

La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en los ámbitos subestatales. Reflexiones a la luz del caso del País Vasco

Koldo UNCETA
koldo.unceta@ehu.eus

Irati LABAIEN
irati.labaien@ehu.eus

Instituto Hegoa
Universidad del País Vasco
UPV/EHU (España)

Policy Coherence for Development at sub-state level: the case of the Basque Country

ResumenAbstract

- 1. Introducción**
- 2. CPD, un concepto en evolución**
- 3. Los retos del desarrollo, la gobernanza multinivel y la CPD**
- 4. El tratamiento de la CPD en el ámbito subestatal**
- 5. La situación de la CPD en el caso del País Vasco**
 - 5.1. La CPD y las políticas de cooperación al desarrollo del Gobierno vasco**
 - 5.2. La CPD y las estrategias de internacionalización del Gobierno vasco**
 - 5.3. La CPD y su relación con otras políticas**
 - 5.4. La CPD y la estructura institucional del País Vasco**
- 6. Conclusiones**
- 7. Bibliografía**

La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en los ámbitos subestatales. Reflexiones a la luz del caso del País Vasco

Koldo UNCETA
koldo.unceta@ehu.eus

Irati LABAIEN
irati.labaien@ehu.eus

Instituto Hegoa
Universidad del País Vasco
UPV/EHU (España)

Policy Coherence for Development at sub-state level: the case of the Basque Country

Citar como:

Unceta, K., Labaien, I. (2017). La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en los ámbitos subestatales. Reflexiones a la luz del caso del País Vasco. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 164-186

Resumen

El debate sobre la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) ha estado casi siempre asociado a la cooperación de los Estados. Sin embargo, la creciente importancia adquirida por los Gobiernos locales y regionales en la promoción del desarrollo y las políticas de cooperación, y la necesidad —reclamada desde diversas instancias— de una gobernanza multinivel para enfrentar los retos del desarrollo, plantean la conveniencia de estudiar la CPD desde una perspectiva más amplia, que incluya los ámbitos subestatales. Partiendo de estas consideraciones, el presente trabajo se centra en el estudio de la CPD en el País Vasco, a partir de los resultados obtenidos en un amplio trabajo de investigación llevado a cabo sobre el tema. En las conclusiones se plantean algunas reflexiones basadas en el análisis realizado, cuya consideración puede resultar de interés para impulsar el estudio sobre la CPD en el ámbito subestatal.

Palabras clave: Coherencia de Políticas para el Desarrollo, cooperación al desarrollo, cooperación subestatal, País Vasco.

Cite as:

Unceta, K., Labaien, I. (2017). La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en los ámbitos subestatales. Reflexiones a la luz del caso del País Vasco. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 164-186

Abstract

The debate on Policy Coherence for Development (PCD) has mostly been associated to States. However, the growing importance acquired by local and regional governments in promoting development and cooperation policies, and the need of a multilevel governance to meet the challenges of development, emphasize the interest of analysing the PCD from a wider perspective including the sub-state level. Considering these issues, this paper focuses on the study of the PCD in the Basque Country, based on a research study carried out about this subject. As a conclusion, relevant considerations that may be interesting to promote the analysis on PCD at sub-state level are pointed out.

Keywords: Policy Coherence for Development, Development Cooperation, sub-state Development Cooperation, Basque Country.

1 Introducción

A lo largo de los últimos años, la noción de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) se ha convertido en una referencia clave en los debates sobre la cooperación al desarrollo y la manera de enfrentar su futuro. La reciente aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la nueva Agenda 2030 no ha hecho sino incrementar la importancia que objetivamente tiene esta cuestión, pese a su escasa atención prestada en la declaración suscrita por las Naciones Unidas (NN. UU.) el pasado mes de septiembre de 2015. De hecho, la posibilidad de hacer frente a una agenda universal y multi-dimensional, como la que se ha adoptado, es inseparable de una acción política coherente y coordinada en diferentes ámbitos y niveles.

Sin embargo, durante las más de dos décadas de vigencia de los debates sobre la CPD, esta se ha venido asociando a las políticas de desarrollo y cooperación llevadas a cabo principalmente por los Gobiernos estatales y los organismos multilaterales. En ese marco, apenas ha habido reflexión sobre la CPD en los ámbitos subestatales y ello pese al reconocimiento generalizado de la importancia que tienen las políticas de desarrollo y cooperación impulsadas en y desde los ámbitos locales y regionales. Teniendo en cuenta estas consideraciones, en este trabajo se aborda la cuestión de la CPD en dichos ámbitos, partiendo de un amplio trabajo de investigación previamente realizado, en el que se hace un análisis específico sobre la realidad del País Vasco y la CPD en este territorio.¹

En el artículo se plantea, en primer lugar, un breve resumen del debate sobre la CPD y de las distintas aproximaciones que, a lo largo de los últimos años, se han planteado sobre este asunto. A continuación, en el tercer epígrafe, se presenta un análisis de la relación de la CPD con la nueva agenda del desarrollo y los retos de la gobernanza multinivel. En el cuarto epígrafe se aborda ya la cuestión del tratamiento de la CPD en los ámbitos subestatales y, en el quinto, se presentan los resultados más relevantes de la investigación llevada a cabo para el caso del País Vasco. Finalmente, en el último epígrafe, se plantean algunas conclusiones.

1 Los autores de este artículo son parte del equipo de investigación que, entre 2014 y 2015, llevó a cabo por encargo de la Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo (AVCD) un amplio informe sobre la CPD en el País Vasco, en el que se basa parte de este trabajo. En dicho equipo participaron también Jorge Gutiérrez, Natalia Millán, Idoye Zabala, María José Martínez, Michel Sabalza, Iratxe Amiano, Unai Villena y Yesica Álvarez. A todos ellos, así como a Nacho Martínez, queremos agradecerles sus comentarios y aportaciones.

2 La CPD, un concepto en evolución

Los análisis sobre la CPD y las propuestas referidas a esta cuestión constituyen una de las cuestiones centrales de los debates sobre el sistema de cooperación y su efectividad a lo largo de las dos últimas décadas; asunto relacionado, a su vez, con los cambios habidos en el sistema internacional, tales como la emergencia de nuevos problemas de desarrollo, la aparición con fuerza de nue-

vos actores y la crisis de otros tradicionales, las dinámicas creadas alrededor de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) o el nuevo carácter de las relaciones económicas, sociales o culturales en el marco de la globalización. Dichos cambios han venido a alterar 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 funcionaba desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. En este contexto, los usuales instrumentos de cooperación, vinculados a la Ayuda Oficial para el Desarrollo (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. Y uno de los factores que más han incidido en la escasa efectividad mostrada en muchos momentos por las políticas de ayuda es, precisamente, la ausencia de una política de desarrollo coherente.

La anterior consideración, centrada en el exiguo impacto de la AOD frente a los efectos negativos de otras políticas, representó el inicio del debate sobre la CPD,² lo que marca un punto de arranque desde el que posteriormente se iría ampliando el campo de análisis (Barry *et al.* 2010). Desde aquellos primeros análisis, en los que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) desempeñó un importante papel,³ los estudios sobre la CPD han ido incluyendo nuevos temas y abarcando un mayor número de enfoques, en un proceso paralelo al seguido por las reflexiones que se producían sobre la agenda del desarrollo y la reforma del sistema de cooperación. Y es, en ese contexto de ampliación del foco de análisis sobre la CPD, en el que es preciso insertar la reflexión sobre esta cuestión en los ámbitos subestatales.

La idea de *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 (y, específicamente, de la AOD), constituyó una primera aproximación a la CPD, visible en distintos trabajos publicados a finales del siglo pasado y principios del presente (Hoebink 2003; Ashoff 2005), y sirvió para establecer las coordenadas iniciales del debate sobre el tema. En 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, con el objetivo de generar sinergias positivas (Picciotto 2005; Fukasaku *et al.* 2005; Hoffmeister 2008).

Si bien este segundo enfoque supuso la ampliación del punto de mira, al reclamarse la necesidad de examinar el papel de muy diferentes políticas —y no solo las que pudieran estar perjudicando el desarrollo de terceros países—, seguía respondiendo, de alguna forma, a una lógica Norte-Sur o donante-receptor. O, dicho de otra manera, la CPD continuaba siendo una preocupación vinculada a las políticas de cooperación externa y a la manera de procurar más eficazmente el desarrollo de los llamados países del Sur.

- 2 No se pretende aquí realizar un análisis exhaustivo sobre el concepto de CPD y los cambios habidos en su interpretación, cuestión sobre la que existen ya trabajos de gran interés. Véase, entre otros, Olivie y Sorroza (2006), Sianes (2013) o Millán (2014).
- 3 Ello se plasmó en diversos documentos publicados en los años noventa que influyeron notablemente en el debate, entre los que se encuentran OCDE (1992) y OCDE (1996).

La tercera visión de la CPD que queremos señalar en este sucinto repaso se plantea ya desde una cierta superación de este enfoque, al proponerse una reflexión integral que vincula los objetivos de la cooperación externa con las estrategias de desarrollo internas y con los retos globales de desarrollo. Esta posición enlaza con lo que Millán (2012) ha denominado *enfoque cosmopolita sobre la CPD* y permite, en teoría, extender la preocupación por la coherencia a la manera de interpretar —y tratar— la problemática del desarrollo en los llamados países *donantes*. Se trata de una visión más ambiciosa, en la que el trabajo por el desarrollo a escala doméstica no puede ser ajeno a los problemas de otros territorios ni a la necesaria gestión cooperativa de los nuevos desafíos transnacionales. De este modo, la CPD debe entenderse como la integración de la perspectiva del desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas de los Gobiernos en sus distintos niveles.

Ello constituye un asunto de la máxima importancia a la hora de vincular la coherencia de políticas con el debate sobre los objetivos de desarrollo y la nueva Agenda Post-2015, asunto planteado en diversos trabajos en los últimos años (Knoll 2014; Millán 2015). En efecto, las visiones previas sobre este último asunto —en el que se incluye la agenda hasta hace poco vigente de los objetivos del milenio— venían a considerar la problemática del desarrollo como característica de determinados países, cuyas carencias y limitaciones podían y debían ser superadas mediante el apoyo de otros y el concurso de la cooperación externa. La asociación tradicionalmente establecida entre los *temas del desarrollo* y la problemática de los *países receptores* de ayuda fue crucial para que, durante mucho tiempo, se confundiera *política de desarrollo* con *política de ayuda o de cooperación* (externa) *al desarrollo*.⁴

Sin embargo, los objetivos de desarrollo sostenible y la nueva Agenda 2030 dibujan un escenario en el que los retos del desarrollo no son ya exclusivos de un determinado tipo de países, sino que, por el contrario, contienen metas que afectan a todos ellos. La propia declaración aprobada por las NN. UU. señala que «los Objetivos y las metas son de carácter integrado e indivisible» (NN. UU. 2015, p. 2), lo que enfatiza más adelante que «los vínculos entre los ODS y su carácter integrado son de crucial importancia para cumplir el propósito de la nueva Agenda» (NN. UU. 2015, p. 3). Ello es relevante desde la perspectiva de la CPD, pues supone trascender de una agenda que debía ser implementada por los denominados *países en desarrollo* en el Sur y por las agencias de desarrollo en el Norte (Scholz 2015) a otra en la que se plantea la necesidad de cambios en todos los países.

No obstante, debe subrayarse que, pese a que su alcance trasciende el ámbito de lo que tradicionalmente ha sido la cooperación para el desarrollo en el marco de los análisis Norte-Sur, el impulso de la CPD (e incluso el estudio sobre esta cuestión) sigue descansando, en buena medida, tanto en las instancias institucionales en-

4 Esta identificación se ha plasmado tanto en las políticas como en los órganos encargados de llevarlas a cabo. En el caso de la Unión Europea (UE), por ejemplo, se considera la *política de desarrollo* como una política externa de la Unión y, hasta el año 2011, en que se creó la actual Dirección General para el Desarrollo y la Cooperación, la estructura responsable de la ayuda exterior era la Dirección de Desarrollo, cuya misión era promover el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo (<https://ec.europa.eu/>).

cargadas de la cooperación como en los trabajos y las reflexiones de los especialistas en esta materia.

3 Los retos del desarrollo, la gobernanza multinivel y la CPD

El reconocimiento explícito o implícito de que el desarrollo es una asignatura pendiente para todos, y de que la frontera entre los hasta ahora considerados países *desarrollados* y los llamados *en desarrollo* se desdibuja, a la vez que emergen problemas globales que afectan a todos, constituye un elemento de gran trascendencia para el futuro de la cooperación al desarrollo y especialmente para la CPD. Como se desprende de la nueva agenda del desarrollo, los problemas son de diferente naturaleza en unos y otros países o territorios, pero ninguno de ellos puede considerarse ajeno a los retos del desarrollo.

Lo anterior es indisociable del proceso de globalización de las últimas décadas, que ha supuesto una nueva configuración de los procesos sociales y económicos en la que las escalas supraestatal y subestatal adquieren una mayor relevancia que en épocas anteriores en las que el Estado-nación representaba la principal referencia para analizarlos (Martínez y Sanahuja 2012; Unceta 2013). Dado que estos procesos han significado una importante transnacionalización de las relaciones sociales, los problemas del desarrollo adquieren un carácter multidimensional y multinivel, por lo que resulta necesario avanzar hacia instancias de consenso y coordinación que permitan gestionar de manera eficiente los nuevos desafíos (Kaul *et al.* 1999; OCDE 2010). Y ello, a su vez, se relaciona con la emergencia de otros actores relevantes en la gestión del desarrollo, que han irrumpido en un ámbito que, con anterioridad, estaba casi exclusivamente reservado al Estado (Sassen 2007).

Durante las últimas décadas el sistema de cooperación para el desarrollo ha mostrado numerosos síntomas de agotamiento, lo que expone sus limitaciones para hacer frente a estos nuevos problemas en presencia. Como consecuencia de ello, se han abierto distintos debates sobre el papel y el significado de la cooperación. Algunos de ellos afectan a lo que Alonso ha llamado el *perímetro de la cooperación*, que obligaría a una nueva consideración de la financiación internacional, el papel de los distintos actores e incluso de los propios objetivos (Alonso 2015). Años antes, Severino y Ray ya habían planteado la necesidad de superar una idea de la cooperación al desarrollo vinculada a la AOD, para sustituirla por otra ligada a una política global de desarrollo (Severino y Ray 2009).

Ahora bien, la política global de desarrollo debería descansar en una nueva concepción de la política pública que pasara de la ac-

ción colectiva a la *acción hipercolectiva* (Severino y Charnoz 2008), lo que requeriría una nueva consideración de los actores y los procesos en presencia. En lo que se refiere a los actores, debería considerarse su carácter múltiple y diverso, así como la dificultad de acotar su número. Y, en cuanto a los procesos, se plantea la necesidad de contemplar diversos niveles de actuación y coordinación, al subrayarse que, en el nuevo escenario, las instituciones y actores locales también están presentes en el ámbito internacional, lo que obliga a nuevos y complejos arreglos de gobernanza (Severino y Charnoz 2008).

Estas consideraciones obligan a plantear un nuevo marco interpretativo para abordar la gestión del desarrollo y los retos de la gobernanza en el momento presente. A este respecto, con la noción de *gobernanza multinivel*⁵ —surgida inicialmente en el ámbito de la Unión Europea— se subraya la necesidad de contemplar diferentes ámbitos que se complementan y superponen, como consecuencia de la emergencia de un amplio abanico de actores que interactúan en diversas cuestiones relacionadas con el desarrollo.

La gobernanza multinivel ha sido definida también como «gestión compartida de la complejidad social» (Morata 2011), lo que viene a poner sobre la mesa dos cuestiones de diferente naturaleza: por un lado, se enfatiza la idea de lo complejo y se huye de simplificaciones y análisis unidimensionales de los problemas en presencia y, en segundo lugar, se reclama la necesidad de una gestión compartida, en la que las responsabilidades no pueden descansar ya en un determinado tipo o nivel institucional y en la que los actores subestatales deben ser tenidos en cuenta, así como la política de desarrollo (Noferini 2010).

La gobernanza multinivel enlaza con la noción de responsabilidades comunes pero diferenciadas, propuesta inicialmente en la Cumbre de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y adoptada luego por NN. UU. como principio rector para la gestión de la Agenda 2030. Esta noción plantea que, si bien las responsabilidades de unos y otros países y territorios no pueden equipararse, es preciso contar con el concurso de todos ellos para hacer frente a los retos comunes del desarrollo.

Ahora bien, si una política global de desarrollo —capaz de reemplazar a la cooperación convencional basada en la AOD— precisa de un marco de gobernanza multinivel, tanto una como otra requieren de la CPD para constituir una propuesta viable. Como señalan Martínez y Zabala, la política de desarrollo global —sugerida por Severino y Ray— debería descansar en cuatro principios: equidad, sostenibilidad, integralidad y coherencia (Martínez y Zabala 2014); se reclama, al mismo tiempo, la necesidad de que la CPD sustituya a una visión tecnocrática de la eficacia como principio inspirador en los debates sobre la reforma de la cooperación al desarrollo.

5 Para una visión de conjunto sobre el surgimiento y la evolución del debate conceptual sobre la gobernanza multinivel, véase Piattoni (2009).

En este contexto, la noción de CPD adquiere una nueva proyección, de forma que se trascienden los ámbitos en los que había estado generalmente confinada —los referidos a los Estados nacionales y la acción de los Gobiernos centrales—, para erigirse en una referencia necesaria para el debate sobre el desarrollo en todos sus niveles. Ello atañe, también, a la cooperación de ámbito subestatal, cuestión a la que nos referimos en el siguiente epígrafe.

4 El tratamiento de la CPD en el ámbito subestatal

Como ya se ha señalado, la mayoría de las referencias académicas y políticas relativas a la CPD apuntan al ámbito estatal; de hecho, resulta relativamente escasa la bibliografía relacionada con la necesidad de incorporar a la reflexión sobre este asunto un enfoque multinivel que integre los ámbitos locales como parte de las políticas públicas de promoción del desarrollo (Martínez 2012). La explicación a esta carencia suele relacionarse con que los análisis tradicionales sobre CPD se han centrado, sobre todo, en el ámbito de la ayuda y en el estudio de los impactos negativos en los países en desarrollo de algunas políticas —especialmente las relacionadas con lo que se ha dado en llamar la *agenda dura*, vinculada a los temas económicos y de seguridad (Santander y Millán 2014)—; se considera también que las políticas de los Gobiernos locales adquieren una menor importancia en este terreno. En cualquier caso, y aunque los estudios internacionales sobre la CPD y los Gobiernos locales son prácticamente inexistentes, es posible encontrar algunas referencias aisladas en dos documentos de la OCDE que mencionan la necesidad de incorporar a los Gobiernos subestatales en la fase de implementación y seguimiento de promoción de CPD (OCDE 2010; OCDE 2012). Sin embargo, como plantea Martínez (2012), no se trata de un enfoque en el que se incorpore el potencial impacto de los actores y las políticas de los Gobiernos descentralizados en las lógicas del desarrollo (tanto a escala doméstica como internacional) sino de una visión que limita su actuación a las fases de coordinación e implementación de políticas.⁶

No obstante, la incorporación de la perspectiva local y regional al debate y la elaboración de estrategias sobre CPD, además de ser consistente con las reflexiones planteadas en el epígrafe anterior, tiene dos importantes potencialidades: en primera instancia, dado el carácter de proximidad que poseen los Gobiernos locales, estos actores desempeñan un rol prioritario en la provisión de políticas de desarrollo cuya eficacia se relaciona con el contacto directo y cotidiano con la ciudadanía, lo que posibilita la participación y movilización de muy diversos recursos y agentes sociales, así como

6 En el caso de España, pueden encontrarse referencias a la necesidad de incorporar a la cooperación subestatal a la reflexión sobre la CPD en los *peer reviews* elaborados por la propia OCDE para evaluar la cooperación española (OCDE 2011, 2016). Sin embargo, en línea con lo apuntado, la visión que predomina en estos informes es la relacionada con la coordinación más que con la propia coherencia de las políticas de cooperación de las comunidades autónomas (CC. AA.). Este enfoque sesgado hacia la coordinación está también presente en la *Revisión Intermedia* realizada en 2013 (OCDE 2013).

la generación de importantes sinergias (Bossuyt 2009). Además, la cercanía de los Gobiernos locales posee un importante potencial para la mejora de la transparencia, la rendición de cuentas y el diálogo con la ciudadanía. Y, en segundo lugar, las políticas que desarrollan los Gobiernos locales también tienen consecuencias diversas sobre el bienestar de otros países y personas; se participa así, cada vez más, en actividades que poseen una dimensión transnacional, como es el caso de algunos programas de apoyo a la internacionalización de las empresas, de compras, de cooperación al desarrollo, de control de emisiones y otros. Por tanto, resulta necesario integrar el principio de CPD a las prácticas políticas de los Gobiernos locales y regionales, en tanto estas poseen consecuencias (directas e indirectas) en la promoción del desarrollo en distintos ámbitos y niveles.

Pese a ello, en los análisis sobre la cooperación subestatal o descentralizada se tiende a contemplar la noción de coherencia desde la perspectiva de la coordinación de las políticas de AOD en distintos niveles pero, en ningún caso, como una apuesta integral de los Gobiernos locales en la promoción del desarrollo. Así, en un estudio encargado en 2012 por el Comité de las Regiones de Europa, donde se analizan los marcos jurídicos y políticos de la cooperación descentralizada en los 27 Estados miembros, solo se menciona el problema de la coherencia relacionándolo con la necesidad de mejorar la consistencia y coordinación interna entre las políticas de cooperación de los Gobiernos centrales y descentralizados (Ashton Centre for Europe 2012; Bossuyt 2007).

Por lo que se refiere a las diferencias entre unos y otros Estados de la Unión, los dos países que, en el ámbito discursivo, más han avanzado en la necesidad de integrar la CPD en la agenda de los actores locales han sido Alemania y España. En el caso de Alemania, existen algunos documentos que establecen la necesidad de incorporar el enfoque de la CPD a la acción de los Gobiernos locales (Wiemann 2008; World University Service Deutsches Komitee 2001). El análisis que más ha desarrollado esta perspectiva es el llevado a cabo por Fröhlich y Lämmlin (2009), en el que se subrayaba, además, la necesidad de superar la visión relacionada únicamente con la AOD. Desde la perspectiva de los Gobiernos locales y regionales alemanes, se señalaba la existencia de espacios de decisión política significativos para la CPD como el apoyo a los procesos de descentralización de los países socios, la promoción de la contratación pública justa y respetuosa con el medio ambiente, la promoción de alianzas entre municipios europeos y comunidades del Sur y la educación para el desarrollo.

En el caso de España, la cooperación subestatal desarrolló entre 2000 y 2010 —año en que comenzó un importante declive— un amplio marco normativo y doctrinal que derivó en diversos ejercicios de planificación y la elaboración de leyes de cooperación y planes directores en casi todas las CC. AA. En ese marco,

12 CC. AA. llegaron a incluir una mención a la CPD en sus leyes de cooperación (Unceta *et al.* 2015). No obstante, en la medida en que los documentos de planificación iban entrando en ámbitos más concretos, y se abordaban los instrumentos de la política, el compromiso con la CPD se volvía confuso y ambivalente. De este modo, del conjunto de CC. AA. que incorporaron en algún momento la CPD a sus planes directores, solo tres (Cataluña, País Vasco y Navarra) han definido algún tipo de mecanismo específico en este ámbito (Martínez 2012).

De acuerdo con Iborra, Martínez y Martínez (2013), las razones que explican la escasa atención prestada en la práctica a la CPD remiten a la limitada coordinación entre departamentos autonómicos, la falta de conocimiento transversal sobre el enfoque de CPD y la escasa (o nula) formación en cuestiones de desarrollo de los y las funcionarias de las CC. AA. Además, en algunos casos se entiende la política de cooperación (y, por extensión, el compromiso con el desarrollo) como un ámbito aislado y segregado del resto de políticas públicas subestatales. Finalmente, el papel de la sociedad civil, y el compromiso de las ONGD con la CPD, constituye un asunto de la máxima relevancia (Unceta *et al.* 2015), especialmente en un contexto como el de España, en el que la cooperación subestatal o descentralizada ha venido descansando sobre un gran protagonismo de dichas organizaciones.

En los últimos años se han realizado dos estudios sobre la CPD en las CC. AA. españolas. En el primero de ellos, referido al caso de Cataluña (Grassa y Gmelch 2009), se analizaba la práctica real de la CPD en Cataluña y se concluía que, si bien en esta comunidad autónoma se ha avanzado de manera significativa en el marco doctrinal de apoyo a la CPD, muy diferente —y limitada— es la práctica real de promoción de esta agenda en las acciones políticas catalanas. Además, en el trabajo se subraya la formación de una ciudadanía consciente de las interrelaciones y las asimetrías globales como un aspecto clave para la CPD. Así, la coherencia debería trascender el ámbito gubernamental para integrar a los actores de la sociedad civil y la ciudadanía en su conjunto, asunto que los autores denominan *coherencia social* (Grassa y Gmelch 2009, p. 16).

El segundo estudio —que abarca un mayor número de ámbitos y temas— es el desarrollado por Unceta *et al.* (2015) sobre el caso de Euskadi, en cuyos resultados se basa, en gran medida, este trabajo y a los que nos referimos más exhaustivamente en el siguiente epígrafe. No obstante, avanzaremos aquí que en el trabajo se señala la existencia de potencialidades y limitaciones significativas para el avance de la CPD en el País Vasco y se subraya la importancia de la voluntad política para dar pasos en este terreno.

5 La situación de la CPD en el caso del País Vasco

Damos cuenta en este epígrafe de los resultados más sobresalientes del estudio llevado a cabo sobre la CPD en el País Vasco entre los años 2014 y 2015.⁷ Se trata de un caso altamente representativo, por ser una comunidad autónoma que siempre ha estado a la cabeza en lo que se refiere a la provisión de fondos para la cooperación y en la que ha habido un importante esfuerzo de elaboración doctrinal.⁸ Dicho estudio se centró en dos aspectos principales. Por un lado, se enfocó en el contenido de los planes estratégicos —referidos a distintas áreas— elaborados por el Gobierno en la legislatura 2013-2016. Dichos planes fueron divididos para su análisis en tres grandes bloques: los referidos a la política de cooperación, los relacionados con las estrategias de internacionalización del País Vasco y los relativos a otras políticas públicas consideradas normalmente «de carácter doméstico». Y, en segundo término, el estudio se orientó hacia el análisis de las cuestiones de carácter institucional que pudieran incidir más específicamente en el avance hacia la CPD. Entre estas cuestiones fueron objeto de atención preferente la estructura organizativa de las instituciones vascas y la división competencial existente en su seno, los ámbitos de diálogo y trabajo interdepartamental y la cultura de Gobierno existente a este respecto y, finalmente, los aspectos relativos al acceso a la función pública y la formación del funcionariado.

Desde el punto de vista metodológico, el estudio descansó sobre dos fuentes de información principales: por un lado, en el análisis en profundidad de diversos planes estratégicos y otros documentos de política y, por otro, en las opiniones recabadas de responsables políticos y técnicos de los distintos departamentos implicados, al objeto de conocer su percepción sobre la situación de la CPD y las posibilidades de avanzar en este terreno. Además, se realizaron dos talleres específicos al objeto de conocer la opinión de sectores sociales significativos en lo que se refiere al trabajo en el ámbito de la CPD de las instituciones vascas: la coordinadora de ONGD y la coordinadora de organizaciones de apoyo a la población inmigrante.

Señalaremos por último que, tanto para el análisis de los documentos como para el diseño de las entrevistas, se partió de considerar aquellos aspectos que, estando presentes de forma recurrente en la literatura sobre CDP, tenían, a nuestro juicio, una mayor relevancia en el ámbito subestatal. A continuación se ofrece una visión sintética de los principales resultados obtenidos, de forma que se divide en cuatro grandes epígrafes: la CPD y las políticas de cooperación al desarrollo, la CPD y las estrategias de internacionalización, la CPD y su relación con otras políticas y, por último, la CPD y las cuestiones institucionales.

7 Dada la extensión de dicho estudio y la variedad de temas examinados, aquí solo se recogen aquellos aspectos que consideramos de mayor interés para arrojar luz sobre la problemática de la CPD en el ámbito subestatal. En todo caso, la versión completa del estudio puede consultarse en http://publicaciones.hegoa.ehu.es/assets/pdfs/335/Informe_COHERENCIA_DE_POLITICAS_DE_DESARROLLO_en_Euskadi.pdf?1442829748 y el resumen ejecutivo, en Unceta *et al.* (2015).

8 Los drásticos recortes llevados a cabo en otras CC. AA. no se han reflejado de ese modo en el País Vasco, cuyas aportaciones representan, en la actualidad, aproximadamente un tercio del total de los fondos de la cooperación descentralizada española. En cuanto al ámbito doctrinal, una comparación entre las distintas CC. AA. puede verse en Labaien y Unceta (2015).

5.1. La CPD y las políticas de cooperación al desarrollo del Gobierno vasco

De acuerdo con buena parte de la bibliografía existente sobre el tema, la concepción existente sobre la cooperación al desarrollo, así como la relevancia otorgada a esta en el entramado institucional, constituyen asuntos de máxima importancia a la hora de evaluar la capacidad de avanzar hacia la CPD. Ello se relaciona con el hecho de que, como se ha señalado en el primer epígrafe, aunque las concepciones más avanzadas sobre la CPD adoptan un enfoque integral que trasciende las fronteras tradicionales de la cooperación al desarrollo y los análisis Norte-Sur, su impulso sigue dependiendo, en gran medida, de dicho ámbito de trabajo y de reflexión.

En el caso que nos ocupa, esto nos ha llevado a prestar una especial atención al marco doctrinal de la cooperación vasca, concretado en la Ley de Cooperación, la Ley de creación de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo y los sucesivos planes directores de cooperación elaborados.

Por lo que se refiere a la Ley de Cooperación, esta dibuja un marco doctrinal relativamente avanzado desde el punto de vista de la CPD, al incidir en cinco aspectos relevantes para esta cuestión: un amplio diagnóstico del sistema internacional y del conjunto de problemas que lo aquejan, la crítica del modelo de desarrollo imperante y la necesidad de modificarlo para hacer viable un desarrollo humano y sostenible, un enfoque de la cooperación al desarrollo que reclama ir más allá de la ayuda, la reclamación de cambios importantes en la esfera del comercio y las finanzas internacionales y el impulso de una conciencia de ciudadanía global como parte importante de la estrategia.

En este contexto, se reclama la «coherencia entre la política de ayuda al desarrollo y el resto de políticas y actuaciones desarrolladas por el gobierno y los entes forales y locales de Euskadi» (Ley Vasca de Cooperación 2007). Desde el punto de vista operativo, la ley establece la obligación de que el Consejo Vasco de Cooperación elabore un informe anual sobre el grado de cumplimiento del principio de coherencia de las actuaciones de las Administraciones Públicas vascas en este ámbito.

Las anteriores disposiciones se concretan algo más en la Ley de Creación de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, en la cual se señala la necesidad de priorizar cuatro ámbitos específicos: *a)* la mejora en la coherencia de las actividades relacionadas con la cooperación para el desarrollo entre los diferentes departamentos del Gobierno vasco, *b)* el apoyo desde la AVCD a otras instancias y departamentos del Gobierno vasco en el impulso de iniciativas relacionadas con la cooperación para el desarrollo, *c)* la mejora en la coordinación entre los diferentes niveles en la Comunidad Autónoma Vasca, lo que incluye a diversos actores institucionales e interdepartamentales y *d)* la coordinación y complementariedad de las políticas

con las de otras Administraciones y agencias, en los ámbitos local, autonómico y estatal, de la Unión Europea y de las NN. UU.

A la hora de traducir el anterior marco legal en orientaciones de política, los planes directores de cooperación elaborados desde entonces han ido avanzando paulatinamente. Así, mientras que, en el segundo Plan Director (2008-2011), se reiteraban dichos principios pero sin concreción práctica alguna, en el tercer Plan Director (2014-2017) se definen ya algunos objetivos específicos, además de plantear la CPD como una línea estratégica del plan.⁹

Estos hallazgos favorables a la inclusión de CPD en el marco doctrinal de la cooperación al desarrollo del País Vasco, contrastan, sin embargo, con algunas limitaciones presentes también en él. Entre ellas, subrayaremos dos: la primera está relacionada con la cuestión de los agentes y la segunda tiene que ver con los instrumentos contemplados para llevar a cabo la política. Por lo que se refiere al primero de estos dos asuntos, es preciso subrayar que, con la Ley Vasca de Cooperación de 2007, aunque se reconoce la existencia de diversos agentes públicos y privados, se otorga un protagonismo casi absoluto a las ONGD, de forma que se limita el papel de las Administraciones Públicas, a las que se les impone un límite del 10 % en la gestión del presupuesto total de la cooperación. Y, en lo que toca al segundo asunto, el de los instrumentos, cabe señalar que los planes directores contemplan básicamente mecanismos relacionados con convocatorias de subvenciones y, en menor medida, convenios con entidades y organizaciones sociales.

La consecuencia de estos dos aspectos es que, pese a la existencia de un marco doctrinal favorable a la CPD, tanto la ley como los planes directores mantienen una orientación de la cooperación que descansa en organizaciones del ámbito social, lo que limita el papel de la Administración a un rol básicamente financiador. Esto hace que las actuaciones de las distintas Administraciones en materia de cooperación, y más en general en materia de desarrollo, queden fuera de la reflexión estratégica de los planes directores, centrados, sobre todo, en ordenar aquellas actividades que se realizan al amparo de los presupuestos específicos de cooperación y, básicamente, del capítulo de subvenciones. El bucle se cierra con la mencionada limitación presupuestaria impuesta por ley al papel de la Administración, lo que constriñe el alcance del debate sobre la CPD, pues lo desvincula de la necesaria reflexión sobre el replanteamiento del sistema de cooperación, los nuevos instrumentos que se han de considerar y el papel de los distintos actores.¹⁰

5.2. La CPD y las estrategias de internacionalización del Gobierno vasco

El segundo ámbito analizado fue la consideración de la CPD en el conjunto de la estrategia de internacionalización del Gobierno vasco. Dicha estrategia se encuentra contenida en un documento

- 9 En concreto, se asignan al Consejo Vasco de Cooperación y a la Comisión Interinstitucional la asunción de responsabilidades en este ámbito, se propone la realización de un estudio-diagnóstico sobre el tema y se decide acometer dos experiencias piloto realizadas en el marco de acuerdos y colaboraciones específicas entre distintos departamentos del Gobierno vasco. Al finalizar 2015, se había ya realizado el estudio-diagnóstico, se había comenzado el debate sobre distintos aspectos de la CPD tanto en el Consejo vasco de Cooperación como en la Comisión Interinstitucional y se estaba en una fase avanzada de diseño de una de las dos experiencias piloto señaladas.
- 10 Como se ha señalado en otros estudios, el modelo vasco de cooperación ofrece potencialidades en materia de participación y apropiación (Unceta *et al.* 2012), pero plantea limitaciones y resistencias para avanzar en materia de coherencia, pues este requiere un enfoque de políticas públicas para el que este modelo concertado no está preparado.

marco, denominado Estrategia Basque Country, y en dos documentos derivados de ella: el Plan de Acción Exterior y el Plan de Internacionalización Empresarial.

La Estrategia Basque Country permite observar algunos aspectos de interés para el análisis de la CPD. En el plano positivo destacaremos, en primer lugar, el diagnóstico de partida referido a los retos y obligaciones que se derivan del mundo actual, entendido en clave de interdependencia que reclama la cooperación para un nuevo modelo de gobernanza;¹¹ en segundo término, se realiza un diagnóstico bastante avanzado de los retos del desarrollo que han de ser tenidos en cuenta en la acción exterior del Gobierno vasco y en su dimensión global, la cual afecta a todo tipo de sociedades¹² y, finalmente, es preciso subrayar la lectura que se realiza del desdibujamiento creciente de las fronteras entre lo que hasta la fecha habían venido considerándose políticas «domésticas» o «externas».¹³

Sin embargo, y pese a esa lectura de los problemas y retos del desarrollo en una clave muy cercana a los principios de la CPD, la Estrategia Basque Country deja en segundo plano la política de cooperación. En efecto, la puesta en marcha de dicha estrategia se plantea a través de tres vías principales: el Plan de Acción Exterior, el Plan de Internacionalización Empresarial y los Planes Sectoriales de Internacionalización. Entre estos últimos —18 en total— se encuentra el Plan de Cooperación al Desarrollo, lo que supone su consideración como una política sectorial más, en contra de las previsiones contempladas en la Ley Vasca de Cooperación y de los propios principios que, en la Estrategia Basque Country, se señalan como inspiradores de la acción exterior del Gobierno vasco. De las entrevistas realizadas, se desprende que esta separación formal entre la política de cooperación y la formulación de la Estrategia Basque Country tiene que ver con reclamaciones históricas de las organizaciones sociales en el sentido de asegurar que la cooperación para el desarrollo se guíe únicamente por los objetivos de lucha contra la pobreza y promoción del desarrollo sostenible, sin vincularse a otros objetivos económicos, culturales, o de otro tipo, de la política exterior del Gobierno. Sin embargo, lo cierto es que la plena desvinculación de la política de cooperación respecto del conjunto de la acción externa del Gobierno vasco ha dificultado la reflexión sobre la CPD, aunque una relación formal entre ambas tampoco garantiza por sí misma la coherencia.

Por lo que se refiere al Plan de Acción Exterior, cabe mencionar que en este se recoge expresamente la necesidad de impulsar la solidaridad internacional como parte significativa. Así, entre los seis objetivos estratégicos que alinean el plan, el quinto plantea la necesidad de contribuir a la construcción de un mundo más justo y equilibrado, aunque vinculando expresamente este objetivo a la política de cooperación al desarrollo y sin mencionar, en este punto, su relación con el resto de las políticas gubernamentales, lo que

11 «El actual escenario internacional viene sin duda marcado por una creciente globalización que acentúa las interdependencias entre los países, y obliga a un ejercicio de búsqueda continua de esquemas de cooperación para garantizar la gobernanza global. El incremento exponencial de interconexiones derivado de la globalización ha revolucionado el panorama mundial, ejerciendo una fuerte influencia en ámbitos como el económico, político, social, medioambiental, intelectual o cultural y tecnológico» (Gobierno vasco 2014, p. 20).

12 «Las sociedades contemporáneas afrontan retos de dimensión global que demandan respuestas coordinadas. En este sentido, cuestiones como el desarrollo económico y la sostenibilidad, la igualdad de género, la erradicación de las condiciones de pobreza extrema en las que viven millones de personas o el envejecimiento de la población conducen a los gobiernos a buscar respuestas más allá de sus respectivas fronteras» (Gobierno vasco 2014, p. 20).

13 «En el contexto descrito, la tradicional división entre política interior y exterior se desdibuja y, cada vez más, la acción exterior se manifiesta en una prolongación del ejercicio de las competencias internas por parte de las administraciones públicas» (Gobierno vasco 2014, p. 20).

resulta contradictorio con la CPD. Además, en el Plan de Acción Exterior se plantea un listado de países y territorios prioritarios en el que no se tienen en cuenta las prioridades establecidas por los Planes de Cooperación al Desarrollo.

Finalmente, en lo que respecta al Plan de Internacionalización Empresarial, es preciso señalar que este se inspira en una apuesta por la competitividad en el exterior sin apenas relación con los principios más amplios defendidos en la Estrategia Basque Country, referidos a los retos del desarrollo a escala global y a los requerimientos derivados de ellos. Por otra parte, en el mencionado plan no se contemplan mecanismos que aseguren que la actuación empresarial en otros países —y especialmente la que pudiera llevarse a cabo con apoyo público— se realiza de acuerdo con criterios de desarrollo humano, como son los relacionados con el medio ambiente, los derechos laborales, la visión de género, los derechos civiles o el apoyo a la cohesión social. De este modo, los posibles instrumentos que pudieran favorecer una mayor responsabilidad social de las empresas vascas en el exterior y una actuación de estas más coherente con los objetivos del desarrollo humano y la sostenibilidad quedan fuera de las consideraciones del plan.

5.3. La CPD y su relación con otras políticas

Además de lo relativo a las políticas expresamente orientadas al exterior, en el estudio de caso se contempla también la relación de otras políticas normalmente consideradas como «domésticas» con el enfoque de CPD. En el examen llevado a cabo, se tuvieron en cuenta distintas políticas sectoriales como la política de empleo, la de igualdad entre hombres y mujeres, la de salud, la de paz y convivencia, la de medio ambiente o la política educativa. Para la selección de las políticas para examinar, se tomó como criterio la división establecida en el Programa de Gobierno de la Legislatura 2013-2016,¹⁴ con la excepción de la política educativa que, a pesar de no contar con un plan estratégico específico, fue añadida al análisis por su relevancia desde el punto de vista de la CPD, dada la contribución potencial de esta a la formación de una ciudadanía consciente y comprometida con los retos del desarrollo.¹⁵

Para examinar su mayor o menor relación con el enfoque de CPD, se tuvieron en cuenta tres dimensiones principales de las políticas públicas estudiadas: a) la visión y tratamiento de la idea de desarrollo; b) la consideración del ámbito transnacional en el diseño de políticas, y c) la atención prestada a las nociones de coherencia, transversalidad y coordinación.

Los resultados obtenidos permitieron observar algunas cuestiones de interés. En primer lugar, en lo que se refiere a la consideración del desarrollo como reto general en el que enmarcar las políticas, es preciso señalar que los diferentes planes estudiados se engloban en un programa común que, bajo el epígrafe genérico de

14 En dicho Programa de Gobierno se contemplaban 14 planes estratégicos divididos en dos grandes bloques: crecimiento sostenible y desarrollo humano. En el estudio realizado se tuvieron en cuenta aquellos que ya estaban aprobados en el momento de su elaboración.

15 También fue examinada la cuestión de la política de contratación y compras del Gobierno, no contemplada tampoco como tal en ninguna estrategia.

«Compromiso con las Personas», divide las políticas en dos grandes bloques: unas se enmarcan en el objetivo general del *crecimiento sostenible* y las otras, en el denominado como *desarrollo humano*. Desde el punto de vista de la CPD, es importante el reconocimiento implícito de que el conjunto de las políticas deba responder a algunos objetivos comunes, más aún cuando entre estos se señalan explícitamente el desarrollo humano o la sostenibilidad. Ciertamente, la mera apelación a estos principios no garantiza la toma en consideración de los distintos requerimientos que plantean, pero su reivindicación constituye un buen punto de partida para discutir sobre la manera más efectiva y coherente de avanzar en dicha dirección.

No obstante, se ha podido observar la existencia de dificultades para transversalizar esta perspectiva en el conjunto de las políticas, algunas de las cuales se limitan a reflejarla 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 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 y se ha intentado que algunas políticas contemplen también dimensiones del desarrollo que quedan ausentes en otras, las cuales se limitan a explorar o potenciar los factores relacionados con la competitividad. Finalmente, como aspecto más negativo hay que apuntar la escasa consideración de la problemática del desarrollo humano y la sostenibilidad en la política educativa sin que, dentro de ella, se hayan realizado esfuerzos tendentes a fomentar la educación para la ciudadanía global ni a la incorporación de esta perspectiva en el diseño curricular.

Por lo que se refiere al segundo de los asuntos señalados, el de la consideración del ámbito transnacional, cabe señalar que es tratado y analizado como condicionante de las políticas pero no tanto como espacio sobre el que pueden incidir —positiva o negativamente—. La excepción es el Programa Marco Ambiental en el que se subraya expresamente la posible repercusión externa de las actuaciones llevadas a cabo y se plantea la necesidad de un esfuerzo coordinado de carácter transnacional para hacer frente a los retos medioambientales. En otros casos, como la política de salud,¹⁶ o la de igualdad entre hombres y mujeres, se incorporan recomendaciones y directrices emanadas desde distintos organismos de NN. UU., o se hacen referencias a la política de cooperación al desarrollo.

Tiene interés, por último, señalar los resultados obtenidos a la hora de examinar la manera en que, en los diversos planes, se contemplan las cuestiones de la transversalidad, la coherencia y la coordinación. La mayor parte de los planes se refieren a la necesidad de transversalizar algunos objetivos de desarrollo, especial-

16 Aunque sin reflejo en ningún Plan Estratégico, desde una perspectiva de CPD cabe resaltar el compromiso mantenido por el Departamento de Salud del Gobierno vasco con la atención sanitaria a la población inmigrante, contra el criterio del Ministerio de Sanidad del Gobierno central.

mente los relativos al medio ambiente o a la equidad de género. No obstante, ninguno hace referencia explícita a la CPD. Además, la propia transversalización se percibe como un reto problemático por parte de los responsables de los distintos departamentos, ya que obliga a un esfuerzo adicional para el que no se cuenta con los medios ni las capacidades necesarias.

Sin embargo, en la mayoría de los planes y las estrategias estudiadas, se concede gran importancia al aspecto de la coordinación. La atención se centra especialmente en la coordinación entre distintos departamentos del Gobierno o entre las distintas Administraciones de la comunidad autónoma (siete de los ocho planes examinados), entre los diferentes actores que participan de la política (seis) y, en menor medida, con otras Administraciones de ámbito más amplio (tres). Se trata de un asunto relevante pues, aunque coordinación y coherencia son dos cuestiones distintas, el tema de la coordinación es un elemento de gran importancia para la promoción de la CPD dado que, en tanto esta agenda supone un enfoque transversal y horizontal, necesita instancias de diálogo, debate, coordinación y complementariedad entre departamentos y actores diversos.

5.4. La CPD y la estructura institucional del País Vasco

El último de los cuatro epígrafes en los que hemos dividido la presentación de resultados del estudio de caso se refiere a la incidencia que sobre la CPD tienen los aspectos institucionales. A este respecto, señalaremos de manera sucinta tres aspectos del tema que han sido analizados: la estructura organizativa y la división competencial, la cultura de Gobierno existente y la percepción de la CPD y el acceso a la función pública y la formación del funcionariado.

Sobre el primero de estos tres aspectos, cabe subrayar que la compleja estructura administrativa de la Comunidad Autónoma Vasca, con amplias competencias propias pero repartidas entre Gobierno, Diputaciones Forales y Ayuntamientos, constituye una dificultad añadida para el avance en la CPD, lo que fue reconocido por distintos responsables entrevistados a lo largo del estudio. En ese sentido, se atribuye un papel relevante a la coordinación interinstitucional y al rol que pueda desempeñar la política de cooperación al desarrollo, tal como plantea una de las directrices del plan director actualmente vigente. Sin embargo, más allá de esta dificultad objetiva, se han podido constatar también dos cuestiones de gran interés para la promoción de la CPD: la primera de ellas es la centralidad que ocupa la AVCD en el organigrama del Gobierno, al estar adscrita directamente a la *lehendakaritza* («presidencia del Gobierno»), lo que le otorga un mayor margen de maniobra para impulsar el debate sobre la CPD,¹⁷ y el otro se refiere a la existencia de una dirección de coordinación interna dentro del Gobierno, entre cuyas tareas ha estado la atención a la CPD.

17 Un resultado visible fue la presentación y debate con el Consejo de Gobierno en pleno del diagnóstico llevado a cabo sobre la CPD en el País Vasco.

En relación con la segunda cuestión planteada, la cultura de Gobierno y la percepción de la CPD, el estudio desarrollado —y especialmente las entrevistas realizadas— puso de manifiesto el desconocimiento de dicha noción, frente a conceptos más familiares y trabajados como los de transversalidad y coordinación. En ese sentido, se ha podido comprobar que, hoy por hoy, la CPD constituye una preocupación escasamente perceptible fuera de las instancias encargadas de la cooperación al desarrollo. El estudio permitió constatar, asimismo, las dificultades para avanzar en este terreno como consecuencia de dos factores complementarios: por un lado, la existencia de una cultura de Gobierno excesivamente vertical que dificulta la comunicación interdepartamental y la transversalidad y, por otro, la ya mencionada escasez de medios, que limita las posibilidades de prestar atención a dichas cuestiones transversales ante la urgencia de la gestión del día a día, lo que reduce la potencialidad de las comisiones interdepartamentales creadas a tal fin.

Finalmente, en tercer lugar, mencionaremos la cuestión del acceso a la función pública y, más en general, la formación del funcionariado. En este ámbito, y con la excepción del tema de género, apenas se han contemplado actividades encaminadas a mejorar la atención a las cuestiones transversales. Y, por lo que se refiere a los criterios de selección y los programas de acceso al funcionariado, se constata la ausencia de temas relacionados con el contexto internacional, la protección de los derechos humanos, los retos de la sostenibilidad u otros relacionados con la promoción del desarrollo y su consideración en el conjunto de las políticas públicas.

6 Conclusiones

Dada la variedad de los temas planteados a lo largo de este trabajo, nos limitaremos aquí a presentar algunas reflexiones que nos parecen más relevantes y que se desprenden del análisis realizado en los epígrafes precedentes.

Señalaremos, en primer lugar, que los estudios más recientes sobre la agenda del desarrollo y el futuro de la cooperación plantean como cuestión central la necesidad de una acción concertada en diferentes niveles desde el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Ello afecta también a las Administraciones Locales y Regionales, así como a la consideración de la CPD como pieza central de la estrategia, pese a la escasa atención prestada a este concepto en la Agenda 2030 y en la definición de los ODS.

En segundo término, cabe apuntar que, más allá de la escasa reflexión existente sobre la CPD en el ámbito subestatal en la bibliografía especializada, constituye un marco de gran interés para

avanzar en este tema y concretar alternativas y estrategias al respecto. Contrariamente a lo que se ha planteado en ocasiones sobre la CPD, al asociarse principalmente a los Gobiernos estatales, los ámbitos locales y regionales representan un marco privilegiado para implementar iniciativas que favorezcan la CPD en las que, además, la sociedad civil organizada pueda desempeñar un papel activo. Desde esta perspectiva, los marcos subestatales no son complementarios sino necesarios para la CPD, dada la dimensión multinivel e interdependiente de los retos del desarrollo.

En el caso de España, se ha podido constatar la existencia de un marco doctrinal sobre la cooperación subestatal o descentralizada —leyes y planes directores— en el que la CPD tiene una notable presencia, si bien no ha trascendido apenas al ámbito de los instrumentos y actuaciones que permitan concretar dicha preocupación. Todo ello no es ajeno al impacto que la crisis ha tenido sobre las políticas de cooperación subestatales y la consiguiente reducción de los fondos destinados a estos fines, lo que, en muchos casos, ha llevado a priorizar el debate sobre las cantidades aportadas y ha dejado en un segundo plano la coherencia de las actuaciones.

El estudio realizado para el País Vasco —en donde las restricciones provocadas por la crisis han sido mucho menores— muestra que las posibilidades de superar esa contradicción entre la doctrina y la práctica, y de avanzar en una mayor coherencia de políticas en dicho ámbito, dependen de diversos factores, como son la centralidad y la orientación de la política de cooperación, la consideración del ámbito global y de los retos del desarrollo, la cultura de Gobierno existente en lo referente a la transversalidad y la coordinación interdepartamental, la voluntad política de las Administraciones y el papel de la sociedad civil a la hora de reclamar la CPD y plantear propuestas sobre ella.

Como se ha señalado, una característica de la cooperación subestatal española es el gran protagonismo que en ella han tenido las ONGD, lo que suscita algunos interrogantes para el debate sobre el futuro de la CPD. En el caso del País Vasco, la política desarrollada en las últimas décadas ha configurado un sistema de cooperación basado, fundamentalmente, en dichas organizaciones, en detrimento de la participación de las Administraciones Públicas y de otros actores sociales, lo que plantea oportunidades pero también dificultades en este terreno. Si bien las ONGD han venido reclamando reiteradamente la CPD —lo que debería representar un acicate para el impulso de una política de cooperación más integral y coherente—, a corto plazo se plantean algunos problemas como consecuencia de la visión patrimonialista que sobre la cooperación tienen a veces algunas organizaciones y la dificultad mostrada para avanzar hacia una política más coherente compartida con otros actores institucionales y sociales.

Lo anterior plantea la necesidad de vincular el debate sobre la CPD con el necesario replanteamiento de la política de cooperación, la renovación de instrumentos y el papel de unos y otros actores en la nueva agenda del desarrollo, en línea con lo subrayado en distintos trabajos sobre los retos de la gobernanza multinivel y el futuro de la política de desarrollo. Para este fin se requiere un trabajo conjunto sobre CPD entre las Administraciones subestatales y las organizaciones de la sociedad civil para poder dar pasos más sólidos en este terreno. De lo contrario, las coincidencias doctrinales existentes en la reclamación de la CPD corren el riesgo de diluirse a la hora de buscar caminos para hacerla avanzar.

El análisis del caso vasco muestra, asimismo, la existencia de algunas diferencias en la consideración y la percepción de la CPD en el plano institucional cuando se trata de políticas que afectan al crecimiento económico, la producción y el fomento de la competitividad territorial y cuando se trata, por el contrario, de políticas del ámbito considerado como social. Esto plantea el reto de incidir en algunos aspectos relativos a la defensa de los derechos humanos, la sostenibilidad ambiental o las condiciones laborales —tanto dentro como fuera del propio territorio— como aspectos irrenunciables que deberían condicionar las políticas públicas en materia económica o de apoyo a la internacionalización empresarial.

Finalmente, otra cuestión que se desprende del estudio realizado es la relevancia que, especialmente en el ámbito subestatal, adquiere la política educativa como fundamento de la CPD. En el caso del Estado español, ello tiene que ver, además, con las amplias competencias que la mayoría de las CC. AA. españolas poseen en este ámbito. Pero, más en general, la importancia de la política educativa se encuentra asociada a la necesidad de contar con una sociedad más consciente y comprometida con los problemas del desarrollo, desde lo local a lo global, como base desde la cual impulsar y promover una gestión responsable, compartida y coherente de estos.

A modo de resumen señalaremos que la CPD constituye una referencia ineludible para que la cooperación subestatal —y, en general, las políticas de desarrollo en este ámbito— puedan dotarse de mayor alcance y profundidad; constata, a la vez, que el avance en esa dirección depende de dos tipos de factores: por un lado, aquellos de tipo institucional entre los que se encuentran la consideración del contexto internacional, el compromiso político con la agenda del desarrollo, la cultura de Gobierno existente o la propia voluntad política de asumir la responsabilidad de la CPD, cuestión esta última que puede condicionar de manera decisiva la superación de algunos obstáculos —o favorecer la aparición de otros— y que, por lo tanto, se convierte en elemento nuclear y, por otra parte, están aquellos otros que afectan a la relación entre instituciones y sociedad civil, y a la posibilidad de conformar una propuesta integral e inclusiva, que necesariamente habrá de afectar a la reconsi-

deración del sistema de cooperación tradicional, a la innovación en el campo de los instrumentos, al papel de unos y otros actores y a la confluencia entre las preocupaciones locales y globales, domésticas e internacionales.

Todo lo anterior plantea desafíos organizativos y estratégicos en los espacios subestatales que afectan tanto a instituciones públicas como a agentes sociales, de modo que la CPD pase de ser una «agenda de incidencia» —donde las ONGD entienden su espacio natural— a una «agenda de trabajo» —en la que se hacen más evidentes las dificultades de unos y otros—, lo que supone, a su vez, trascender un modelo de concertación basado en acciones de cooperación a otro modelo de participación, basado en el apoyo a procesos de desarrollo más amplios e integrales.

7 Bibliografía

- ALONSO JA (2015). Más allá de la ayuda: redefiniendo el sistema de cooperación para el desarrollo. En: Ocampo JA (ed.). *Gobernanza Global y Desarrollo*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- ASHOFF G (2005). *Improving Policy Coherence for Development: Conceptual Issues, Institutional Approaches and Lessons from Comparative Evidence in the EU*. En: *Insecurity and Development: Regional Issues and Policies for an Interdependent World*. Bonn: German Development Institute.
- ASTON CENTRE FOR EUROPE (2012). Estudio de las competencias, la financiación y las medidas tomadas por los entes locales y regionales en materia de desarrollo internacional. <http://ira4dev.cor.europa.eu/portal/es/news/Paginas/Estudiodelascompetencias,lafinanciaci%C3%B3n.aspx>.
- BARRY F, KING M, MATTHEWS A (2010). Policy Coherence for Development: Five Challenges, *Irish Studies in International Affairs*, 21:207-223.
- BOSSUYT J (2007). Políticas e instrumentos de apoyo a la Cooperación Descentralizada por parte de los Estados miembro de la Unión Europea y la Comisión Europea: un análisis comparativo. Montevideo: Observatorio de la cooperación descentralizada UE-AL/Observatorio de la Cooperación descentralizada.
- BOSSUYT J (2009). The Articulation between European Local Governments and the Civil Society of Their Territory in Decentralized Cooperation. *Yearbook for Decentralized Cooperation 2008*. Observatory for decentralized cooperation UE-AL:158-180.
- FRÖHLICH K, LÄMMLIN B (2009). *Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland. Studie zum entwicklungspolitischen Engagement deutscher Städte, Gemeinden und Landkreise*. German Development Institute.
- FUKASAKU K, KAWAI M, PLUMMER MG, TRZECIAK-DUVAL A (eds.) (2005). *Policy Coherence towards East Asia: Development Challenges for OECD Countries*, OECD Development Centre Studies. París: OECD.
- GOBIERNO VASCO (2008). Plan Estratégico y Director de la Cooperación Vasca (2008-2011). https://www.euskadi.net/r45-contcd/es/contenidos/informacion/plan_director/es_plandire/adjuntos/plan_estrategi_co_director.pdf.
- GOBIERNO VASCO (2014). *Estrategia Marco de Internacionalización 2020: Estrategia Basque Country*. Lehendakaritza. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.
- GOBIERNO VASCO (2014). III Plan Director de la Cooperación para el Desarrollo (2014-2017). [https://www.euskadi.net/x63-contnot/es/contenidos/noticia/noticias_2012/es_plan_12/adjuntos/Borrador%20Ante proyecto%20III%20Plan%20Estrat%C3%A9gico%20y%20Director%202012-2015.pdf](https://www.euskadi.net/x63-contnot/es/contenidos/noticia/noticias_2012/es_plan_12/adjuntos/Borrador%20Ante%20proyecto%20III%20Plan%20Estrat%C3%A9gico%20y%20Director%202012-2015.pdf).

- GRASSAR, GMELCHN (2009). Estudi de coherència de polítiques per al desenvolupament a la Generalitat de Catalunya. Barcelona: DGCAH de la Generalitat.
- HOEBINK P (2003). La lucha por el equilibrio: coherencia y política para el desarrollo. En: Alonso JA, Fitzgerald V (eds.). Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes. Madrid: Los Libros de la Catarata, pp. 181-211.
- HOFFMEISTER F (2008). InterPillar coherence in the European Union's civilian crisis management. En: Blockmans S. The European Union and Crisis Management – Policy and Legal Aspects. La Haya: TMC Asser Press, pp. 157-180.
- IBORRA J, MARTÍNEZ PJ, MARTÍNEZ I (2013). Diagnóstico sobre las políticas de cooperación de los gobiernos autonómicos en la cooperación descentralizada a debate. La eficacia de la ayuda y el post-2015. Art-PNUD, CIDOB y la Campaña del Milenio. Barcelona: Producción CIDOB Edicions, pp. 19-46.
- KAUL I, GRUNBERT I, STERN MA (eds.) (1999). Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century. Nueva York: Oxford University Press.
- KNOLL A (2014). Bringing Policy Coherence for Development into the post-2015 agenda. Discussion Paper No. 16. ECPDM.
- LABAIEN I, UNCETA K (2015). Significado y alcance de la cooperación descentralizada. Un análisis del valor añadido y de la aportación específica de las CC. AA. del Estado español. Cuadernos de Hegoa 66.
- MARTÍNEZ I (2012). Coherencia de políticas: una mirada a los gobiernos descentralizados, Anuario Plataforma 2015 y más. Otro mundo está en marcha:1-12.
- MARTÍNEZ I, SANAHUJA JA (2012). Eficacia de la ayuda y división del trabajo: retos para la cooperación descentralizada española. Madrid: ICEI-Ceipaz.
- MARTÍNEZ MJ, ZABALA I (2014). La reforma del sistema internacional de cooperación frente al horizonte post-2015: retos, propuestas y realidades. Revista de Economía Mundial 36:71-93.
- MILLÁN N (2012). Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas: un análisis de los casos de Suecia y España. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- MILLÁN N (2014). Reflexiones para el estudio de la coherencia de políticas para el desarrollo y sus principales dimensiones. Papeles 2015 y más 17.
- MILLÁN N (2015). Un Análisis de la Agenda Post 2015 desde la Perspectiva de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. Relaciones Internacionales n 28 (febrero-mayo). Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)-Universidad Autónoma de Madrid.
- MORATA F (2011). Gobernanza multinivel entre democracia y eficacia. En: Stavridis S *et al.* Gobernanza global multi-nivel y multi-actor. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- NN. UU. (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo post-2015. Nueva York.
- NOFERINI A (2010). Desarrollo, cooperación descentralizada y gobernanza multinivel: consideraciones para la actualidad. Anuario de la Cooperación Descentralizada 2009. Barcelona: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.
- OCDE (1992). Development Cooperation 1992 Report. París.
- OCDE (1996). Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation. París.
- OCDE (2010). Recommendation of the Council on good institutional practice in promoting policy coherence for development. <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=260>.
- OCDE (2011). Comité de Ayuda al Desarrollo, Examen de Pares 2011 España. http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Informe_final_Examen_Pares_Espa%C3%B1a_2011.pdf.
- OCDE (2012). Policy framework for policy coherence for development. Working Paper 1.
- OCDE (2013). Mid-term Review of Spain, 19 November 2013. https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/MTR_SPAIN_2013.pdf. Madrid.
- OCDE (2016). OECD Development Cooperation Peer Reviews: Spain 2016. OECD Development Cooperation Peer Reviews. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251175-en>. París: OECD Publishing.

- OLIVIE I, SORROZA A (2006). Coherencia para el desarrollo. Recomendaciones para España en materia económica. Real Instituto Elcano. http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/InformesElcano/Informe_Elcano_5_Coherencia_Politicas_Desarrollo.pdf.
- PARLAMENTO VASCO (2007). Ley 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo. Boletín Oficial del País Vasco, 8 de marzo. Vitoria-Gasteiz.
- PIATTONI S (2009). Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis, en *European Integration* 31(2):163-180.
- PICCIOTTO R (2005). The evaluation of policy coherence for development. Evaluation, SAGE Publications. Vol 11(3):311-330.
- SANTANDER G, MILLÁN N (2014). La política diplomática española y la defensa de los derechos humanos Un análisis desde la coherencia de políticas para el desarrollo. Cuadernos 2015 y más 3.
- SASSEN S (2007). Una sociología de la globalización. Buenos Aires: Katz.
- SCHOLZ I (2015). 2030 agenda for sustainable development. How relevant will it be? German Development Institute. The Current Column of 22 September.
- SEVERINO JM, CHARNOZ O (2008). De l'ordre global à la justice globale: vers une politique mondiale de régulation (II). Les politiques publiques globales et l'action hyper-collective. Temps Réel, Cahier 36.
- SEVERINO JM, RAY O (2009). The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy. Working Paper n. 167. Washington: Center for Global Development.
- SIANES A (2013). Shedding light on Policy Coherence for Development: a conceptual framework. *Journal of International Development*. DOI: 10.1002/jid.2977.
- UNCETA K (2013). Cooperación para el desarrollo. Anatomía de una crisis. Iconos, Revista de Ciencias Sociales 47:15-29. Quito: Flacso.
- UNCETA K *et al.* (2012). 25 años de cooperación al desarrollo en Euskadi: las políticas públicas y el sistema vasco de cooperación. Bilbao: Hegoa-UPV/EHU.
- UNCETA K *et al.* (2015). Coherencia de Políticas para el Desarrollo en Euskadi: diagnóstico y propuestas. Vitoria-Gasteiz: Servicio de Publicaciones del Gobierno vasco.
- WIEMANN J (2008). Neuausrichtung der Entwicklungs-politik der Bundesländer vor dem Hintergrund der veränderten inter-nationalen Rahmenbedingungen, Discussion Paper. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- WORLD UNIVERSITY SERVICE DEUTSCHES KOMITEE (2001). Entwicklungszusammenarbeit der Länder. Informationsstelle Bildungsauftrag Nord-Süd.