuación transversales relacionados con algunas áreas y políticas públicas. Algunas de estas áreas son la equidad de género, la

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

sostenibilidad ambiental y los derechos humanos por lo que las mismas coinciden con las prioridades transversales definidas en los planes estratégicos de la cooperación al desarrollo. Asimismo, la existencia de una Dirección de Coordinación, constituye una importante potencialidad ya que la misma puede representar un órgano institucional de extraordinaria importancia para avanzar en estas cuestiones.

Por otra parte, es preciso aludir a la propia voluntad expresada por el Gobierno Vasco para avanzar en el diagnóstico sobre la CPD en la CAE y el estudio de las medidas que pudieran implementarse en este terreno. Todo ello da muestra de un compromiso de partida que supone un elemento de gran potencialidad para la CPD.

### *Limitaciones*

En lo relativo a las posibles limitaciones existentes en este campo, señalaremos en primer lugar la existencia de lógicas burocráticas y corporativas que parecen derivar en una cultura de gobierno compartimentado y vertical, lo que pudiera generar dificultades adicionales para la CPD. Otra cuestión que puede resultar limitante es el escaso conocimiento de la mayor parte del funcionariado vasco sobre la perspectiva del desarrollo como noción multidimensional así como sobre las cuestiones relacionadas con los problemas globales.

Por último, parecen existir también ciertas resistencias institucionales para incorporar la visión de desarrollo humano a la acción pública vasca. Así, además del escaso conocimiento y formación en estos temas, podrían identificarse algunas resistencias referidas a dos cuestiones principales: por una parte, porque puede entenderse como una carga adicional a la ya abultada agenda del funcionariado, y, por otro lado, porque la integración de la perspectiva de desarrollo humano pudiera suponer conflictos con otros objetivos de política "dura".

Cuestiones relacionadas con el marco competencial  
y la estructura institucional de la CAE

### *Potencialidades*

En lo que podrían significar aspectos positivos señalaremos la existencia de un amplio margen de maniobra por parte del Gobierno Vasco a la hora de promover políticas orientadas al impulso del desarrollo humano. Buena parte de las competencias relativas a políticas con impacto en desarrollo –especialmente las relacionadas con el medio ambiente, las políticas sociales, la equidad de género, o la propia política educativa– residen parcial o totalmente en el propio Gobierno Vasco. La propia capacidad financiera de las instituciones vascas es superior a las de otras comunidades autónomas lo que afecta a la posibilidad de desarrollar algunas políticas con mayor alcance e incluso incidir en los incentivos a determinadas actividades.

### Limitaciones

Sin embargo, el hecho de no contar con competencias en algunas materias muy sensibles para la CPD representa la otra cara de la moneda y supone una clara restricción para potenciar una agenda pública más comprometida con el desarrollo humano y la sostenibilidad. En este sentido, es preciso recordar que algunas competencias esenciales a este respecto –como la agricultura, pesca, comercio o inversión extranjera– residen principalmente en la UE, mientras que otras son ostentadas por el Gobierno español, todo lo cual merma la capacidad del Gobierno Vasco para hacer frente, con carácter integral, a una agenda de CPD.

El hecho de no contar con competencias en algunas materias muy sensibles para la CPD puede representar una clara restricción para potenciar esta agenda en Euskadi.

Finalmente, señalaremos la limitación que supone para el avance en la CPD la propia complejidad de la estructura institucional de la CAE y el reparto competencial existente dentro de la misma entre gobierno, diputaciones y ayuntamientos, lo que debería obligar a un esfuerzo específico orientado a que la Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo asumiera un mayor protagonismo respecto a esta cuestión.

Cuestiones relacionadas con las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil existentes en la CAE

### Potencialidades

Un ámbito de interés radica en el trabajo que realizan las ONGD y la posición de la Coordinadora de ONGD de Euskadi favorable al avance en una agenda de CPD. Dicha Coordinadora ha desarrollado una línea de incidencia política orientada en parte a promover la coherencia, lo que supone que existen algunas energías sociales especialmente significativas en las que apoyar el impulso hacia la CPD. Además, estas organizaciones también han venido reclamando la necesidad de impulsar la ED como elemento fundamental para la creación de una ciudadanía crítica y comprometida, capaz de asumir que las políticas desarrolladas por los gobiernos tienen consecuencias para los derechos y las oportunidades de otras sociedades.

En ese mismo sentido, cabe destacar la labor de otras organizaciones sociales, como la Coordinadora de ONGD de Euskadi de Apoyo a Inmigrantes, *Harresiak Apurtuz*, cuyo trabajo supone un acicate para avanzar en algunos asuntos relacionados con la CPD.



### *Limitaciones*

Las distintas visiones y sensibilidades de las organizaciones sociales, incluidas las ONGD, así como las dificultades técnicas del tema, limitan la capacidad de la sociedad para incidir en la reivindicación y el impulso de una mayor CPD por parte de la administración.

Pese a lo señalado en el punto anterior, buena parte de las organizaciones de la sociedad vasca que sintonizan con la idea de la CPD tienen ciertas limitaciones para avanzar en este terreno. Ello tiene que ver tanto con la heterogeneidad y diferente grado de sensibilidad hacia el tema de dichas organizaciones, como con las dificultades técnicas que entraña el seguimiento y la crítica de muchas políticas públicas. Además, bastantes organizaciones sociales (como las ecologistas, feministas y otras) se han centrado especialmente en las problemáticas existentes en Euskadi, sin considerar su proyección hacia fuera, lo que limita su capacidad de aportar en el impulso a la CPD.

## 3. La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la Comunidad Autónoma de Euskadi: propuestas

### 3.1. Sentido, ámbitos y alcance de las propuestas realizadas

En el capítulo de propuestas se ha dibujado una hoja de ruta que tenga en cuenta las dificultades que han sido analizadas y expuestas a lo largo del trabajo. Debe subrayarse por tanto que no se trata tanto de plantear líneas de actuación inmediatas –aunque algunas de ellas sí podrían ponerse en marcha en un plazo más o menos breve–, sino de marcar un camino que tenga en cuenta los objetivos que se persiguen y a la vez el marco y las condiciones específicas en que los mismos se plantean.

Las propuestas que se realizan parten de considerar algunas limitaciones especialmente relevantes, como la novedad del tema, el insuficiente conocimiento del mismo en el seno de la administración pública vasca, o la escasa sensibilización hacia su importancia y significación. También se han tenido en cuenta la práctica habitual en la elaboración de políticas y la dificultad de introducir una lógica de trabajo más transversal y coordinada. Finalmente, en tercer lugar, se ha considerado el condicionamiento derivado de la estructura institucional y organizativa propia de la CAE.

Partiendo de las anteriores consideraciones, las propuestas contenidas en el capítulo final se han articulado en torno a tres grandes ejes: el doctrinal, el político, y el organizativo:

- a) El ámbito doctrinal es la base de toda la estrategia. Parece difícil avanzar en la CPD si no se conoce el significado de la misma, su fundamento, su alcance, o sus implicaciones. Por ello, una parte de las propuestas deben ir necesariamente orientadas a promover en el seno del gobierno el conocimiento de esta cuestión, y a generar al mismo tiempo un amplio consenso político en torno a la misma que debería alcanzar tanto a fuerzas políticas como a otros agentes sociales. La fundamentación de la estrategia y el tener claro el porqué de la CPD es por consiguiente un primer paso ineludible.

- b) El ámbito político constituye el siguiente eslabón, siendo necesario proponer algunos campos prioritarios en los que plasmar una agenda de CPD, cambiando la lógica de planificación e incorporando una mirada más amplia relacionada con el desarrollo humano en general. En este sentido, se considera que las propuestas deben apuntar asimismo algunas ideas concretas para integrar la CPD en la política de algunos departamentos, o en el marco general de planificación del gobierno. El establecimiento de algunas prioridades y líneas de actuación política es importante para definir el contenido inicial de una agenda de CPD, es decir, el qué puede o debe hacerse.
- c) Finalmente, es preciso contemplar el ámbito organizativo. Como se ha venido señalando, la puesta en marcha de una agenda de CPD requiere de estructuras y de recursos capaces de impulsar y hacer frente a los requerimientos de una estrategia de esta naturaleza. Por tanto, entendemos que las propuestas deben señalar asimismo algunas ideas relativas a este asunto lo que afecta directamente al cómo y con qué recursos afrontar la puesta en marcha de la mencionada agenda de CPD.



Como se explica en el apartado 3.1., el nivel de concreción de las propuestas e iniciativas planteadas en estos tres ámbitos es diferente en cada caso, ya que el mismo depende de múltiples factores, entre los que destacan el grado de complejidad de cada tema, la experiencia existente en unos u otros campos de actuación, la demanda social existente, y otros. En todo caso, además de los ejes que aquí se presentan, en el apartado 3.3. del estudio se plantean una serie de iniciativas concretas para desarrollar en un horizonte más próximo.

### **3.2. Estrategia para el avance en la Coherencia de Políticas para el Desarrollo, y líneas prioritarias de actuación**

El avance hacia la CPD no puede quedar reducido a una declaración de intenciones, y requiere de una estrategia claramente definida. En este sentido, y atendiendo a los tres ámbitos ya señalados, se plantea una estrategia global para la que se dibujan diferentes iniciativas:

### Ámbito doctrinal

Es notoria la brecha entre los principios que los organismos internacionales defienden para las políticas de impulso al desarrollo (justicia, lucha contra la pobreza, sostenibilidad...), y los referentes de muchas políticas públicas de los diferentes donantes en otros casos (competitividad sin matices, crecimiento insostenible...).

En Euskadi se da también esta tensión, aunque debe mencionarse como aspecto positivo la frecuente alusión a conceptos como el desarrollo humano o la sostenibilidad en los documentos de referencia de diversas políticas. Para afianzar las visiones más solidarias y limitar el alcance de las más conflictivas se consideran tareas prioritarias:

- a) Afirmar un marco doctrinal desde el que plantear la CPD en Euskadi, basado en los principios del desarrollo humano, la sostenibilidad y la equidad. La afirmación de dicho marco y de algunas referencias básicas asociadas al mismo serviría para testimoniar la voluntad política del gobierno, y para señalar la necesidad de poner los objetivos por delante de los medios.
- b) Avanzar, de acuerdo a lo señalado en el punto anterior, hacia una visión compartida sobre la idea de desarrollo que inspira las políticas públicas en Euskadi, tanto en el plano interno como externo, clarificando el sentido de algunos términos, y evitando en lo posible la yuxtaposición de enfoques entre crecimiento y desarrollo humano, competitividad y cooperación, etc.
- c) Favorecer la difusión de dicha visión compartida en el conjunto de las esferas del gobierno y de la administración pública vasca, propiciando aquellos mecanismos que sirvan para una apropiación real de la misma por parte de las personas con responsabilidades políticas y del personal del sector público. En este ámbito, la defensa de la coherencia interna de la política de cooperación del conjunto de las administraciones vascas se considera también una referencia a tener en cuenta.
- d) Promover la difusión en todos los niveles del ámbito educativo de los principios que inspiran un modelo de desarrollo humano, sostenible y equitativo, de modo que el curriculum vasco favorezca una formación cosmopolita de las nuevas generaciones, de cara a interpretar mejor los problemas del mundo actual, y afrontar de forma responsable y solidaria los retos planteados para el bienestar y la dignidad de las personas, en Euskadi y en el resto del mundo.
- e) Proyectar hacia el conjunto de la sociedad, y muy especialmente hacia los medios de comunicación de carácter público, la necesidad de trabajar a favor de un modelo de desarrollo –para Euskadi y para el resto del mundo– basado en los principios antes mencionados, de manera que los mismos vayan ganando terreno en distintos ámbitos sociales, favoreciendo así una mejor comprensión y asunción del trabajo de las instituciones públicas en materia de CPD.

## Ámbito político

En este ámbito, se trata de promover un plan de actuación que fije prioridades y sirva de guía compartida por los diferentes agentes para integrar la CPD en la acción política.

Para ello se considera necesario superar la separación que hasta ahora ha mantenido la cooperación al desarrollo dentro de la acción de gobierno. Por otra parte, se han observado lógicas de planificación diferentes según los casos, así como enfoques algo distantes entre los departamentos vinculados a la economía frente a los que tienen una orientación más social, cuestiones en las que es preciso avanzar. Todo ello se une a la dificultad de incluir temas transversales en las políticas públicas, por lo que el trabajo de persuasión y la necesidad de convencer a diferentes departamentos serán clave en este terreno. Partiendo de estas consideraciones, se propone:

- a) Impulsar la integración de una visión global y cosmopolita en la elaboración de las diferentes políticas públicas, de manera que se contemple en todos los casos los efectos externos de las mismas, para lo cual deberán establecerse aquellos procedimientos que aseguren dicho objetivo.
- b) Conocer el conjunto de la actividad desarrollada en cooperación al desarrollo desde los diferentes departamentos e instancias del Gobierno Vasco, de manera que puedan tenerse en cuenta dichas experiencias y extraer de las mismas algunas conclusiones que ayuden al debate sobre la CPD.
- c) Promover, en aras de la CPD, una paulatina integración de la política de cooperación en la acción exterior del gobierno. Se considera que esta convergencia debe plantearse para contribuir a una inserción de Euskadi en el mundo más solidaria y responsable, evitando que –por el contrario– la mencionada integración posibilite que otros intereses (de tipo comercial o político) puedan desnaturalizar la propia política de cooperación.
- d) Acometer la necesaria integración, con una perspectiva de conjunto, de la Educación para el Desarrollo –o Educación para la Ciudadanía Global– en la política educativa del gobierno. Para ello se considera imprescindible un impulso global y coordinado, en el que participen activamente la comunidad educativa y los distintos actores y sectores implicados, de manera que puedan superarse las reiteradas insuficiencias observadas y señaladas en dicho ámbito a lo largo del estudio.
- e) Avanzar en el conocimiento de las implicaciones que, desde la perspectiva de la CPD, tienen las políticas y estrategias sectoriales en algunos ámbitos específicos de la acción pública vasca –como agricultura, medio ambiente, internacionalización empresarial u otros–, acometiendo para ello los estudios necesarios que permitan identificar conflictos y plantear líneas futuras de actuación.

### Ámbito organizativo

Finalmente, el avance en la CPD conlleva también un cambio en las estructuras organizativas y las formas de trabajo, en un entorno complejo como el de las políticas públicas, con sus condicionantes legales, técnicos y administrativos.

Para afrontar los cambios es necesario partir de que las inercias pueden ir en contra de la CPD, por tratarse de una agenda algo alejada de los requerimientos más inmediatos. Por otro lado, se hace necesario el refuerzo del diálogo interdepartamental, junto a la definición de instrumentos concretos e instancias que promuevan las iniciativas, y la implantación de mecanismos de seguimiento y control.

Para todo ello, dentro de este marco estratégico se proponen algunas iniciativas en el plano organizativo como las siguientes:

- a) Propiciar la creación de estructuras específicas que sirvan para impulsar, coordinar y liderar la CPD, las cuales, dada la complejidad del tema y las inercias existentes, deberían contar –para poder ser eficaces– con apoyo político del máximo nivel en el seno del gobierno.
- b) Estudiar la manera de asegurar que los diferentes departamentos e instancias de gobierno tengan que cumplir con algunos requisitos formales relacionados con la CPD a la hora de elaborar las distintas políticas sectoriales, lo que requiere contemplar instancias e instrumentos específicamente orientados a tal fin.
- c) Analizar la experiencia, objetivos, funciones, y composición de las diferentes comisiones interdepartamentales existentes, de manera que dichas experiencias sirvan para avanzar en la CPD. Ello podría ser de utilidad asimismo para racionalizar el funcionamiento de dichas comisiones, evitando solapamientos entre unas y otras.
- d) Asegurar las tareas de seguimiento y control sobre la CPD, para lo que adquiere una especial relevancia todo lo relacionado con el funcionamiento del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo y el cumplimiento de algunas de las tareas encomendadas al mismo por la actual legislación en la materia.
- e) Estudiar y propiciar posibles vías para una presencia activa del Gobierno Vasco en ámbitos de decisión política situados más allá de Euskadi, de donde pueden derivarse políticas contradictorias con los objetivos de desarrollo planteados desde Euskadi que afectan a la CPD.

## Epílogo: La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en Euskadi, más allá de la AOD

Como se explicaba en la presentación de este trabajo, la CPD es una noción surgida en el ámbito de la cooperación al desarrollo al calor de los debates de las últimas décadas sobre las limitaciones de la AOD para hacer frente a los retos del desarrollo en un mundo globalizado como el actual. De acuerdo con ello, la investigación se ha centrado específicamente en ese campo, tratando de analizar diversas políticas del Gobierno Vasco a la luz de los requerimientos de coherencia derivados de los planes de cooperación al desarrollo existentes, y de las directrices y recomendaciones internacionales sobre esta materia.

Sin embargo, como se ha venido apuntando, en la actualidad los problemas de desarrollo afectan a todo tipo de sociedades sin que los mismos puedan ser considerados como algo propio o exclusivo de los llamados *países pobres*. Ciertamente, existen sociedades que necesitan de un mayor apoyo externo para poder hacer frente a algunos problemas, pero el reto de lograr un desarrollo más justo, más humano y más sostenible, es algo que concierne a todos los países, sin que ninguno pueda considerarse libre de sufrir los problemas asociados a la creciente desigualdad, la inestabilidad y la incertidumbre económicas, la merma de derechos, o las amenazas y riesgos medioambientales. Por ello, algunas de las cuestiones que aquí se han puesto de manifiesto sobre la necesidad de encarar de forma integral y coherente los retos de desarrollo en otros países, son también de aplicación para el caso de Euskadi.

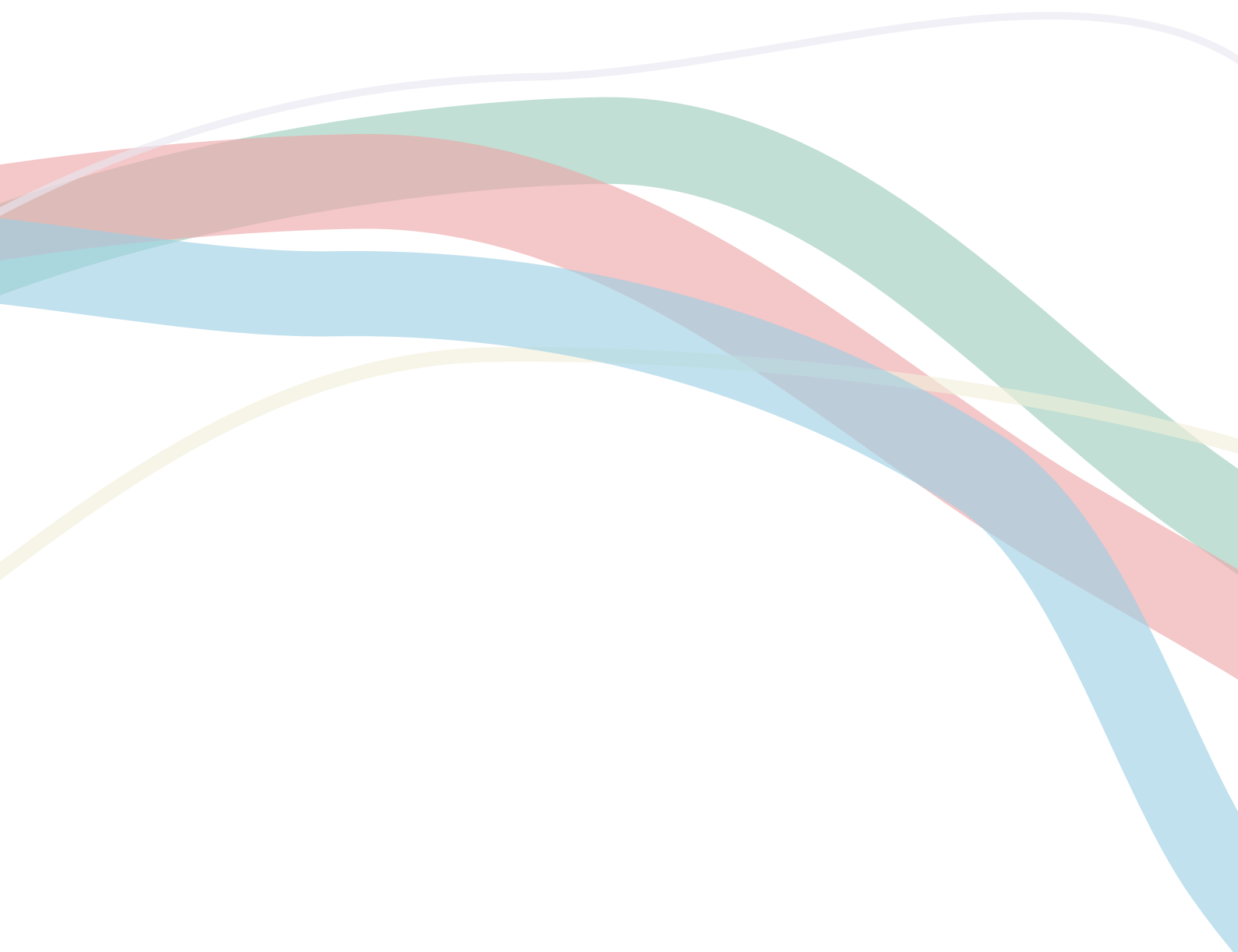
A lo largo de las últimas décadas, la sociedad vasca ha alcanzado unos elevados estándares de bienestar, dotándose de un sistema de protección social que ha permitido paliar en parte los negativos efectos del deterioro económico y social que asola a buena parte de Europa. Asimismo, las políticas ambientales puestas en marcha en Euskadi muestran la preocupación por avanzar hacia un modelo de desarrollo más sostenible, si bien el impacto ambiental –y el riesgo para la sostenibilidad futura– de la actividad humana en Euskadi siguen siendo muy importantes. También las políticas de género auspiciadas desde Emakunde y desde el Gobierno Vasco constituyen un punto de referencia esencial para construir una sociedad más justa e igualitaria. Sin embargo, y pese a encontrarse entre los territorios del mundo con un Índice de Desarrollo Humano más elevado, el presente y el futuro de Euskadi plantean muchos interrogantes desde el punto de vista de su modelo de desarrollo.

La corriente que se ha instalado en la economía mundial, tendente a desregular cada vez un mayor número de actividades, a eliminar derechos sociales, a flexibilizar y precarizar el mercado de trabajo, a incumplir los acuerdos internacionales en un sinfín de materias, a evitar regulaciones ambientales que pudieran limitar los beneficios a corto plazo de las empresas, a permitir casi todo en nombre del crecimiento... constituye una amenaza que afecta a unos y otros países y que constriñe cada vez más el espacio público para la toma de decisiones –muchas de las cuales van quedando paulatinamente en manos privadas– y para la acción política de los gobiernos. En estas circunstancias, parece razonable que la coherencia que se reclama para con las políticas de cooperación –en el sentido de que no se contradigan en la práctica con los objetivos de equidad, sostenibilidad y respeto de los derechos humanos que se persiguen– constituya también una referencia ineludible para las propias políticas internas. No sería lógico que las exigencias que, respecto a dichas cuestiones, se plantean en las políticas de cooperación no se tuvieran luego en cuenta a la hora de plantear el propio desarrollo que se persigue en Euskadi.

Por todo ello, consideramos que este trabajo abre la puerta para un debate más amplio que la sociedad vasca y sus representantes políticos deberían encarar en los próximos años, y que afecta a todas aquellas cuestiones que, siendo responsabilidad de las administraciones públicas, pueden contribuir a acercarnos o alejarnos de los objetivos del desarrollo humano y la sostenibilidad que se vienen defendiendo. Cuestiones como las políticas de contratación del gobierno y de las sociedades públicas en lo referente a los derechos sociales, a la equidad de género y a la defensa del trabajo digno; las políticas de compras públicas y su relación con su impacto ambiental y con los procesos de fabricación seguidos; la promoción de unos u otros modelos de transporte; la defensa del consumo responsable y del reciclaje; la promoción de una alimentación saludable; el impulso de la educación en valores y para la ciudadanía en el curriculum vasco; la defensa de los derechos de la población inmigrante, etc. constituyen algunos ejemplos de acciones de gobierno que, más allá de la cooperación internacional para el desarrollo de los países más desfavorecidos, representan una oportunidad para hacer de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo un instrumento para avanzar hacia una Euskadi más justa y habitable, dentro de un mundo también más justo y habitable.



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



## Foreword

It has been 30 years since the Basque Government and other public Basque institutions, in response to public demand, began to take part in development cooperation and international solidarity. The experience has been both positive and rewarding. Most of the support has been in the form of economic assistance from our institutions and of efforts by NGOs working in collaboration with organizations and communities in solidarity with people of the south, all within a cooperative regulatory and planning framework.

The task of developing a decentralised model for cooperation, one that is increasingly more supportive, efficient and far-reaching within Basque society, forces us to rethink, renew and renovate Basque cooperation. This approach is reflected in the Third Master Plan for Cooperation 2014-2017, whose key pillar is the firm commitment to policy coherence for development.

Policy Coherence for Development, a constant demand by NGOs and solidarity movements, has become a global commitment for the Basque Government and a fundamental point of reference for reflecting on the future of Basque cooperation. We must face new development challenges and new scenarios in the world of international cooperation.

Policy Coherence for Development poses key challenges that must be addressed by Basque cooperation – in particular, the challenge of greater involvement on the part of public institutions. We must move beyond mere financial support to promote synergies between policies and stakeholders.

For this reason, we take great pleasure in presenting: *"Policy Coherence for Development in the Basque Country: diagnosis and proposals"*, a study commissioned by the Basque Government's Agency for Development Cooperation, and conducted by the Development and Cooperation Policies research group of Hegoa Institute (under the auspices of the University of the Basque Country UPV/EHU).

We would like to underline the fact that this is the first study of its kind to be undertaken by a sub-national government.

We would also like to mention that a number of people from different departments and agencies of the Basque Government and NGOs took part in this effort. They played a fundamental role, attending several sessions and participating in the way of interviews. We extend our most sincere gratitude and appreciation to them all.

One final thought: it is our belief and hope that this information will serve as an important tool in the Basque Country for enhancing greater policy coherence for development. With the publication of this study we hope to disseminate the ideas included in the study and raise their public profile, extending them political and social spheres for study and discussion – even beyond the Basque borders. We also hope this study will help promote the implementation of the initiatives in the Basque Country.



Paul Ortega  
Director, Basque Agency for Development Cooperation

# Index

Introduction .....	7
<b>1. Theoretical and analytical framework for research .....</b>	<b>9</b>
1.1. The Policy Coherence for Development within the framework of recent debates on development and cooperation	9
1.2. The Policy Coherence for Development: overall approach	10
1.3. Approaches and experiences in dealing with the Policy Coherence for Development in some countries	13
1.4. The Policy Coherence for Development and sub-state spheres	15
1.5. Problems and challenges for promoting Policy Coherence for Development in sub-state spheres: a first approach	16
<b>2. The Policy Coherence for Development in the Basque Country     Autonomous Community: diagnosis .....</b>	<b>19</b>
2.1. Policy Coherence for Development and policies for development cooperation in the Basque Country	19
2.2. Policy Coherence for Development and Basque Government's internationalization strategies	21
2.3. Policy Coherence for Development and their relation to internal policies applied in the BCAC	23
2.4. The Policy Coherence for Development and the institutional structure of the Basque Country	25
2.5. Limiting and enhancing factors of the Policy Coherence for Development in the BCAC: a first approach	26
<b>3. The Policy Coherence for Development in the Basque Country: proposals .....</b>	<b>33</b>
3.1. Sense, areas and scope of the proposals made	33
3.2. Strategy for progressing in Policy Coherence for Development, and priority action lines	34
<b>Epilogue: The Coherence of Development Policies in the Basque Country,     beyond ODA .....</b>	<b>39</b>

## Introduction

The text presented herein is a summary of the report commissioned to Hegoa, Institute of Development and International Cooperation Studies, (University of the Basque Country UPV/EHU) by the Basque Agency for Development Cooperation, on the analysis of Policy Coherence for Development (PCD) in the Basque Country. The work was conducted between April and September 2014 and its realization was responsibility of the Research Group on Development and Cooperation Policies (IT 651-13). The full report is available on <http://www.elankidetza.euskadi.eus>.

This job stems from the growing importance attached to the issue of PCD in the international arena and has also to do with the need posed for quite some time on the Basque Council for Development Cooperation to undertake a specific diagnosis of the situation and possibilities of progress existing in this field within the Basque Country.

PCD view emerged in the nineties within the framework of discussions on development cooperation, centering the debate on issues that affected the development processes in countries receiving Official Development Assistance (ODA). It is a broad and multidimensional concept although, as discussed below, by presenting the challenge of policies coherence it aimed to highlight the importance and influence of other interventions apart of those of cooperation -both internal and external- in the objectives and processes of development in other places. It tried to draw attention to the danger that other policies of donor countries might ruin the desired effects of development cooperation, but also on the possible generation of positive synergies arising from these policies. This PCD research in the Basque Country has been addressed from this theoretical approach, analyzing the potential consequences of Basque policies to other countries. Furthermore, although the analysis is centered on the impact on the policies of cooperation and not so much on the model of human development in the Basque Country, the projection that the PCD could and should have on the latter issue is discussed in the epilogue accompanying the study.

Regarding the scope of the investigation, it must be stated that the specific purpose of the analysis is the promotion of PCD in the Basque Government. However, the particular characteristics of the Basque Country Autonomous Community (BCAC) and its complex institutional reality impose the necessity of considering other aspects of public policy that are

beyond the scope of the Government. Therefore, in some sections of the report reference is made to such institutional reality -which also includes provincial and town councils- in that it influences the coherence of the Basque Government policies.

The report is divided into three parts:

1. **Theoretical framework:** summarizing the main existing debates on PCD, in both academic and political spheres, specifying some aspects related to the sub-state cooperation.
2. **Diagnosis:** studying the situation of PCD in the Basque Country, as well as the main potentialities and challenges arising for its promotion within our specific realm.
3. **Proposals:** where some recommendations are put forward in order to make progresses in PCD in the Basque Country starting from the theoretical considerations and diagnosis already established.

This executive summary makes a brief tour on the main elements that are highlighted in the various sections and chapters of this report. The final part of the report presents, as an epilogue, a reflection on the projection of work on PCD beyond its specific relationship with the policy of development cooperation.

# 1. Theoretical and analytical framework for research

## 1.1. The Policy Coherence for Development within the framework of recent debates on development and cooperation

### *Why does the debate on Policy Coherence for Development arise?*

This is a concern which is part of the changes in the international system in recent decades, which have altered the character of the traditional North-South relations, have modified the development agenda on a global scale, and have put in crisis the system of cooperation that had been working since the end of World War II. In paragraph 1.1 the report describes this process, raising the question that, as a result of all these changes, ODA has clearly evidenced a limited impact unless it is accompanied by a comprehensive agenda as proposed by the PCD.

Thus, the globalization process in recent decades has led to a profound reshaping of the conditions of the development process in either one or the other part of the world, a significant change in the role of different actors (governments, companies, civil society) and an alteration of the traditional North-South divide, resulting in an international system with more diffuse profiles where interdependence, risk and uncertainty are important aspects that affect the development processes.

All these changes have had a direct impact on the development cooperation system and on the objectives of ODA, putting in crisis their meaning and questioning the scope thereof. In this context, the traditional instruments of cooperation related to ODA have shown increasing limitations to address both the problems of development of the poorest countries and the challenges of global development. This has come to pose a strong debate on the future of development cooperation and on the reform of the cooperation system.

Worries about PCD express the need to take into account that development problems are not solely related to ODA.

In the face of the crisis of identity and legitimacy of development cooperation, mixed reactions and proposals have been raised. Those that have emerged from official sectors and traditional cooperation agencies -such as the Development Assistance Committee (DAC)- although they have raised the issue of the PCD, have placed their emphasis mainly on issues of extreme poverty -establishing an agenda focused on the Millennium Development Goals (MDGs)- and the malfunction of the aid chain -Paris Declaration and its subsequent developments-. However, from other sectors, the need has been stressed for a major redefinition of cooperation and its aims taking into account new problems and conditions, and the role of different actors.

In this context, the worry about the PCD reflects the need of taking into account that development problems are not only related to aid policies, but have to do with the way development processes are dealt with from a wider perspective that affects many different actors and the entirety of policies, calling for a greater coherence of them.

Finally, it is noteworthy that in the present circumstances the PCD is a requirement to deal with the global politicization of the development and the demands derived from the most disadvantaged countries and social sectors and also from global problems affecting the world as a whole. In this sense, there is an increasingly broad academic and political consensus on the need to place the PCD in the center of the debate on the future of cooperation and the promotion of a global, equitable and sustainable development.

## 1.2. The Policy Coherence for Development: overall approach

*What does the concept of Policy Coherence for Development intend to express and what are its implications?*

The PCD should be understood as the integration of the development perspective in the design, implementation and evaluation of all public policies of a government.

From an overall perspective, coherence is a desirable goal for any government action, since incoherent practices have negative consequences on effectiveness -failure to achieve objectives-, on efficiency -lack of optimization in the management of public resources-, and on the credibility of the country as a whole. Moreover, progress towards greater policy coherence is an improvement in the quality, coordination and transparency of governance, since it can detect interferences and identify complementarities. Hence the

coherence becomes a must dimension for efficient and quality governance; section 1.2 thoroughly describes the features, dimensions, categorizations and definitions of PCD.

## 1. Theoretical and analytical framework for research

The objective of the PCD implies, in principle, a global commitment of governments in promoting development, which makes it an especially appealing notion, beyond the problems associated with its implementation. It should be noted that coherence has an *instrumental value* that is subordinated to the objectives defined as priorities within public administration. That is, the coherence among goals, values, policies and instruments can be influenced by various interests, among which human development is not always conceived as a priority. Also, it is worth to remember that in a democratic system coexist by definition contradictory and legitimate interests that represent the diversity of opinions and groups that make up a plural political model. Therefore, only in cases where the behavior and preferences of individuals are expressed homogeneously, or where there is an authoritarian regime, absolute coherence would be possible. Since the first scenario is completely removed from reality and the second case would be a system contrary to any respectful perspective on human rights and freedom, achieving an absolute degree of coherence can become an incompatible and undesirable objective for a pluralistic, open and participatory system.

Although several theoretical conceptualizations have been developed to address the concept of coherence, it is necessary to highlight those involving the dissemination of the development approach all over the governmental action of a government. This perspective has been called by some donors "*the whole of government approach*". In theory, taking this holistic approach to government would mean that donor countries should consider the prospect of development as a priority (although not necessarily unique) area in the processes of public decision making. In this regard, the PCD should be understood as the integration of human development in the design, implementation and evaluation of all public policies of a country, which means spreading the work for development all over the government action. This view is a shared responsibility that must be assumed by all levels of government beyond the specific agenda of cooperation policy. Additionally, it is necessary to integrate the concept of Coherence in the need to move towards a collective and concerted action to manage development problems that have become a worldwide political issue. From this perspective, states should not only promote the development work at the household level, but also to develop mechanisms, together with other states, to cooperatively manage the new transnational challenges.

The political will and commitment of a government are the cardinal elements to progress in the agenda for Coherence.

However, beyond the goodness and the potentialities of a holistic view of the PCD as above, the approach to this notion has evolved gradually, expanding the scope thereof step by step. So, at first, the PCD was considered from the perspective of "*do no harm*", i.e. try to limit to the maximum the negative impact on development processes of other policies different from those of external cooperation. In a second approach the PCD raised the need to go further, building on and implementing in external cooperation resources and proposals relating to other policies, generating positive synergies. Finally, and from a comprehensive perspective, the PCD linked –as it has been already pointed out– the reflection on the objectives of cooperation with internal development strategies and development global challenges.



With regard to the practice of the PCD, it is noteworthy that the political will and commitment to advance are the fundamental elements in this regard. Therefore, analysis of political will, authorities for negotiations, commitments made by the different actors, electoral strategies, power share and specific pressures of each stakeholder are fundamental elements to assess the true capacity of any government to move towards greater PCD. In this context, it should be noted that the transverse commitment to development usually meets institutional resistances of a more or less systemic character. This is due, on several occasions, to the fact that "national" or short-term interests seem to be set up against the promotion of human, global and sustainable development.

There is a broad international framework for promoting PCD formed mainly by United Nations, the OECD and the European Union.

Besides the importance of governments (both state and sub-state) it is necessary to mention the different actors involved in the practice of PCD, both globally and domestically. On the one hand, there is a relatively wide international framework to promote PCD that transcends the policies developed by national states; in this framework three international organizations have participated, from different positions, to promote the work for PCD; these are United Nations (UN) -which has included the perspective of the PCD in the MDGs and the post 2015 agenda-; the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) -which has contributed a working group on this aspect- and the European Union (EU) that urges its members to make greater progresses on this agenda. Also, it is worth to highlight the work of CONCORD (European NGO Confederation for Relief and Development) which plays an important role of political incidence at European level (see section 1.2.6).

It is also necessary to point out the work of Non-Governmental Organizations for Development (NGOD) that are critical for political incidence, awareness and mobilization. The work of the NGDOs in these areas has prompted a greater commitment from public opinion to the issues related to development promoting specific achievements in the work for coherence.

Finally, companies are also mentioned as relevant actors but from another, theoretical, perspective. It is well known that while these companies are not formally responsible for the policies developed by the governments -of both the countries of origin of these companies and the countries of destination of their investments- they usually exert significant pressure in defense of their interests, which sometimes has meant limiting the ability of these governments to prevent or restrict practices contrary to human rights, environmental protection, or other. In this sense, it is necessary to include in the analysis the work of companies and their lobbies. Furthermore, governments should exercise a significant control over the companies that use public money to develop their activities in other countries. In this sense, if corporate actions are carried out with public money, mechanisms should be demanded that look for the promotion of human development integration in all the activities of these companies. So, from the perspective of impact on development, monitoring and control instruments applied to the work of multinational companies in developing countries become a matter of great importance to the PCD (see section 1.2.8).

### 1.3. Approaches and experiences in dealing with the Policy Coherence for Development in some countries

#### *What practical experience does actually exist in the implementation of an Agenda for Policy Coherence for Development?*

Although experience is still limited, various governments of donor countries (such as Austria, United Kingdom, Norway and Germany) have addressed over these last years the issue of the PCD, implementing plans and instruments specifically targeted at its promotion. Although there is no model of PCD, diverse experiences have been developed whose disparate results may shed light on the practical problems arising in its implementation. To this end, the report specifically focuses -in section 1.3- on the way PCD is approached in three specific cases: Sweden, the Netherlands and Spain.

Sweden's case, with its Global Development Policy, is perhaps the most significant advance in the field of PCD. The doctrine underlying this policy, at least in theory, assumes that all ministries must integrate development objectives in their policies. If a ministerial action conflicts with the interests of development, then this ministry would be responsible for finding an alternative solution without prejudicing the interests of the poorest countries. Since the *Global Development Policy* was introduced, the government has made significant efforts to explain that coherence is the responsibility of all government spheres, beyond the responsibilities of cooperation departments and agencies. The cooperation for development plays an important role assuming a continuous activity of reporting to different ministries about the possible impacts of their policies in South countries. However, the Swedish government has consistently insisted on the need to consider that PCD is a task for all ministries and not only the exclusive responsibility of the area of international cooperation. At the same time, PCD has emerged as a consensus policy, which involves a comprehensive agreement that transcends the government of the moment.

Several donor governments have addressed the issue of PCD launching specific plans and tools in this area.

In contrast to this comprehensive approach, the Netherlands has developed a targeted strategy for promoting PCD. This work is performed around the Policy Coherence Unit, created in 2002. Directly or indirectly, the unit feeds, promotes, or is involved in many of the specific mechanisms that work in different areas of government action to promote coherence. It would be worth mentioning as examples the review and monitoring of the proposals from the European Commission, the revitalization of tasks among various ministries, or the promotion of specific studies and seminars to generate knowledge on specific areas of development. Within this context, the Dutch doctrine states that any public policy should also promote the interests of the Netherlands. However, it is not a zero-sum game where you have to choose between donor's or partner's interest, but the Dutch strategy is built on the basis of mutual benefit. Thus, the very policy of cooperation is based on the argument that promoting global

development also benefits Netherlands since, in the long term, it will allow for building a safer world with greater business opportunities for all. Consequently, development and safety goals are closely intertwined in foreign policy strategies. From this point of view, coherence would be necessary to promote the development of the poorest countries, optimize public resources that are geared to these objectives, and increase the chances of success of foreign policy as a whole.

As far as Spain is concerned, during the period between 2004 and 2010, when the agenda of PCD played a certain role in the Spanish strategic documents, a variety of mechanisms were proposed, but neither processes or channels were specified for interaction among actors, nor the necessary complementarities that should be promoted. Subsequently, no program for promotion and implementation of PCD has been defined to explain and contextualize the methodology and calendar of implementation thereof. In this sense, it looks as if Spain had been unable to agree formally on a political commitment to PCD. This lack of actual political commitment and base seems to be due to various political and technical constraints relating to transverse work for development. The lack of strong and consistent guidelines from the highest political level in order that all public policies of Spain integrate a development perspective seems to denote the existence of a devalued perception of development work. Furthermore, transcending the government, the limited room for maneuver existing in the parliament in support of development policies has weakened as a result of changes in the political agenda resulting from the economic crisis.

Likewise, the evidence seems to prove the existence of rather limited perceptions and considerations by many Spanish actors on development strategies and challenges. In foreign policy, Spain has established an agenda of priorities which clearly differentiates "hard" policy or higher politics from "soft" policy or lower politics. In this context of hard agenda, Spain considers itself a mark that "competes" with other countries and, therefore, its citizens are also attached to this dynamic. The strategy of "Marca España" (Spain Brand) explains this view better than any other, assuming that the international system is a market where every "brand" -each country- should bid to attract both foreign investment and the attention of international consumers, in a perspective that clearly favors promotion and / or consolidation of processes of commodification of public space.

In any case, beyond the scope of one or other experience, the constraints on PCD have to do with multiple issues affecting the way of understanding development, international solidarity and responsibility, but also with bureaucratic resistances, corporate logics and other interests that influence the decision-making processes.

## 1.4. The Policy Coherence for Development and sub-state spheres

*How should PCD be brought in both sub-state spheres and their cooperation? Which are the main strengths of this task?*

The importance of local government role in promoting human development and sustainability has been increasingly taken into account in recent decades, both in the near field and in the global context. As explained in section 1.4 of the report, it is necessary to strengthen the role of local actors in the agenda for global development, also incorporating the processes of transparency and accountability to increase the democratic legitimacy of governments and to strengthen their relationship with the civil society. Thus, as progresses are made in the debate on the post 2015 agenda, the crucial role of local governments and authorities is increasingly recognized and incorporated both in shaping this agenda and in allocating specific policies and programs aimed at promoting local development. This is an area of great importance because if we are to move towards a multilevel global governance to manage global public goods and evils, it is necessary to incorporate to the transnational agenda local actors and governments who, because of their proximity, are key elements in promoting sustainable development and fighting poverty.

The importance of local government role in promoting human development and sustainability has been increasingly taken into account in recent decades.

In addition, globalization has also led to a new configuration of social, political, economic and cultural processes that affect different territories. Thus, being this globalization an extremely complex phenomenon, the activities carried out within it require an organization and a place to materialize, so that local spheres have a fundamental role to play in this process. Thus, the enhancement of territorial actors in development strategies has been accompanied by a greater awareness of their potential role in international cooperation. In this context, the cooperation of a local or decentralized basis has come to fill an important gap, in line with the new concerns on local issues arisen in recent decades.

The potentialities of actors involved in sub-state cooperation should be highlighted when promoting a citizenship critical and committed to development problems. Thus, awareness and education programs for development are fundamental to sensitize public opinion about the importance of understanding international solidarity as a must for any public policy sphere (local, national or international). Thus, local governments are in a good position to actively participate in cooperation activities, putting their resources at the service of them, promoting local development in its various aspects and helping, from the perspective of PCD, to strengthen institutions and organizations responsible for carrying out development programs in other countries and territories.

PCD studies in sub-state areas are scarce because this agenda has been traditionally approached from a state perspective.

In any case, the different impact of diverse approaches to PCD on sub-state governments should be duly noted. On the one hand, many of the policies with greater negative impact on development processes in other countries -such as on trade, agriculture, taxation, legislation on patents, etc.- depend on either state or European Union governments, so the chances of influencing them are indeed limited. However, as for generating positive synergies by leveraging

and bringing to bear for cooperation resources linked to other policies, the margin of maneuver is by far higher.

PCD studies in sub-state areas are still scarce, an issue duly explained in paragraph 1.4 of the report. However, as noted in it, understanding the PCD as an integral task for human development and sustainability is a necessity, which unavoidably should integrate all levels of government political action (global, regional, national and local). In this sense, the incorporation of the local perspective to the work for PCD can't be disregarded.

## **1.5. Problems and challenges for promoting Policy Coherence for Development in sub-state spheres: a first approach**

### *What are the key elements and limitations to promote PCD in a sub-state level?*

There are seemingly some key elements for integration of PCD agenda in sub-state governments as detailed extensively in section 1.5 and briefly described in this executive summary.

First of all, both at state and local level, political will is the basic element in promoting PCD. In the case of decentralized actors it is necessary to include in this analysis the power relations and policies of state governments. In this regard, although a sub-state government be firmly committed to work for human development, progress will be very limited if the central government has divergent policy guidelines and objectives for this agenda. It is therefore essential that the work in favor of PCD implies opportunities for coordination and complementarity with both the central government and other local communities and governments.

Secondly, it is necessary to analyze the powers of sub-state governments for designing and implementing public policies. This affects the approach to PCD in this area. On the one hand, some policies with a particularly negative impact in other countries are -as already said- designed and managed from higher levels. But, at the same time, there are areas of proprietary performance, where the search for synergies and complementarities between strategies can play an especially important role from the viewpoint of PCD.

## 1. Theoretical and analytical framework for research

In the third place, citizens who are both critical and committed to human development can be a key element to press governments to further incorporate PCD to public policies. This is a critical aspect in the case of local governments since they are in a closer position to training and education of citizens.

Fourthly, the proximity of local governments with different social organizations enables them to develop capacity building programs to promote a more comprehensive and systematic work of these institutions to promote PCD, with follow-up actions and criticism of practices incoherent with regard to human development and also on the matter of education for development.

In the fifth place, the fact of sub-state administrations becoming more inclusive areas linked to a smaller number of actors can stand out as a positive element for PCD, which necessarily involves shared decision-making and consensus processes among various sectors of a government. This requires, in any case, an environment favorable to a shared view of public management away from vertical and/or fragmented practices.

Sixthly, it is worth remembering that to achieve results in PCD, it is necessary to transcend abstract political commitments to establish concrete goals and specific mechanisms. In this regard, it is necessary that local governments identify priority areas for promoting PCD, define specific (and gradual) commitments and objectives in these areas, devising afterwards concrete action programs.

Finally, a particular PCD promoting factor is the establishment of a system of cooperation technically and politically consolidated. This could represent a limitation for some sub-state governments since they rarely have established systems of cooperation with adequate human and technical resources.

There are key elements to consider for the promotion of PCD in the sub-state level: political will, cooperation system, jurisdictional spaces, public opinion and NGOD.

## 2. The Policy Coherence for Development in the Basque Country Autonomous Community: diagnosis

### 2.1. Policy Coherence for Development and policies for development cooperation in the Basque Country

*How does the notion of PCD integrate in the legal framework of Basque cooperation and how do their agents contemplate it?*

The Basque Country has a relatively extensive legal and planning framework for development cooperation. This framework relies on a wide range of documents including legislation, master plans, regulations, and official announcements dedicated to regulate public policy for cooperation. Section 2.1 of this study discusses how the concept of PCD has been treated in various official documents of Basque cooperation, especially in the Basque Act for Development Cooperation (2007), the Act of the Basque Agency for Development Cooperation (2008) and Basque Government master plans for cooperation (2004, 2008, and 2014). Likewise, the position of Basque NGOs on this issue has been considered.

The *Basque Act for Development Cooperation* was passed in 2007, wherein objectives, goals, tools and instruments governing the policy on this issue are collected. It is significant that in the preamble of the Act itself explicit mentions be made to the need of progress toward a greater coherence between cooperation policy and the rest of public policies. In addition, the Act states that the Basque Council for Development Cooperation has to prepare an annual report on the degree of compliance with the principle of coherence of the actions of Basque public administrations.

On its part, the *Act of the Basque Agency for Development Cooperation* makes several references to the principle of coherence, although this concept is here more oriented to progress in consistency and coordination among actors of the Basque cooperation than to mainstreaming an integral

PCD mandate has been progressively integrated into official documents for Basque cooperation.

perspective of sustainable and equitable development in all public policies of the Basque Government.

Lastly, the three master and strategic plans for Basque cooperation have progressively integrated the PCD mandate into their strategic guidelines. Thus, even though the *First Strategic and Master Plan of Basque Cooperation* (2004) does not explicitly mention the concept of PCD, it explains that the problems of poverty and human violations are due to structural causes that refer to asymmetric relations between North and South (Basque Government, 2004). Likewise, the *II Strategic and Master Plan of Basque Cooperation* (2008) also maintains a theoretical and analytical line similar to the previous document starting from the basic premise that the international community should mainly orientate itself to the promotion of human development.

Finally, the *III Quadrennial Master Plan of Development Cooperation* (2014) uses the concept of coherence in a systematic way throughout the document. The need to progress in coherence is highlighted in the document, although using this concept either to signal the necessary coordination, complementarity and coherence between the different agents and actors of Basque cooperation policy –including departments that might participate in this policy– or to refer to the broader concept of PCD that implies broadening the perspective to the whole of the Basque public policies and their impact on development.

Regarding civil society, the NGOs have played an important role in claiming PCD in the Basque Country as explained in paragraph 2.1.3. In that sense, it is important to highlight the work on PCD by the NGOs Coordinating Agency and especially by the political mediation group formed within it, which carries out the monitoring of public policies of cooperation by Basque institutions. For the time being, this group has oriented itself to generate a statement on PCD and to try to include this issue in the agenda of the debate on development cooperation in the Basque Country, although no concrete proposals have been developed on the subject.

In the *Master document for political mediation* prepared by the NGOs Coordinating Agency eight key positions are collected to guide mediation work. One of them –the second– focuses

NGOs Coordinating Agency of the Basque Country has a political mediation group with the promotion of PCD as one of its main objectives.

on promoting PCD. This assumes that there is, in practice, a mechanism formed by civil society actors aimed at both promoting a political agenda in PCD, and tracking policies incoherent with human development. However, it should be noted that this is a very recent process that, although it has served to promote the agenda of PCD in the Basque Council for Development Cooperation, it has not yet developed mechanisms for monitoring, evaluating and controlling public policies.

Furthermore, it must be mentioned that NGOs have important knowledge and know-how on some issues related to development and processes being carried out in impoverished



## 2. The Policy Coherence for Development in the Basque Country Autonomous Community: diagnosis

countries. This experience, generated in the work carried out in various fields such as gender issues, education for development or health, can be of great interest both to analyze problems related to PCD and to develop proposals on them.

However, it should be noted that, along with these potentialities, NGOs also have some limitations for work in the field of PCD. So, to monitor and develop concrete proposals other expert knowledge is required that may not exist in these organizations. This is particularly important in the current context, in which the complexity of public policies is ever-growing and the monitoring and criticism of them requires greater specialization.

### 2.2. Policy Coherence for Development and Basque Government's internationalization strategies

*How do the cooperation for development and the concept of human development integrate in the internationalization strategies of the Basque Country?*

Section 2.2 is dedicated to analyze the Basque Government documents related to the internationalization policy as a whole, in order to examine their relationship with the objectives from the policy of cooperation for development. The *Internationalization Master Strategy 2014-2016 - Basque Country Strategy* is presented as the umbrella that should cover, guide, identify and contain the rest of international strategies. Three main areas of activity are envisaged within the *Basque Country Strategy*:

1. The External Action Plan that aims to promote Basque interests abroad and to position the Basque Country as a global actor.
2. The Businesses Internationalization Plan 2014-2016 whose main agents are the Basque companies.
3. The Sectorial Internationalization Plans that have not yet been developed, although some departments have participated in the development of the Basque Country Strategy.

The *Internationalization Master Strategy* notes that international solidarity and development cooperation are an important area of action which is a positive fact for the analysis of PCD. Thus, the view presented in the *Basque Country Strategy* implies that promoting development and shared management of global challenges is an objective and a dimension required in the Basque foreign public action. Similarly, the *External Action Plan* sets as one of its objectives to contribute to building a fairer and more

Basque Government internationalization plans contemplate the international cooperation dimension.

balanced world, which also represents a clearly positive development from the standpoint of PCD.

Furthermore, the *External Action Plan* appeals to the principle of coherence as one of its foundations, which is also a good starting point. However, both the *Internationalization Master Strategy* and the *External Action Plan* present a world view in which the objectives related to competitiveness on the one hand, and those relating to the welfare and development on the other, seem to overlap and complement without considering the existence of possible conflicts between them. This may explain why no specific mechanisms have been incorporated

However, development cooperation is seen as an element compartmentalized and separated from the rest of the Basque external action.

to ensure coherence, which is relegated to a mere declaration of intent. This view is fully perceived when establishing that the promotion of Basque interests abroad is in line with the configuration of a fairer and more sustainable international order, a formulation that ignores potential conflicts in this area. It should be noted, in this respect, that advancing on greater PCD involves a progressive change towards incorporating the view of development into public action which, in practice, can mean the eventual emergence of debates and conflicts the identification of which is advisable in order to duly advance on this agenda. Therefore, the idea that the mere promotion

abroad of Basque interests and companies will contribute to building global development can be a confusing approach poorly adapted to actual challenges of working in PCD and all the more so when considering that the strategy does not provide mechanisms binding on companies receiving subsidies for their projection abroad with regard to meeting certain performance requirements on human rights, the environment or others.

As for the consideration of development cooperation within the strategies of internationalization, it should be noted that, in spite of being expressly included in the central points of the Basque foreign action, it is treated either in a subordinate manner, or separated from the rest of the strategy. Cooperation policy is contemplated within the sectorial policy areas, without giving consideration to the *Plan for Business Internationalization* or to the *External Action Plan*. In addition, the entire strategy seems to opt from the outset for the search for competitiveness rather than for collaboration or cooperation, which has a clear impact on the overall strategy, when contemplating issues regarding cooperation to development in a secondary or subordinate way. The interpretation that can be made on this issue is contradictory. On the one hand, it can constitute a positive aspect, since it protects cooperation policy against the risks of instrumentalization, that is to say that this policy be used to promote objectives contrary to the promotion of human development and poverty reduction. In contrast, from the perspective of the PCD, the idea of "isolating" cooperation policy could be negative because understanding it as a compartmentalized and different field, the rest of departments can think that the promotion of development and the fight against poverty are goals only of cooperation and not a responsibility across all of them as would follow from the notion of PCD.

Finally, mention should be made of the absence of mechanisms to promote progresses on the agenda of the PCD. On the one hand, a clear concern is appreciated for improving

## 2. The Policy Coherence for Development in the Basque Country Autonomous Community: diagnosis

coordination and coherence in the *External Action Plan*. However, coherence is usually used from the viewpoint of coordination and complementarity among different institutions and exterior areas of the Basque Country, which represents a restricted or weak view of the concept. In addition, neither lines of action nor mechanisms have been established that promote or ensure the incorporation of a development perspective in the external action of the Basque administration.

The concept of coherence is generally used in the sense of coordination and complementarity, being this a restricted or weak view of said concept.

### 2.3. Policy Coherence for Development and their relation to internal policies applied in the BCAC

#### *How are development issues contemplated in the BCAC internal strategies?*

Once international strategies have been duly analyzed, the report devotes a section to examine the internal strategies of the BCAC and their consideration on development issues. In that sense, section 2.3 presents the most relevant conclusions derived from the study conducted on diverse plans developed by various departments of the Basque Government, in order to identify those aspects of them that may be more relevant from the perspective of the PCD. The documents studied are those that at the time of preparing the study were already approved and/or in an implementation phase. They are: *Peace and Coexistence Plan 2014-2016*; *Employment Plan 2014-2016 (Employment Reactivation Program)*; *Industrialization Plan 2014-2016*; *Public Innovation Plan 2014-2016 (Euskadi Public Innovation Strategy)*; *VI Plan for Equality of Women and Men in the BCAC*; *Health Plan 2013-2020 (Health Policy for the Basque Country)*; *Basque Language Strategic Agenda*; and *IV Environmental Master Program 2015-2020*.

In connection with this, it is necessary to highlight in the first place the importance of the affirmation of *human development* as the central concept of many of these policies and strategies. While it is true that the mere appeal to this notion does not guarantee the taking into account of the different requirements it poses, its assertion -in the very frontispiece of the government program- is a good starting point which allows to discuss the most effective and coherent way to progress in such a direction. Nevertheless, as it has been already stated, there are evident difficulties to extend human development across all the policies, in some of which it is mentioned only as a general statement. In this sense, one could speak of a more open and multidimensional treatment regarding policies of a more social character -health and equality- than those which fall within the hard sphere of productive activity and/or having to do with the role of businesses. It could be said in this regard that it has opted for a more complementary approach, instead of an inclusive one, in an attempt for some policies to include development dimensions that are absent in others which limit themselves to explore and/or enhance the factors related to competitiveness.

Human development is used in various documents of the Basque Government as a unifying concept of a good part of public policies.

Unlike previously analyzed international policies, those policies of a domestic character contain few references to the international framework and external dimension of policies carried out. In the same vein, most of these documents omit the issues of cooperation, international solidarity and global challenges to development. The exception to this is undoubtedly the *IV Environmental Framework Program*, which not only poses a transnational analysis but expressly refers to international solidarity with the most disadvantaged countries and introduces even the concept of policycoherence. But beyond this particular case, an overview confirms the idea that cooperation policy is an element separated from the rest of public policies developed in the Basque Country and that this policy has its own objectives, approaches and priorities.

The theoretical and analytical foundations used in cooperation policy diverge (and are sometimes in direct contradiction) from the governing principles of other public policy plans of the Basque Government.

Thus, it is easy to conclude from the content and analysis of the various *Strategic and Guiding Plans for Cooperation to Development* that the theoretical and analytical foundations used in cooperation policy diverge (and are sometimes in direct contradiction) from the governing principles of other public policy plans of the Basque Government. So, while in the documents of cooperation the need is stated to reflect critically on the asymmetries and inequalities generated by a model that is considered unsustainable, the Plans closer to the sphere of the Department of Economy and Competitiveness, are committed to the full inclusion of that model, on the basis

of the internationalization of Basque companies, the priority commitment to competitiveness and the opening of new markets.

Another aspect that has been examined is related to the coordination among different policies. This is a qualitatively different issue, but worth of being analyzed, because it can help to make progress toward coherence and be a first step for it. In this regard, it should be noted that in all the plans studied systematic reference is made to the need to improve coordination, although each of them provides for coordination at different levels. So, while some plans include coordination within the Basque Government, others also take into account other institutions, such as the EU or the Spanish State.

It is noteworthy that for the different departments of the Basque Government, the work on PCD is perceived as a relatively new challenge. While there seems to be some interest to start working from this perspective, it has been repeatedly stated in interviews that this is a new job for the Basque public administration. In this sense, it is necessary to mention the low level of awareness on this issue existing nowadays within it.

Because of the importance of education policy for the promotion of solidarity and commitment to global problems, the heading 2.3.3 performs a specific analysis of this issue in terms of policy coherence. In this regard, it should be noted that the education issue is a problematic area from the perspective of boosting PCD in the BCAC. Thus, despite the importance given to education for development (ED) in the cooperation policy, the strategies developed by the Department

## 2. The Policy Coherence for Development in the Basque Country Autonomous Community: diagnosis

of Education have not echoed these concerns, with even a certain decline from some actions taken more than a decade ago. This distancing maintained by the Department of Education for the past ten years has caused that the initiatives developed within the framework of the ED can be regarded as peripheral actions regarding education policy, the responsibility of which has ended up on social realm institutions such as NGOs.

Finally, the interest should be noted of some initiatives from the point of view of the PCD that, beyond the strategic plans of either department, have been promoted by the Basque administration. This applies, among others issues, to health care to the migrant population, an issue on which the Basque Government has maintained its own position against the criteria of the central government on this question.

### 2.4. The Policy Coherence for Development and the institutional structure of the Basque Country

#### *How does the PCD agenda affect the institutional structure and the culture of the Basque Government?*

In paragraph 2.4 of the report, an analysis is carried out of the institutional structure, the culture of government, the training of civil servants in human development issues and the role of the cooperation system itself within the Basque Government.

The first thing to note is that the form of work that has traditionally characterized the Basque Government has been of a vertical and compartmentalized type. In this context, policies are evaluated in terms of their own objectives and not in relation to possible transverse axes (with the exception, perhaps, of the gender perspective), which in practice makes it difficult for coordinated views prevail over the specific objectives of departments. This is a real challenge for PCD, which necessarily implies the existence of transverse instances for decision-making.

However, the above statement does not prevent noting that in recent years progressive advances have been done in promoting greater coordination, coherence and dialogue among different public policies of the Basque Government. This starts not only from the conviction of recent governments in terms of promoting greater coordination, but also from the increased awareness in the various departments on the importance of improving the articulation among public policies.

Furthermore, since training on issues of human development is a basic and priority element to address the work on coherence,

Various limitations are observed with regard to the (still) weak coordination among departments, lack of training in human development, and limited capabilities of the cooperation system to promote PCD.

this has serious limitations. The first thing to note is that in the staff selection processes -complying with the criteria that are prioritized in calls and competitive examinations- issues related to development, sustainability and cooperation are not taken into account. But besides, these issues are not addressed in the training and refresher courses. In this sense, although some interest has been observed in the Administration staff to work on development and cooperation issues, there is a significant lack of information and knowledge on these issues.

As regards the Basque cooperation system, it is worth noting that both the creation of the Agency -and the provision of highly qualified personnel for it- and its location in the organization chart of the Government, represent clearly positive aspects when designing a possible agenda for promotion of PCD. However, various difficulties have been also observed, due to a limited supply of human resources and a highly fragmented cooperation model, which requires many efforts to the management and hinders the incorporation of an overall view.

Finally, we must mention the Basque institutional complexity that, being not a central element of the analysis of PCD -since it affects above all a question of institutional coordination and coherence of each policy separately- it must be taken into account as a possible additional difficulty to progress in some specific issues in the BCAC.

## **2.5. Limiting and enhancing factors of the Policy Coherence for Development in the BCAC: a first approach**

As a conclusion of this second part, chapter 2.5 of the report summarizes the main identified potentialities and limitations for promoting an agenda of PCD in the Basque Country. They relate to the following categories: i) related to the Basque system of cooperation and consideration of the agenda of PCD; ii) related to consideration of the notion of development and its treatment in the Government action; iii) related to laws passed and programs and policies deployed; iv) related to the political will and the organizational culture of the Government; and v) related to existing social capabilities in the BCAC.

Issues related to the Basque cooperation system and consideration of PCD agenda

### ***Potentialities***

First of all, it must be stressed that the mandate of PCD is integrated into the main strategic documents that make up the Basque cooperation. In addition, the doctrinal approach adopted by the cooperation policy -which is mainly expressed in the master plans- links work in this field to other policies that are deemed necessary to progress in human development and sustainability, which is in line with concerns arising from the PCD. In addition, there is considerable interest in various departments of the Basque Government with regard to participate and work together on development cooperation programs.

## 2. The Policy Coherence for Development in the Basque Country Autonomous Community: diagnosis

### *Limitations*

With regard to possible limitations in this area, the existence should be highlighted of a significant gap (doctrinal, political and technical) between the scope of cooperation to development (the Basque Agency for Development Cooperation) and the other departments of the Basque Government. Thus, a considerable distance is appreciated between the approach taken in the strategic cooperation documents -which raise the need for a thorough examination of the existing model- and other strategic documents of the Basque Government that, in spite of incorporating in some cases the view of human development or making a mention of gender, human rights or sustainability issues, do not question the viability of the existing development model.

A significant gap (doctrinal, political and technical) is observed between the scope of cooperation and the rest of Basque public policies.

Moreover, although some official documents state that progress is needed in PCD, the truth is that no doctrine has been developed about what the Basque Government -or the Agency itself- thinks about this matter, and the scope, dimensions and characteristics that should have an agenda of PCD for the Basque Country. In addition, there are specific risks of the Basque system of cooperation that could represent a restriction to progress in PCD: i) insufficient allocation of human resources to the Basque Agency for Development Cooperation, so it is unable to deal with new challenges such as those derived from PCD; ii) the inertia of a work aimed primarily to tasks related with the management of calls for projects and cooperation programs; iii) the widespread perception that cooperation is primarily a sphere for NGOs activities, where the Basque Government is mainly responsible of a driving and financing role.

Issues related to the consideration of development notion and its treatment in government action

### *Potentialities*

There is in both the government program and in most of the documents analyzed a clear political commitment to put people at the center of public action, which is in line with the notion of human development. The incorporation into the design of all public action of a philosophy based largely on human development is a hallmark of the Basque Government neither found in other cases of sub-state governments nor in the central government.

There is in both the government program and in most of the documents analyzed a clear political commitment to put people at the center of public action.

### *Limitations*

In some planning documents of the BCAC -especially in those most closely related to economic spheres- persists a too conventional and unilateral view of development, distant

from what constitutes the foundations of human development. The notion of development in these documents is based on ideas such as growth or competitiveness expressed and handled without excessive nuances. Additionally, the concept of competitiveness is presented at times as a goal in itself, without considering that it should be linked to the achievement of greater social and ecological efficiency.

### Issues related to passed Acts and to deployed programs and policies

#### *Potentialities*

Regarding the legal framework and beyond what is contemplated in the Basque Act for Development Cooperation, there are in the Basque Country quite remarkable experiences that relate to the PCD question. This is the case, for example, of the passing in 2004 by the Basque Parliament of the People's Legislative Initiative known as Letter of Justice and Solidarity with Impoverished Countries. Also, it is worth noting the experience of the Basque Government in its opposition to the central government on the withdrawal of the card for healthcare to all immigrants in an irregular situation.

With regard to the Plans and Policies approved by the Basque Government there are some aspects worth of being highlighted and providing a good starting point to raise questions relating to the PCD. This is the case with the provisions of the Basque internationalization strategy itself -Basque Country- on the need to address global problems and the responsibility of the Basque Country in these problems as an international actor. And it is also the case, significantly, with the comprehensive approach adopted in the *IV Environmental Master Program*, where a transverse view of the problem is contemplated, expressly going for coherence of policies.

Also, given the importance for PCD of everything relating to accountability and transparency, it is appropriate to emphasize the efforts made by Irekia in favor of a policy of public information and accountability.

#### *Limitations*

The design and implementation of public policies of the Basque Government do not consider, in a general sense, the external impacts that such policies might have.

The first thing to note about this area is that the design and implementation of different public policies developed within the Basque Government do not consider the external impacts that such policies might have. A case of particular importance in this regard are the programs of support for Basque businesses internationalization that neither value possible conflicts nor establish mechanisms to monitor and control the activities of Basque companies abroad.



## 2. The Policy Coherence for Development in the Basque Country Autonomous Community: diagnosis

Another issue related to the approved policies is the existing separation in the *External Action Plan* between politics as a whole and the part relating to development cooperation. This separation is a clear handicap when it comes to incorporating the human development approach to the whole external action and to propose specific goals related to PCD in this area.

It is also necessary to mention the limitations resulting from the existing separation between the Department of Education (and the strategies developed in it) on the one hand, and the bodies responsible for development cooperation within the Government on the other. This is an especially important limitation considering the relevance of training in development for the advance of PCD.

### Issues related to Government political will and organizational culture

#### *Potentialities*

Within this area it should be noted in the first place that great strides have been made in recent years in promoting transverse objectives and lines of action related to some public areas and policies. Some of these areas are gender equity, environmental sustainability and human rights so that they coincide with the transverse priorities identified in the strategic plans for development cooperation. Also, the existence of a Bureau for Coordination is an important potentiality since it can represent an institutional body of extraordinary importance for progressing on these issues.

An important potentiality is the will of the Basque Government to advance in the work for PCD within the BCAC.

On the other hand, it is necessary to refer to the will itself expressed by the Basque Government to advance in the diagnosis of PCD in the BCAC and in the study of those measures that could be implemented in this field. All of this shows signs of an initial commitment that is an element of great potential for PCD.

#### *Limitations*

With regard to possible limitations in this field we point out in the first place the existence of bureaucratic and corporate logics that seemingly lead to a culture of compartmentalized and vertical government, which could create additional difficulties for PCD. Another issue that may be a limiting factor is the lack of knowledge by the majority of Basque civil servants of both the development perspective as a multidimensional notion and the issues related to global problems.

Finally, it seems that there are some institutional resistances to incorporating the vision of human development to the Basque public action. Thus, besides the limited knowledge and

training on these issues, some resistances could be identified in regard to two main issues: on the one hand, because it can be understood as an additional task to the already busy schedule of civil servants and, on the other hand, because the integration of human development could pose conflicts with other goals of "hard" policy.

### Issues related to the competence framework and institutional structure of the BCAC

#### *Potentialities*

As considered positive aspects it is worthwhile to point out the existence of a wide leeway for the Basque Government in promoting policies aimed at advancing human development. Many of the competences relating to policies with an impact on development –especially those related to the environment, social policy, gender equality or education policy in itself– reside partially or totally in the Basque Government. The financial capacity of the Basque institutions is in itself superior to those of other autonomous communities, which affects the possibility of developing some policies with an ampler scope, and even affecting incentives to certain activities.

#### *Limitations*

However, the fact of not having competences in some matters very sensitive for PCD may represent a clear restriction to boost this agenda in the Basque Country.

However, the fact of not having competences in some matters very sensitive for PCD represents the other side of the coin and is a clear restriction to boost a public agenda more committed to human development and sustainability. In this regard it should be noted that some core competences in this regard –such as agriculture, fisheries, trade and foreign investment– reside mainly in the EU, while others are held by the Spanish Government, all of which reduces the capacity of the Basque Government to cope with an agenda of PCD in an integral sense.

Finally, we have to point out the limitation to the advance in the PCD posed by the complexity of the institutional structure of the BCAC and by the existing distribution of powers within the same among government, provincial and town councils, which should require a specific effort aimed at the assumption by the Interagency Commission for Development Cooperation of a greater role on this issue.

Issues related to the powers of civil society organizations existing in the BCAC

### *Potentialities*

One area of interest lies in the work done by NGOs and the position of the Basque Country NGOs Coordinating Agency favorable to progresses in an agenda of PCD. This Coordinating Agency has developed a line of political action aimed in part to promote coherence, which equals to saying that there are some especially significant social energies that support the boost to PCD. Furthermore, these organizations have been calling also for the need to promote the ED as a fundamental element to the creation of critical and committed citizens, capable of assuming that the policies developed by governments have an impact on the rights and opportunities of other societies.

In this same sense, it is advisable to include the work of other social organizations such as the Basque NGO Coordinating Agency for Support of Immigrants, *Harresiak Apurtuz*, whose work is an incentive to progress on some issues related to PCD.

### *Limitations*

In spite of what is stated in the previous point, a large part of Basque society organizations that are attuned to the idea of the PCD have certain limitations to progress in this field. This has to do both with the heterogeneity and different degree of sensitivity to the issue of such organizations and with the technical difficulties involved in monitoring and criticizing many public policies. In addition, many social organizations (such as environmentalists, feminists and others) have focused themselves on the problems that exist in the Basque Country, regardless of their outward projection, limiting so their ability to contribute to the promotion of PCD.

The different views and sensitivities of social organizations, including NGOs, and the technical difficulties of the issue, limit the ability of society to influence the claim and the promotion of greater PCD by the Administration.

## 3. The Policy Coherence for Development in the Basque Country: proposals

### 3.1. Sense, areas and scope of the proposals made

In the chapter of proposals a roadmap has been drawn that takes into account the difficulties that have been exposed and analyzed throughout the work. It should be emphasized, therefore, that is not a question of proposing immediate action lines -although some of them could be implemented in a more or less brief term- but of marking out a way that takes into account the objectives pursued and, at the same time, the framework and the specific conditions in which they are suggested.

The proposals made start from the consideration of some particularly relevant constraints such as the novelty of the issue, insufficient knowledge thereof within the Basque Public Administration, or the scant awareness of its importance and significance. Likewise, the usual practice in policy development and the difficulty of introducing a more transversal and coordinated work logic have been taken into account. Finally, in the third place, the conditioning itself derived from the institutional and organizational structure of the Basque Country has been duly considered.

Based on the foregoing considerations, the proposals contained in the final chapter have been articulated around three central aspects: the doctrinal, the political and the organizational:

- a) **The doctrinal scope is the basis of the whole strategy.** It seems difficult to progress in the PCD if its meaning, its foundation, its scope and its implications are unknown. Therefore, some of the proposals must be necessarily aimed at promoting within the Government a clear awareness of this issue and, at the same time, to generate a broad political consensus around it, which should include both political forces and other social agents. The foundation of the strategy and being clear about the **why** of the PCD is therefore an inescapable first step.

- b) The **political scope** constitutes the next link, being necessary to propose some priority areas in which to shape an agenda for PCD, changing the planning logic and incorporating a broader view with regard to human development in general. In this sense, consideration must be given to the fact that the proposals should also point out some concrete ideas to integrate the PCD in the policy of some departments, or in the general framework of government planning. Setting some priorities and lines of political action is important for defining the initial content of an agenda of PCD, that is to say **what** can or should be done.
- c) Finally, it is necessary to look at the **organizational level**. Such as it has been pointed out, the implementation of an agenda for PCD requires structures and resources capable of driving along and copying with the requirements of a strategy of this nature. Therefore, we understand that the proposals should also point out some ideas on this issue, which directly affects **how** and with what resources the implementation of that PCD agenda must be addressed.



As it has been explained in section 3.1, the level of detail of the proposals and initiatives put in these three areas is different in each case, since it depends on many factors, among which stand out the degree of complexity of the issue, the existing experience in one or the other fields of action, the existing social demand, and others. In any case, in addition to the axes presented here, several concrete initiatives for development in a nearer horizon are raised in section 3.3 of the study.

### **3.2. Strategy for progressing in Policy Coherence for Development, and priority action lines**

Progress towards PCD can't be reduced to a declaration of intent and requires a clearly defined strategy. In this context and taking into account the three areas already identified a comprehensive strategy arises, for which different initiatives are drawn:

### 3. The Policy Coherence for Development in the Basque Country: proposals

#### Doctrinal scope

There is a notorious gap between the principles that international agencies advocate for policies to boost the development (justice, fighting poverty, sustainability ...) and those concerning to many public policies of the various donors in other cases (unqualified competitiveness, unsustainable growth...).

This tension is also observed in the Basque Country, although mention should be done, as a positive aspect, to the frequent reference to concepts such as human development and sustainability in the reference documents of various policies. To secure the most supportive views and limit the scope of the most conflictive ones, these measures are considered priority tasks:

- a) To state a doctrinal framework within which to bring up the PCD in the Basque Country, on the basis of principles of human development, sustainability and equity. The statement of such a framework and some basic references associated with it serves to give clear proof of the political will of the Government, and to point out the need to put the goals ahead of the resources.
- b) To proceed, according to what is stated in the previous point, toward a shared view of the idea of development that inspires public policies in the Basque Country, both internally and externally, clarifying the meaning of some terms and avoiding, as far as possible, the juxtaposition of approaches between growth and human development, competitiveness and cooperation, etc.
- c) To contribute to the dissemination of that shared view in all the spheres of Government and the Basque public administration, favoring the mechanisms that serve to an actual apprehension of it by both people with political responsibilities and civil servants. In this area, the defense of the internal coherence of the cooperation policy of the Basque Government is considered a reference to be taken into account.
- d) To promote at all levels of the educational field the dissemination of the principles underlying a model of humane, sustainable and equitable development, so that the Basque curriculum favors a cosmopolitan education of new generations, in order to better interpret the current world problems and face with both responsibility and solidarity the challenges for the welfare and dignity of people in the Basque Country and in the rest of the world.
- e) To bring up to the whole of society and especially to the media of a public character the need to work for a development model -for the Basque Country and the rest of the world- based on the abovementioned principles, so that the same will gain ground in different social environments, thus favoring a better understanding and acceptance of the work of public institutions for PCD.

### Political scope

In this area the question is to promote an action plan that sets priorities and serves as a guide shared by the different actors to integrate PCD in political action.

To this end it is necessary to overcome the separation that development cooperation has so far kept within government action. Moreover, different planning logics have been observed in different cases, as well as rather distant approaches between departments linked to the economy and those with a more social orientation, issues where progress is needed. All this adds to the difficulty of including transversal issues in public policy, so that the work of persuasion and the need to convince different departments will be key points in this area. Starting from this basis, it is proposed:

- a) To activate the integration of a global and cosmopolitan view in the development of different public policies, so as to contemplate in all cases the external effects thereof, in order to which procedures should be established to ensure that objective.
- b) To be aware of all the activity in the field of development cooperation carried out by different departments and instances of the Basque Government, so that those experiences can be taken into account and draw from them some conclusions that assist with the debate on PCD.
- c) To promote, in the interest of PCD, a gradual integration of the cooperation policy in the external action of the Government. This convergence should be brought up so as to contribute to a more cohesive and responsible insertion of the Basque Country in the world, thus avoiding that such integration enables other interests (commercial or political) to denature the cooperation policy itself.
- d) To undertake the necessary integration, with an overarching perspective, of Education for Development, -or Education for Global Citizenship- in the Government's education policy. To this end, a comprehensive and coordinated drive is considered essential, with an active participation of the educational community and the various stakeholders and sectors involved, so as to overcome the repeated shortcomings observed and identified in this area throughout the study.
- e) To advance in the knowledge of the implications, from the perspective of the PCD, of sectoral policies and strategies in some specific areas of the Basque public action -such as agriculture, environment, internationalization of companies, or others- undertaking the necessary studies to identify conflicts and propose future lines of action.

f)

#### Organizational scope

Finally, progressing in the PCD also entails a change in the organizational structures and ways of working within a complex environment such as that of public policies, with its legal, technical and administrative conditionings.

In order to address the changes it is necessary to start from the fact that existing inertias may go against the PCD, since it is an agenda somewhat removed from immediate requirements. On the other hand, it is necessary to strengthen the interdepartmental dialogue, together with the definition of specific instruments and agencies to promote initiatives and the implementation of mechanisms for monitoring and control.

With this aim in mind, within this strategic framework, some initiatives are proposed in the organizational plan, such as the following ones:

- a) To encourage the creation of specific structures that serve to promote, coordinate and lead the PCD, whose structures should count (to be effective) on political support at the highest level within the Government, given the complexity of the issue and the existing inertias.
- b) To study how to ensure that different departments and instances of government have to comply with certain formal requirements related to PCD when developing the various sectoral policies, which requires consideration of instances and instruments specifically geared to that end.
- c) To analyze the experience, objectives, functions and composition of the different existing interdepartmental committees so that these experiences serve to progress in PCD. This could also be useful to streamline the functioning of these committees, avoiding overlaps among them.
- d) To ensure the monitoring and control tasks on PCD, with a special relevance in everything related to the operation of the Basque Council for Development Cooperation and the implementation of some of the tasks entrusted to it by the current legislation on the subject.
- e) To study and favor possible ways to promote an active presence of the Basque Government in policy-making spheres located beyond the Basque Country, wherefrom policies can be derived that are contradictory with development objectives presented from the Basque Country that affect the PCD.



## Epilogue: The Coherence of Development Policies in the Basque Country, beyond ODA

such as it has been explained in the presentation of this work, the PCD is a notion that has emerged in the field of development cooperation in the heat of the debates in recent decades about the limitations of the ODA to address development challenges in nowadays globalized world. Accordingly, the research has been focused specifically on this field, trying to analyze various policies of the Basque Government in the light of the requirements of coherence arising from existing plans for development cooperation and international guidelines and recommendations on this matter.

However, as it has been already pointed out, development problems currently affect all types of societies and they can't be considered something characteristic or exclusive of the so-called *poor countries*. Certainly, there are societies that need more external support to deal with some problems, but the challenge of achieving a more just, more human and more sustainable development is something that concerns all countries, and none of them can be considered free to suffer the problems associated with growing inequality, instability and economic uncertainty, the loss of rights, or environmental threats and risks. Therefore, some of the issues herein highlighted about the need to address comprehensively and coherently the challenges of development in other countries are also applicable to the case of the Basque Country.

Over recent decades the Basque society has reached high standards of welfare, adopting a system of social protection that has helped to alleviate some of the negative effects of the economic and social deterioration that plagues a large extent of Europe. Also, environmental policies implemented in the Basque Country evidence the concern for progressing towards a more sustainable model of development, although the environmental impact -and the risk to future sustainability- of human activity in the Basque Country is still very important. Gender policies sponsored by both Emakunde and the Basque Government are also an essential reference point for building a more just and egalitarian society. However, despite being among the territories of the world with a higher Human Development Index, the present and the future of the Basque Country raise many questions from the point of view of its development model.

The current that is installed in the global economy, aiming to deregulate an increasing number of activities, to eliminate social rights, to make the labor market more flexible and precarious, to violate international agreements on a host of subjects, to avoid environmental regulations that would limit short-term profits of businesses, to tolerate almost everything in the name of growth ... is a threat that affects all countries, constraining increasingly the public space for making decisions -many of which are gradually falling into private hands- and for political action by governments. In these circumstances, it seems reasonable that the coherence that is claimed to cooperation policies -in the sense that they do not contradict in practice with the objectives of equity, sustainability and respect for human rights that are being pursued- also constitutes an unavoidable reference for the internal policies themselves. It would not be logical that the demands being made on cooperation policies regarding these issues will not be then taken into account when considering the development itself pursued in the Basque Country.

Therefore, we believe this work opens the door for a broader discussion that Basque society and their political representatives should address in the coming years, since it affects all those issues which being the responsibility of public Administrations, can contribute to move us closer or further away from the goals of human development and sustainability that are being advocated for. Issues such as procurement policies of both Government and public companies regarding social rights, gender equality and the defense of decent work; procurement policies and their relationship with their environmental impact and the manufacturing processes that have been followed; the promotion of one or other modes of transportation; the defense of responsible consumption and recycling; the promotion of healthy eating; the promotion of education in values and citizenship in the Basque curriculum; defending the rights of immigrants, etc. ... are some examples of Government actions that, beyond international cooperation for the development of the more disadvantaged countries, represent an opportunity to make Policy Coherence for Development an instrument to progress towards a Basque Country more just and habitable, within a world also more just and habitable.

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

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

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

