

Koldo Unceta Satrústegui



# INFORME SOBRE LA LEY VASCA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO



GARAPENERAKO  
LANKIDETZAREN  
EUSKAL AGENTZIA

AGENCIA VASCA DE  
COOPERACIÓN PARA  
EL DESARROLLO



EUSKO JAURLARITZA  
GOBIERNO VASCO

BERDINTASUN, JUSTIZIA  
ETA GIZARTE POLITIKETAKO SAILA

DEPARTAMENTO DE IGUALDAD,  
JUSTICIA Y POLÍTICAS SOCIALES



Koldo Unceta Satrústegui

# INFORME SOBRE LA LEY VASCA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO



EUSKO JAURLARITZA  
GOBIERNO VASCO

BERDINTASUN, JUSTIZIA  
ETA GIZARTE POLITIKETAKO SAILA  
DEPARTAMENTO DE IGUALDAD,  
JUSTICIA Y POLÍTICAS SOCIALES

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan la opinión de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo  
Portal de Castilla, 15  
01007 Vitoria-Gasteiz  
agencia@elankidetza.eus  
www.elankidetza.euskadi.eus

© Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2021  
© Koldo Unceta Satrústegui, 2021

ISBN: 978-84-09-28195-4

Edición: Publicaciones Via Mondo  
Diseño de cubierta: Francesc Sala  
Composición: Pretexto



Obra publicada con licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0 Internacional

## Sobre el autor

**K**oldo Unceta Satrústegui es catedrático jubilado de Economía Aplicada de la Universidad del País Vasco – Euskal Herriko Unibertsitatea. Participó en la fundación de Hegoa, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, y fue su director entre 1987 y 2000. Ha sido profesor invitado en más de veinte universidades de España, Europa y América Latina. Es autor de numerosas publicaciones sobre economía mundial, desarrollo y cooperación internacional (tanto libros como artículos en revistas especializadas).



# Índice

Introducción .....	11
<b>1 Antecedentes, propuesta, y aprobación de la ley vasca de cooperación de 2007 .....</b>	<b>15</b>
1.1. El sustento institucional y legal de la cooperación pública vasca previo al debate sobre la ley .....	18
1.2. Los primeros conflictos sobre la definición de la política vasca de cooperación (1990-1996) .....	22
1.2.1. La cuestión de los agentes .....	23
1.2.2. La cuestión de los órganos de decisión y de gestión .....	26
1.3. Ley vs. modelo de cooperación (1996-2001) .....	29
1.3.1. Los debates parlamentarios sobre la oportunidad de la ley .....	30
1.3.2. Los cambios institucionales de finales de la década de los 90 .....	34
1.4. El impulso político de la ley y su itinerario durante la VII y VIII legislaturas .....	39
1.4.1. Los debates con los agentes sociales y en el seno del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi .....	40
1.4.2. Los debates de la ponencia parlamentaria .....	44
1.4.3. Los debates en el pleno del Parlamento .....	47
1.5. Consideración final .....	49

<b>2</b>	<b>La ley frente a los nuevos debates sobre la cooperación internacional</b>	51
2.1.	Principales cambios producidos en el panorama general de la cooperación desde 2007 .....	55
2.1.1.	Un nuevo marco de problemas, una nueva realidad para la cooperación .....	57
2.1.2.	La insuficiencia o debilidad de las respuestas planteadas desde el sistema de cooperación .....	64
2.1.3.	La cooperación desbordada: necesidad de otro enfoque y otra concepción de la cooperación internacional .....	68
2.2.	Un nuevo marco y unos nuevos retos para la cooperación subestatal o descentralizada .....	70
2.2.1.	La realidad diferenciada y la identidad de la cooperación subestatal.....	72
2.2.2.	La caracterización de la cooperación descentralizada en el momento actual .....	73
2.2.3.	Los instrumentos, los actores, y la movilización de recursos del territorio .....	75
2.3.	Implicaciones sobre el marco regulador de la cooperación vasca .....	78
<b>3</b>	<b>Problemas funcionales y operativos, y limitaciones mostradas por la ley de cooperación de 2007</b> .....	79
3.1.	El ámbito de aplicación de la ley .....	82
3.2.	La planificación de la cooperación .....	84
3.3.	La coordinación interinstitucional .....	86
3.4.	La definición de los agentes de cooperación .....	88
3.5.	La cooperación directa .....	91
3.6.	La financiación de la cooperación y la cuestión del 0,7% .....	94
3.7.	El Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo .....	98
3.8.	La coherencia de políticas para el desarrollo .....	100
3.9.	La cuestión de la evaluación .....	101
3.10.	Transparencia, información y gestión del conocimiento .....	102
3.11.	Tipologías, modalidades, instrumentos y prioridades .....	102
3.11.1.	Tipologías y modalidades .....	103
3.11.2.	La definición de prioridades sectoriales y geográficas .....	105
3.11.3.	La cuestión de los instrumentos de financiación .....	107



<b>4</b>	<b>La ley vasca de cooperación y el resto de legislaciones autonómicas sobre el tema</b> .....	111
4.1.	El ámbito de aplicación de la ley .....	115
4.1.1.	Cómo contemplan este aspecto otras leyes de cooperación de otras comunidades .....	115
4.2.	La planificación de la cooperación .....	116
4.2.1.	Qué dicen a este respecto las leyes de cooperación de otras comunidades autónomas .....	117
4.3.	La coordinación interinstitucional .....	118
4.4.	La definición de los agentes de cooperación .....	120
4.4.1.	Cómo contemplan este asunto otras leyes de cooperación .....	121
4.5.	La cooperación directa .....	123
4.5.1.	Cómo se aborda la cuestión de la cooperación directa en otras leyes autonómicas de cooperación .....	123
4.6.	La financiación de la cooperación y la cuestión del 0,7% .....	125
4.6.1.	Qué dicen sobre la financiación de la cooperación y la cuestión del 0,7% otras leyes autonómicas .....	126
4.7.	Los consejos de cooperación .....	127
4.7.1.	Qué dicen el resto de las leyes de cooperación autonómicas sobre estas cuestiones .....	127
4.8.	La coherencia de políticas para el desarrollo .....	129
4.9.	La cuestión de la evaluación .....	131
4.9.1.	Cómo abordan el tema de la evaluación otras leyes autonómicas .....	131
4.10.	Transparencia, información y gestión del conocimiento .....	133
4.11.	Tipologías, modalidades, instrumentos y prioridades .....	133
<b>5</b>	<b>Conclusiones</b> .....	137
	<b>Bibliografía</b> .....	151
	Legislación consultada .....	156
	Otros documentos estudiados .....	158
	<b>Anexos</b> .....	161
	Anexo 1. Relación de personas entrevistadas .....	163
	Anexo 2. Cronología de la ley de cooperación .....	165



## Introducción

En febrero de 2007, tras un largo período de debates en los que participaron diferentes agentes sociales, fue aprobada por el Parlamento Vasco la Ley 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo, que regula la política de cooperación llevada a cabo por las instituciones vascas.

Transcurrida más de una década desde su aprobación, se plantea la necesidad de examinar la vigencia de los preceptos que en ella se contemplan. Ello responde a dos factores principales. El primero es de carácter externo y se refiere a los cambios operados en el contexto internacional en lo referente a la cooperación al desarrollo, respecto al que existía cuando se aprobó la ley. Se considera que el examen de estas cuestiones es relevante, pues la cooperación vasca no puede sustraerse a los debates y la evolución que se están planteando en la cooperación internacional en su conjunto. El segundo está relacionado con las dinámicas internas de la propia cooperación vasca, y afecta a la manera en que la ley está respondiendo a los requerimientos derivados de la práctica de esa cooperación, la cual ha ido incrementando su potencial y su ámbito de actuación a lo largo de los últimos años.

Las cuestiones mencionadas, relacionadas como se ha dicho con factores tanto externos como internos, son escasamente conocidas –y aún menos debatidas– fuera de los círculos especializados o de los agentes que participen de diferente manera en la política de cooperación. E incluso en estos últimos, la discusión sobre dichos temas es esporádica, y algunos asuntos son percibidos como cuestiones incómodas que perturban, o pueden perturbar, el funcionamiento de la cooperación vasca, tal como la misma ha

venido operando hasta el momento. En cualquier caso, más allá de estos círculos, el desconocimiento sobre lo que la ley de cooperación ha representado, o sobre las posibles limitaciones que la misma plantea en el contexto actual, es prácticamente absoluto.

Partiendo de estas consideraciones, y a instancias de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, el presente informe pretende arrojar luz sobre algunos de los temas mencionados, de cara a poder debatir sobre la ley de cooperación, su vigencia y la conveniencia de su posible actualización en algunos aspectos\*. Además de este objetivo general, este informe se plantea los siguientes objetivos más específicos:

- Comprender el significado de la ley, los objetivos que se propusieron para su elaboración y el contexto social en el que se desarrollaron los debates y controversias que acompañaron a la misma.
- Revisar los principios en los que se basa la ley y los objetivos planteados a la luz de los cambios producidos en el mundo de la cooperación y de los nuevos paradigmas surgidos desde que aquella se aprobó.
- Contrastar la adecuación de los preceptos de la ley y de los instrumentos contemplados en ella a las necesidades derivadas de la práctica y de los nuevos retos que se han ido planteando en torno a cooperación vasca.
- Identificar los aspectos de la ley que eventualmente podrían ser objeto de actualización en aras de una mayor coherencia y operatividad de las políticas públicas de cooperación en Euskadi.

Para abordar estos objetivos, el presente informe se divide en cuatro grandes apartados. El primero de ellos está dedicado a estudiar los antecedentes de la ley de 2007, las propuestas surgidas en torno a la misma y las controversias planteadas durante su elaboración. En el segundo se realiza un breve análisis del contexto general de la cooperación, de su relación con el diagnóstico planteado en la ley y de los cambios operados desde su promulgación, y se examinan asimismo los estudios y debates recientes sobre la cooperación subestatal o descentralizada, observando su relación

---

\* Agradezco la colaboración y los valiosos comentarios de Jorge Gutiérrez, Nacho Martínez e Irati Labaien.

con los principios y propuestas contenidos en la ley. El tercer apartado está dedicado a estudiar las limitaciones y los problemas operativos planteados por la ley a lo largo de su período de vigencia. Finalmente, el cuarto apartado examina la ley vasca de cooperación en relación con las de otras comunidades autónomas, al objeto de identificar coincidencias y especificidades que puedan ser de interés a los efectos de este trabajo.

El trabajo concluye planteando algunas conclusiones que, a modo de resumen de todo lo analizado, sirvan para la reflexión sobre una posible actualización de la ley.





# **Antecedentes, propuesta, y aprobación de la ley vasca de cooperación de 2007**





## 1 Antecedentes, propuesta, y aprobación de la ley vasca de cooperación de 2007

Antes de plantear cualquier otra consideración, es preciso resaltar que, para cuando la ley de cooperación fue aprobada por el Parlamento Vasco en febrero de 2007, la cooperación al desarrollo financiada por las instituciones públicas vascas tenía 20 años de existencia. Se trata de una cuestión muy relevante pues, como se verá más adelante, la práctica desarrollada durante esas dos décadas previas a la aprobación de la ley condicionó de manera muy significativa la forma y los contenidos que finalmente adoptó.

En efecto, como es sabido, la implicación formal de las instituciones vascas en la cooperación al desarrollo comenzó en 1988, año en el que tuvieron lugar tres acontecimientos significativos: la aprobación de una partida presupuestaria por parte del Gobierno Vasco para financiar «actividades de ayuda al desarrollo»<sup>1</sup>; la decisión del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz de dedicar el 0,7% del presupuesto municipal a la cooperación, y la constitución del Fondo Vasco de Cooperación con Centroamérica, antecedente del actual Euskal Fundoa.

En los años posteriores, la contribución del Gobierno Vasco a la cooperación al desarrollo fue incrementándose en términos presupuestarios, a la vez que distintas instituciones (diputaciones, ayuntamientos, etc.) se iban incorporando a esta tarea mediante la disposición de fondos destinados a tal fin. Sin embargo, tuvieron que pasar casi dos décadas para que en 2007 el Parlamento Vasco aprobara una ley de cooperación, que es la que actualmente se encuentra en vigor. Ello significa que, en sus más de treinta años

---

<sup>1</sup> Previamente, entre 1985 y 1987, el Gobierno Vasco había otorgado algunas subvenciones destinadas a «familias e instituciones sin fines de lucro con destino al Tercer Mundo», concedidas principalmente a personas o instituciones misioneras –y alguna ONG– que, provenientes de Euskadi, desarrollaban su labor en otros países.

de trayectoria, la cooperación vasca ha funcionado durante más tiempo sin contar con una ley específica que con ella<sup>2</sup>.

¿Cuándo y cómo surgió la necesidad de dotar a Euskadi de una ley de cooperación? ¿Qué problemas se pretendían resolver? ¿Qué asuntos específicos regular? ¿Qué dinámicas la impulsaron? ¿Qué actores fueron los protagonistas principales? ¿Qué controversias se plantearon durante su tramitación? ¿Cómo se resolvieron? La respuesta –o las respuestas– a estas preguntas es importante para explicar las características de la ley que ahora se somete a escrutinio.

Para arrojar luz sobre estas cuestiones, y para hacerlo de una manera ordenada, hemos dividido nuestro análisis en varios apartados: en primer lugar, se describe el marco institucional y legal en el que se apoyó la cooperación vasca en los años previos a la aprobación de la ley; en segundo término, se analizan las controversias planteadas sobre la orientación y la regulación legal de la cooperación pública vasca durante la primera parte de los años 90 del pasado siglo; a continuación, se analiza el período –calificado a veces como «de transición»– en el que los debates sobre la oportunidad o no de una ley se solapaban con otras discusiones acerca del modelo de cooperación que debía adoptar Euskadi; finalmente y en cuarto lugar, se analiza lo que fue ya propiamente el impulso de la ley y los debates planteados en torno a la misma, dentro y fuera del Parlamento.

Tras la exposición de estos cuatro apartados, el capítulo concluye con una consideración final sobre el contexto en que la ley fue promulgada y los aspectos que resultaron más determinantes para su impulso y aprobación.

### **1.1. El sustento institucional y legal de la cooperación pública vasca previo al debate sobre la ley**

La primera década y media de la política vasca de cooperación transcurrió sin que la misma contara con una base doctrinal que le sirviera de soporte,

---

<sup>2</sup> De hecho, para cuando se aprobó la ley vasca de cooperación, otras comunidades autónomas con menor trayectoria y experiencia en este campo ya se habían dotado de una ley específica. Es el caso de las leyes de cooperación de Madrid (1999), Aragón (2000), Cataluña (2001), La Rioja (2002), Andalucía (2003), Castilla-La Mancha (2003), Extremadura (2003), Galicia (2003) o Asturias (2006).

ni con un marco legal específico que regulara los diversos aspectos de su funcionamiento, teniendo la ley de subvenciones y los decretos del Fondo de Cooperación y Ayuda al Desarrollo como fundamento principal<sup>3</sup>. En aquellos años, que van desde 1987 hasta 2001, la política vasca de cooperación fue acomodando su expresión institucional y legal a las propuestas, requerimientos y necesidades que iban surgiendo durante su desarrollo, y a los condicionantes marcados por la propia práctica social. El resultado de todo ello fue un período complejo y contradictorio, en el que las presiones provenientes desde sectores políticos y sociales muy diversos dieron origen a importantes tensiones, fuertes controversias y algunos conflictos.

Para entender el significado profundo de lo entonces acontecido y la relevancia que ello alcanzaría con posterioridad en el diseño de lo que se ha dado en llamar el «modelo vasco de cooperación», es preciso entender que, a diferencia de lo que ocurría en otras comunidades autónomas, Euskadi contaba con un potente tejido social asociativo que llevaba años trabajando de diversas maneras en la solidaridad y la cooperación internacional. La importancia de este tejido social no solo tuvo un papel fundamental a la hora de reclamar del Gobierno Vasco la dotación de los primeros fondos para la cooperación. Además de esto –que es lo que más se ha venido señalando–, es importante decir que toda esa energía social (múltiple y diversa) contaba con una notable autoridad moral, resultado de un fuerte arraigo en la sociedad, lo que explica que los representantes políticos asumieran en un primer momento –con mayor o menor convencimiento– que los criterios de actuación planteados desde esos sectores eran los que de alguna forma debían orientar la política de cooperación. Ello marcó los dos primeros años de andadura de la cooperación pública vasca. En esos años, la ley de presupuestos y la ley de subvenciones constituyeron el marco legal con el que la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento, de común acuerdo con las ONGD, distribuyó las partidas destinadas a la cooperación<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Desde 1998 existía también la ley española de cooperación, en la que se hacía mención de la cooperación descentralizada.

<sup>4</sup> José Antonio Rubalcaba, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento, señalaba lo siguiente a este respecto: «El problema se nos vino encima de la Comisión de Derechos Humanos. La Comisión no tenía ninguna experiencia (...) nunca habíamos enfrentado la situación de tener que examinar proyectos (...) Lo que decidimos fue ver por dónde nos íbamos a mover, por lo que decidimos remitir una carta a aquellas ONG que con anterioridad se habían dirigido al Parlamento». Secretaría General de Acción Exterior del Gobierno Vasco (1992): *Cooperación Pública Vasca. Primeras Jornadas*. Vitoria-Gasteiz, noviembre 1991 (pp. 48-49).

Fue en 1989 cuando se dictó el primer decreto para regular la concesión de las ayudas. Con su promulgación, el Gobierno Vasco asumía, de algún modo, la dirección política de la cooperación vasca al desarrollo y establecía condiciones y criterios para cofinanciar los proyectos presentados por las ONGD.

Entre 1990 y 2007 (año de aprobación de la ley), se publicaron anualmente decretos<sup>5</sup> que establecían los criterios para conceder las subvenciones y, a lo largo de ese período, el marco regulador fue cambiando en algunos aspectos, siendo algunos de ellos especialmente relevantes:

- Por un lado, en el aspecto formal, el número de normas fue ampliándose, pasándose de un único decreto y una única modalidad (1989), a decretos únicos con distintas modalidades o a diferentes decretos referidos a las diferentes modalidades y programas.
- En segundo término, la regulación de la cooperación establecida en los distintos decretos fue contemplando un mayor abanico de temas y objetivos, lo que se concretaría en programas de distinta naturaleza.
- Y, finalmente, también fue cambiando lo relativo a los agentes de cooperación, a la definición de aquellas entidades o instituciones que podían acceder a las subvenciones contempladas en los decretos, la cual fue modificándose a lo largo del período.

Por otra parte, en 1990 se aprobó el *Decreto 18/1990, de 30 de enero, por el que se crea la comisión gestora del fondo para la cooperación y ayuda al desarrollo del tercer mundo y la comisión técnica de apoyo y asistencia a la misma*. El Fondo de Cooperación y Ayuda al Desarrollo había sido constituido por el Gobierno y las tres Diputaciones Forales, mediante acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas en 1989<sup>6</sup>. Dicha comisión gestora tuvo en

---

<sup>5</sup> La relación de dichos decretos puede verse en Alberdi, J. (2010): *El futuro de la cooperación autonómica al desarrollo*. IVAP, Oñati.

<sup>6</sup> En octubre de 1989 el Consejo Vasco de Finanzas acordó crear un Fondo de Solidaridad para el ejercicio 1990, destinado a la financiación de proyectos de desarrollo en los países receptores de ayuda. A este fondo, que poco después pasó a denominarse Fondo para la Cooperación y Ayuda al Desarrollo, contribuían a partes iguales el Gobierno Vasco, por un lado, y las tres Diputaciones Forales, por otro, quienes hacían su aportación de acuerdo con los coeficientes fijados para su contribución al conjunto de gastos de Euskadi.

su primera etapa una gran capacidad de decisión, teniendo a su cargo la elaboración de los criterios básicos para las convocatorias de subvenciones para proyectos de cooperación; el análisis y la evaluación de los proyectos presentados; la distribución de los recursos y su asignación entre los proyectos seleccionados, y el seguimiento de la ejecución de los mismos.

Tras la reforma del Fondo de Cooperación y Ayuda al Desarrollo llevada a cabo en 1995, se limitaron sus funciones a tres: a) analizar e informar favorablemente las disposiciones elaboradas por la Secretaría General de Acción Exterior y destinadas a regular el funcionamiento del fondo; b) supervisar el trabajo de análisis y evaluación de los proyectos; y c) proponer la distribución del presupuesto existente entre los distintos proyectos presentados.

Finalmente, el entramado legal previo a la ley de cooperación se completaría en 1998, con la constitución del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi (Decreto 53/1998, de 24 marzo), el cual se creó con funciones muy amplias, tanto de asesoramiento como de reflexión o de orientación de la política.

En cuanto al marco institucional, la cooperación al desarrollo, gestionada provisionalmente en sus inicios desde el propio Parlamento vasco, pasó a ser responsabilidad, desde 1991, de la Dirección de Relaciones con la Diáspora y la Cooperación para el Desarrollo, encuadrada a su vez en la Secretaría General de Acción Exterior, situación que se prolongaría hasta 1995, cuando la Dirección de Cooperación al Desarrollo pasó a ser un órgano diferenciado y separado de la Dirección de Relaciones con la Diáspora.

Finalmente, tras el pacto de coalición establecido entre PNV, EA y EB-IU, la Dirección de Cooperación al Desarrollo pasó a encuadrarse en el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, desde donde se impulsó la ley de cooperación, la ley de creación de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo (aprobada en 2008)<sup>7</sup> y el decreto que desarrolla la composición y funcionamiento del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo (también de 2008). Sería en la IX legislatura, en 2011, cuando la responsabilidad sobre la cooperación volvió al ámbito de Lehendakaritza.

---

<sup>7</sup> En realidad, la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo no comenzaría a funcionar hasta 2011, tras un largo proceso de estructuración de la misma.

## 1.2. Los primeros conflictos sobre la definición de la política vasca de cooperación (1990-1996)

Apoyándose en el marco legal e institucional descrito, la cooperación pública vasca comenzó su andadura, e incrementó su potencial de manera muy importante durante la última década del siglo pasado. Baste señalar que, solo durante la primera década –entre 1987 y 1997–, las instituciones vascas –sin incluir las partidas destinadas a este fin por los Ayuntamientos– pasaron de gestionar un fondo para la cooperación de 300 millones de pesetas a otro de 3.500 millones<sup>8</sup> el final de ese período. Estas cifras dan muestra de que, aunque desde el punto de vista político la cuestión de la cooperación pudiera considerarse algo relativamente secundario en la acción de gobierno, desde el punto de vista de la financiación externa de actividades –es decir, no ejecutadas necesariamente por la propia Administración– constituía un asunto bastante relevante. En esas circunstancias los criterios de actuación –qué actividades financiar, a través de qué instrumentos y quiénes podían ser los sujetos con legitimidad para llevarlas a cabo– pasaron a ser objeto permanente de discusión y fuente de importantes controversias.

En efecto, de manera paralela al incremento presupuestario comenzaron a plantearse distintos conflictos sobre el destino de los fondos y la manera de ejecutarlos. Hasta ese momento, la disposición del Gobierno y de los partidos políticos de dejar en manos de la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento la decisión sobre estos asuntos había generado un clima de consenso, que satisfacía los deseos de las ONGD de ejercer cierto control sobre el destino de los fondos. Sin embargo, tras el decreto de 1989, pero sobre todo tras la constitución de la Comisión Gestora del Fondo para la Cooperación y Ayuda al Desarrollo y la atribución a la misma de amplios poderes de decisión sobre el destino de los fondos, quedó clara la voluntad institucional de asumir un mayor control sobre el proceso, lo que hizo que el mencionado consenso fuera diluyéndose y se abriera un período bastante convulso de relación entre el Gobierno y las ONGD.

Es importante identificar los elementos principales que dieron origen o que estuvieron en la base de esas disputas, pues se trata de cuestiones que, más tarde, adquirirían una gran relevancia en los debates sobre la ley.

---

<sup>8</sup> Equivalente a 1,8 y 21 millones de euros respectivamente.

Entre ellos cabe destacar los dos siguientes: por un lado, la cuestión de los agentes o, dicho de otra manera, el debate sobre quienes podían participar en la política de cooperación y, por consiguiente, ser susceptible de recibir fondos públicos; y, por otra parte, la cuestión de los órganos de decisión, es decir, de la institucionalidad de la cooperación, la orientación de la política, y la capacidad de unos y otros agentes de incidir sobre la misma.

### 1.2.1. La cuestión de los agentes

El debate y el conflicto planteado en los años 90 sobre los agentes de la cooperación vasca estuvieron directamente relacionados con los primeros decretos reguladores y con los objetivos contenidos en los mismos. No se trató únicamente del señalamiento de unos u otros actores como sujetos potencialmente participantes en los trabajos y actividades a llevar a cabo, sino de la exposición, sin ambages, de algunos principios inspiradores u orientadores de la cooperación vasca que las organizaciones sociales entendieron que no se ajustaban a los que debían regirla. Como han apuntado algunos de los protagonistas, la cooperación había surgido de la mano de las ONGD y otras organizaciones sociales, partiendo de una experiencia de carácter solidario. En ese contexto, no se entendía ni se aceptaba que el Gobierno tratara de plantear otros principios orientadores que, a su vez, servían para justificar la presencia de otros actores.

En este ámbito de problemas se suscitaron dos tipos de cuestiones: los vínculos de la cooperación con la acción exterior del Gobierno y la proyección internacional de Euskadi, y la idea de la contribución de la cooperación a la internacionalización de las empresas vascas y a incrementar su presencia en el exterior.

La primera de estas cuestiones planteaba la necesidad de tener en cuenta, entre otros asuntos, el papel de las colectividades vascas en el exterior y su protagonismo en las políticas y las acciones de cooperación. Ello venía favorecido por la propia estructura de la Secretaría General de Acción Exterior, dentro de la cual la misma persona ostentaba el cargo de director de Relaciones con la Diáspora y de Cooperación para el Desarrollo, estructura que se mantuvo hasta 1995. El tema de la diáspora, asociado principalmente a las colectividades vascas institucionalizadas, no solo representaba una referencia y un cuerpo extraño desde el punto de vista y desde la experiencia de las ONGD, sino que además, a juicio de estas, entrañaba el peli-

gro de priorizar actuaciones en algunos países y sectores que no coincidían necesariamente con la experiencia solidaria de las organizaciones vascas de cooperación.

Sin embargo, la preocupación o el interés por una participación directa del Gobierno en la política de cooperación no se limita a aquellos países con presencia de colectividades vascas. De hecho, una vez transcurridos los primeros momentos, otras actuaciones –más vinculadas con los estándares internacionales en esta materia– comenzaron a formar parte de las preocupaciones de los responsables de la cooperación pública vasca, planteándose algunos proyectos y programas vinculados directamente a la cooperación institucional<sup>9</sup>.

La segunda cuestión, la de la contribución de la cooperación a la internacionalización de las empresas vascas, planteó un conflicto de mayor profundidad y más largo recorrido. Por un lado, se trataba de un asunto de hondo calado, pues venía a cuestionar abiertamente el carácter desinteresado y altruista de la cooperación; y, por otra parte, se mantuvo a lo largo del tiempo en el candelero, pues el asunto no solo aparecía en algunos de los decretos, sino que llegó a figurar en el pacto de Gobierno suscrito para la V legislatura (1995-1999) en el que, en el capítulo referido a la cooperación al desarrollo, se aludía expresamente al «impulso de la cooperación con participación empresarial, contribuyendo a la internacionalización de nuestras empresas, compaginando así los objetivos humanitarios y de solidaridad con el apoyo a las apuestas de estas por la inversión a largo plazo y la presencia permanente en países en vías de desarrollo».

En realidad, la vinculación de la cooperación al desarrollo con distintos objetivos relacionados con la proyección exterior, ya fuera en el ámbito político, el económico o el cultural, era algo bastante común en aquella época en algunos ámbitos institucionales europeos y también en el Estado español. Además, en este último caso, la cuestión de los potenciales retornos que generaban las políticas de cooperación constituía un argumento comúnmente utilizado para justificar dichas políticas en algunos ámbitos sociales, dada la escasa trayectoria existente en España en el campo de la

---

<sup>9</sup> Es el caso, entre otros, del convenio suscrito en 1992 entre el Gobierno Vasco y el cantón del Jura, en Suiza, para cofinanciar un proyecto de asistencia sanitaria con el Ministerio de Salud de Camerún.



solidaridad internacional, y la presencia de importantes problemas sociales en el interior del país que reclamaban atención.

Sin embargo, ese no era el caso de Euskadi, en donde existía una fuerte y extendida conciencia solidaria en amplias capas de la sociedad. Ello tenía que ver, por un lado, con la tradición misionera y los miles de religiosos y religiosas que trabajaban desinteresadamente en muchos lugares del mundo, especialmente de América Latina y África. Y, por otra parte, con los potentes movimientos solidarios que se habían generado en los años 70 y 80, primero en torno a la cuestión saharauí y, después, hacia los procesos políticos centroamericanos, principalmente hacia Nicaragua y la revolución sandinista, que atrajo la atención de cientos de brigadistas provenientes del País Vasco. En consecuencia, las justificaciones para la política de cooperación –fuera de las consideraciones de carácter altruista o humanitario–, no solo eran innecesarias a la hora de propiciar un mayor arraigo social, sino que contribuyeron a generar, primero reticencias, y más tarde fuertes controversias.

No es este el lugar para relatar los distintos conflictos registrados en torno a estas cuestiones en la década de los 90, que afectaron tanto a las disposiciones y decretos del Gobierno, como a la propia práctica de la cooperación o al desarrollo de algunas actividades y proyectos con participación, directa o indirecta, de empresas vascas. Pero sí es importante dejar constancia de ellos porque, si no se hace, es muy difícil entender el clima que rodeó con posterioridad los debates en torno a la ley de cooperación y las cuestiones más controvertidas de la misma.

Conviene subrayar, además, que aquellos conflictos condicionaron decisivamente la posibilidad de plantear con cierto rigor el debate sobre la potencial contribución de distintos tipos de agentes –públicos y privados– a una cooperación solidaria y no lucrativa, y sobre los posibles riesgos concretos que podían plantearse y los mecanismos a implementar para evitarlos. Por el contrario, se generó un clima de desconfianza en el que resultaba muy difícil discutir sobre un posible papel del Gobierno o las instituciones públicas, no determinado necesariamente por sus intereses de proyección en el exterior<sup>10</sup>, o sobre el potencial rol de sectores del ámbito empresarial no motivado específicamente por la búsqueda del lucro.

---

<sup>10</sup> En un análisis retrospectivo sobre aquellos momentos, un documento de ALBOAN apuntaba a que algunas experiencias llevaron a las ONGD a concluir «que la cooperación

De ese modo, el debate sobre los agentes quedaba inexorablemente vinculado a la discusión sobre los principios. Unos agentes representaban necesariamente unos principios de actuación y al revés; percepción no ajena a la propia definición de objetivos realizada por el Gobierno en aquellos años, al proponer explícitamente la internacionalización de las empresas vascas como uno de los fines de la cooperación a impulsar. Al plantear las cosas en esos términos, quedaba oculta la discusión sobre las potencialidades y capacidades de algunas empresas, o de otros agentes, para colaborar –dentro de determinados marcos y sin obtener lucro directo– en proyectos o programas de cooperación, dificultándose al mismo tiempo el avance en otros debates abiertos sobre la gestión y el control de la política de cooperación.

Todas estas cuestiones terminarían por representar mejor que ninguna otra la esencia de las disputas en torno a lo que se llamó el «modelo vasco de cooperación».

### **1.2.2. La cuestión de los órganos de decisión y de gestión**

Como señalan algunos de los interlocutores con los que hemos hablado, estos debates sobre los principios de actuación –y los actores que mejor los representaban– se encontraban indisolublemente unidos a las fuertes controversias registradas sobre la gestión de la cooperación y los órganos de decisión que debían orientar la política en este campo.

Para entender el origen de aquellos debates es preciso tener en cuenta algunas cuestiones. En primer lugar, la inexperiencia casi absoluta existente, ya que ni la aún joven Administración pública vasca contaba con referencias previas en este campo ni los partidos políticos –que daban su apoyo parlamentario a la dotación de fondos para la cooperación– planteaban propuestas concretas al respecto. En segundo lugar, existía en algunos sectores la idea de que la cooperación era una cuestión *prepolítica* que debía gestionarse al margen de los mecanismos tradicionales de la gestión

---

directa de las administraciones era un espacio de difícil escrutinio público y susceptible de que los objetivos de cooperación solidaria quedaran diluidos por otras motivaciones». ALBOAN (2007): *Zenbakiez haratago: la cooperación al desarrollo vasca a debate*. Investigaciones nº 3, Bilbao (p. 70).

política, los cuales podían acabar por contaminar los propósitos de aquella. Y, finalmente, no puede olvidarse el fuerte crecimiento experimentado por los fondos destinados a la financiación de estas actividades en los primeros años de la cooperación vasca. Ello obligaba, lógicamente, a un esfuerzo suplementario de gestión y a un ejercicio de rendición de cuentas inexcusable, aspectos para los que ni el Gobierno ni las ONGD estaban suficientemente preparados. El fuerte voluntarismo chocaba con las necesidades de profesionalización que reclamaba la cuantía de los fondos que comenzaba a manejar.

La gestión de los fondos de cooperación y la forma en que la misma se estaba llevando a cabo por parte de los órganos responsables del Gobierno fue objeto de fuertes controversias en dos planos diferentes. Por un lado, en los contactos y reuniones que existían entre la Dirección de Cooperación al Desarrollo y las ONGD. Pero, por otra parte, esas controversias acabaron llegando al propio Parlamento, en cuya Comisión de Derechos Humanos algunos partidos y grupos parlamentarios se hicieron eco de las quejas de diversas organizaciones sociales sobre la gestión de la cooperación y los criterios de distribución de los fondos<sup>11</sup>.

Para entender el alcance de las desavenencias existentes en torno a estas cuestiones conviene separar dos planos diferentes: de una parte, la gestión política de la cooperación y, de otra, la gestión económica y la administración de los fondos.

La primera de estas dos cuestiones se centró en el papel que debían jugar el Parlamento y el Ejecutivo en el tema de la cooperación. Como se ha dicho, en los primeros momentos, el Parlamento Vasco, a través de la Comisión de Derechos Humanos, asumió el papel protagonista, haciéndolo además en un clima de gran consenso y acuerdo con el sector de las ONGD. Este antecedente creó probablemente en algunos sectores la ilusión de que la cooperación podía gestionarse, no como una política pública, sujeta a debate, a la posibilidad de orientaciones y concepciones diferentes y, en

---

<sup>11</sup> La sesión celebrada por la Comisión de Derechos Humanos el 4 de diciembre de 1992 es bastante significativa a este respecto. En ella compareció el secretario de la presidencia, Carmelo Sainz de la Maza, y se plantearon distintas preguntas sobre la gestión de la cooperación y la posible existencia de criterios arbitrarios en la distribución de los fondos. Parlamento Vasco: *Diario de sesiones*.

último término, a una decisión mayoritaria sobre ella, sino como un espacio de consenso, en el que las organizaciones sociales –depositarias a su entender de la voluntad social en la materia– debían marcar la orientación principal y trasladarla al Parlamento quien, en última instancia, la refrendaba y se hacía responsable último de la misma. Ello acabó generando dos percepciones distintas sobre la dirección y la orientación de la cooperación, que de alguna manera se pondrían de manifiesto años después en los debates de la ley: por un lado, la apuesta por el protagonismo del Ejecutivo y, por otro, la opción por un mayor papel del Parlamento<sup>12</sup>.

El segundo asunto tendría que ver, no ya con la dirección política de la cooperación, sino con la gestión técnica y económica de la misma. Para entender el alcance de los conflictos suscitados en ese ámbito, es preciso tener en cuenta dos cuestiones: por un lado, la extrema debilidad de las estructuras de gestión gubernamentales en lo que se refiere a la cooperación; y, por otro, el clima de desconfianza que se fue instalando entre el Gobierno y las ONGD sobre la distribución y el uso de los fondos.

La debilidad de las estructuras de gestión en el Gobierno, y la escasa experiencia existente, llevaron a plantear la evaluación de la cooperación desde una perspectiva parcial, alejada de las preocupaciones sobre el resultado o el impacto de las actuaciones, y centrada exclusivamente en la fiscalización del gasto, expresada por aquel entonces como «verificación» de las acciones, lo que se traducía en viajes sobre el terreno destinados principalmente a comprobar que las actividades financiadas se habían efectivamente llevado a cabo, sin que se hubieran producido desvíos de fondos.

Por su parte, el clima de desconfianza mutua fue creciendo a principios de los años 90, constituyendo un serio hándicap para poder abordar de manera serena el debate sobre la gestión más eficaz y transparente de la cooperación. Si, para algunas ONGD, el Gobierno trataba de gestionar la cooperación favoreciendo la participación de entidades más cercanas a la orientación que querían dar al asunto, el Gobierno por su parte planteaba

---

<sup>12</sup> De hecho, algunos interlocutores señalan que las ONGD veían la elaboración de la ley como una garantía, o como una cierta defensa frente a una política ejecutada en base a decretos, algunos de los cuales consideraban, además, arbitrarios. Pensaban que un marco regulatorio elaborado desde el Parlamento restringiría el campo de actuación posterior del Gobierno.

la existencia de irregularidades y desvíos de fondos por parte de algunas organizaciones<sup>13</sup>. Este clima condicionaba negativamente posibles acuerdos sobre los instrumentos de gestión y control de la cooperación.

A todo ello se unía, además, una cuestión de tipo técnico que comenzó a ser también objeto de controversia: la relativa a los mecanismos de justificación del gasto. Las exigencias derivadas de la legislación vasca sobre subvenciones chocaban muchas veces con las dificultades de distintas organizaciones a la hora de obtener en algunos países los documentos y justificantes exigidos. Y, al mismo tiempo, el Gobierno se veía también limitado para impulsar convenios y utilizar mecanismos más directos y flexibles para llevar a cabo distintas actividades. Como consecuencia de todo ello, el estrecho marco legal en el que se movía la política de cooperación comenzó a poner de manifiesto sus límites, haciéndose palpable la necesidad de órganos e instrumentos menos rígidos y más adaptados al mundo de la cooperación, y al trabajo en zonas y países con distinta cultura administrativa.

### 1.3. Ley vs. modelo de cooperación (1996-2001)

En este contexto de controversias y conflictos, los años que transcurrieron entre 1996 y 2001 marcaron un período de importantes debates sobre la oportunidad de una ley de cooperación. Algunos sectores políticos y sociales veían en la ley una posibilidad para avanzar en la solución de los conflictos, en tanto que otros argumentaban que era preciso superar previamente los desencuentros existentes para, desde ahí, poder después plantear la cuestión de la ley. Para explicar el contexto y significado de estos debates hemos dividido este apartado en dos partes. La primera de ellas está dedicada a las discusiones que tuvieron lugar en sede parlamentaria. Por su parte, la

---

<sup>13</sup> La mencionada sesión parlamentaria del 4 de diciembre de 1992 es un buen exponente de ese clima de desconfianza. En ella, algunos partidos políticos preguntaron al Gobierno por la existencia de posibles arbitrariedades en la distribución de los fondos, tratando de favorecer a órdenes religiosas o a entidades de confianza del propio Gobierno, en tanto el secretario de la presidencia, Sainz de la Maza, acusaba a algunas organizaciones sociales de desviar fondos, cuestión que, a su juicio, explicaba que se hubiera decidido disminuir los fondos con destino a Centroamérica en relación a los destinados a otras zonas: «Hemos detectado que en esa área geográfica había habido desvío de fondos. Y, bueno, evidentemente nuestra voluntad va a ser muy seria, de que quien desvía fondos no recibe más dinero». Parlamento Vasco: *Diario de sesiones*.

segunda se centra en exponer algunos cambios en el contexto institucional que se dieron al final de los años 90 y que favorecieron la emergencia de un clima más propicio para el impulso de una ley de cooperación.

### **1.3.1. Los debates parlamentarios sobre la oportunidad de la ley**

El Parlamento Vasco afrontó el 3 de abril de 1996 el primer debate directamente relacionado con una ley vasca de cooperación. Ello se debió a la presentación, por parte del grupo EB-IU-Berdeak, de una proposición de ley sobre el tema, lo que dio lugar a un interesante debate sobre la necesidad o la conveniencia de promulgar una ley de cooperación.

Los proponentes del proyecto de ley defendieron su necesidad en base a la creciente cuantía de los fondos destinados a la cooperación y la importancia de contar con un marco jurídico que diera seguridad y transparencia a la gestión de la misma. En su exposición, oponían un marco regulador como la ley al «sistema de concesión no motivada de subvenciones» que calificaban como «inadecuado e insostenible»<sup>14</sup>.

La presentación de la propuesta de ley por parte de EB-IU-Berdeak sirvió para que, por vez primera, los distintos grupos políticos se posicionaran en torno a esta cuestión, si bien no todos lo hicieron con rotundidad. Ninguno se opuso a una ley, pero varios de ellos pusieron diversas pegas a la oportunidad del momento o al contenido de la propuesta. En cualquier caso, el tema que acaparó la mayor parte del debate fue el relativo a la regulación de las subvenciones y a las entidades potencialmente destinatarias de las mismas<sup>15</sup>. Como es sabido, la proposición de ley no prosperó y fue rechazada.

Sin embargo, estos debates continuaron dos meses después, el 10 de junio de ese mismo año, de nuevo en el pleno del Parlamento, con motivo de una pregunta realizada al Gobierno –también por el grupo EB-IU-Berdeak–

---

<sup>14</sup> Parlamento Vasco: *Diario de sesiones*.

<sup>15</sup> Esta cuestión de los agentes fue la que suscitó sin duda mayor discusión. Unos días después, el secretario de Acción Exterior diría en la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas del Parlamento que dicha propuesta de ley representaba un «catálogo de quiénes no pueden hacer cooperación». Parlamento vasco: *Diario de sesiones*.

sobre el decreto de ayudas del Fondo de Cooperación y Ayuda al Desarrollo promulgado unas semanas antes, en un contexto de fuertes tensiones entre la Dirección de Cooperación al Desarrollo del Gobierno, por un lado, y la Coordinadora de ONGD y la Plataforma 0,7% por otro<sup>16</sup>. Dicho decreto contemplaba la posibilidad de que diversos tipos de agentes, públicos y privados, incluyendo empresas (aunque también universidades, sindicatos, centros de formación, y otros), concurrieran a la convocatoria de subvenciones, lo que provocó que el debate se centrara de nuevo en la cuestión de los agentes.

La pregunta sobre el decreto del Fondo de Cooperación y Ayuda al Desarrollo presentada por EB-IU-Berdeak fue respondida en nombre del Gobierno por el vicelehendakari y consejero de Hacienda y Administración Pública, Juan José Ibarretxe, quien justificó la promulgación del mismo en la necesidad de regular las ayudas, aunque no se hubiera logrado un consenso con las ONGD, dada la importancia del tema y la importante cuantía del fondo de cooperación. Pero, más allá de esta justificación, tiene interés reproducir aquí el contenido de la respuesta dada por el vicelehendakari, ya que en ella se encuentran algunas de las claves que explican las dificultades existentes para proponer una ley de cooperación.

En su intervención, Juan José Ibarretxe señaló que se estaba «en un momento absolutamente clave, un momento en el que se ha de dibujar a futuro el esquema y la consolidación de los programas de cooperación, y en unos años de transición en los que, por una parte, habrá que ir dando con un modelo de gestión para la cooperación, cuestión que aún no está resuelta». Teniendo en cuenta este contexto, el Gobierno –planteaba el vicelehendakari– consideraba que en ese período de transición esta cuestión «está mejor regulada mediante un decreto que mediante una ley, que tiene un sentido de perdurar en el tiempo, y que por tanto tiene más interés dejarla para cuando el modelo de cooperación esté absolutamente consolidado»<sup>17</sup>. Es decir, de nuevo se planteaba la disyuntiva entre avanzar en la ley o avanzar en la definición del modelo.

---

<sup>16</sup> Para entender la importancia del contexto, cabe señalar que el 15 de febrero de 1996 se había producido una sonora ruptura de relaciones entre ambos –Gobierno y organizaciones sociales–, con amplia repercusión mediática, ruptura que marcaría un antes y un después en los debates sobre la política vasca de cooperación.

<sup>17</sup> Parlamento Vasco: *Diario de sesiones*.

Esta idea de estar afrontando un período de transición ya había sido expuesta poco antes por el secretario de Acción Exterior, Andoni Ortuzar, quien había accedido al cargo apenas un año antes, y bajo cuyo mandato se había producido una importante reestructuración de la Secretaría separándose, como ya se ha indicado antes, la Dirección de Cooperación al Desarrollo y la Dirección de Relaciones con la Diáspora. En efecto, en el marco de una comparecencia, a petición propia, ante la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas del Parlamento celebrada el 17 de abril de 1996 para explicar la política de cooperación y el nuevo decreto del Fondo de Cooperación y Ayuda al Desarrollo, Ortuzar había señalado: «Podemos considerar que este año y el próximo son, en cierta medida, ejercicios de transición, de prueba, en los que queremos abrir y profundizar nuestro marco (...) para optimizar la colaboración vasca, para ayudar en lo que más y mejor podemos, y en lo que ellos más nos necesiten. Realizar esa exploración ya con un marco rígido, cerrado, como puede ser una ley, no parece ser lo más eficaz y procedente en este momento. En el caso de que hiciera falta una ley, lo lógico es que atendiera ya, y regulara ya, una realidad consolidada socialmente»<sup>18</sup>.

De nuevo se contraponían el debate sobre el modelo y el debate sobre la ley. Para unos, el debate de la ley serviría para decantar el modelo, mientras que para otros la ley debería llegar cuando el modelo ya estuviera consolidado y se hubieran superado, o al menos amortiguado, las importantes discrepancias existentes sobre el mismo.

Pero junto a la idea del modelo en abstracto, había en la discusión un tema de confrontación especialmente áspero: la cuestión de los agentes. El propio vicelehendakari, Juan José Ibarretxe, lo reconocía así en su respuesta parlamentaria del 10 de junio al subrayar que el problema se producía «en lo que sin duda va a ser el gran caballo de batalla, la gran discusión (...) que se va a tener en el futuro sobre si otras organizaciones, si otras instituciones además de las ONG, pueden o no hacer cooperación y, sobre todo, si deben o no hacer cooperación»<sup>19</sup>. Quedaba así dibujada, blanco sobre negro, una de las grandes cuestiones del debate sobre la política vasca de cooperación y sobre su regulación, la cual habría de marcar decisivamente toda la discusión sobre el modelo.

---

<sup>18</sup> Parlamento Vasco: *Diario de sesiones*.

<sup>19</sup> Parlamento Vasco: *Diario de sesiones*.



La posición mantenida en esos momentos por la Coordinadora de ONGD sobre la ley y los distintos debates que le rodeaban pudo verse y expresarse con bastante nitidez en el propio Parlamento. El 13 de junio, tan solo tres días después de esta interpelación parlamentaria a la que acabamos de hacer referencia, y del debate al que la misma dio lugar, comparecía una representación de la Coordinadora de ONGD ante la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas del Parlamento. En la misma, las ONGD plantearon que era «absolutamente necesaria la apertura de un debate serio y reposado por parte de las diferentes fuerzas políticas y los agentes sociales en torno a qué política vasca de cooperación queremos, debate que finalmente desemboque en la aprobación de una ley de cooperación. Esta ley debería establecer los objetivos y criterios en los que se deba basar la política de cooperación de la Comunidad Autónoma Vasca»<sup>20</sup>. Es decir, las ONGD apostaban claramente por la ley, si bien la situaban al final de un debate.

Como señalan algunos de los protagonistas de aquellas discusiones, avanzar hacia una ley suponía plantear la discusión sobre la regulación de la cooperación en el ámbito parlamentario, propiciando la participación del conjunto de fuerzas políticas lo que, para las ONGD, representaba una oportunidad para superar lo que consideraban un espacio más favorable para la arbitrariedad, como era el de la gestión de la cooperación mediante decretos. De hecho, en dicha comparecencia la representación de las ONGD volvía a quejarse de «que las empresas accedan a los fondos destinados a la cooperación solidaria, aspecto este que posibilita el actual decreto de cooperación aprobado unilateralmente por la Dirección de Cooperación»<sup>21</sup>.

En el turno de réplica a los representantes de la Coordinadora de ONGD, ningún grupo político se opuso a una ley, si bien nuevamente algunos insistieron en la necesidad de avanzar previamente en el modelo. En ese contexto, el representante de EB-IU-Berdeak apoyó la idea de la ley sin matices, el de los Socialistas Vascos, insistió en «no correr, para ir primero ganando experiencia» y el del partido del Gobierno (Nacionalistas Vascos), manifestó que el consenso «va a ser indispensable para el momento en que llegue el proyecto de ley. Porque este proyecto de ley no lo podemos sacar

---

<sup>20</sup> Parlamento Vasco: *Diario de sesiones*.

<sup>21</sup> Parlamento Vasco: *Diario de sesiones*.

por mayorías (...) No podemos sacar leyes de este estilo en un disenso como el que tenemos actualmente»<sup>22</sup>.

Todavía habría lugar para varios debates parlamentarios sobre la oportunidad de la ley al comienzo de la siguiente legislatura. Primero, con motivo de una proposición no de ley del grupo Socialistas Vascos sobre la orientación y las prioridades de la política vasca de cooperación, presentada el 26 de febrero de 1999, y posteriormente con las dos proposiciones no de ley consecutivas presentadas por el grupo Popular Vasco instando a elaborar la ley de cooperación, en abril y en noviembre de ese mismo año. En el pleno en que se debatió la primera de ellas, el 16 de abril, el grupo Nacionalistas Vascos aceptaba ya formalmente entrar en harina sobre esta cuestión, señalando el compromiso de que «efectivamente, el proyecto de ley de la cooperación vasca para el desarrollo entre en esta Cámara. Ha llegado el momento»<sup>23</sup>, mientras que en el debate de la segunda proposición no de ley –pleno del 3 de noviembre de 1999– se logró ya aprobar una transaccional, firmada por todos los grupos, en la que se instaba al Gobierno a enviar un proyecto de ley para abril de 2000.

### 1.3.2. Los cambios institucionales de finales de la década de los 90

Como ya se ha avanzado, a finales de los años 90 se produjeron una serie de cambios institucionales en el ámbito de la cooperación que tuvieron también cierta incidencia en el devenir de los debates sobre la ley.

La primera cuestión a señalar fue la creación del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi, que venía siendo una reclamación por parte de las ONGD como órgano que garantizara la «transparencia de la política», tras lo que consideraban «negativa experiencia sufrida en el diálogo –bilateral– desarrollado con la Dirección de Cooperación del Gobierno Vasco»<sup>24</sup>. Dicho consejo fue creado finalmente mediante un decreto el 24 de marzo de 1998 y al mismo se le atribuyeron funciones muy amplias de

<sup>22</sup> Parlamento Vasco: *Diario de sesiones*.

<sup>23</sup> Parlamento Vasco: *Diario de sesiones*.

<sup>24</sup> Comparecencia de las ONGD ante la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas del Parlamento del 13 de junio de 1996.

representación, asesoramiento y propuesta<sup>25</sup>. Pero, más allá de dichas funciones, la creación del consejo fue interpretada como un paso adelante a la hora de crear un clima de mayor entendimiento que permitiera avanzar en los enquistados debates sobre el modelo y sobre la ley de cooperación. De hecho, el propio decreto de constitución del consejo presenta el mismo como «plataforma de encuentro y participación de los diferentes sectores implicados para propiciar una reflexión conjunta sobre el estado actual de la cooperación vasca al desarrollo y explorar nuevas vías de actuación»<sup>26</sup>.

La significación que quiso darse –y que de hecho adquirió– la constitución del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi pudo observarse en la comparecencia que, a petición propia, realizó el secretario de Acción Exterior, Andoni Ortuzar, ante la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas del Parlamento el 25 de mayo de 1998. En ella, hablando del consejo, se aludió al buen clima de entendimiento encontrado con las ONGD y a la voluntad del Gobierno de cumplir con el 0,7% y de abrir el espacio de la cooperación a nuevos agentes sociales para, a renglón seguido, plantear la siguiente reflexión con respecto a la ley: «Durante esta legislatura no hemos visto oportuno poner encima de la mesa una ley» explicando que dicha posición tenía que ver, entre otras cosas, con que «no teníamos normalizadas las relaciones entre la Administración y las ONG». Sin embargo, en opinión del secretario de Acción Exterior, el aprendizaje conjunto realizado permitía «empezar a pensar en una ley, pero sin obsesionarnos, porque las cosas hasta ahora han ido bien sin ley. Y las leyes ni mejoran ni empeoran tampoco la situación». Y para subrayar la importancia del consejo en todo este asunto, Ortuzar señalaba que «lo que nos gustaría es que la ley tuviera un amplio consenso, o sea, que sirviera para avanzar. Desde ese punto de vista, el consejo asesor puede ser una buena plataforma»<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Llama la atención la formulación relativa a la coherencia de políticas para el desarrollo, planteándose como función del consejo «asesorar sobre la coherencia de otras políticas de las administraciones públicas vascas con los objetivos del Programa de Cooperación al Desarrollo» lo que supone una interpretación de la coherencia de políticas para el desarrollo mucho más avanzada de la que finalmente quedaría luego reflejada en la propia ley de cooperación.

<sup>26</sup> Decreto 53/1998, de 24 de marzo, por el que se crea el Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi.

<sup>27</sup> Parlamento Vasco: *Diario de sesiones*.

Como se verá más adelante, pese a sus limitaciones –tanto de funcionamiento, como en lo relativo a su propia composición–, el consejo tuvo un papel destacado en las discusiones previas a la ley.

Sin embargo, los cambios institucionales planteados a finales de los años 90 tuvieron su reflejo más allá de la propia creación del consejo. Así, a mediados de 1999 se producía el relevo en la Dirección de Cooperación al Desarrollo, lo que venía teóricamente a cerrar una larga etapa de desconfianza y de desencuentros que habían trascendido de la mera relación institucional y que estaban dificultando los posibles avances en el debate de la ley o del modelo.

Este relevo tuvo una primera fase en la que la Dirección de Cooperación al Desarrollo fue encargada a una persona de perfil muy técnico, cuya principal preocupación fue la generación de un clima de transparencia en la gestión de las ayudas, insistiendo en los aspectos relacionados con los requisitos, los baremos y todo lo relativo a la justificación de las subvenciones. Esta primera fase duró tan solo año y medio ya que, en noviembre de 2000, se produjo un nuevo relevo, que propició la entrada de Mikel Burzako como director de Cooperación.

Durante el período –también breve– en el que Burzako ocupó la Dirección de Cooperación al Desarrollo se plantearon algunos objetivos bastante ambiciosos para sacar a la cooperación vasca del relativo ensimismamiento en el que se había estado debatiendo durante los años precedentes y dotarla de un marco doctrinal más sólido y conectado con las preocupaciones que, por aquel entonces, se debatían en el ámbito internacional. Para ello, intensificó por un lado los contactos con diferentes tipos de agentes de cooperación vascos, manteniendo en tan solo unos meses reuniones con más de 100 organizaciones sociales<sup>28</sup> y, por otra parte, abriendo una reflexión sobre la situación de la cooperación vasca, partiendo de un amplio diagnóstico sobre la misma. Dadas las circunstancias, se encargó un documento base para dicha reflexión a una persona con conocimiento experto acreditado, pero ajena a las controversias domésticas de los años anteriores. Esta tarea recayó en José Antonio Alonso, de la Universidad Complutense de Madrid<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Entrevista con Mikel Burzako, 11-01-2020.

<sup>29</sup> Alonso, J. A. (2001): *Sistema vasco de cooperación al desarrollo: diagnóstico y propuestas*. Dirección de Cooperación al Desarrollo, Secretaría General de Acción Exterior del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

Con esta iniciativa se trataba de «impulsar una visión más global, de encontrar o proponer otra lógica y de avanzar en la definición de un modelo vasco de cooperación»<sup>30</sup>.

Tiene interés recoger aquí los aspectos más relevantes del estudio realizado por José Antonio Alonso que arrojan algo de luz sobre esta polémica relativa al modelo y a la ley. El documento parte de constatar la ausencia de una estrategia definida, lo que entiende que «al menos en parte, es fruto de una decisión deliberada, en la que participó tanto la Administración como las ONGD», argumentando que «hasta el presente, la Administración renunció al ejercicio de una actividad expresa de orientación» optándose «por un modelo netamente liberal, donde la Administración crea y regula los instrumentos de apoyo y canalización de recursos, dejando que sean las organizaciones de la sociedad civil las que definan los contenidos de la ayuda a través de sus propias iniciativas y proyectos»

Ahondando en estas consideraciones y refiriéndose expresamente al debate sobre los agentes, el informe de José Antonio Alonso señalaba que «el análisis de la instrumentación de la cooperación al desarrollo vasca revela que se trata de una política centrada en el apoyo a la acción de las ONGD. Aun cuando se considera la eventual participación de otros agentes, su presencia efectiva es marginal. Ni la Administración ni las empresas parecen haber encontrado su espacio en la política de ayuda», cuestión que, en su opinión, debería cambiarse para construir una política más sólida e integradora del conjunto de capacidades existentes en la sociedad.

Tras dedicar un amplio espacio a la posible participación de las empresas en los programas de cooperación, y señalar varias modalidades para la misma, el texto abordaba también, de manera directa, la polémica existente entre las ONGD y el Gobierno sobre la participación de la propia Administración en los proyectos y programas de cooperación, planteando sin ambages la siguiente pregunta «¿Es conveniente la presencia directa de la Administración?», a lo que responde señalando que «desde ciertos sectores, se teme que ello conduzca a un dirigismo indeseado o acabe por propiciar una desnaturalización de los contenidos básicos, subordinándolos a intereses derivados de la conveniencia política. Por otra parte, la

---

<sup>30</sup> Entrevista con Mikel Burzako, 11-01-2020.

propia Administración, ha alimentado esta posición elusiva, manteniendo una indefinición doctrinal que permitió que se considerase la ayuda como un campo de acción exclusivo de las ONGD», para terminar, apuntando la necesidad de «reconocer la conveniencia de una implicación más directa de la Administración,» señalando una serie de motivos y de ventajas para respaldar esa afirmación.

Finalmente, y aunque no constituye un elemento central de la reflexión planteada, el trabajo de Alonso se refiere a la cuestión de la ley apuntando: «Resultaría conveniente elaborar un texto de carácter doctrinal donde se exprese de forma clara qué entiende el Gobierno y la sociedad vasca por cooperación al desarrollo, cuáles son los principios, objetivos y prioridades (...), y qué agentes están legitimados para llevarla adelante. En principio, semejante documento podría adoptar el rango de ley, pero no es necesario que tenga ese carácter».

El mencionado documento, planteado con el objetivo de sentar las bases para un debate en profundidad sobre el modelo vasco de cooperación y su plasmación doctrinal, no fue muy bien acogido desde las ONGD, que plantearon una posición bastante crítica respecto a lo que consideraron una orientación técnico-económica, y al hecho de no haber tenido más en cuenta el punto de vista de las ONGD.

Refiriéndonos más en concreto a algunos aspectos del informe, como el papel de los actores, las ONGD reiteraban sus recelos y cautelas hacia la participación tanto de las empresas como de las administraciones públicas, si bien reconocían que «es un reto para las ONGD el ofrecer a la sociedad cauces de participación en las tareas de cooperación. En la medida en que lo vayamos consiguiendo seremos referente social, en la medida en la que no lo logremos continuará la aparición “asilvestrada” de pequeños grupos que quieren “hacer algo” y que, ante la falta de cauces, se convierten en “ONG” sin base social y, en ocasiones, sin criterios»<sup>31</sup>, reflexión que, vista desde la perspectiva actual, resulta de gran interés.

---

<sup>31</sup> *Conclusiones de la reunión de la Coordinadora de ONGD del día 12 de julio sobre el informe de José Antonio Alonso. Acta de la reunión celebrada en Durango el 12 de julio de 2001.*

#### 1.4. El impulso político de la ley y su itinerario durante la VII y VIII legislaturas

Tras los antecedentes explicados en los apartados anteriores, el comienzo de la VII legislatura marcaría el momento definitivo para el impulso de la ley vasca de cooperación. A diferencia de lo sucedido en legislaturas anteriores, la cuestión de la ley entró de lleno en las propuestas electorales. En este caso, no solo EB-IU-Berdeak defendería una ley de cooperación, sino que el propio acuerdo de coalición PNV-EA planteaba, en el capítulo titulado «Solidaridad con el Tercer Mundo», la «aprobación de una ley vasca de cooperación y de un plan estratégico director que establezca prioridades geográficas y sectoriales y que oriente la acción de los agentes sociales hacia objetivos consensuados y compartidos».

Una vez realizadas las elecciones, el acuerdo de coalición suscrito entre PNV-EA y EB-IU subrayaba la necesidad de una ley vasca de cooperación, concretando algunos de los objetivos de la misma: incorporar a los programas de cooperación elementos diferenciales de Euskadi; favorecer la diversificación de la cooperación; simplificar y racionalizar los elementos burocráticos y de control; asegurar la transparencia en la gestión y utilización de los fondos públicos; favorecer la implicación de la sociedad y su conocimiento de la problemática de la cooperación.

De esta manera, con la nueva legislatura y la entrada en el Gobierno de EB-IU se produjo un giro en los debates sobre la ley. Si hasta entonces se había considerado que la ley tendría que venir después de solucionar los debates sobre el modelo y de superar las controversias de varios años de enfrentamientos, en la nueva situación la ley pasó a ser una prioridad, quedando el debate sobre el modelo subsumido en la propia discusión de la ley. Además, para los nuevos responsables de la cooperación, la discusión de la ley, junto a la nueva adscripción de la Dirección de Cooperación al Desarrollo al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales «permitió dar un giro político a los debates sobre el tema, separando la cuestión de la cooperación respecto a otras cuestiones relacionadas con la acción exterior del Gobierno»<sup>32</sup>.

En este marco, el Parlamento Vasco aprobó por unanimidad el 19 de octubre de 2001, una proposición no de ley por la que se instaba al Gobierno

<sup>32</sup> Entrevista con Igor Irigoyen, 30-01-2020.

«a que incluya en su programa legislativo con carácter prioritario la elaboración de un proyecto de ley de cooperación vasca para el desarrollo, cuya presentación ante la Cámara tenga lugar a lo largo del año 2002»<sup>33</sup>. Se iniciaba así formalmente el proceso de elaboración de la ley de cooperación, el cual resumiremos aquí dividiéndolo en tres fases principales: en primer lugar, los debates previos con los agentes sociales y en el seno del consejo asesor<sup>34</sup>; en segundo término, los debates de la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas y de la ponencia parlamentaria; y, finalmente, los debates en el pleno del Parlamento.

#### **1.4.1. Los debates con los agentes sociales y en el seno del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi**

El 21 de mayo de 2002 el Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales presentó al Consejo de Gobierno un *Documento de bases para la discusión del futuro proyecto de ley vasca de cooperación para el desarrollo*, que posteriormente fue llevado, para su debate, al consejo asesor.

Este documento, que contenía 12 apartados, avanzaba ya algunos elementos fundamentales, entre los que cabe destacar los siguientes: a) la apuesta por una cooperación solidaria y desinteresada; b) el alineamiento con la noción de desarrollo humano y con la sostenibilidad; c) la mención como agentes de la cooperación de las administraciones públicas vascas, las ONGD y «otros agentes de cooperación»; d) la apuesta por una dotación presupuestaria equivalente al 0,7% del presupuesto en los primeros 4 años y, posteriormente al 1%; e) la necesidad de coordinación entre las distintas administraciones vascas y la creación a tal efecto de una Comisión Interinstitucional; f) la creación de una agencia vasca de cooperación como organismo autónomo para gestionar la política de cooperación; g) la importancia de la participación y la creación de un Consejo Vasco de Cooperación de composición paritaria (institucional y social); y h) la mención de la necesaria coherencia de actuaciones de los departamentos del Gobierno Vasco.

<sup>33</sup> Parlamento Vasco: *Diario de sesiones*.

<sup>34</sup> Para la recuperación de buena parte de los debates habidos en aquella época en el Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi, se ha contado con la valiosa ayuda del entonces director de Cooperación al Desarrollo, Igor Irigoyen.



Una vez que este texto fue conocido por el consejo asesor y tras la creación de una comisión *ad hoc* en el seno del mismo, la Dirección de Cooperación al Desarrollo presentó otros tres documentos complementarios o explicativos al mencionado Documento de bases. Estos textos abordaban de manera más específica las siguientes tres cuestiones: Principios y objetivos de la cooperación vasca al desarrollo; Prioridades geográficas y sectoriales y agentes de cooperación; y Organización: marco institucional, planificación e instrumentos.

Finalmente, y a la vez que se avanzaba en la discusión de estos documentos en el consejo asesor y en la comisión creada para este asunto en su seno, la Dirección de Cooperación al Desarrollo elaboró y presentó un texto ya desarrollado titulado *Borrador de texto articulado del anteproyecto de ley de cooperación al desarrollo*.

A lo largo de 2002 y 2003 fueron debatiéndose todos estos documentos, presentándose además distintas propuestas, tanto por parte de las organizaciones sociales como de las instituciones presentes en el consejo asesor<sup>35</sup>. Por otra parte, el Gobierno Vasco celebró, también en esas fechas, distintas reuniones con las Diputaciones Forales para contrastar puntos de vista sobre los mencionados documentos.

Los elementos más significativos del debate giraron en torno a las siguientes cuestiones: la financiación de la cooperación y la cuestión del 0,7%; la definición de los agentes; el papel del Parlamento en la definición de la política vasca de cooperación; la gestión de la cooperación y la creación de una agencia para agilizar y simplificar procedimientos; los mecanismos de participación, y la coordinación y autonomía de las instituciones.

En estas discusiones se puso de manifiesto la existencia de diferentes visiones sobre la cooperación, así como el peso de los desencuentros habidos

---

<sup>35</sup> Lamentablemente, a la hora de redactar este informe solo hemos podido recuperar dos de ellos: uno de la Coordinadora de ONGD de noviembre de 2002 y otro de la Plataforma Elkarganatzen de marzo de 2003, si bien se ha podido ampliar la información disponible a través de entrevistas con algunas de las personas protagonistas de aquellas reuniones. Por otra parte, algunos trabajos realizados en esa época dan cuenta de algunos otros planteamientos significativos, caso del documento de ALBOAN –elaborado como propuesta para los partidos políticos de cara a las elecciones de abril de 2005–: *Un compromiso para mejorar la cooperación al desarrollo*.

en años anteriores<sup>36</sup>. En cualquier caso, las discrepancias que aparecieron se dieron entre distintos tipos de agentes, y no solo entre el sector gubernamental y el no gubernamental. Así, hubo fuertes discrepancias sobre el rol de los ayuntamientos como agentes de cooperación y, muy en concreto, sobre el reconocimiento del papel de Euskal Fondoa<sup>37</sup>, ya que las ONGD consideraban que el espacio de la cooperación directa institucional –incluida la municipal– limitaba la transparencia<sup>38</sup>. También las hubo entre unas y otras ONGD, al entender las más pequeñas que los requisitos exigibles y otros filtros de carácter técnico favorecían a las organizaciones con mayor trayectoria y capacidad técnica. Se plantearon también discordancias sobre la composición del futuro Consejo de Cooperación<sup>39</sup> y la presencia de unas y otras instituciones en el mismo.

De entre todas las cuestiones apuntadas, el tema de los agentes volvió a ser, una vez más, el que concentró las mayores discrepancias. Más allá del mencionado desencuentro entre las ONGD y Euskal Fondoa, en otra de las reuniones del consejo asesor convocadas para debatir sobre la ley, los representantes de la Coordinadora de ONGD reiteraron «su opinión contraria a que aparezcan como tales (como agentes) las administraciones públicas, insistiendo en que, en todo caso, debe quedar bien acotado el papel de estas (cuantías, objetivos, control, etc.)». Esta posición fue rechazada por la Dirección de Cooperación al Desarrollo, que defendió la presencia de las administraciones como agentes, expresando que, en todo caso, las posibles limitaciones deberían establecerse cuando se regularan los diversos instrumentos de cooperación, tal y como ocurre en los otros tipos de agentes<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> Algunos protagonistas de aquellos debates en el consejo asesor señalan que, en ocasiones, se mezclaban aspectos relativos a la ley con otros temas que afectaban al plan director, pendiente también de elaboración.

<sup>37</sup> Asociación de Entidades Locales Vascas Cooperantes.

<sup>38</sup> Entrevista con Juan Manuel Balerdi, 9-01-2020. En esta fase de las discusiones, Euskal Fondoa había presentado una propuesta sobre el artículo 11 del texto articulado –dedicado a los agentes de cooperación– en la que se pedía una alusión explícita a los ayuntamientos y a Euskal Fondoa como instancias específicas y especializadas.

<sup>39</sup> Una muestra de las disputas existentes en el terreno de la participación fue el rechazo que, en 2001, había planteado la Coordinadora de ONGD a la presencia de la universidad en el consejo asesor.

<sup>40</sup> Acta de la reunión del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi del 20 de diciembre de 2002. La cuestión había sido también discutida en el consejo asesor del mes de julio de ese mismo año, en el que las ONGD plantearon la necesidad de señalar

También la cuestión del Parlamento y su papel fue objeto de discrepancia entre el Gobierno y las ONGD, ya que estas últimas plantearon que los planes directores tuvieran que ser aprobados por la Cámara, frente a lo cual la Dirección de Cooperación al Desarrollo se posicionó en contra, arguyendo que se trataba de un asunto propio del Ejecutivo y que, además, no podía dejarse la aprobación de los planes al albur de la dinámica parlamentaria<sup>41</sup>.

La cuestión del entramado institucional vasco y la coordinación de la política de cooperación fue otro de los temas más debatidos, planteándose los problemas asociados a una dispersión de unidades y de fondos de financiación. La mayor discrepancia se planteó desde el ámbito de las diputaciones, alguno de cuyos representantes reclamó la necesidad de que «el modelo y la organización de la cooperación al desarrollo reflejara el modelo de país existente»<sup>42</sup>.

Otro tema polémico, relacionado en cierta forma con lo anterior, fue el de las estructuras institucionales necesarias para la gestión de la cooperación al desarrollo y, dentro de ellas, la posible creación de una agencia de cooperación que, en caso de crearse, las ONGD deseaban que fuera controlada desde el Parlamento, limitando el papel del Ejecutivo y la capacidad de actuación del Gobierno.

Por el contrario, durante esta fase del debate, la cuestión del 0,7% –aunque se suscitó en diferentes momentos– no fue objeto de grandes controversias. La documentación consultada a este respecto permite pensar que todas las partes eran conscientes de la dificultad de plantear el tema de manera que implicara una obligación jurídica, por lo que se propusieron y consensuaron fórmulas que permitieran salvar ese obstáculo<sup>43</sup>.

---

límites en las actuaciones de las administraciones públicas, entre los que se encontraban el establecimiento de un monto económico máximo, o la existencia de mecanismos de control (a través, p. ej., del consejo). Acta del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi del 17 de julio de 2002.

<sup>41</sup> Acta de la reunión del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi del 12 de junio de 2003.

<sup>42</sup> Acta de la reunión del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi del 6 de marzo de 2003.

<sup>43</sup> En la reunión del consejo asesor de junio de 2002, el viceconsejero de Economía, Presupuestos y Control Económico, José María Iruarrizaga planteó que «el marco para definir la dotación presupuestaria es en todo caso la ley de presupuestos de cada

Finalmente, tras este proceso consultivo y deliberativo, en junio de 2003 se presentó ya un texto calificado como anteproyecto de ley, el cual, tras recibir el visto bueno del consejo asesor, fue enviado a diversas instituciones para recibir alegaciones, así como a los órganos preceptivos a la hora de emitir dictamen previo a su tramitación parlamentaria (Comisión Jurídica Asesora y Oficina de Control Económico Normativo).

En cualquier caso, cabe reseñar que, como expresión de las cautelas y discrepancias manifestadas desde la Coordinadora de ONGD al anteproyecto de ley, y antes de que comenzara el trámite parlamentario, dichas organizaciones quisieron dejar constancia de su posición y reiterar sus desacuerdos sobre algunos puntos específicos, considerados más importantes para ellas: «El compromiso interinstitucional (Gobierno, diputaciones y ayuntamientos); los límites conceptuales y prácticos para la Administración como agente de cooperación; la organización de la cooperación, y, por último, el control parlamentario sobre la gestión»<sup>44</sup>.

#### 1.4.2. Los debates de la ponencia parlamentaria

La fase de tramitación parlamentaria se inició el 20 de septiembre de 2005, con la aprobación del proyecto de ley por parte del Consejo de Gobierno y su envío a la Cámara el 26 de septiembre.

La mesa del Parlamento admitió a trámite el proyecto de ley en su reunión del 4 de octubre, remitiéndolo inicialmente a la Comisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior, aunque posteriormente se decidiría derivarlo a la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas, que fue la encargada definitivamente de constituir la ponencia y de informar sobre la ley. La ponencia quedaría finalmente constituida el 25 de abril de 2006.

Durante la discusión del proyecto de ley en la ponencia parlamentaria se presentaron 134 enmiendas por parte de los diferentes grupos, dos de ellas

---

año», mientras que, por parte de las ONGD se mostró «una actitud favorable a que, a pesar de no existir una vinculación jurídica directa en lo relativo al presupuesto, la ley haga una referencia al objetivo del 0,7% como planteamiento a futuro, aunque no fuera en el texto articulado». Acta de la reunión del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi del 5 de junio de 2002.

<sup>44</sup> Acta de la reunión del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi del 12 de junio de 2003.

a la totalidad. De entre las enmiendas parciales, cuatro fueron aceptadas, tres retiradas, 85 rechazadas y 40 transaccionadas. No se considera pertinente dar cuenta aquí de todas estas enmiendas, pues resulta innecesario a los efectos de este trabajo, por lo que nos limitaremos a resaltar aquellas cuestiones que entendemos que son más significativas y de mayor calado.

En lo que se refiere a las enmiendas a la totalidad, la presentada por el grupo Socialistas Vascos se basó en la consideración de la no existencia en el proyecto de ley de un compromiso claro con el 0,7%, ni de una apuesta por la creación de una agencia vasca de cooperación, además de apuntar también la ausencia de mecanismos de coordinación con otras administraciones, especialmente con el Gobierno central. En el caso del grupo Popular Vasco las razones presentadas tenían que ver con la indefinición de varios aspectos, como la cuestión de los agentes o los órganos de gestión de la cooperación, con el papel secundario otorgado al Parlamento, o con la –en su opinión– invasión de competencias que correspondían al Gobierno central.

En cuanto a las enmiendas parciales, las más significativas, y que fueron objeto de mayor debate, tuvieron que ver con algunos de los temas que de manera recurrente venían planteándose en los años previos a la presentación del proyecto de ley.

Por una parte, es preciso mencionar la cuestión del 0,7% y las referencias a las recomendaciones sobre este asunto planteadas desde Naciones Unidas, asunto cuya redacción merecería la única enmienda presentada al preámbulo de la ley (exposición de motivos) por parte del conjunto de grupos. Ello significa que todos los grupos políticos asumieron sin poner ninguna objeción –pese a las valoraciones políticas e ideológicas contenidas en él– el largo texto introductorio, de varias páginas, divididas en tres apartados, que contiene una amplia descripción de los problemas del mundo y de la cuestión del desarrollo. Más allá de la mención en el preámbulo, el tema del 0,7% y la financiación ocuparon asimismo buena parte de los debates de la ponencia y constituirían también el eje de la disposición adicional segunda que sería presentada como enmienda por algunos grupos.

Por otro lado, cabe subrayar el destacado lugar ocupado por los debates sobre los agentes de la cooperación, el papel de las instituciones públicas y el de las organizaciones sociales. Otro tema a mencionar es el de la agencia

de cooperación, su pertinencia, sus funciones y su creación desde la propia ley de cooperación o mediante otra ley específica. En cuarto lugar, la cuestión del Parlamento y su papel en la planificación o en el control de la política de cooperación fue otro de los temas más debatidos. También cabe destacar, en quinto término, las discusiones sobre el ámbito de aplicación de la ley, la coordinación interinstitucional y la autonomía de las distintas entidades territoriales y locales.

En un segundo nivel, en cuanto a su presencia e intensidad, cabría mencionar otras cuestiones debatidas en el trámite de la ponencia, como algunos aspectos de la composición y funciones del consejo, el tema de la coordinación interdepartamental, o alguna cuestión sobre la ayuda humanitaria y su gestión.

Debe señalarse que en el transcurso de la discusión del proyecto de ley en la ponencia se recibieron también algunos documentos con enmiendas planteados desde fuera de la propia comisión parlamentaria. Es el caso de los textos presentados por Euskal Fundoa<sup>45</sup>, y por la Coordinadora de ONGD de Euskadi<sup>46</sup>, ambos en enero de 2006. En este último caso, el de las ONGD, sus representantes fueron recibidos por la ponencia el 18 de octubre de ese mismo año, según consta en la documentación del Parlamento.

Tras el trámite de la ponencia, el texto remitido a la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas, se hizo eco de algunos cambios sobre el planteado inicialmente en el proyecto de ley, si bien varios de los aspectos más controvertidos de la misma (la cuestión del 0,7%, el tema de los agentes y de la participación directa de las instituciones, o el papel del Parlamento) quedaron pendientes de pactos posteriores. Dichos pactos se lograrían a finales de 2006, mediante acuerdos suscritos por los representantes del Gobierno con los grupos Ezker Abertzalea y Aralar, los cuales serían debatidos y ratificados en la reunión de la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas del 7 de febrero de 2007, de donde saldría el dictamen para el debate de la ley en el pleno.

---

<sup>45</sup> Euskal Fundoa (2006): *Propuestas de modificación al texto del proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo*.

<sup>46</sup> Coordinadora de ONGD de Euskadi (2006): *Enmiendas para responder a los retos de la cooperación pública vasca*.

### 1.4.3. Los debates en el pleno del Parlamento

El debate de la ley en el pleno del Parlamento Vasco tuvo lugar el 22 de febrero de 2007. A dicho debate se llegó con dos enmiendas a la totalidad (las de los grupos Socialistas Vascos y Popular Vasco) y con acuerdos de última hora entre otros grupos sobre algunas de las materias más controvertidas.

Durante el debate, la mayoría de los grupos parlamentarios se echaron en cara mutuamente la no toma en consideración de algunas posturas defendidas por las ONGD en torno al 0,7%, al tema de la agencia u otros. El responsable del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, promotor de la ley, la definió como una propuesta social, y la calificó como un instrumento para «ponernos a su servicio» (de las ONGD y de los cooperantes)<sup>47</sup>. Durante su presentación, insistió una y otra vez en que el texto estaba consensuado de alguna manera con las ONGD, cuyo visto bueno le otorgaba un plus. Pero, además, casi todos los otros partidos hicieron también alusiones a sus reuniones con la Coordinadora de ONGD, reclamando para sí mismos la representación o la mejor interpretación de sus demandas. En el caso del grupo Ezker Abertzaleak la posición fue la de hacer suya la literalidad de algunas de las propuestas de mayor calado presentadas por las ONGD, varias de las cuales formaron parte de las enmiendas transaccionadas durante el último trámite en la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas.

En este contexto, la discusión se centró de nuevo en los temas ya conocidos, con especial intensidad en las cuestiones relativas a la financiación y al 0,7%, a la agencia, al papel del Parlamento y al tema de los agentes y de la cooperación directa, obteniéndose los siguientes resultados:

- La cuestión de la financiación y el 0,7% se solventó, por un lado, mediante un pequeño cambio de redacción en la exposición de motivos (el único introducido en este apartado), consistente en matizar el objetivo del 0,7% del producto interior bruto, presentándolo como voluntad de encauzar la estrategia hacia dicho fin y señalar como objetivo a perseguir el 0,7%

---

<sup>47</sup> En su defensa del proyecto, el consejero señaló que «las instituciones podemos promover, canalizar, aportar recursos, impulsar propuestas, gestionar, dirigir, pero el protagonismo les corresponde a las personas y las instancias que trabajan día a día en la cooperación vasca al desarrollo», lo que muestra la existencia de una posición algo confusa a la hora de señalar el papel de las instituciones públicas. Parlamento Vasco: *Diario de sesiones*.

del gasto consignado en los presupuestos. Y, por otra parte, mediante la inclusión de la disposición adicional segunda en la que se planteaba el compromiso de llegar a esta última cifra –el 0,7% del gasto– para 2012<sup>48</sup>. Ambos cambios, el del preámbulo y el de la disposición adicional segunda, fueron posibles finalmente mediante un pacto con el grupo Ezker Abertzalea, al que se adhirió Aralar.

- El tema de la agencia quedó finalmente plasmado en la disposición final primera, que planteó su creación mediante una ley que el Gobierno debía presentar en el plazo de seis meses. La concreción de este asunto, que especificaba el tema de la agencia, superaba la confusa redacción del proyecto anterior, alusiva a la creación de un organismo autónomo cuya dependencia tampoco estaba muy clara. El acuerdo finalmente logrado se basó en la propuesta del grupo Aralar, que especificaba el tema de la agencia, aunque no satisfizo a las ONGD, que aspiraban a que la misma funcionara mediante un control parlamentario ejercido desde un Intergrupo, y no tanto como un organismo dependiente del Ejecutivo.
- En cuanto al papel del Parlamento en la planificación de la política de cooperación, se llegó a una posición intermedia entre las reclamaciones de las ONGD –que aspiraban a que la Cámara tuviera la potestad de aprobar los planes directores– y la sostenida en un primer momento por el Gobierno, que defendía la planificación como una competencia del Ejecutivo. La posición finalmente adoptada, consistente en que el Parlamento tuviera que aprobar «las líneas directrices del plan», quedó también plasmada en los acuerdos suscritos entre el Gobierno y el grupo Ezker Abertzalea (a los que se sumó Aralar) y representó, en opinión de algunos de los protagonistas, un punto intermedio para intentar satisfacer a unos y a otros –ONGD y Gobierno–.
- El tema de los agentes, uno de los más controvertidos, quedó resuelto de manera un tanto confusa. Por un lado, se introdujo un nuevo apartado en el artículo correspondiente, en el que se planteaban las condiciones en las que, por la particularidad técnica del asunto, podrían intervenir entidades de otra naturaleza. Las ONGD se habían opuesto frontalmente a ello, reclamando que cualquier agente participante tuviera que ser una entidad sin ánimo de lucro. Con el texto pactado, se reconocían otras posibles entidades –con diferente naturaleza jurídica– y se trataba de preservar el carácter no lucrativo de la participación o del proyecto a llevar a cabo.

<sup>48</sup> La enmienda enviada por las ONGD había propuesto el año 2008.



- Más complejo fue el tema de la participación directa de las instituciones, en el que algunos grupos parlamentarios habían estado defendiendo la posición de las ONGD, contraria, como ya se ha mencionado, a dicha participación. Al final, el pacto suscrito entre el Gobierno y los grupos Ezker Abertzalea y Aralar buscó una salida intermedia, consistente en limitar dicha participación, de modo que la misma no pudiera absorber más del 10% de los fondos totales de la cooperación. Se trató, según opiniones que hemos podido recabar entre algunos protagonistas, de buscar un texto que permitiera contentar a todas las partes, para asegurar que la ley no encallase en este punto. Sin embargo, como se verá más adelante<sup>49</sup>, la fórmula pactada resultaría en un texto confuso, de múltiples interpretaciones, que ha venido siendo objeto de distintas controversias.

Las modificaciones al proyecto de ley se completarían con la votación en el pleno de otros asuntos de menor calado, cuyo tratamiento haría excesivamente prolijo este apartado del informe. En el marco descrito, la ley sería finalmente aprobada el 22 de febrero de 2007.

### 1.5. Consideración final

Como colofón al análisis llevado a cabo sobre el proceso de elaboración de la ley, debe subrayarse que estuvo muy mediatizado por los conflictos domésticos sobre el modelo vasco de cooperación y el papel que dentro del mismo debían jugar unos y otros agentes. De ese modo, la discusión sobre quienes debían protagonizar la cooperación y sobre los instrumentos que debían ponerse en juego ocupó casi todo el espacio, en detrimento de un debate más amplio que abarcara también los objetivos de la cooperación internacional y, específicamente, de la cooperación subestatal, en el nuevo contexto del desarrollo. Como se ha señalado en diversos trabajos, la ausencia de un debate en profundidad sobre el contexto internacional de la cooperación y sobre los retos que, dentro del mismo, debía acometer la cooperación vasca fue uno de los déficits más importantes de aquel período<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Véase a este respecto el apartado 3.5. de este informe.

<sup>50</sup> Dicho déficit aparece señalado en Alberdi (2010): *El futuro de la cooperación autonómica al desarrollo*. IVAP, Oñati; Unceta, K., et ál. (2012): *25 años de cooperación al desarrollo en Euskadi: La política de las instituciones públicas y el sistema vasco de cooperación*. Hegoa-UPV/EHU, Bilbao.

Y, en segundo término, cabe señalar que el papel de la ley como instrumento regulador de una política pública, nunca estuvo del todo claro. Por una parte, en el departamento responsable existía el convencimiento de que la política de cooperación tenía que ser una política pública como cualquier otra, cuya responsabilidad y orientación correspondía al Ejecutivo<sup>51</sup>. Sin embargo, en los debates parlamentarios, el tema se planteó de manera bastante confusa, e incluso sobrevoló la idea de que la ley debía plegarse de algún modo a lo que al respecto se planteara desde las organizaciones sociales, a las que se apeló de manera reiterada por unos y otros partidos políticos para justificar o apoyar sus propios argumentos. Como ya se ha señalado, en algunos momentos del proceso de elaboración de la ley se llegó a sugerir un papel secundario o subordinado de las instituciones públicas, como característica o principio de actuación<sup>52</sup>, asunto que, sin duda, ha marcado el desarrollo posterior de la política de cooperación y los debates sobre su orientación y regulación.

---

<sup>51</sup> Entrevista con Igor Irigoyen, 30-01-2020.

<sup>52</sup> Se ha mencionado ya a este respecto la defensa del proyecto de ley que se hizo por parte del consejero en el pleno del Parlamento en que la ley fue aprobada. Sin embargo, esta cuestión se repitió también, de manera recurrente, a lo largo de todo el proceso de debate sobre la ley desde diferentes sectores políticos, llegando a plantearse que «debemos aprobar esta ley cuanto antes, pero teniendo en cuenta lo que ellos demandan, tomando en consideración lo que plantean las organizaciones no gubernamentales», señalándose que ello «marca una característica propia de la cooperación vasca al desarrollo» y que «refleja un planteamiento filosófico o un planteamiento de base». Intervención de Jon Goikoetxea, parlamentario de Eusko Alkartasuna y presidente de la Comisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior, en el pleno del Parlamento Vasco del 16 de abril de 1999.



## **La ley frente a los nuevos debates sobre la cooperación internacional**



## 2 La ley frente a los nuevos debates sobre la cooperación internacional

**E**n este apartado del informe se analiza la relación de la ley de cooperación de 2007 con la evolución habida en las preocupaciones y debates existentes en el mundo de la cooperación al desarrollo. Se trata de una cuestión que afecta no solo a los objetivos de la ley, y a la exposición de motivos que la justifican como marco regulador de la contribución realizada desde Euskadi a los esfuerzos internacionales a favor de la cooperación, sino también a las propias disposiciones de la norma y a distintos aspectos que se regulan en la misma. Además, este ejercicio resulta obligatorio para poder calibrar el alcance y la potencialidad de la política vasca de cooperación en el momento presente, ya que la misma responde a los principios, objetivos, instrumentos y actores previstos hace ya casi tres lustros.

No es la primera vez que este tipo de preocupaciones se plantean. La necesidad de repasar los textos doctrinales de la cooperación vasca y su adecuación a los problemas actuales de la cooperación viene de atrás. En los últimos años, la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo ha mostrado en varias ocasiones su voluntad de dedicar esfuerzos a la reflexión sobre el futuro de la cooperación y al análisis de las potencialidades y limitaciones del modelo que ha venido funcionando en Euskadi en las últimas décadas, y cuyo soporte jurídico es la ley de 2007. Esa voluntad se ha manifestado de diversas formas, entre ellas la inclusión en el III Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2014-2017 de una línea de actuación estratégica orientada a «repensar y actualizar el modelo de cooperación vasca», de acuerdo con los cambios que se estaban produciendo en el contexto general de la cooperación; la realización en 2014 de un exhaustivo estudio sobre la *Coherencia de Políticas para el Desarrollo en Euskadi* y los retos derivados en esta materia; el debate promovido en 2015 sobre el fortalecimiento de la cooperación vasca mediante la creación de un grupo motor encargado de

dinamizar la reflexión prevista en el plan director; o el encargo, en 2016, del estudio *Análisis de la cooperación vasca en el nuevo contexto internacional del desarrollo: una mirada al marco de instrumentos, al mapa de agentes y a los espacios de participación y diálogo*, realizado por Ignacio Martínez. Todos estos documentos de reflexión han sido debatidos en el Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo, órgano ante el que también han comparecido otros expertos –como José Antonio Alonso (UCM)– al objeto de presentar sus reflexiones sobre la situación actual de la cooperación internacional y sus posibles consecuencias para la cooperación vasca.

También desde fuera de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo –especialmente desde la Coordinadora de ONGD de Euskadi, desde algunas ONGD en concreto (ALBOAN) o desde el mundo académico (Hegoa-Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional)–, se han planteado reflexiones y propuestas sobre algunos aspectos del funcionamiento de la cooperación vasca. Se trata de trabajos que han reflexionado sobre los cambios operados en la cooperación a escala global, pero, sobre todo, en torno a algunos aspectos de la política vasca de cooperación y la necesidad de avances en algunos ámbitos, como el caso de la coherencia de políticas para el desarrollo. Asimismo, desde las ONGD se han elaborado documentos y pronunciamientos sobre la propia marcha de la cooperación en Euskadi, y la insatisfacción generada por la misma entre las ONGD, especialmente en lo que atañe a la financiación.

En ocasiones, todo ello ha derivado en documentos que han sido también debatidos en el Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo contribuyendo de esa manera a enriquecer el debate sobre la situación de la cooperación en Euskadi y los posibles cambios que la misma debería plantearse.

Teniendo en cuenta todos estos antecedentes, en el presente apartado se pretende plantear una síntesis de los debates más importantes que afectan en este momento a la cooperación internacional en general y a la cooperación descentralizada en particular, al objeto de evaluar el impacto que todo ello tiene sobre la política vasca de cooperación y también, de manera específica, sobre los preceptos contenidos en la ley de 2007. Para este ejercicio, no se ha utilizado una bibliografía exhaustiva, asunto que se ha considerado innecesario para un trabajo de estas características. Además, se trata de temas que son planteados de manera recurrente en la literatura especializada en cooperación y que reúnen un amplio consenso. En consecuencia, se ha tenido en cuenta un número reducido de fuentes

bibliográficas, referidas a personas que, además, han estado en estrecho contacto con la cooperación vasca y en cuyos trabajos se fundamentan sobradamente las consideraciones que aquí se realizan.

## **2.1. Principales cambios producidos en el panorama general de la cooperación desde 2007**

La ley vasca de cooperación, aprobada en 2007, se debatió y promulgó en un contexto bien distinto del actual. En aquellos momentos, los debates internacionales sobre la cooperación estaban centrados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en la reflexión sobre la eficacia y la calidad (a partir de la Declaración de París de 2005) y, en menor medida, en las incipientes preocupaciones por la coherencia de políticas para el desarrollo.

Unos años atrás, a mediados de los años 90, un importante documento publicado por la OCDE, *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*, había planteado un cierto cambio de enfoque en las políticas de cooperación al desarrollo a partir de preocupaciones que se habían manifestado en algunas cumbres, como la de Río de 1992 sobre Medio Ambiente, la de Viena de 1994 sobre Derechos Humanos o la Cumbre Social de Copenhague celebrada en 1995. En ese nuevo enfoque, se anunciaban nuevas pautas en la concepción y la gestión de la ayuda, desde una perspectiva más integral, preocupada por la eficacia, y menos cercana al enfoque de las condicionalidades sostenido en la década anterior bajo la influencia de las políticas de ajuste impuestas desde el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

El mundo estaba cambiando a gran velocidad. La globalización había puesto en marcha un nuevo marco para las relaciones internacionales (económicas, tecnológicas, políticas, culturales, y de todo tipo), en el que los enfoques que planteaban la necesidad de entender los retos del desarrollo más allá de la estricta mirada norte-sur, comenzaban a ganar terreno. Pese a ello, entre los actores dominantes en el mundo de la cooperación al desarrollo se había impuesto la llamada «agenda de la eficacia» centrada en estudiar los problemas de la cooperación desde la perspectiva principal de la cadena de la ayuda. Globalmente considerado, lo que ocurría fuera del mundo de la cooperación y sus organizaciones tenía poco peso en comparación con las energías dedicadas a examinar el funcionamiento de la propia maquinaria de la ayuda, de los instrumentos puestos en juego y de los programas y proyectos desarrollados.

Ciertamente, la denominada agenda de la eficacia no era la única que estaba encima de la mesa. Hacia 2004-2005 se había promovido desde la propia OCDE –aunque desde instancias distintas al Comité de Ayuda al Desarrollo– otra línea de reflexión de mucho más calado, referida a la coherencia de las políticas para el desarrollo, cuestión que, de algún modo, ponía el acento en problemas que trascendían la cadena de la ayuda y obligaba a considerar los propios objetivos y hasta el ámbito de las políticas de cooperación. Sin embargo, la ventana abierta por esta nueva perspectiva, y por el propio diagnóstico contenido en la Declaración del Milenio de Naciones Unidas, quedaron en un segundo plano frente a la dinámica y las preocupaciones impuestas en los debates sobre la financiación tras las cumbres de Monterrey y Doha, y frente a los debates sobre el funcionamiento del sistema y la calidad de la ayuda surgidos en las de París, Accra y Busán. Durante la primera década del siglo XXI, la agenda de la eficacia acabaría por imponerse a la agenda de la coherencia.

Como ya se ha mencionado anteriormente al hablar de su elaboración, el contexto general de la cooperación y algunos de los debates que en aquel momento se estaban planteando sobre el tema en el ámbito internacional tuvieron una incidencia más bien escasa en la discusión de la ley y en el encuadre de la misma. Sin embargo, a los efectos que aquí nos interesan, no nos detendremos en esta cuestión –el contexto de la cooperación en 2007–, sino en la evolución habida desde entonces y en los temas y preocupaciones que hoy suscitan mayor atención en este terreno.

A la hora de plantear dichas preocupaciones, agruparemos las mismas en torno a tres grandes cuestiones: por un lado, los diagnósticos y los análisis realizados sobre el marco de trabajo y los objetivos de la cooperación; por otro, los análisis sobre la capacidad de la cooperación para dar respuesta los nuevos retos planteados, y, finalmente, la constatación del desbordamiento de la cooperación ante la nueva realidad.

Estos tres asuntos plantean diferentes elementos de reflexión sobre la posible actualización de la ley vasca de cooperación: señalan aspectos que son ineludibles para orientar y regular la cooperación, destacan limitaciones y dificultades para enfrentar los retos existentes, apuntan peligros y riesgos asociados a algunas respuestas que se están planteando y constatan la necesidad de un cambio de paradigma para hacer de la cooperación una herramienta útil para afrontar los problemas del contexto actual.



### 2.1.1. Un nuevo marco de problemas, una nueva realidad para la cooperación

Es cierto que, ya en la primera década del nuevo siglo, la realidad del mundo llevaba mucho tiempo distanciándose más y más de aquella que había propiciado el surgimiento de la cooperación para el desarrollo tras la segunda guerra mundial. Las nuevas condiciones de la financiación internacional con la liberalización de los movimientos internacionales de capital operada desde finales de los años 70, modificaron radicalmente las dinámicas del ahorro y la inversión y, con ellas, las condiciones de la financiación internacional del desarrollo. El fin de la guerra fría y la emergencia de un mundo multipolar dibujaron un panorama geopolítico muy diferente de aquel que había propiciado la cooperación como instrumento de uno u otro bloque. Los nuevos procesos de industrialización y los cambios operados en numerosos países considerados *en desarrollo* difuminaron un mundo dividido entre norte y sur como dos realidades más o menos homogéneas, para mostrar una amplia y variada realidad de países con problemas y características estructurales de diversa naturaleza. Se trata de cuestiones ya conocidas en el mundo de la cooperación vasca y que han sido profusamente tratadas en muy diferentes estudios. Aunque de forma bastante parcial y contradictoria, el propio preámbulo de la ley de 2007 se hacía eco de algunos de estos elementos que habían irrumpido en el panorama de la cooperación. Por consiguiente, no abundaremos aquí en ellos.

Sin embargo, sí nos interesa examinar la evolución que esas y otras cuestiones han tenido a lo largo de los últimos años, así como su impacto en los debates y propuestas sobre la cooperación internacional. Como se ha señalado en ocasiones, es cierto que el sistema de cooperación ha evolucionado, pero la realidad mundial y la naturaleza de los problemas a los que se pretende hacer frente han cambiado de manera aún más rápida y profunda<sup>53</sup>. Sin intención de ser exhaustivos, subrayaremos algunos temas de singular relevancia.

---

<sup>53</sup> La situación del sistema de cooperación frente a los cambios operados en la realidad global es tratada en Unceta, K., y A. Arrinda (eds.) (2010): *Development cooperation facing the challenges of global change*. Universidad de Nevada, Reno; también en Alonso, J. A., y J. A. Ocampo (eds.) (2011): *Cooperación al desarrollo en tiempos de crisis*. Fondo de Cultura Económica, Madrid.

## ■ Complejidad, multidimensionalidad e interdependencia

La tendencia, ya visible en el último tramo del siglo pasado, hacia la creciente interdependencia de los procesos económicos, sociales, políticos, culturales y ecológicos en unas y otras partes del mundo, se ha consolidado y fortalecido durante las dos primeras décadas de este siglo, dibujando un panorama en el que la elaboración de estrategias para hacer frente a los problemas se ha vuelto mucho más compleja. Además, no conviene olvidar un aspecto específico de este cambio profundo que ha experimentado la realidad del mundo: el hecho de que nos encontramos ante procesos cuyos resultados son muchas veces desconocidos, lo que origina en ocasiones la aparición de problemas no esperados. En la base de todo ello está también otro fenómeno novedoso: la profundidad y el alcance de los cambios operados en la esfera tecnológica y comunicacional, cambios que, lejos de haberse detenido, experimentan día a día nuevos desarrollos que, a su vez, modifican el panorama sobre el que se pretende actuar.

En ese contexto, que interpela las lógicas que habían marcado con anterioridad los análisis de la cooperación, cobra especial importancia el fenómeno de la desterritorialización y transnacionalización de las actividades y procesos económicos y sociales. Ello tiene mucho que ver con algunos de los fenómenos ya mencionados, como la ruptura de los marcos estado-nacionales del ahorro y la inversión como consecuencia de la liberalización de los capitales, o las nuevas posibilidades abiertas por la tecnología. Ello ha dado lugar a que actividades fuertemente ancladas en territorios concretos hayan dejado de estarlo, buscando en cada caso los emplazamientos más adecuados a los fines perseguidos. En ese nuevo contexto, ya no cabe hablar de procesos autónomos que se relacionan a través de acuerdos internacionales (comerciales o de otro tipo) entre gobiernos o entre agentes privados, sino de procesos fuertemente transnacionalizados.

Lo anterior va unido a una nueva relación entre distintos ámbitos y escalas locales o regionales, nacionales o estatales, y globales. Nos encontramos, no ya ante realidades distintas según el ámbito o escala en la que operan, sino ante una dilución de las fronteras entre lo local, lo estatal y lo internacional, que ha acabado por conformar una suerte de globalidad multinivel que otorga una naturaleza transnacional a la propia realidad y a los agentes, las estructuras y los fenómenos que la configura. Como consecuencia, la interdependencia se ha hecho cada vez mayor, tanto entre los fenómenos que componen la realidad como entre los actores que protagonizan y

experimentan dichos fenómenos en diferentes escalas, pasando este a ser un rasgo distintivo de la nueva realidad<sup>54</sup>.

La interdependencia es indisoluble, además, de la multidimensionalidad de los problemas. Ello plantea la necesidad de aproximarse al estudio de la realidad desde una perspectiva abierta, en la que se puedan compartir visiones provenientes de diferentes experiencias y disciplinas académicas. Los fenómenos que moldean la realidad ya no responden, o lo hacen en mucha menor medida, a lógicas estancas o compartimentadas, a pesar de que las herramientas analíticas y políticas a nuestro alcance no siempre logren aprehender la interdependencia de la realidad. Por el contrario, la multidimensionalidad implica muchas veces la existencia de causalidades múltiples que deben ser tenidas necesariamente en cuenta a la hora de plantear políticas y estrategias, lo que contradice en cierta forma la lógica técnica y financiera con la que surgió y ha venido funcionando la cooperación. De manera más general, las distintas cuestiones apuntadas interpelean a una cooperación concebida para operar en otro contexto.

### ■ Retos más amplios y agendas más complejas

La naturaleza cada vez más compleja de la realidad y de los problemas a los que nos enfrentamos ha puesto sobre la mesa nuevos debates en torno a la cooperación. Ya no se trata de abordar una problemática específica, la que se planteaba en sus inicios, cuando se pretendía romper –mediante la asistencia técnica y financiera– los llamados entonces círculos viciosos de la pobreza que dificultaban o impedían el crecimiento económico en determinados países. Tampoco se trata del objetivo –mucho más modesto– propuesto a comienzos del nuevo siglo, de atender la prioridad de la lucha contra la pobreza extrema como reclamaban los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por el contrario, los debates abiertos durante los últimos años para hacer frente a los principales problemas sociales

---

<sup>54</sup> La cuestión de la interdependencia sistémica es tratada entre otros por Alonso, J. A. (2018): *Development cooperation to ensure that none be left behind*. CDP Background Paper nº 39; Martínez, I. (2019): *La cooperación internacional ante un contexto global de cambios profundos: Una mirada al caso vasco*. Tesis Doctoral. UPV/EHU; Unceta, K., y J. Gutiérrez (2018): «International Cooperation and the Development debate: the shortcomings of theory versus the allure of Agendas». *Revista de Economía Mundial* nº 50, diciembre (pp. 107-126).

y económicos que lastran el presente de millones de personas y amenazan el futuro del conjunto de la humanidad, plantean horizontes de trabajo mucho más complejos, lo que en ocasiones dificulta dotar de perfiles reconocibles a la cooperación.

A lo largo de las dos últimas décadas, se ha evidenciado la dificultad para dotar de coherencia a una propuesta global sobre el desarrollo, capaz de recoger las inquietudes surgidas e integrar el conjunto de los retos planteados en torno a estas cuestiones. Como se ha sugerido, esa dificultad derivó en la incapacidad para elaborar una Agenda 2015 consistente con el diagnóstico realizado en la Declaración del Milenio de Naciones Unidas, reduciendo el alcance de la misma a una serie de objetivos (los Objetivos de Desarrollo del Milenio) relacionados con la pobreza extrema, pero desvinculados del conjunto de la problemática descrita en la mencionada declaración. Ello daría lugar a diferentes críticas sobre el significado de la Agenda 2015 y su potencial real para encarar los retos existentes.

La dificultad de elaborar una propuesta integral y coherente, se plasmó asimismo en los debates abiertos para evaluar el alcance de la Agenda 2015 y perfilar la Agenda 2030. La transición desde la Agenda 2015 a la Agenda 2030 es una buena muestra de las dificultades para avanzar en la coherencia de las estrategias y en la definición de un nuevo marco explicativo y normativo sobre el desarrollo y la cooperación. En ese sentido, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 tratan de superar las numerosas críticas vertidas sobre el reduccionismo de la Agenda 2015, aunque el marco más ambicioso que se ofrece se concreta principalmente en la ampliación de metas y objetivos, pero no en una metodología diferente. El resultado es, en buena medida, una agenda centrada en metas no siempre bien definidas, de una viabilidad dudosa y sin fuerza prescriptiva para orientar las políticas de los diferentes actores.

En este contexto, se ha señalado el peligro de que la referencia a la agenda internacional, en la medida en que esta se hace más y más compleja –de la 2015 a la 2030 como ejemplo–, se quede en un mero ejercicio retórico, provocado en parte por la gran dificultad de trasladar al ámbito de las propuestas operativas los retos que se plantean en dicha agenda<sup>55</sup>. Se ha

---

<sup>55</sup> Sobre el significado y potencial alcance de la Agenda 2030 se han tenido en cuenta principalmente: Alonso, J. A. (2015): *The 2030 Development Agenda: A Transformative*

planteado incluso el peligro de que un potencial seguidismo respecto a la agenda internacional pudiera vaciar de contenido real a los planes de cooperación, situándolos en una dimensión exclusivamente retórica.

Desde esta perspectiva, las propuestas sobre la coherencia de políticas para el desarrollo, surgidas en los últimos quince años, constituyen un marco de trabajo indispensable para abordar los retos de la Agenda 2030 y dotar de una mayor consistencia y operatividad a la misma. Sin embargo, esa imperiosa necesidad no se vio correspondida en la atención prestada a la coherencia de políticas para el desarrollo a la hora de plantear la Agenda 2030. Y, por otra parte, el potencial de la coherencia de políticas para el desarrollo se ha ido en cierta medida diluyendo en el discurso oficial, al imponerse algunas de las versiones más restrictivas de la misma, circunscritas al ámbito de la ayuda oficial al desarrollo y su relación con otras políticas externas de los donantes.

No obstante, el asunto de la coherencia sigue siendo una referencia fundamental a la hora de proponer nuevas estrategias acordes con la Agenda 2030 y con los retos de desarrollo planteados por la comunidad internacional, por lo que debe formar parte insoslayable del cuerpo doctrinal de la cooperación en cualquiera de sus ámbitos. Desde esta perspectiva, cabe señalar que el articulado de la ley vasca de 2007 plantea –como se expondrá más adelante–, un marco y una interpretación muy restrictiva para la coherencia de políticas para el desarrollo<sup>56</sup> –expresada únicamente en coordinación de políticas de cooperación–, que resulta muy alejada de las propuestas realizadas durante los últimos años, lo que dificulta avanzar hacia estrategias más integrales de trabajo y hacia una mayor inserción de la cooperación en el conjunto de la acción de gobierno.

---

*Agenda?* Presentado en International Leadership Association Conference, Barcelona; Martínez Osés, P. J., e I. Martínez (2016): «La Agenda 2030: ¿cambiar el mundo sin cambiar la distribución del poder?». *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales* 33 (pp. 73-102); Martínez Osés, P. J. (2017): «Hacer realidad la Agenda: medios de implementación, revisión y seguimiento». En Uria, A., A. Villalba y N. Viota (eds.): *Transformar Nuestro Mundo, ¿realidad o ficción?*. UNESCO Etxea, Bilbao (pp. 105-119); Unceta, K., y J. Gutiérrez (2018): ob. cit.

<sup>56</sup> Aunque es cierto que en el preámbulo de la ley se plantea un enfoque diferente, más amplio, como se comentará en el apartado 3.8. de este trabajo.

## ■ Ampliación y matización del objeto de trabajo: los debates sobre el desarrollo

Finalmente, cabe mencionar otro campo de inquietudes y preocupaciones en torno a la cooperación que ha generado importantes debates en los últimos años. Nos referimos a su mismo objeto de atención, que no es otro que la propia idea del desarrollo. Como es sabido, el surgimiento y consolidación de la cooperación tuvo como respaldo un fuerte consenso intelectual y político en torno a la noción de desarrollo, entendida como un proceso de transformación consciente de la realidad, impulsado desde las instituciones y las políticas públicas, capaz de suplir la escasa capacidad del sector privado en determinados contextos, y de facilitar la transformación de las estructuras económicas políticas y sociales en aras a promover la mejora de las condiciones de vida de la población. No nos detendremos aquí a considerar lo acertado o no de la propuesta, ni los múltiples debates que se generaron en torno a ese diagnóstico durante las primeras décadas de la cooperación.

Es sabido también que, desde finales de los años 70 y comienzos de los 80, las políticas de desarrollo impulsadas desde las instituciones comenzaron a ser fuertemente cuestionadas desde las nuevas doctrinas neoliberales, considerándolas responsables de buena parte de los problemas existentes en aquel momento, y planteando la idea de que la ampliación del mercado era la única estrategia posible para generar crecimiento económico y prosperidad. Estas ideas produjeron un fuerte estancamiento –cuando no retroceso– de la cooperación durante algunos años, a la vez que perdía respaldo teórico y se difuminaba el marco explicativo y normativo con el que había nacido<sup>57</sup>.

Ahora bien, a los efectos de este trabajo, lo relevante no es tanto relatar las vicisitudes de la cooperación frente a los debates sobre el desarrollo en las postrimerías del pasado siglo, sino poner de manifiesto los dilemas a los que, desde esta perspectiva, nos enfrentamos hoy en día. Estos dilemas podríamos resumirlos como sigue:

- Por un lado, buena parte de la atención, centrada en los medios –cómo y con qué instrumentos promover el desarrollo–, ha sido desplazada

---

<sup>57</sup> Sobre esta cuestión, véase Unceta, K. (2009): *Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo: una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones*. Carta Latinoamericana. D3E y CLAES, Montevideo; Unceta, K., y J. Gutiérrez (2018): ob. cit.

por la discusión sobre los fines –qué es, o qué entendemos por desarrollo–, asunto que plantea complejos debates que se han abordado desde diferentes perspectivas, dando origen a nuevas acepciones del término o a nuevos adjetivos que tratan, por sí mismos, de dotar de contenido a la idea original. De ese modo, nociones como «desarrollo humano», «desarrollo sostenible», «desarrollo comunitario», «desarrollo con perspectiva de género» o «desarrollo con enfoque de Derechos Humanos» se han ido abriendo camino, planteando nuevos retos para la cooperación a la hora de trasladar las nuevas preocupaciones teóricas al campo de las políticas.

- En segundo lugar, este desplazamiento del centro del debate –de los medios a los fines– se superpone con una creciente intensidad de las críticas al desarrollo como objetivo en sí mismo. En efecto, durante las dos últimas décadas las controversias planteadas desde la perspectiva del posdesarrollo, no solo han cuestionado este concepto como algo impuesto obligatoriamente desde occidente hacia el resto del mundo, sino que han situado a la cooperación en el centro de sus críticas, al considerarla uno de los vehículos principales para extender una idea de progreso y un modelo de vida concebidos desde la cosmovisión occidental. Importantes sectores y movimientos sociales, que forman parte de la corriente crítica al actual modelo, se han adherido –parcial o completamente– a esta visión crítica, con su correspondiente impacto en el movimiento de cooperación al desarrollo y solidaridad internacional.
- Y en medio de todo ello, se observa un creciente desinterés hacia la cooperación –en el sentido genuino del término, vinculado a la gobernanza, a la justicia social, o a la sostenibilidad– por parte de gobiernos, agencias y organismos internacionales, lo que contribuye a que algunos de los debates abiertos –como el de la Agenda 2030– se planteen muchas veces desde ámbitos desconectados y descoordinados, y al margen de las estructuras y los ámbitos tradicionales de la cooperación<sup>58</sup>.

Todo lo anterior incide a la hora de plantear nuevos marcos de trabajo en el ámbito de la cooperación. No se trata de una cuestión que deba tratarse únicamente en el campo de los principios o de las grandes definiciones, sino de extraer conclusiones operativas a la hora de proponer objetivos, agentes e instrumentos.

<sup>58</sup> Véase Martínez, I. (2019): ob. cit.

### 2.1.2. La insuficiencia o debilidad de las respuestas planteadas desde el sistema de cooperación

Frente al nuevo y complejo panorama que se ha abierto en los últimos años en lo referente al análisis de los retos del desarrollo y a la necesidad de afrontar un panorama tan ambicioso como el que, en principio, representa la Agenda 2030, ¿cuál ha sido el alcance de las respuestas planteadas desde el sistema internacional de cooperación? A decir verdad, han sido más bien débiles y escasas y, en todo caso, no han logrado satisfacer las inquietudes y las dudas suscitadas desde muy distintos sectores sociales, académicos y políticos.

En las siguientes líneas se plantean algunos apuntes sobre estas cuestiones. No se trata de un mero ejercicio académico, sino de una reflexión que consideramos imprescindible, tanto para entender los límites que tienen los enfoques convencionales, como para subrayar los riesgos de aquellas respuestas que no fortalecen, sino que debilitan, la cooperación, contribuyendo a desnaturalizarla.

#### ■ La prioridad otorgada a la agenda de la eficacia frente a la agenda de la coherencia

Como se ha señalado en bastantes trabajos y estudios, los debates habidos en el seno del sistema internacional de cooperación, y en las distintas cumbres y reuniones celebradas, no han logrado dar respuesta a las cuestiones planteadas en los diagnósticos.

Durante la primera década del siglo, las preocupaciones estuvieron muy marcadas por la Agenda de París, es decir, por los análisis centrados en la propia cadena de la ayuda y en el funcionamiento de la ayuda oficial al desarrollo<sup>59</sup>. Ello dio lugar a poner la eficacia en el punto de mira y a estudiar y evaluar la cooperación en base a los conocidos criterios de apro-

<sup>59</sup> Sobre la eficacia de la ayuda, la Agenda de París y su proyección sobre los debates de la cooperación descentralizada, véase Martínez, I., y J. A. Sanahuja (eds.) (2012): *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: retos para la cooperación descentralizada española*. CEIPAZ, Madrid; Martínez, I., y G. Santander (2009): «La Declaración de París y la Cooperación Descentralizada». En *Anuario de la Cooperación Descentralizada*. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina, Barcelona.



piación, armonización, eficacia, responsabilidad, etc., dando lugar a un enfoque bastante tecnocrático y alejado de los objetivos de la cooperación y del impacto real de la misma.

Lo cierto es que la agenda de París, matizada o ampliada con las aportaciones de las cumbres de Accra y de Busán, suscitó la atención de los agentes de cooperación durante un corto período, pero tras la cumbre de Busán –que coincidió con el inicio de la crisis financiera internacional– el interés hacia dichos temas fue decayendo, al tiempo que otras cuestiones se iban sumando al debate, entre ellos la necesidad de repensar los propios instrumentos de financiación del desarrollo –trascendiendo de la ayuda oficial al desarrollo y abordando un abanico más amplio de asuntos como la fiscalidad internacional–, o la provisión de bienes públicos globales<sup>60</sup>. Se da la circunstancia de que algunos de estos debates tienen que ver con la gobernanza del sistema de ayuda, pero al mismo tiempo superan ampliamente el ámbito de este último<sup>61</sup>.

Pero, sin duda, el tema más relevante que se ha suscitado en los últimos años ha sido el referido a la coherencia de políticas para el desarrollo. Se trata de un asunto que ha ocupado la atención en numerosos estudios sobre la cooperación y sobre el que se han realizado diferentes aproximaciones: desde aquellas planteadas en un sentido restrictivo o reactivo, consistente en «evitar» o «limitar» las inconsistencias o daños de otras políticas en el trabajo de la cooperación, hasta otras más ambiciosas consistentes en generar sinergias y complementariedades entre las políticas públicas, o incluso universalizar el enfoque de desarrollo a toda la acción gubernamental, integrándolo en el diseño, implementación y evaluación de dichas políticas<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Cabe decir que, en última instancia, el proceso de debate de la agenda post-2015 terminó difuminando casi por completo los temas relativos a la agenda de la eficacia, surgidos en la Cumbre de París.

<sup>61</sup> Esta cuestión se trata en Unceta, K., I. Zabala y M. J. Martínez (2012): «Nueva York, Monterrey y París: tres lógicas contradictorias para enfrentar los retos del desarrollo en la primera década del siglo», *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 1(2) (pp. 100-116).

<sup>62</sup> Para esta cuestión de la coherencia de políticas para el desarrollo se han tenido en cuenta principalmente Martínez, I. (2013): «Coherencia de políticas: una mirada a los gobiernos descentralizados». En *Plataforma 2015 y más: Otro mundo está en marcha. X informe anual de la Plataforma 2015 y más*. Editorial 2015 y más, Madrid (pp. 75-86); Gutiérrez, J.,

Sin embargo, si se observan la evolución del discurso sobre las dificultades de la cooperación en las cumbres y declaraciones habidas desde Roma y París en adelante, lo cierto es que la coherencia de políticas para el desarrollo ha ocupado un papel secundario, y hasta irrelevante en ocasiones, a la hora de analizar los problemas relativos a la efectividad de la cooperación. Ello ha dificultado sin duda la toma en consideración de la coherencia de políticas para el desarrollo en las políticas y las legislaciones de los diferentes Estados, lo que a su vez plantea importantes interrogantes sobre las posibilidades reales de avanzar en la Agenda 2030, cuyo cumplimiento requiere una acción coherente y una visión de la cooperación que vaya más allá de la ayuda oficial al desarrollo.

### ■ La profundización en el enfoque financiero

Otra preocupación planteada en el seno del sistema de cooperación a lo largo de los últimos años ha sido la relativa a la consideración de nuevos instrumentos de financiación como parte integrante de la ayuda.

Uno de los elementos clave de las nuevas propuestas es el diseño de un nuevo marco para la financiación del desarrollo dentro del cual la ayuda oficial al desarrollo jugaría un doble papel: por un lado, representar un instrumento específico, una fuente concreta de financiación; y por otro erigirse en un mecanismo para activar y movilizar otros posibles recursos provenientes del sector privado<sup>63</sup>.

En este nuevo marco, pueden observarse nuevos enfoques más próximos a los planteamientos de la responsabilidad social empresarial, incluyendo lo que se ha dado en llamar oportunidades de negocio en la base de la pirámide y las inversiones en bienes y servicios adaptados a las necesidades de la gente en situación de pobreza.

---

N. Millán e I. Martínez (2017): «Dentro o más allá de la ayuda: el difícil camino de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo». *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 6(1) [pp. 26-49]; así como Unceta, K., e I. Labaien (2017): «La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en los ámbitos subestatales. Reflexiones a la luz del caso del País Vasco». *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 6(1) [pp. 164-187].

<sup>63</sup> Véase a este respecto Alonso, J. A., P. Aguirre y G. Santander (2019): *El nuevo rostro de la cooperación internacional para el desarrollo. Actores y modalidades emergentes*. La Catarata-IUDC, Madrid.

Estas propuestas y los nuevos enfoques sobre la financiación del desarrollo se encuentran relacionados asimismo con otros debates abiertos en el sistema de cooperación en los últimos años. Entre ellos resaltaremos aquí el que se refiere a la revisión del concepto de ayuda oficial al desarrollo, reconsiderando la composición de la misma e incorporando nuevas fuentes de financiación, como resultado de la aparición de nuevos actores, y también de la importancia adquirida por la gobernanza global y la financiación de los bienes públicos globales.

En relación con todo ello, se ha abierto en el Comité de Ayuda al Desarrollo un debate, que debería estar concluido en breve, en torno a una nueva medida de la financiación del desarrollo, el TOSSD (Total Official Support for Sustainable Development), capaz de incluir todos los flujos de carácter oficial destinados a promover el desarrollo sostenible en los países llamados «en desarrollo», pero también aquellos otros orientados a abordar los desafíos globales a escala regional o global.

La manera en que concluyan estos debates, y las decisiones que se tomen al respecto, influirán sin duda en las políticas de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo y en la regulación que los mismos hagan de la cooperación en el futuro.

### ■ Las respuestas desde la lógica «securitaria»

Mencionaremos también, siquiera brevemente, las que han venido a llamarse respuestas desde la lógica de la seguridad, es decir, propuestas relativas al futuro de la cooperación surgidas desde preocupaciones que poco o nada tienen que ver con las cuestiones tratadas más arriba, relativas a la agenda del desarrollo<sup>64</sup>.

El análisis de este asunto y su vinculación con las estrategias de cooperación ha ido evolucionando a lo largo del presente siglo. En un primer momento, la consideración de los temas de la seguridad en la cooperación estuvo bastante vinculada con las amenazas del terrorismo. Sin embargo, en los últimos años, la consideración de esta cuestión ha estado crecientemente asociada al fenómeno de las migraciones y, en general, de la movi-

<sup>64</sup> Véanse las reflexiones sobre esta cuestión planteadas en Martínez, I. (2019): ob. cit.

lidad humana. De acuerdo con algunos estudios sobre el tema, se estaría imponiendo muchas veces una lógica tendente a utilizar la cooperación como instrumento para intentar frenar las migraciones en origen y fortalecer allí la seguridad del Estado y los mecanismos de control de los flujos humanos en lo que podría constituir un nuevo tipo de condicionalidad.

En esta misma línea de dedicar una parte de la ayuda oficial al desarrollo al tema de las migraciones estarían los esfuerzos destinados a fortalecer la capacidad de recepción e integración de los emigrantes cuando logran llegar a sus destinos en los países donantes, o los intentos de fijar la población en sus propios países mediante estrategias supuestamente orientadas a abordar las causas que provocan las migraciones. Como se ha señalado en ocasiones, este último enfoque no responde a las necesidades derivadas de la problemática actual, ya que desconoce o desconsidera factores que operan en el corto plazo como los conflictos –y su relación con las crisis de refugiados– o las crisis medioambientales, factor desencadenante de nuevos flujos humanos en los últimos años.

### **2.1.3. La cooperación desbordada: necesidad de otro enfoque y otra concepción de la cooperación internacional**

La combinación de algunos de los elementos señalados en los dos apartados anteriores –la naturaleza y complejidad de los retos planteados, por un lado, y las dudas y dificultades de la cooperación para hacerles frente, por otro– ponen sobre la mesa un panorama caracterizado por el desbordamiento de esta última, que está mostrando claramente sus límites<sup>65</sup>.

Este desbordamiento de la cooperación tiene que ver con las respuestas limitadas que se han estado dando a los retos planteados o incluso con la puesta en primer plano de otras cuestiones como las ya mencionadas de la seguridad. De hecho, hay bastante coincidencia en la escasa evolución de la cooperación al desarrollo en relación con la magnitud de dichos retos, lo que ha derivado en un papel menos relevante de la ayuda oficial al desarrollo y del sistema de cooperación en el actual panorama internacional.

---

<sup>65</sup> Sobre el desbordamiento de la cooperación y su crisis se han tenido en cuenta, entre otros: Unceta, K. (2013): «Cooperación para el desarrollo: anatomía de una crisis». *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, 47, (pp. 15-29); también Martínez, I. (2019): ob. cit.

Tiene interés señalar que, como algunos autores han apuntado, la propia naturaleza de la cooperación internacional para el desarrollo y la manera en que fue concebida y diseñada constituyen una importante limitación de partida. En ese contexto, los instrumentos y las herramientas de cooperación no han evolucionado en la medida en que lo han hecho los debates sobre los procesos de desarrollo. La complejidad alcanzada por estos, que requeriría asumir planteamientos de naturaleza multidimensional, de alcance global y de carácter estructural, no se ha reflejado, sin embargo, en las posiciones dominantes en el sistema y las políticas de cooperación, que han seguido básicamente estructurados según el paradigma norte-sur –en relaciones entre donantes y receptores– y guiados por un enfoque netamente desarrollista, articulado a partir de los clásicos instrumentos y herramientas de cooperación, sin tener suficientemente en cuenta la importancia de elementos desatendidos por la ayuda y que condicionan enormemente las dinámicas de desarrollo, como el medio ambiente, las finanzas internacionales, la deuda, la movilidad humana y las migraciones, las relaciones comerciales, los acuerdos de inversión, etc. Y a todo ello se suma el carácter discrecional de la ayuda oficial al desarrollo, que priva de obligatoriedad al sistema y a sus miembros a la hora de hacer frente a los problemas señalados o de cumplir con los compromisos formalmente adquiridos.

Como ha sido también apuntado, estas limitaciones no han sido ajenas a los vínculos que mantienen aferrado al sistema internacional de cooperación con las lógicas dominantes en algunas instituciones internacionales. Ello, en muchos momentos, ha dado como resultado un doble discurso en el que, al tiempo que se sugería la necesidad de un desarrollo más armónico, equitativo, transparente y sostenible, se seguía defendiendo el equilibrio macroeconómico y el crecimiento a través del mercado como referencias insoslayables.

De todo lo anterior cabe deducir que nos encontramos ante un sistema desbordado, cuya lógica y estructuras no se adaptan a las necesidades del momento presente. Y a ello se añade el progresivo distanciamiento hacia la cooperación desde muchas entidades y colectivos sociales que no ven en ella capacidad para impulsar cambios reales, y que se sienten crecientemente desencantados con las consecuencias sociales y medioambientales del actual modelo de desarrollo. El auge alcanzado en algunos sectores del ámbito de la solidaridad internacional por los postulados del posdesarrollo –uno de cuyos principales componentes es la crítica de la cooperación– da buena muestra de todo ello.

Frente a esto, tienen gran interés algunas propuestas recientemente planteadas en el sentido de no seguir insistiendo en impulsar la cooperación para lograr un tipo de «desarrollo» que cada vez suscita más dudas y cuenta con menos adeptos, y plantear por el contrario una cooperación para la convivencia global<sup>66</sup>. Una cooperación orientada a propiciar un marco de encuentro y gobernanza global, capaz de abordar, desde una acción colectiva, de carácter cooperativo y transnacional, la búsqueda de soluciones a problemas que llevan tiempo detectados y diagnosticados, pero que no terminan de ser enfrentados, como consecuencia de intereses de diverso signo. Se trata, al mismo tiempo, de plantear una cooperación y un marco de trabajo en el que quepan distintas cosmovisiones e ideas sobre la organización de la vida económica y social, siempre que sean compatibles entre sí y tengan en cuenta los intereses y valores recíprocos.

Lógicamente, todos estos asuntos impactan en la manera de entender la cooperación, y en cualquier posible debate que afecte su regulación en cualquiera de los posibles ámbitos en que ello se plantee.

## **2.2. Un nuevo marco y unos nuevos retos para la cooperación subestatal o descentralizada**

Además de las transformaciones experimentadas en el panorama internacional, que afectan al conjunto de la cooperación y que han sido analizadas en el apartado anterior, a lo largo los últimos años se han producido también algunos cambios significativos en la manera de entender la cooperación descentralizada y en la forma de evaluar su potencial contribución a la hora de solucionar, o al menos paliar, algunos de los problemas a los que nos enfrentamos. Estos nuevos análisis sobre la cooperación subestatal y su contribución se han plasmado tanto en informes de agencias y organismos internacionales como en diversos trabajos e investigaciones de carácter académico.

Uno de los elementos más debatidos en torno a la cooperación subestatal durante los últimos años ha sido el referido al papel que puede desempe-

---

<sup>66</sup> Martínez, I. (2019): ob. cit.

ñar este tipo de cooperación<sup>67</sup>. De ser considerada en sus inicios como una prolongación de la cooperación de los gobiernos centrales, la cooperación descentralizada ha pasado a ser estudiada como sujeto específico. Esto ha generado interesantes debates y reflexiones sobre sus características propias, sobre su valor diferencial, o sobre aspectos más concretos relacionados con estas cuestiones como los recursos, agentes e instrumentos que pueden ayudar a hacer de este tipo de cooperación un mecanismo más útil para impulsar la solidaridad internacional. Además, como se ha apuntado en algunos estudios recientes, la cooperación descentralizada puede jugar, en esa perspectiva, un importante papel de cara a democratizar el sistema internacional de cooperación, ampliando su base social e institucional y haciéndolo más permeable a las aspiraciones e inquietudes de la ciudadanía

No es que estas cuestiones referidas a la cooperación subestatal estuvieran completamente ausentes en los años anteriores a la aprobación de la ley vasca de 2007. Previamente a dicha aprobación ya se habían publicado algunos análisis que reclamaban una mirada distinta sobre la cooperación descentralizada, que evitara reproducir los esquemas de la cooperación impulsada desde los Estados o desde los Gobiernos centrales y tratara de definir su propio perfil para, de esa manera, poder ser más eficiente. En el caso español, el propio Comité de Ayuda al Desarrollo había realizado en ese mismo 2007 un examen de la ayuda, caracterizando el modelo de ayuda oficial al desarrollo como disfuncional, atomizado y disperso, con duplicación de esfuerzos y problemas en la coordinación de actores, lo que generaba deseconomías de escala e importantes costes de transacción.

Sin embargo, es en la última década cuando se ha intensificado la reflexión sobre la cooperación subestatal, realizándose un buen número de trabajos que arrojan luz sobre la experiencia acumulada en este terreno y sobre los retos a encarar en el futuro. Por ello, se ha considerado importante sintetizar aquí algunos de esos debates –y las aportaciones principales surgidas de ellos– para valorar hasta qué punto la ley vasca de cooperación se adapta o no a estas preocupaciones.

---

<sup>67</sup> En lo que se refiere al caso vasco, diversos estudios y análisis han venido ocupándose de esta cuestión en los últimos años. Entre ellos Unceta, K., et ál. (2012): ob. cit.; ALBOAN (2013): *Reconociendo el pasado para mirar al futuro: la cooperación descentralizada vasca entre la institucionalización y la crisis*. Cuadernos de Cooperación nº 4, Bilbao.

### 2.2.1. La realidad diferenciada y la identidad de la cooperación subestatal

Como se ha señalado en diversas ocasiones, las estrategias de impulso de la cooperación subestatal cobran sentido en la medida en que sean capaces de aportar algo más que nuevos fondos para la cooperación, en cuanto a que planteen propuestas y favorezcan actuaciones diferentes de las que realiza la cooperación más tradicional de los Estados o de las grandes ONGD.

La tendencia de algunas administraciones regionales y locales a mimetizar los documentos y las lógicas de planificación o los instrumentos de la cooperación central a la hora de poner en marcha sus políticas ya había sido señalada hace algún tiempo en distintos trabajos, subrayándose la renuncia que ello suponía a buscar un perfil específico y complementario, acorde con las capacidades y potencialidades existentes en el propio ámbito de actuación. En el trasfondo de esa tendencia aparecía la tentación de reproducir viejos esquemas orientados a buscar en la cooperación una cierta proyección política en el exterior, más allá de la lógica estrictamente solidaria. Sin embargo, en los últimos tiempos, se han hecho visibles otros aspectos que ayudan a entender, o refuerzan, esa tendencia mimetizadora, y que tienen que ver con la creciente tecnificación de la cooperación y los requisitos exigidos para la gestión y la cuantificación de la misma<sup>68</sup>.

Uno de los aspectos debatidos en los últimos tiempos, y que se deriva de la lógica emanada tras el proceso de París-Accra-Busán, es el relativo al tratamiento de la armonización como indicador de calidad y las distintas interpretaciones sobre dicho criterio. Es evidente que la armonización de algunos procedimientos constituye una necesidad a la hora de promover una

<sup>68</sup> Sobre la identidad y la problemática específica de la cooperación descentralizada se han tenido en cuenta principalmente: Gutiérrez, J., U. Villena y E. Malagón (2012): «¿Nuevas prácticas o réplica a otra escala? La cooperación descentralizada y su especificidad desde el caso del País Vasco». *Revista de Economía Crítica*, nº 14 (pp. 37-62); Iborra, J., P. Martínez e I. Martínez (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*. CIDOB, Art PNUD y la Campaña del Milenio, Barcelona (pp. 19-46); Martínez, M. J., I. Amiano e I. Zabala (2014): «Análisis y evaluación de la cooperación al desarrollo descentralizada. Las principales políticas llevadas a cabo por las instituciones públicas vascas». *Inguruak: Soziologia eta zientzia politikoaren euskal aldizkaria / Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política*, 57 (pp. 2986-3003).



cooperación más eficiente. Además, esa armonización permite una mayor coordinación y complementariedad en las acciones protagonizadas por distintos agentes, tanto públicos como privados. Ahora bien, la armonización no debería ser entendida como la reproducción o repetición de lógicas de actuación que por su propia naturaleza son distintas, como es el caso de los objetivos que pueden perseguirse en distintos niveles –local, subestatal, central o global–, y de los instrumentos y actores que mejor se adecuan para avanzar hacia los mismos. Una interpretación parcial de este asunto podía operar negativamente sobre la afirmación del papel específico de la cooperación descentralizada y sobre la necesidad de innovar, de buscar nuevos espacios y de asegurar el valor añadido de este tipo de cooperación.

Por otra parte, es preciso señalar que, durante la última década, junto a la evolución del debate sobre el marco doctrinal de la cooperación descentralizada, se ha registrado un creciente reconocimiento de los actores y las instituciones locales y regionales y de su papel en la gestión de problemas globales relacionados con la agenda del desarrollo. Este reconocimiento, que en el caso de la OCDE va más allá de la concepción de los gobiernos subestatales como simples ejecutores de políticas concebidas en otros ámbitos, representa un paso más que otorga a la cooperación descentralizada un papel específico que ha de ser tenido en cuenta a la hora de regularla y de formular políticas.

Finalmente, y dentro de esta reflexión sobre el nuevo papel de la cooperación subestatal, es preciso señalar que la propia necesidad de repensar la cooperación al desarrollo en general abre un espacio de oportunidad para plantear nuevos escenarios desde los que articular una cooperación descentralizada, más ambiciosa a la hora de definir su propia estrategia. Se trata, en definitiva, de proponer algo más que nuevos fondos para la cooperación y plantear alternativas de trabajo en el ámbito de la cooperación distintas a las tradicionales, carencia que probablemente representó el principal déficit de la ley vasca de 2007.

### **2.2.2. La caracterización de la cooperación descentralizada en el momento actual**

La abundante literatura que se ha generado en los últimos años en torno a la cooperación subestatal y al papel de los actores y las instituciones locales hace que sea complicado resumir todo ello en un documento como

este. Por ello, nos centraremos en plantear algunas aportaciones planteadas desde la OCDE y la Unión Europea, para después exponer un marco de referencia sobre el tema, diseñado a partir de diferentes contribuciones y que forma parte del trabajo realizado por Martínez en sus recientes análisis sobre la cooperación vasca.

A la hora de repensar la cooperación descentralizada y analizar aquellos aspectos de la misma que se han visto más afectados por los cambios, la OCDE plantea la existencia de diversos elementos que la han transformado a lo largo de últimos años, algunos de los cuales resultan muy relevantes para este trabajo. Se constata, por un lado, un cambio de perspectiva, transitándose desde un enfoque tradicional «donante-receptor» a otro más amplio, caracterizado por un enfoque multiactor, basado en el territorio y las distintas capacidades y potencialidades existentes en el mismo. En segundo lugar, se habría producido también un cambio en las preocupaciones sobre la naturaleza de las acciones desplegadas en el ámbito de la cooperación subestatal, más centradas ahora en conocer y evaluar las transformaciones realmente habidas en los procesos de desarrollo, que en las orientadas a evaluar la eficacia en el seno de la cadena de la ayuda. Finalmente, dentro de este brevísimo resumen, desde la OCDE se apunta a un tercer elemento: el tránsito desde una forma de cooperación centrada en la ayuda (especialmente financiera) a unas formas más amplias de apoyo y colaboración, caracterizadas por asociaciones tanto financieras como no financieras entre territorios.

Partiendo de estos aspectos y de las contribuciones realizadas por algunos autores, existen marcos de referencia de gran interés para estudiar y evaluar la cooperación subestatal o descentralizada, y su mayor o menor adecuación a los retos del momento, basados en los siguientes elementos<sup>69</sup>:

- Reciprocidad y relaciones de horizontalidad, que generen un mutuo beneficio en la cooperación descentralizada, superando de esta manera las tradicionales relaciones «donante-receptor». Ello requiere la existencia de una institucionalidad propia que favorezca y potencie mayores niveles de simetría entre los socios respecto a las que existen en el sistema de cooperación internacional.

---

<sup>69</sup> Basado principalmente en Martínez, I. (2019): ob. cit.

- Proximidad y participación, desde el reconocimiento de que los gobiernos locales y las partes interesadas están en mejor posición para tratar determinados asuntos dada su cercanía a las comunidades y poblaciones afectadas por ellos. Por ello, el diálogo con los actores territoriales se convierte en una característica y también en una pieza clave de la estrategia, junto a las políticas de sensibilización y educación para el desarrollo.
- Gobernanza territorial multiactor y multinivel, principio que plantea que el objetivo central la mejora de la gobernanza local a través de la movilización de las autoridades locales y los actores del territorio. Para ello resulta fundamental la colaboración, la concertación y la decisión conjunta entre los gobiernos descentralizados y los actores no estatales.
- Alianza territorial desde lógicas de intercambio, aprendizaje mutuo e integralidad, lo que constituye uno de los principios más importantes que diferencia la cooperación descentralizada de la cooperación tradicional impulsada por los Estados, favoreciendo alianzas centradas en apoyar una agenda política común, con objetivos amplios y de carácter integral que faciliten la apropiación y los resultados de las acciones desplegadas.
- Carácter solidario y desinteresado, como consecuencia de las mayores posibilidades existentes en un ámbito como este. Aunque hay situaciones distintas, dada la variedad de gobiernos locales y subestatales, y la diferencia entre la capacidad de acción de unos y otros, se constata una incidencia potencialmente menor de limitaciones de tipo diplomático o comercial en la conceptualización y despliegue de la cooperación subestatal.

Todos estos elementos constituyen en el momento actual referencias insoslayables a la hora de diseñar o de regular las políticas de cooperación descentralizada.

### **2.2.3. Los instrumentos, los actores, y la movilización de recursos del territorio**

Otro asunto de gran interés a la hora de examinar los debates sobre la cooperación subestatal abiertos durante los últimos años es el referido al tratamiento de los instrumentos y los actores que conforman la misma.

La cuestión central en esta reflexión es la estrecha relación existente entre la mencionada búsqueda de su identidad y la generación de un valor diferencial respecto a otros tipos de cooperación, por un lado, y el conocimiento y movilización de los recursos existentes en el territorio por otro. Ello se basa, además, en el reconocimiento de las diferencias existentes entre unos y otros territorios, lo que otorga una cierta singularidad a cada ámbito de cooperación subestatal.

Una de las cuestiones señaladas a este respecto, es la relativa al conocimiento de los recursos y capacidades, técnicas y humanas, existentes. La inercia seguida y el enfoque adoptado por muchas instituciones locales y regionales a la hora de plantear sus estrategias de cooperación les ha hecho dejar de lado esta responsabilidad, haciendo que las actuaciones en esta materia descansen sobre los mismos recursos y actores que han venido caracterizando las políticas tradicionales de ayuda en clave norte-sur. De ahí que haya sido apuntada la necesidad de avanzar en el propio conocimiento de la realidad y de las capacidades ya existentes, para movilizarlas hacia la solidaridad internacional y la cooperación.

Sin embargo, el conocimiento de las capacidades y los recursos existentes en cada realidad subestatal, para su potencial activación y movilización en el campo de la cooperación internacional, requiere contar con cauces e instrumentos que permitan o faciliten esa movilización. Esto, a su vez, pone sobre la mesa la cuestión de los instrumentos y la necesidad de superar un patrón de funcionamiento basado en la mera financiación del trabajo de las ONGD a través de convocatorias competitivas, lo que genera un modelo de demanda, al margen de estrategias integradas, basado casi siempre en el mismo tipo de recursos, de capacidades y de actores.

Este último asunto, el de los actores, constituye otro de los temas que han suscitado la atención en los debates abiertos sobre la cooperación descentralizada durante los últimos años. Y dentro de ellos, destaca la cuestión del propio papel de las instituciones y entidades públicas en la política de cooperación<sup>70</sup>. Gran parte de las críticas suscitadas hacia las políticas puestas en marcha en este terreno han tenido que ver con el escaso papel

---

<sup>70</sup> Sobre estas cuestiones, véase Labaien, I. (2014): *La cooperación al desarrollo de las Comunidades Autónomas del Estado español: relevancia, alcance y aportación específica*. Tesis Doctoral. UPV/EHU. También ALBOAN (2007): ob. cit.

jugado por las instituciones locales, que han delegado casi toda la responsabilidad en las organizaciones sociales especializadas en cooperación. Desde otra perspectiva, algunos trabajos han subrayado la posibilidad de una nueva lógica de trabajo para la cooperación descentralizada tomando en consideración a algunos movimientos sociales como sujeto principal<sup>71</sup>.

Ello, además, ha contribuido a desdibujar la cooperación subestatal o a restarle potencialidad. Como algunos trabajos han apuntado, cuando dicha cooperación es protagonizada principalmente por instituciones públicas locales o regionales, suele estar más vinculada con temas de su competencia y en los que pueden volcar sus propias capacidades y experiencias. Sin embargo, suele señalarse que cuando las instituciones públicas locales reducen su papel al de meros financiadores de programas llevados a cabo por otras entidades, la cooperación descentralizada reduce su potencialidad, perdiendo buena parte de su especificidad y valor añadido, e incurriendo en un posible coste de oportunidad.

Con este tipo de reflexiones, que vienen reiterándose en los últimos años, no se plantea sustituir unos actores por otros, sino encontrar fórmulas que amplíen la base social de la cooperación y sirvan para generar actuaciones más eficientes y coherentes. Al respecto, se reclama un doble papel por parte de las instituciones locales y regionales: por una parte, un mayor liderazgo político a la hora de plantear alternativas, proponer actuaciones y promover nuevos instrumentos que favorezcan la movilización de capacidades y recursos de la sociedad, y por otra, una mayor disposición a implicarse directamente en la cooperación, aportando experiencias y conocimientos en muy diversos terrenos.

En cualquier caso, no se trata tan solo de incorporar a nuevos actores, sino también de repensar el papel estratégico de los mismos, más allá de su contribución puntual o su participación en unas u otras acciones. A veces, la dispersión de estas y la lógica de trabajo basada en proyectos ahoga las potencialidades de algunos actores –incluidas las propias ONGD–, lo que plantea la necesidad de replantear los instrumentos y las formas de trabajo y, en último término, el propio marco de la ley.

---

<sup>71</sup> Véase Fernández, G., S. Piris y P. Ramiro (2013): *Cooperación internacional y movimientos sociales emancipadores: bases para un encuentro necesario*. Hegoa-UPV/EHU, Bilbao.

### **2.3. Implicaciones sobre el marco regulador de la cooperación vasca**

Los diversos temas que se han ido desgranando a lo largo de este apartado ponen de manifiesto la existencia de nuevos desafíos que, cuando se debatió la ley vasca de 2007, o bien comenzaban a ser considerados, o bien no habían alcanzado un grado suficiente de maduración.

Sin embargo, en el tiempo transcurrido desde entonces, todo ello ha evolucionado de manera notable, cuestionando algunas de las bases doctrinales de la cooperación vasca y, en otros casos, planteando la conveniencia de actualizarlas.

Al final de este trabajo, en el apartado de conclusiones, se recogerán los aspectos que consideramos más significativos a este respecto.

**3**

**Problemas funcionales y operativos, y limitaciones por la ley de cooperación de 2007**





### 3 Problemas funcionales y operativos, y limitaciones mostradas por la ley de cooperación de 2007

Este apartado del informe está dedicado a examinar los problemas funcionales u operativos que hayan podido suscitarse a lo largo de la última década –en la que la ley ha estado en vigor– como consecuencia de los preceptos contenidos a lo largo de su articulado, o de las ausencias existentes en el mismo. No se trata en este caso de analizar las virtudes o las limitaciones que la ley contiene por referencia a lo que podrían ser diferentes concepciones teóricas de la cooperación subestatal o descentralizada, cuestiones que ya han sido esbozadas, sino de estudiar los posibles problemas suscitados a la hora de aplicar la ley vigente o de contrastarla con las necesidades derivadas de la práctica.

Para realizar este trabajo se han tenido en cuenta dos tipos de fuentes principales. En primer lugar, algunos trabajos publicados sobre la política vasca de cooperación desplegada a lo largo de los últimos años, en los que se contienen algunas reflexiones relativas a limitaciones presentes en su marco legal. Por otro lado, se han mantenido conversaciones con personal técnico de la propia Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo para conocer su experiencia directa en lo relativo a diferentes aspectos de la aplicación de la ley. También se ha recabado opinión sobre estas cuestiones a otras personas que tienen o han tenido responsabilidades en el campo de la cooperación en distintas instituciones. Y, asimismo, se han realizado entrevistas con representantes del sector de las ONGD, ya que estas han sido las entidades que, en mayor medida, han desarrollado su actividad al amparo de dicho marco regulatorio.

En las próximas páginas se exponen los resultados más importantes que se desprenden de todo ello<sup>72</sup>. Como se verá, las cuestiones analizadas tienen que ver con distintos tipos de problemas: imprecisión o falta de claridad de algunos preceptos, dudosa interpretación de otros, excesiva concreción de algunas cuestiones que no necesariamente deben estar en la ley, disposiciones de difícil cumplimiento, temas no tratados pero que inciden en la práctica de la cooperación... A veces, concurren más de una de estas cuestiones. Atendiendo a todo ello, se ha optado por plantear los temas que, a lo largo de las entrevistas mantenidas y de los documentos consultados, han tenido una presencia más relevante.

### **3.1. El ámbito de aplicación de la ley**

Uno de los aspectos que, en opinión de varias de las personas consultadas, resultan más confusos en la ley, tiene que ver con su ámbito de aplicación y con el tratamiento que se da al tejido institucional vasco dentro de la misma.

En efecto, según se señala en los artículos 1 y 2, el texto da lugar a dos interpretaciones contradictorias. Por un lado, se dice que la ley «será de aplicación a las actuaciones que en materia de cooperación para el desarrollo y de solidaridad internacional realizan las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de Euskadi y los agentes de cooperación» (artículo 1), y al mismo tiempo que «la presente ley se aplicará a todas las actividades de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de cooperación para el desarrollo y de solidaridad internacional» (artículo 2). Así, del artículo 1.1. –referido al objeto– parecería deducirse que la ley se aplica a las «administraciones públicas» en general, mientras que el artículo 2.1. –relacionado con el ámbito– limita la aplicación a las «instituciones comunes».

El apartado segundo del artículo 2 parece matizar el asunto al señalar que la actividad de diputaciones y ayuntamientos en esta materia solo se

---

<sup>72</sup> Se ha tratado de limitar el análisis a los aspectos que tienen que ver directamente con la ley, pues en las entrevistas mantenidas han salido a colación diversos temas cuya regulación corresponde a otras normas, como la ley de creación de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo de 19 de junio de 2008 u otras.

verá afectada por la ley en lo que afecta a los «principios, objetivos y prioridades», cuestión difícil de verificar –de hecho no hay ningún mecanismo previsto a tal fin, ni se trata de una cuestión que figure, como tal, entre las funciones de la Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo– y que, según se nos ha señalado, vino a representar un pacto para salvar las objeciones puestas desde las entidades forales.

En el borrador del proyecto de ley se atribuyó inicialmente al Parlamento una función de control sobre la política de cooperación del conjunto de las instituciones vascas. Ante ello, la Diputación Foral de Álava planteó una cuestión de competencia (secundada luego por las otras dos diputaciones), en la que se recordaba que, en lo que afectaba a las diputaciones, ello era competencia de las Juntas Generales. Este conflicto entre instituciones provocó la intervención de la Comisión Arbitral y finalmente se retiró del texto esa mención al control del Parlamento Vasco. Sin embargo, parece que la ley deja esta cuestión en un terreno de calculada ambigüedad, ya que, por un lado, se trata de una materia no contemplada como tal ni en la Ley de Territorios Históricos ni en el propio Estatuto de Autonomía, y que permitiría ser tratada tanto en el ámbito de la política social como en el plano de la acción exterior.

Para comprender mejor el contexto en que ello fue aprobado, es preciso recordar que se venía de un escenario bastante complejo, ya que desde la creación del Fondo de Cooperación y Ayuda al Desarrollo en 1990 las diputaciones se habían ido descolgando progresivamente del mismo, deseosas de tener un perfil propio y un mayor protagonismo social en este tema, lo que, según se nos ha explicado, había creado cierto malestar en algunos sectores del Gobierno. Por otra parte, es un hecho que la escasa colaboración entre las instituciones vascas (autonómicas, forales y locales) en materia de cooperación, venía siendo señalada desde tiempo atrás<sup>73</sup>.

Por su parte, las ONGD venían reclamando una política de cooperación unificada como país, aunque objetivamente obtenían ciertas ventajas en la existencia de diferentes convocatorias y ventanillas. Se ha señalado que esta contradicción explica en cierta medida que, finalmente, esta cuestión no figurara entre las enmiendas y peticiones que plantearon en 2006 con respecto al proyecto de ley del Gobierno. Sí lo habían señalado, en cam-

---

<sup>73</sup> Véase, entre otros, Alberdi, J. (2010): ob. cit.

bio, en un documento elaborado por la Coordinadora en 2002 y discutido en el Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi durante el proceso de elaboración de la ley, en el que, refiriéndose a la agencia –cuya constitución entendía que debía regularse en ella– se referían a la necesidad de que las diputaciones participaran junto al Gobierno en la gestión de la futura agencia<sup>74</sup>.

Por otro lado, la creación de la Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo tampoco ha servido para paliar las limitaciones que plantea la ley en este asunto, tal como se apunta más adelante al tratar específicamente sobre dicha comisión.

En cualquier caso, es preciso resaltar que la ambigüedad con la que la ley aborda esta cuestión del ámbito institucional constituye un problema que viene a añadirse al ya existente respecto al fondo del asunto, es decir, respecto a la manera de plantear y encauzar, en Euskadi, una política de cooperación integrada y eficiente.

### **3.2. La planificación de la cooperación**

Como es sabido, la ley de cooperación establece una serie de previsiones en lo referente a los distintos planes de cooperación como expresión de la política pública en esta materia. A ese respecto, la ley fija las responsabilidades en la elaboración y aprobación de los planes, su periodicidad, los aspectos esenciales que deben tratar, así como las previsiones para su evaluación.

Ya se han mencionado en el primer capítulo de este informe las controversias surgidas durante la elaboración de la ley en torno a la responsabilidad en la aprobación de los planes directores. Se pedía desde algunos sectores que la facultad de dicha aprobación descansara en el Parlamento,

---

<sup>74</sup> Para argumentar esta cuestión aducían que «las Diputaciones, por su capacidad económica, por su historia reciente, y por ser una administración más alejada de los ciudadanos que los municipios, creemos que se deben integrar plenamente en el Fondo de Cooperación y Ayuda al Desarrollo». Gobierno Vasco (2002): *Propuesta de organización de la cooperación vasca al desarrollo. Proceso de elaboración del Proyecto de Ley de Cooperación al Desarrollo. Modificaciones que propone la Coordinadora de ONGD al texto remitido por la Administración*. Noviembre.

mientras que otras voces reclamaban que fuera el Gobierno el encargado de aprobarlos. Finalmente, se llegó a un acuerdo intermedio por el que el Parlamento aprobaría las directrices generales del plan, tal como quedó finalmente recogido en la ley.

Transcurridos doce años y elaborados cuatro planes directores –tres de ellos con posterioridad a la entrada en vigor de la ley–, la experiencia parece indicar que los debates parlamentarios sobre dichas directrices generales han sido en general bastante limitados, de carácter más bien formal, y no han servido para lograr una mayor implicación de los partidos políticos en la política de cooperación. Se nos apunta que, en todo caso, se ha cumplido con lo establecido por la ley, si bien las enmiendas presentadas no suelen ser el resultado de un debate, sino que las mismas se reciben una detrás de otra, en ocasiones repitiéndose, y en otras en franca contradicción entre ellas, sin que exista propiamente un trámite de aprobación de las directrices generales enviadas al Parlamento.

En cualquier caso, es difícil saber si adjudicando una mayor responsabilidad al Parlamento, que llegara incluso a tener que aprobar los planes, se lograría un mayor debate y una mayor implicación. El análisis de la experiencia de otras comunidades autónomas, cuyas leyes sí prevén que los planes directores los apruebe el Parlamento, podría ser de interés para arrojar algo de luz sobre esta cuestión.

Otro asunto relativo a la planificación –y que complica el cumplimiento de la ley– es el de la periodicidad de los planes directores. Se señala a este respecto que la elaboración de los planes coincide en el tiempo con la evaluación de los anteriores y que la periodicidad cuatrienal puede resultar corta para hacer todo ello.

En todo caso, las limitaciones de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo para acometer en mejores condiciones la tarea de la planificación no es ajena al modelo de gestión imperante y a la dificultad de ejercer un trabajo más profundo de carácter prospectivo, lo cual, a su vez, merma la capacidad para dar una proyección más estratégica y de mayor alcance a la política de cooperación. En efecto, el mencionado modelo de demanda que ha acabado por imponerse, no solo tiene un impacto dudoso sobre los objetivos que se persiguen, sino que absorbe una gran cantidad de energías para su gestión en detrimento de una planificación más estratégica y de mayor calidad.

Se trata, en todo caso, de un asunto que viene de lejos. De hecho, las limitaciones que todo ello venía produciendo para una gestión más eficiente y de mayor calidad de la cooperación vasca ya fueron advertidas en la comparecencia de la consejera de Empleo y Asuntos Sociales ante la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas del Parlamento el 30 de junio de 2009, donde señaló que «han faltado criterios estratégicos y técnicos cada vez más imprescindibles en una actividad crecientemente compleja» como la cooperación para el desarrollo<sup>75</sup>.

Lo anterior está asimismo relacionado con la cuestión de los medios con los que cuenta la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. Este asunto, que parece estar en vías de solución, ha constituido sin duda un obstáculo para poder cumplir mejor con algunos preceptos de la ley en lo referente a la planificación y también a otros asuntos.

### **3.3. La coordinación interinstitucional**

La ambigüedad planteada en la delimitación del ámbito de aplicación de la ley –a la que nos hemos referido antes– se proyecta también sobre la Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo, propuesta en el artículo 15 de la misma para «consensuar estrategias en la ejecución de las actividades de cooperación que eviten duplicidades y solapamientos de convocatorias y actuaciones, y a dotar de coherencia a la labor del conjunto de la cooperación de las administraciones vascas».

Como se ha señalado en distintas ocasiones, la creación de la Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo pretendía paliar el efecto disgregador que pudiera derivarse de una ley que –aunque de manera contradictoria– planteaba que su aplicación se circunscribía a las «instituciones comunes», salvo lo relativo a los principios, objetivos y prioridades.

Transcurridos ya trece años desde la entrada en vigor de la norma, pueden señalarse algunos aspectos sobre el cumplimiento de lo previsto en ella acerca de la Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo.

---

<sup>75</sup> Parlamento Vasco: *Diario de sesiones*.

De manera general, existe una opinión bastante compartida, en el sentido de que las duplicidades y solapamientos que se pretendían evitar (artículo 15 de la ley) se han seguido produciendo, provocando que cada una de las administraciones haya tenido muchas veces que dedicar recursos y esfuerzos a gestionar los mismos proyectos y actividades, en la medida en que eran presentados por las mismas ONGD para lograr financiación de varias instituciones.

La Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo tampoco ha servido para impulsar la coordinación de las respectivas políticas de cooperación, en buena medida porque, como se nos ha señalado, algunas instituciones han priorizado la realización de sus propias políticas, marcando perfiles diferentes. Resulta llamativo a este respecto que el esfuerzo realizado por las tres Diputaciones Forales elaborando un plan de cooperación conjunto entre 2009 y 2011 no tuviera continuidad, lo que da una muestra de la escasa voluntad política mostrada para coordinar estas políticas.

Todo ello se ha proyectado sobre el funcionamiento de la propia Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo, que apenas ha tenido trascendencia, acabándose por derivar la responsabilidad de la misma en el grupo técnico creado al amparo del artículo 5 del Decreto 71/2009, de 24 de marzo, de la Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo. Sin embargo, el trabajo de este grupo técnico también se ha visto dificultado a la hora de cumplir con lo establecido en la ley de cooperación respecto a la colaboración y coordinación en estas materias o respecto al impulso de iniciativas conjuntas. Como señalan algunos de los participantes en este grupo, la diversidad de procedimientos administrativos, los tiempos diferentes con los que se trabaja y la escasa voluntad de armonización dificultan enormemente la financiación conjunta de actividades, su gestión, y su justificación posterior.

Desde las organizaciones sociales se ha llamado también la atención sobre algunas de estas cuestiones, especialmente las relativas a la información, sistematización de datos y armonización de procedimientos. En algunos temas, como la acción humanitaria, las ONGD han apuntado la atomización y disfuncionalidad existentes<sup>76</sup>, reclamándose la creación de

---

<sup>76</sup> Coordinadora de ONGD (2012): *Análisis de la cooperación pública vasca 2008-2010*. CONGDE, Bilbao.

algún tipo de mecanismo o fondo común entre las instituciones vascas para las intervenciones en este ámbito, cuestión que fue de nuevo planteada más tarde en algunos trabajos y análisis sobre la cooperación vasca. Este asunto volvería a suscitarse más tarde, con la propuesta de crear un Fondo Vasco de Ayuda de Emergencia<sup>77</sup>, cuyo escaso eco entre las instituciones mostró, una vez más, las dificultades existentes en el ámbito de la coordinación, con lo que ello implica de limitación para la eficacia y la potencialidad de la cooperación vasca.

Y en lo que respecta a la armonización, homologación de datos e información compartida, las dificultades mostradas para avanzar han sido también considerables, como lo demuestran los problemas habidos para dar luz al Portal de la Cooperación Pública Vasca, su gestión y su financiación.

Todo lo anterior muestra que las controversias suscitadas durante la elaboración de la ley sobre su ámbito de aplicación y sobre la coordinación o autonomía de unas y otras instituciones no han logrado ser resueltas a través de la Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo, cuyo funcionamiento –pese al impulso dado a este tema desde la dirección de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo en los últimos años– ha sido más bien limitado y sujeto a diversas trabas y dificultades.

### 3.4. La definición de los agentes de cooperación

A lo largo de todo el informe, la cuestión de los agentes de cooperación ha ido repitiéndose como una de las grandes cuestiones a debate, tanto durante el período anterior a la aprobación de la ley, como durante su tramitación, y también en los años transcurridos desde entonces. Corresponde ahora valorar lo que ha dado de sí la ley a este respecto y los posibles problemas operativos que se han observado.

Lo cierto es que el texto de la ley permite la participación en la política de cooperación de diferentes tipos de agentes y organizaciones que trabajen

---

<sup>77</sup> Dicho fondo fue propuesto en 2015 y 2016, y los obstáculos planteados para su creación y puesta en marcha contrastan con la existencia previa de un Fondo Alavés de Emergencias o del propio Fondo de Cooperación y Ayuda al Desarrollo que se nutría de las aportaciones de las Diputaciones y del Gobierno, y que se gestionaba de manera conjunta sin que se adujeran entonces dificultades legales ni de otro tipo.



sin ánimo de lucro, e incluso de otro tipo de entidades siempre que no se desvirtúe el carácter solidario y gratuito de las acciones en las que se involucren. Por tanto, no debería haber problemas para la incorporación paulatina de nuevos actores sociales que representen distintas sensibilidades y problemáticas (como organizaciones de mujeres, ecologistas, de defensa de los derechos humanos, de economía social y solidaria, etc.). Sin embargo, hay sectores que opinan que algunas de estas organizaciones o entidades sociales no se sienten concernidas por la política de cooperación al no ser mencionadas como potenciales sujetos de las mismas ni llamadas a participar cuando la ocasión lo requiere.

En todo caso, la dificultad para movilizar recursos y lograr la participación de nuevos agentes en la tarea de la cooperación ha constituido un tema recurrente desde que fue promulgada la ley. De hecho, ya en junio de 2009, durante la comparecencia mencionada anteriormente ante la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas del Parlamento Vasco, la consejera de Empleo y Asuntos Sociales subrayaba que «no se han podido activar todos los activos sociales en forma de colectivos o redes de la cooperación; ha habido un déficit de coliderazgo, colaboración y establecimiento de alianzas con otros agentes susceptibles de participar en la cooperación al desarrollo»<sup>78</sup>.

Se trata de un tema complejo, pues no se trataría de hacer un largo listado –que por otra parte siempre estaría incompleto– de entidades susceptibles de participar en programas de cooperación, sino de estimular realmente dicha participación. Sin embargo, lo cierto es que, más allá del artículo 9 de la ley, los desarrollos legislativos posteriores (decretos y convocatorias) tienden a resultar restrictivos y no ayudan mucho a la mencionada incorporación de agentes. Esto último se encuentra muchas veces favorecido por la presión que suelen ejercer los agentes con más larga trayectoria –las ONGD– para ser nombradas y expresamente reconocidas en los diferentes textos doctrinales o legales que se van elaborando, como hemos podido saber en algunas de las entrevistas mantenidas. Se trata de un asunto que es visto con recelo por representantes de otras entidades e instituciones, que ven en la práctica una distinción entre unos «agentes principales» y «otros agentes», aunque dicha diferencia no se refleja en la ley, la cual se limita a enumerarlos sin realizar ninguna jerarquización.

---

<sup>78</sup> Parlamento Vasco: *Diario de sesiones*.

La cuestión, por tanto, no reside tanto en que la ley sea un obstáculo formal para la necesaria incorporación de nuevos actores de cara a ensanchar la base social de la cooperación o a hacerla más eficiente –pues objetivamente no lo es–, sino en buscar fórmulas más proactivas para que pueda realmente cumplirse el espíritu de la ley –y de otros textos doctrinales– en lo que concierne a posibilitar dicha incorporación<sup>79</sup>.

Otro asunto que debe mencionarse es el del registro de agentes. Como es sabido, la ley, en su artículo 10, contempla la creación de un Registro de Agentes de Cooperación para el Desarrollo, precepto que no fue cumplido hasta 2018, es decir, once años después de la promulgación de la ley. Sin embargo, más allá de esto último, se observa un aspecto confuso o contradictorio –probablemente se trate de un error– en la redacción del mencionado artículo ya que en el mismo se alude a que «la inscripción en el Registro de Agentes de Cooperación para el Desarrollo será requisito indispensable para poder recibir ayudas de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi». Tal como ese párrafo está redactado, parecería que la inscripción en ese registro sería condición para recibir ayudas y subvenciones, no ya relativas a la cooperación para el desarrollo, sino a cualquier otra materia gestionada por cualquier departamento del Gobierno. Además, como se ha señalado por parte de algunos interlocutores, el hecho de que el registro no fuera creado hasta 2018, significa que durante más de diez años se habría estado incumpliendo sistemáticamente la ley, al otorgarse cientos de subvenciones sin que sus destinatarios contaran con el requisito *indispensable* de estar inscritos en el mismo.

Finalmente, cabe mencionar una disposición de la ley que está creando dificultades para su cumplimiento, y es el relativo a las entidades socias locales en los países de ejecución de los proyectos. En efecto, el artículo 25.4. de la ley plantea la exigencia de una socia local con personalidad jurídica acorde con la legislación del país del que se trate. Y, aunque es cierto que el propio artículo incorpora la coletilla «salvo imposibilidad mani-

---

<sup>79</sup> Desde el sector de las ONGD se ha planteado que la incorporación de nuevos agentes debería hacerse en condiciones similares a las que a ellas se les exigen en cuanto a determinados requisitos (como contar con planes de igualdad de género u otros). Se trata sin embargo de asuntos que no se contemplan en la ley, sino que se derivan de los decretos o las convocatorias de subvenciones y que afectarían únicamente a estos instrumentos de financiación.

fiesta», se aduce que este precepto dificulta algunas acciones, como por ejemplo algunas que están amparadas por organismos internacionales y no por socias locales, como ha ocurrido con algunas propuestas presentadas y que no han podido ser aceptadas. Se señala que se trata de un problema que afecta especialmente a acciones humanitarias y de Derechos Humanos.

### 3.5. La cooperación directa

Como se ha señalado varias veces a lo largo de este trabajo, la cuestión de la cooperación impulsada y gestionada directamente por las instituciones vascas –sin necesidad de intermediación de otros agentes, como pueden ser las ONGD–, constituyó un asunto polémico que, analizado en perspectiva, quedó mal resuelto en el articulado de la ley. La consecuencia ha sido que, con independencia del mayor o menor grado de acuerdo que suscite esta cuestión –la de la cooperación directa–, el tratamiento que la ley hace de ella es sumamente confuso e induce a distintas interpretaciones.

En primer lugar, la ley no habla de cooperación directa, sino que subsume el impulso y la participación de las instituciones públicas en programas de cooperación dentro de un artículo –el 24.1– dedicado a la cooperación bilateral. Podría entenderse que al hablar de bilateralidad la ley se refería a compromisos adquiridos por el Gobierno Vasco con otras instituciones públicas contraparte en otros países. Sin embargo, no es eso lo que dice la ley. El mencionado artículo habla de «cooperación con instituciones y entidades de los países destinatarios de la cooperación». Pero no solo eso, sino que a la hora de plantear la manera de establecer dicha relación se señala que la misma puede hacerse «directamente, o a través del concurso de los agentes de cooperación señalados en el artículo 9 de la presente ley», es decir, entidades sin ánimo de lucro. Es decir que, dentro de lo que se llama en la ley «cooperación bilateral», caben acuerdos directos con instituciones de otros países, convenios y subvenciones directas a entidades no gubernamentales de otros países, convenios con entidades no gubernamentales vascas para impulsar proyectos y actividades en otros países e incluso las propias convocatorias de subvenciones. El asunto es sumamente problemático ya que, de acuerdo con el artículo 24 de la ley, no existen más que dos modalidades de cooperación, bilateral y multilateral, por lo que debería entenderse que todo lo que no es multilateral es bila-

teral, incluidas todas las actuaciones que el Gobierno impulsa indirectamente a través de otras entidades<sup>80</sup>.

Esta confusión, planteada ya anteriormente en algunos trabajos y subrayada por diversos interlocutores con los que hemos tenido ocasión de hablar, afecta de lleno a lo contemplado en el artículo 9.3, en el sentido de que «el Gobierno Vasco y las entidades públicas vinculadas al mismo tendrán como límite para actuaciones de cooperación bilateral o multilateral el 10% de su presupuesto de cooperación». ¿Cómo debe entonces interpretarse ese 10%? ¿Respecto a qué debe ser calculado? Más aún, ¿qué sentido tiene establecer un límite presupuestario para la cooperación «bilateral o multilateral» si en la ley no se reconocen más que esas dos modalidades de cooperación?

Pese al embrollo que rodea a todo este asunto, a veces se ha llegado a interpretar que esta disposición aseguraba que el 90% restante debía reservarse para las convocatorias competitivas destinadas a organizaciones y entidades no gubernamentales. Es decir, se ha llegado a interpretar que la ley reservaba para dichas entidades la ejecución del 90% del presupuesto y, además, permitía que estas mismas entidades pudieran eventualmente participar también del 10% restante, mediante convenios de adjudicación directa en los que estuvieran implicadas. Sin embargo, lo cierto es que la ley no ofrece respuestas a esta cuestión, por lo que todo el debate se basa en interpretaciones sobre el espíritu con el que se redactaron estos artículos hace ya casi tres lustros.

El asunto no es baladí, pues este límite del 10% ha seguido constituyendo un asunto controvertido y problemático en lo que concierne a la aplicación de la ley. Se ha venido señalando que ese 10% –si se interpreta como límite para las actuaciones directas impulsadas desde la Administración sin la existencia de otros intermediarios– supondría una importante limitación para llevar a cabo una política pública de cooperación. Existen opiniones que apuntan a que dicho límite no habría estado operando en la práctica por no haber alcanzado ese porcentaje el monto de las actuaciones impulsadas directamente por la Administración y, por tanto, no podría objetivamente considerarse un obstáculo. Pero lo cierto es que su mera invocación en la ley representa toda una declaración de principios que sitúa este tipo

---

<sup>80</sup> Para ahondar en la confusión, a renglón seguido, el artículo 25 habla de «ayudas y subvenciones», como si estas fueran otra cosa y no cooperación para el desarrollo.

de cooperación como algo potencialmente problemático y, en consecuencia, con necesidad de ser acotado<sup>81</sup>.

Como se señala en el siguiente apartado –dedicado a estudiar comparativamente algunos aspectos de las leyes autonómicas de cooperación–, ese límite del 10% de la ley vasca resulta algo bastante inusual. Además, en varias de esas legislaciones se resalta la importancia de las administraciones públicas territoriales en la cooperación al desarrollo, particularmente a la hora de fortalecer instituciones homólogas en otros países, cosa que no ocurre en el caso vasco. Se trata, por otra parte, de una cuestión subrayada también desde distintos estudios referidos a la cooperación subestatal que han sido ya comentados en el apartado 2 de este informe, y en los que se plantea esta cuestión como una de las principales señas de identidad de la cooperación descentralizada<sup>82</sup>.

Las propias ONGD se hacían eco de ello en un documento de 2012 en el que, junto a la reclamación de que la cooperación directa se someta a los mismos controles que la realizada a través de las ONGD, reconocían la existencia de importantes capacidades institucionales para la acción directa, así como de prácticas exitosas en este terreno, especialmente en lo que se refiere al impulso y gestión de servicios públicos. Pese a ello, insistían a renglón seguido en «respetar el límite que establece la ley vasca de cooperación de no gestionar más del 10% de los fondos disponibles con la modalidad de cooperación directa», dando por sentada una interpretación de la ley que, como se ha señalado, resulta bastante problemática<sup>83</sup>.

Pero es que, además, el artículo 9.3 de la ley en el que se establece dicha limitación se refiere al «Gobierno Vasco y las entidades públicas vinculadas al mismo», con lo que ese 10% no tendría como referencia los fondos de cooperación gestionados por la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo sino que, en puridad, podría afectar también –paradójica-

---

<sup>81</sup> La posición crítica hacia este asunto permanece en algunos sectores del ámbito de las ONGD, que consideran que, mediante la cooperación directa, el Gobierno no es capaz de conseguir una ciudadanía solidaria y con valores.

<sup>82</sup> La propia experiencia desarrollada por Euskal Fondoa y los trabajos publicados sobre la misma muestran la relevancia de estas cuestiones. Véase, a este respecto, Unceta, K., et ál. (2013): *La cooperación al desarrollo de base local en Euskadi*. Hegoa-UPV/EHU y Euskal Fondoa. Bilbao.

<sup>83</sup> Coordinadora ONGD Euskadi (2012): ob. cit.

mente– a otros fondos que se destinan a cooperación, como por ejemplo los aportados por la Agencia Vasca del Agua, lo que, con toda probabilidad, escapa por completo a las intenciones del legislador.

Como consecuencia de todo lo anterior, cabe subrayar que, tanto la indefinición de la cooperación directa –asimilada por algunos a la cooperación bilateral y, en todo caso, subsumida en el texto dentro de la misma–, como la imprecisa referencia al límite del 10% presupuestario planteada en el artículo 9.3, dan lugar a preceptos confusos, de difícil significado y aplicación, y que han venido interpretándose en un sentido restrictivo, en buena medida porque fueron en su día el resultado de un pacto no explícito entre las fuerzas que votaron a favor de la ley y el sector de las ONGD.

En todo caso, además de los problemas de interpretación señalados, las cautelas y limitaciones que –sin mencionarlas expresamente– estaría planteando la ley en lo relativo a la cooperación directa protagonizada por las instituciones territoriales no harían sino restar valor a la misma en un contexto en el que, como apuntan algunas de las personas consultadas, toda la doctrina internacional sobre la cooperación subestatal resalta la importancia de la contribución específica de dichas administraciones y de su implicación en las tareas de cooperación. Un contexto, en el que, además, existen en la cooperación pública vasca filtros suficientes para evitar que una mayor presencia directa de las instituciones pudiera desnaturalizar sus principios de actuación<sup>84</sup>.

### **3.6. La financiación de la cooperación y la cuestión del 0,7%**

Otro de los temas más controvertidos de la ley, sobre el que se han detectado diferentes tipos de interpretaciones, es el referido a la disposición adicional segunda, en la que se aborda la cuestión de la financiación y, más específicamente, la decisión de llegar al 0,7% del gasto presupuestario total para el año 2012.

A lo largo de los últimos años, se ha venido insistiendo desde algunos sectores en la existencia de un reiterado incumplimiento de la ley de cooperación en este asunto relativo a la previsión de fondos destinados a financiarla.

---

<sup>84</sup> Véase ALBOAN (2007): ob. cit.

Esta reclamación puede verse reflejada de manera recurrente en numerosos documentos de las ONGD y ha sido también objeto de artículos periódicos y de otro tipo<sup>85</sup>. Suele aducirse a este respecto que la ley prevé en su disposición adicional segunda que «sin perjuicio de avanzar en el cumplimiento del 0,7% sobre el producto nacional bruto en coordinación con el resto de las administraciones públicas, la Administración de la Comunidad Autónoma Vasca incrementará progresivamente las aportaciones destinadas a la cooperación para el desarrollo y a la solidaridad internacional, de forma que constituyan el 0,7% sobre el gasto total consignado en los Presupuestos Generales para el año 2012».

La relevancia adquirida por esta cuestión con el paso del tiempo y el interés que despierta cada vez que se habla de la ley o de cualquier otro documento doctrinal sobre la cooperación vasca requieren que nos detengamos brevemente en ella para analizarla con más detalle. ¿Se está incumpliendo la ley tal como se señala de manera repetida?

Para responder a esta pregunta se ha recurrido, en primer lugar, al dictamen emitido por la Comisión Jurídica Asesora cuando, por orden del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, le fue enviado, en julio de 2004, el Anteproyecto de la ley de cooperación para el desarrollo<sup>86</sup>. Es preciso señalar que, en dicho anteproyecto, el tema que nos ocupa era tratado en la disposición adicional primera y tenía un texto diferente al finalmente aprobado. Dicho texto rezaba así: «La Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Euskadi incluirá, con carácter estable, una partida específica destinada a las acciones de cooperación para el desarrollo. Estos recursos se incrementarán progresivamente hasta alcanzar en el cuarto año de vigencia de esta ley al menos el 0,7% del gasto total recogido en los Presupuestos Generales».

---

<sup>85</sup> Véase, entre otros, el texto de la Coordinadora de ONGD de Euskadi (2015): *El efecto de la crisis económica en la cooperación en Euskadi 2010-2013*, en donde se señalaba que «la ley vasca de cooperación aprobada en 2007 fija para el año 2012 el compromiso de destinar a cooperación el 0,7% de los presupuestos totales de las administraciones vascas. Sin embargo, se trata de una ley incumplida». La importancia otorgada a dicho incumplimiento llevó a la Coordinadora de ONGD a incluirlo en la convocatoria, con carácter extraordinario, de un Consejo de Cooperación el 5 de febrero de 2016, donde se presentó un texto en el que las organizaciones sociales se referían este y a otros incumplimientos relativos a la ley de cooperación, a la elaboración del plan director, y a la Carta de Justicia y Solidaridad con los Países Empobrecidos.

<sup>86</sup> Consulta 84/2004.

Con respecto a este precepto, la Comisión Jurídica Asesora señaló que «desde el punto de vista formal, la disposición transcrita supone un auto-mandato al Parlamento en su función de aprobación de los presupuestos, desprovisto, como es sabido, de fuerza jurídica vinculante» para, a renglón seguido, apuntar que «El Parlamento no estará obligado a observar ese compromiso». A pesar de ello, la propia Comisión Jurídica Asesora tiene en cuenta el valor político del texto propuesto, al señalar que «su inserción en una norma legal tiene su importancia política y obligará al Gobierno, a quien está reservada la iniciativa a tenerlo bien presente»<sup>87</sup>.

Con posterioridad al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, el proyecto de ley que aprobó el Gobierno para ser enviado al Parlamento suprimió esta disposición adicional, quedando la ley sin ninguna previsión en este sentido. Por último, en el trámite parlamentario se volvió sobre el tema, introduciéndose un nuevo texto, que es el que finalmente quedó como disposición adicional segunda, y cuya literalidad hemos reproducido unas líneas más arriba<sup>88</sup>.

Consideramos que el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora arroja luz suficiente sobre el núcleo del debate existente sobre esta cuestión –sobre si se está o no incumpliendo la ley– y el hecho de no haberse consignado en los sucesivos presupuestos –especialmente desde 2012– las cantidades señaladas en la disposición adicional segunda. Ateniéndonos al mencionado dictamen, la respuesta sería doble:

- No podría hablarse de incumplimiento jurídico y, de hecho, no habría exigibilidad desde el punto de vista legal. Por expresarlo de manera gráfica, no podría acudir a un tribunal exigiendo que la ley de presupuestos contemple una cantidad determinada de acuerdo con lo señalado en la ley de cooperación.

---

<sup>87</sup> *Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno Vasco sobre el Anteproyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo* (2004).

<sup>88</sup> Fuentes consultadas que participaron directamente en la elaboración de la ley nos han manifestado que, tras el informe de la Comisión Jurídica Asesora, sabían que la introducción de esta cuestión en la ley tenía principalmente un valor simbólico, aunque no por ello carente de significación. Este carácter simbólico, o no vinculante desde el punto de vista jurídico, de la disposición relativa al 0,7% ya había sido puesto de manifiesto y asumido, en los debates celebrados en el seno del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi durante las primeras fases de elaboración de la ley. Ello ha sido ya expuesto en el apartado 1 de este informe.



- Sin embargo, podría hablarse de incumplimiento político en la medida en que la ley señala un objetivo que no se ha cumplido<sup>89</sup>. Ahora bien, desde este último punto de vista, cabría distinguir dos tipos de responsabilidades políticas:
  - a) Por un lado, la del Gobierno, a quien además corresponde la iniciativa en materia presupuestaria como señala la propia Comisión Jurídica Asesora.
  - b) Pero, por otra parte, podría hablarse de responsabilidades políticas de la oposición, en la medida en que no hubiera presentado enmiendas a los presupuestos en línea con los objetivos planteados en la ley, cuestión cuya comprobación excede a los objetivos de este trabajo.

Por último, ahondando en el alcance y la trascendencia de la disposición adicional segunda a la que nos estamos refiriendo, fuentes jurídicas consultadas nos han hecho notar la significación que cabe atribuir al hecho de que el legislador ubicara esta cuestión –la del horizonte de gasto destinado a la cooperación– en la parte de las disposiciones adicionales al texto<sup>90</sup>. Desde esta perspectiva, la atribución de significado a un artículo dudoso debe realizarse teniendo en cuenta el lugar que ocupa en el conjunto del texto normativo. Es lo que en derecho se denomina el argumento *sedes materiae*, según el cual la ubicación topográfica de una disposición proporciona información sobre su contenido<sup>91</sup>. En nuestro caso, y de acuerdo con ello, la localización de esta cláusula sobre el gasto en cooperación en la parte de las disposiciones adicionales de la ley –y no en el propio articu-

<sup>89</sup> Las opiniones sobre las causas de que no se hay avanzado más rápidamente hacia el objetivo señalado son dispares. Desde algunos sectores se subraya la incidencia política que tiene el menor arraigo social de la cooperación respecto a otros momentos y la existencia de una escasa exigencia de la sociedad para incrementar el presupuesto en este ámbito, mientras sí la hay con respecto a otros temas fuertemente demandados como la sanidad, la educación, las pensiones u otros. Frente a ello, las ONGD responden que la ausencia de una mayor conciencia social debe achacarse a las instituciones que, con su incumplimiento y su escasa labor divulgativa, no han favorecido el incremento de la demanda solidaria.

<sup>90</sup> En lo referente a esta cuestión se ha contado con el valioso asesoramiento del catedrático de Filosofía del Derecho de la UPV/EHU Francisco Javier Ezquiaga, a quien hemos pedido opinión experta sobre la materia.

<sup>91</sup> Para esta cuestión puede consultarse Ezquiaga, F. J. (2006): *La argumentación en la Justicia Constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del Derecho*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ciudad de México (pp. 100-112).

lado– constituiría una declaración de intenciones del legislador, que podría estar expresando así sus dudas sobre la materia, y sobre el carácter más o menos vinculante de la propia disposición.

### **3.7. El Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo**

El Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo como instancia de participación se considera fundamental tanto en la ley como entre todas las personas cuya opinión ha sido recabada para la realización de este trabajo. Sin embargo, existen distintas apreciaciones –algunas bastante críticas, como las expresadas desde la Coordinadora de ONGD– sobre la operatividad mostrada por el consejo y sobre lo que ha dado de sí desde su puesta en funcionamiento.

En lo que respecta a las funciones que tiene encomendadas, cabe señalar que las mismas parecen desbordar la capacidad real del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo para hacerles frente con la composición que tiene y con los medios de trabajo con los que cuenta. En ese sentido, se apunta que las tareas encomendadas por la ley al consejo son difíciles de cumplir. Las críticas hacia el funcionamiento del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo y las dificultades encontradas para que pueda cumplir con sus funciones tienen que ver con dos tipos de asuntos: su composición y su dinámica de trabajo.

Se aduce que la composición del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo no facilita el debate sobre algunas cuestiones por constituir un órgano de representación en el que algunas de las personas que lo componen tienen escasa opinión o cualificación a la hora de tratar algunos de los temas. En realidad, esto suele ocurrir a menudo en órganos interinstitucionales, a los que acuden muchas veces personas representando a departamentos o instituciones, pero sin mayor implicación o interés en los asuntos que se tratan. Este problema bien podría paliarse con una composición del consejo en la que, además de representantes institucionales y sociales, se planteara la presencia de expertos en cooperación –o en temas conexos relacionados con la agenda del desarrollo–, propuestos tanto por la Administración como por las entidades sociales. Esta fórmula, ya prevista en otros consejos de cooperación podría contribuir a dinamizar las reuniones y a contar con otros puntos de vista concededores de las materias objeto de debate.

En cualquier caso, el problema planteado respecto a la composición está directamente relacionado con el otro asunto mencionado, el de las dinámicas de trabajo<sup>92</sup>. En efecto, unas fórmulas de trabajo más eficaces, reuniones más frecuentes que permitan a la gente conocerse mejor y conocer mejor los temas, otro reparto del trabajo o una mejor preparación de las reuniones podrían permitir que algunas de las personas que participan en el Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo se sintieran más implicadas e incrementaran su participación. Ahora bien, es difícil que todo ello se resuelva con mero voluntarismo. También hacen falta medios. Y aquí nos encontramos con que el artículo 16 .4. de la ley establece que el consejo deberá contar con un presupuesto propio para hacer posible su trabajo. Sin embargo, dicho presupuesto no existe a día de hoy, lo que supone objetivamente un incumplimiento de la ley, si bien es difícil achacar a este asunto algunos de los problemas de funcionamiento mencionados más arriba. Sin embargo, parece probable que la existencia de una secretaría técnica del consejo –solo posible si se cuenta con un presupuesto *ad hoc*– podría facilitar notablemente las cosas.

Además de lo ya señalado, y probablemente como consecuencia de ello, cabe señalar que el Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo ha venido incumpliendo alguna de las funciones que la ley le atribuye –como el informe sobre coherencia<sup>93</sup>–, o despachando con más formalidad que debate algunos informes preceptivos o algunos documentos evaluativos llevados a las reuniones del mismo.

Por tanto, nos encontramos ante un Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo cuya composición y funciones están claramente definidas en ley, pero que en la práctica no resulta operativo para llevarlas adelante. Ello puede llevar a considerar bien su composición –incorporando a personas expertas–, bien algunas de sus funciones o bien los medios con los que cuenta el propio consejo, haciendo que se cumpla lo señalado por la ley en lo tocante a esto último.

---

<sup>92</sup> Para las ONGD, el Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo no ha logrado tener una dinámica de trabajo que lo convierta en el espacio de confianza, de debate y participación, que se esperaba del mismo, habiéndose perdido, en su opinión, una oportunidad a ese respecto.

<sup>93</sup> Respecto a este asunto, debería hacerse notar que, en puridad, si nos atenemos a la interpretación de la coherencia de políticas para el desarrollo que hace el artículo 3.11. de la ley de cooperación, el informe del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo habría sido una tarea bastante sencilla de cumplir.

### 3.8. La coherencia de políticas para el desarrollo

Como ya se ha indicado, una de las carencias más señaladas a lo largo de los últimos años en lo que se refiere a la ley vasca de cooperación de 2007 es la que tiene que ver con la coherencia de políticas para el desarrollo, tanto por su escasa proyección, como por la consideración restrictiva que el texto hace de esta noción.

Resulta especialmente llamativa esta insuficiencia cuando, además, el legislador parece ser consciente de la importancia del asunto y de la posibilidad de que la ley sea un instrumento relevante a la hora de impulsar la mencionada coherencia de políticas, ya que en el preámbulo de la misma se señala que «el establecimiento de los principios, objetivos y prioridades de la política de cooperación vasca en el marco de una ley de cooperación para el desarrollo permitirá, asimismo, avanzar en 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 vascos».

Sin embargo, cuando en el articulado de la ley se hace mención a la coherencia de políticas, ello se realiza de manera sumamente restringida. En este sentido, el artículo 3.11. señala que «las administraciones públicas vascas velarán por la coherencia de sus actuaciones relacionadas con la cooperación al desarrollo, para lo cual se articularán los mecanismos de coordinación necesarios entre ellas, así como con otras administraciones públicas, instituciones, agencias y organismos internacionales de cooperación». Ello supone que no se considera la coherencia del conjunto de las políticas públicas y su impacto en los procesos de desarrollo, sino que se limita la cuestión a la coherencia (entendida como coordinación) entre las políticas de cooperación de las distintas administraciones.

Esta visión restrictiva vuelve a ponerse de manifiesto en el artículo 15, cuando al hablar de la Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo, se plantea de nuevo el tema señalándose que dicha comisión ha de servir para «consensuar estrategias en la ejecución de las actividades de cooperación que eviten duplicidades y solapamientos de convocatorias y actuaciones, y a dotar de coherencia a la labor del conjunto de la cooperación de las administraciones vascas». Y se manifiesta de nuevo al definir una de las funciones del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo en los siguientes términos: «Elaborar un informe anual sobre

el grado de cumplimiento del principio de coherencia de las actuaciones de las administraciones públicas vascas en este ámbito, establecido por el artículo 3.11 de la presente ley» (letra d del artículo 16.3).

Todos los trabajos consultados, así como las distintas personas entrevistadas, coinciden a la hora de señalar esta anomalía de la ley, la cual tiene una doble lectura. Por un lado, no impide que pueda avanzarse en una estrategia de coherencia de políticas para el desarrollo en un sentido más amplio como, *de facto*, se ha podido hacer en algunos aspectos, incluyendo la aprobación de un Marco de Referencia para la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en el País Vasco. Sin embargo, la ausencia en la ley de una exigencia, o al menos de una reclamación, en este terreno, debilita la base doctrinal de la cooperación vasca y limita las posibilidades de ganar espacio político y de avanzar en propuestas operativas en torno a la coherencia de políticas para el desarrollo. Existe una amplia coincidencia a la hora de señalar que la cuestión de la coherencia de políticas para el desarrollo es una de las peor resueltas en la ley de 2007.

### 3.9. La cuestión de la evaluación

Es sabido que la ley vasca de cooperación no es muy exigente en lo relativo a los mecanismos de evaluación de la cooperación, ya que las previsiones sobre los mismos se limitan básicamente a la evaluación de los planes y de los instrumentos. La ley dedica un artículo, el 13, a la cuestión de la evaluación, señalando que corresponderá al departamento responsable de cooperación (a partir de 2011 a la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo) «la evaluación de los diferentes programas e iniciativas de cooperación para el desarrollo», «la evaluación de los diferentes planes, así como de las actuaciones financiadas con fondos públicos» y, asimismo, «la elaboración del informe anual de evaluación de la cooperación para el desarrollo». Se trata de fórmulas más o menos genéricas, cuyo grado de exigencia real –y de adecuación a los fundamentos apuntados al inicio de este apartado– puede modularse a través de otros instrumentos de política de rango inferior como son los planes directores.

Desde el punto de vista de la puesta en práctica de los preceptos establecidos en la ley, cabe decir que se los mismos se han cumplido, ya que se han evaluado los planes directores elaborados con posterioridad a la ley y, asimismo, se han llevado a cabo algunas evaluaciones de instru-

mentos, como los de programas o cambio organizacional pro equidad de género.

En relación a los planes anuales, no se hacen evaluaciones de los mismos en sentido estricto, aunque sí se dan cuenta de sus resultados a través de las memorias.

En consecuencia, cabe señalar que las previsiones de la ley en lo referente al tema de la evaluación se han cumplido en buena medida. Otro problema distinto, que no afecta al cumplimiento de la ley pero que puede afectar a su alcance real, es el de la utilidad y el destino que se otorga a las evaluaciones, y en qué medida contribuyen al aprendizaje y la mejora de la cooperación. Se trata de una cuestión que, por otra parte, tiene que ver con los recursos disponibles y la posibilidad de dedicar tiempo y esfuerzos a esta labor.

### **3.10. Transparencia, información y gestión del conocimiento**

La cuestión de la transparencia y el tratamiento otorgado a la información pública sobre la política de cooperación y las actuaciones llevadas a cabo en este terreno constituye otra de las grandes lagunas de la ley, en lo que coinciden la mayoría de las personas entrevistadas. La transparencia es mencionada únicamente en el preámbulo de la ley como un principio inspirador de la misma, y los temas referidos a la información y la rendición de cuentas no aparecen en el texto.

Sin embargo, se considera que este asunto debería reflejarse y regularse en la ley y que su omisión ha contribuido a restarle importancia, dejando en un segundo plano la elaboración de propuestas y su plasmación en los planes directores, así como a retrasar la puesta en marcha de algunas iniciativas, como el Portal de la Cooperación Pública Vasca.

### **3.11. Tipologías, modalidades, instrumentos y prioridades**

Se incluyen en este último apartado una serie de preocupaciones que atañen a varios asuntos. Por un lado, a la terminología y las categorías utilizadas en la ley para designar los diferentes tipos y modalidades de cooperación, las cuales son confusas y escasamente explicativas. Por otra parte, a la discutida presencia en la ley de algunos temas, como las prio-

ridades que, por su carácter más bien contingente, podría ser más propio que se trataran en otros textos como los planes plurianuales. Y, finalmente, a la consideración de los instrumentos de aplicación de la política y a la interpretación que se ha venido haciendo de algunos de ellos.

### 3.11.1. Tipologías y modalidades

La ley vasca de cooperación plantea una definición de modalidades y una delimitación entre estas e instrumentos que resulta poco explicativa y que contrasta con parte de la literatura existente sobre el tema, en la que la idea de instrumentos suele reservarse para aspectos más bien procedimentales (instrumentos de planificación, instrumentos de intervención, instrumentos de canalización de las ayudas...).

En el caso vasco –y, como se verá después, también en el de otras comunidades autónomas–, la ley de cooperación habla de modalidades solo para describir la distinción entre cooperación bilateral y multilateral, planteándose además algunos problemas de interpretación, ya señalados, que afectan a la delimitación de la cooperación directa. Y habla de instrumentos para referirse a la cooperación técnica, financiera, humanitaria, etc., lo que, junto a la definición de los instrumentos de planificación, forma parte de un mismo capítulo de la ley titulado «Planificación e instrumentos». Se trata de una distinción un tanto arbitraria que, además, induce a confusión, ya que, tanto en un caso como en otro, se está hablando en realidad de tipologías o modalidades de cooperación<sup>94</sup>.

<sup>94</sup> No existe un estándar internacional o un consenso generalizado a la hora de emplear una terminología determinada en lo relativo a esta cuestión. En el caso español es llamativa la contradicción existente entre las categorías que utiliza la ley de cooperación de 1998 –de donde parecen beber la mayoría de las leyes autonómicas que reproducen su esquema y vocabulario– y los términos y tipologías que se contemplan en el propio Sistema de Información de la ayuda oficial al desarrollo española (<https://infoaod.maec.es>) o en la comunicación anual al Parlamento sobre el seguimiento del plan director. Consideramos que una clasificación útil y esclarecedora es la contenida en Villanueva, R. (2019): *La cooperación internacional en las relaciones internacionales*. Ed. Universitarios. Instituto Mora, Ciudad de México, que divide las modalidades de la cooperación atendiendo a distintos criterios, encontrándose entre ellas, además de otras: a) la clasificación por la cantidad y tipo de actores involucrados, lo que llega a distinguir entre cooperación bilateral, o multilateral; b) la clasificación por las características y el objeto de la cooperación, lo que lleva a considerar modalidades como cooperación técnica, alimentaria, financiera, humanitaria, en el ámbito de la sensibilización, etc.

Ahora bien, más allá de su calificación como instrumentos o modalidades, se plantea también alguna dificultad a la hora de distinguir entre algunos tipos de cooperación a los que alude la ley. Es el caso de la acción humanitaria y la ayuda humanitaria de emergencia, que en la ley se plantean en dos artículos distintos –en base a criterios como el de la inmediatez de la respuesta–, como expresión de dos modalidades diferenciadas<sup>95</sup>. Sin embargo, ello no se corresponde con el desarrollo legislativo y político posterior, ya que ambos tipos se incluyen dentro de una misma estrategia<sup>96</sup>, aunque representen realidades cualitativa y cuantitativamente diferentes –las acciones encuadradas en la acción humanitaria acaparan el 85% de los fondos en tanto las de ayuda de emergencia se llevan el 15%–. Por otra parte, otras modalidades que se recogen (que la ley denomina instrumentos) como la cooperación técnica, o la cooperación financiera, no cuentan con estrategias propias ni tampoco con decretos específicos que las regulen, por lo que no queda claro qué papel tienen dentro de la ley, más allá de su descripción.

Se han señalado también otras inconsistencias relacionadas con algunas de las tipologías (en la ley, instrumentos) señaladas, como es el caso de la ayuda humanitaria de emergencia, para cuya implementación la ley prevé el funcionamiento, dentro del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo, de una comisión de coordinación. Sin embargo, dicha comisión de ayuda humanitaria de emergencia fue recientemente suprimida<sup>97</sup> dada su poca operatividad y el escaso número de agentes especializados en este campo. Se trata, por consiguiente, de otro precepto contemplado en la ley cuya necesidad ha sido al parecer refutada por la realidad, si bien permanece abierto el debate sobre la coordinación interinstitucional en torno a esa cuestión.

Por otra parte, y refiriéndonos a la consideración que la ley hace del término «instrumentos», el texto contempla un capítulo en el que, con el título

---

<sup>95</sup> En los debates previos a la ley, dicha diferenciación se defendió en algunas ocasiones argumentando que, en el caso de las emergencias, la gestión debería llevarse de manera distinta, ejerciendo el Gobierno Vasco una función de coordinación del conjunto de iniciativas. Acta del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi de 12 de junio de 2003.

<sup>96</sup> Estrategia de Acción Humanitaria de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo 2018-2023.

<sup>97</sup> En la sesión del 19 de noviembre de 2018, el pleno del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo acordó extinguirla, si bien está pendiente su derogación legal.



genérico de «Planificación e instrumentos» se plantea todo lo relativo a los instrumentos de planificación y también a otros asuntos que en realidad no tiene que ver tanto con instrumentos, sino con modalidades o tipologías de cooperación. Sin embargo, en la ley se establecen distintas previsiones sobre la manera de aplicar la política de cooperación, centradas principalmente en la regulación de las ayudas y las subvenciones, la cual se plantea en un artículo específico, que en realidad debiera considerarse de manera más amplia, como regulación de los instrumentos de financiación, previa definición y justificación de los mismos. Además, para aumentar la confusión, el artículo 25, cuyo título se refiere a «Ayudas y subvenciones», viene a renglón seguido del de las modalidades, lo que ha contribuido a interpretaciones diversas sobre la cooperación directa –asimilándola con la modalidad bilateral– y diferenciando esta última de la gestionada a través de ONGD; interpretaciones que – como ya se ha dicho– poco tienen que ver con la literalidad de la ley.

### **3.11.2. La definición de prioridades sectoriales y geográficas**

La manera en que la ley entra a regular la cuestión de las prioridades geográficas y sectoriales es otra de las cuestiones que han sido objeto de debate, a la luz de la experiencia acumulada durante el período en que ha venido siendo aplicada.

Los problemas referentes a estos artículos de la ley (el 4 y el 5) tienen que ver con dos tipos de asuntos. Por un lado, su propia pertinencia, que es cuestionada o discutida por entenderse que se trata de algo más propio de los planes estratégicos que de la ley. Y, por otra parte, la definición de las prioridades que se lleva a cabo, y los criterios planteados para su toma en consideración y aplicación.

El debate sobre la pertinencia de que la ley contemple cuales han de ser las prioridades sectoriales y geográficas de la cooperación está relacionado con la propia evolución habida en los objetivos que esta debe perseguir, lo cual nos lleva a cuestiones como la agenda internacional del desarrollo ya abordadas con anterioridad en otras partes de este informe.

La definición de prioridades sectoriales que se realiza se encuentra entremezclada con la que se hace un poco antes sobre los objetivos de la cooperación, a la vez que remite a una cierta interpretación de la cuestión del

desarrollo, basada en una serie de características que deberían responder a la problemática existente en los distintos países con los que se coopera. Por otra parte, como nos han señalado algunas de las personas consultadas la relación de prioridades sectoriales que se plantea es tan amplia que cualquier asunto cabe dentro de la misma, lo que induce a pensar que el tratamiento de este asunto sería más propio hacerlo, en todo caso, en los planes directores, remitiendo la ley a los mismos a la hora de concretar los objetivos generales marcados en prioridades y metas para cada período de planificación<sup>98</sup>.

En cuanto a la definición de prioridades geográficas, se señala que es escasamente operativa a la hora de aplicar la ley. Por una parte, porque –al igual que sucede con las prioridades sectoriales– se trata de un asunto más propio de la planificación plurianual que de la propia ley. Y, por otra parte, porque la manera en que se plantean dichas prioridades geográficas permite incluir dentro de las mismas casi cualquier tipo de territorio.

Tampoco resulta operativo el precepto según el cual «la cooperación vasca para el desarrollo intervendrá prioritariamente en las áreas geográficas donde concurren situaciones de mayor pobreza, en función de indicadores internacionalmente aceptados, tales como el Índice de Desarrollo Humano o análogos». La realidad muestra que la cooperación no se dirige hacia países considerados en su globalidad, sino hacia territorios o comunidades específicas para los que muchas veces no existen indicadores de referencia como los que se plantean<sup>99</sup>. Si se tomaran los países como referencia, como se hace en algunas memorias, se puede comprobar fácilmente que la mayor parte de los fondos de la cooperación vasca no se destinan a países con peores registros en sus índices de desarrollo humano.

Cabe señalar que, en último término, la ley también plantea que serán los planes directores los que concreten los países prioritarios. Y es precisamente en este otro nivel, más operativo, en el que se muestran mejor la

---

<sup>98</sup> Se trata en todo caso de un problema bastante extendido en el conjunto de las leyes autonómicas de cooperación, lo que refleja el mimetismo con que muchas de ellas se elaboraron con respecto a la ley estatal.

<sup>99</sup> Ello hace que, a la postre, a la hora de seleccionar las acciones a cofinanciar deban tomarse en cuenta otros indicadores sobre la vulnerabilidad de las poblaciones afectadas, más allá de los índices de desarrollo de los países a los que pertenezcan.

escasa pertinencia de listar países o zonas prioritarias, hasta el punto de que la idea ha desaparecido del último plan director, planteándose directamente la necesidad de orientar hacia África una parte significativa de los recursos disponibles<sup>100</sup>.

Todo lo anterior pone de manifiesto que el tratamiento y la definición que la ley realiza en lo relativo a las prioridades sectoriales y geográficas, además de solaparse con la cuestión de los objetivos, plantea problemas de interpretación y de aplicación, trasladando dichos problemas a la fase de planificación plurianual.

Por otra parte, la preocupación por evitar la gran dispersión de actividades y de sectores, ámbitos territoriales y países con los que se coopera, no ha logrado superarse mediante la definición de prioridades sectoriales y geográficas pues, como ya se ha señalado, la misma resulta a la postre tan amplia que permite incluir cualquier tipo de acción, manteniéndose en la práctica la cuestionada dispersión. Este último asunto, el de la dispersión y la ineficiencia a ella asociada, requeriría ser tratado desde otra perspectiva, más cercana al papel de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo y su papel orientador de la política de cooperación.

### 3.11.3. La cuestión de los instrumentos de financiación

La cuestión de los instrumentos de financiación ha sido ampliamente debatida a lo largo de los últimos años, planteándose algunos interrogantes sobre el marco de la ley y sus posibles limitaciones a la hora de proponer nuevos instrumentos capaces de dar cauce a las nuevas inquietudes que han ido surgiendo. Uno de los temas recurrentes en este sentido es el lograr mecanismos de relación estable y de medio plazo con las contrapartes, que afiancen los lazos de colaboración, permitan aprendizajes

---

<sup>100</sup> El vigente plan director reconoce que «las priorizaciones geográficas de los planes anteriores han respondido a tradiciones más que a un análisis profundo de la realidad de los países o los retos del contexto mundial y no han supuesto un elemento diferencial relevante en la valoración de los proyectos» para, a renglón seguido, plantear la decisión de «establecer como única prioridad geográfica el impulso del trabajo en el continente africano». Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo (2018): *IV Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2018-2021*. Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, Vitoria-Gasteiz.

mutuos y no estén sujetos a la dinámica temporal de los proyectos y las convocatorias de subvenciones. Otra cuestión analizada es la referida a la dotación de medios que permitan incorporar nuevos agentes y aprovechar un mayor cúmulo de energías sociales presentes en la sociedad vasca<sup>101</sup>.

Es bastante común argumentar que el modelo actual de gestión de la cooperación en base a convocatorias anuales de carácter abierto –modelo que hemos denominado «de demanda»– tiene sus raíces en la propia ley. Sin embargo, como hemos podido contrastar con diversas personas, ello es solo parcialmente cierto. Es verdad que la ley, a la hora de hablar de la financiación de las actividades, señala que la Administración «podrá financiar mediante ayudas y subvenciones los programas y proyectos de desarrollo de organizaciones no gubernamentales de desarrollo y otras entidades sin ánimo de lucro que ( ) presenten sus proyectos y programas de acuerdo con las previsiones establecidas en el plan director plurianual y en los planes anuales». Ello podría dar a entender que la financiación se otorga en función de lo que las organizaciones presenten –siempre que ello quepa dentro del marco del plan director–, sin que exista ninguna restricción a ese respecto.

Sin embargo, esto no es así ya que, como se nos ha explicado desde distintas instancias jurídicas, la ley no impide que los responsables del Gobierno en esta materia –léase la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo– planteen otras propuestas, bien mediante convenios, bien mediante convocatorias finalistas, dirigidas a promover distintos tipos de actuaciones y a incorporar a ellas a entidades con especialización en cada materia. El problema, se nos ha indicado, no es legal, sino de capacidad técnica, ya que las actuales convocatorias abiertas apenas requieren trabajo de planificación y elaboración, más allá de la actualización de algunos baremos y alguna otra cuestión, remitiéndose en todo lo demás a los decretos ya existentes, varios de los cuales datan de 2007. En este sentido, la puesta en marcha de nuevos mecanismos e instrumentos para impulsar y finan-

---

<sup>101</sup> Estas y otras cuestiones ha sido estudiadas en profundidad en el trabajo realizado en 2017 por I. Martínez para la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo *La cooperación vasca en el nuevo contexto internacional del desarrollo: análisis y propuestas en relación con el marco de instrumentos, los agentes y los espacios de participación y diálogo*, en el que destaca la propuesta de crear ámbitos de trabajo para una acción más estratégica y de medio plazo, asunto que ha tenido ya un primer reflejo en el actual plan director.

ciar las actividades de cooperación podrían requerir de un mayor trabajo de planificación al tener que elaborarse bases específicas para cada uno, pero no se trataría de una limitación derivada de la ley<sup>102</sup>.

En consecuencia, en lo tocante al tema de los instrumentos de financiación, es preciso señalar que la política seguida hasta el momento es tan solo una de las posibles dentro del actual marco legal, pero que la ley no impide la puesta en marcha de otros mecanismos para desarrollar la política y permitir una mayor iniciativa de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.

---

<sup>102</sup> Además, estos nuevos instrumentos permitirían solventar algunos problemas relativos a la incorporación de nuevos agentes ya que los decretos en los que se basan las actuales convocatorias son bastante rígidos al respecto, al exigir una experiencia previa de dos años en actividades de cooperación, sin que sin embargo se exija experiencia previa en el campo de especialización del proyecto o actividad.





## **La ley vasca de cooperación y el resto de legislaciones autonómicas sobre el tema**





## 4 La ley vasca de cooperación y el resto de legislaciones autonómicas sobre el tema

En este último apartado del informe se pretenden aportar algunos elementos de reflexión para el debate, relacionados con la legislación existente en otras comunidades autónomas en materia de cooperación para el desarrollo y solidaridad internacional<sup>103</sup>. Consideramos que ello puede arrojar luz sobre distintos aspectos que han sido abordados a lo largo de los capítulos anteriores.

Por un lado, este análisis puede contribuir a una mejor comprensión del contexto en el que surgió la ley vasca de cooperación y a entender su relativa especificidad y algunas diferencias respecto a otras leyes autonómicas. En segundo término, permite observar las distintas maneras existentes a la hora de regular algunos temas que han sido especialmente controvertidos o problemáticos en el caso de Euskadi. Y, finalmente, puede servir para detectar aspectos o cuestiones no tratadas en la ley vasca pero que son importantes para regular la política de cooperación.

Desde una perspectiva de conjunto, se considera, además, que con este ejercicio pueden encontrarse algunas claves sobre aspectos de la ley vasca que responden más específicamente a las dinámicas internas del país, enlazando con la hipótesis sugerida en el primer apartado y pudiendo eventualmente arrojar luz sobre la misma. Y, al mismo tiempo, el examen comparado de unos y otros textos ayuda a identificar similitudes y

---

<sup>103</sup> Como distintos estudios han señalado, el caso del Estado español es bastante singular en lo que respecta al protagonismo y a la regulación de la cooperación subestatal, no existiendo en otros países marcos legales del mismo tenor que pudieran ser objeto de análisis para el propósito que aquí se plantea. Véase a este respecto Labaien, I. (2014): ob. cit.

diferencias en la concepción de la cooperación subestatal que puede ser relevantes y ayudar a reflexionar sobre posibles caminos que, sin duda, tendrían su reflejo en una eventual actualización o reforma de nuestra ley. ¿Qué diferencias y coincidencias pueden apreciarse entre la ley vasca y otras leyes autonómicas en la concepción y regulación de la cooperación subestatal? ¿Qué relación puede ello tener con algunos aspectos que condicionaron especialmente el debate de la ley y su elaboración?

Para llevar a cabo este trabajo, se ha procedido a una recopilación exhaustiva de la legislación autonómica existente sobre la materia. En concreto, se ha trabajado con las leyes de Madrid (1999), Aragón (2000), Navarra (2001), Cataluña (2001), La Rioja (2002), Andalucía (2003), Castilla-La Mancha (2003), Extremadura (2003), Galicia (2003), Islas Baleares (2005), Asturias (2006), Castilla y León (2006), Cantabria (2007), Murcia (2007), la Comunidad Valenciana (2007 y 2017) y Canarias (2009). Como puede observarse, la aprobación de estas leyes siguió una secuencia que abarcó inicialmente toda una década –desde la aprobación de la ley madrileña en 1999 hasta la aprobación de la ley canaria en 2009–; posteriormente se produjo la reforma de la ley valenciana, en 2017<sup>104</sup>. Asimismo, se han tenido en cuenta algunos análisis elaborados y publicados con anterioridad sobre las políticas de cooperación de las comunidades autónomas, y el alcance de las mismas.

Para llevar a cabo este ejercicio se ha optado por fijar la atención en algunos aspectos principales, que se encuentran relacionados con los temas más debatidos en torno a la ley vasca, los cuales han sido abordados en el anterior apartado. Se ha tratado de mantener para ello los mismos temas y el mismo orden que en el apartado 3, aunque el resultado obtenido es desigual, ya que la casuística observada es bastante amplia y las correspondencias no son siempre sencillas.

En todo caso, este examen no pretende obtener conclusiones en términos de análisis comparado, sino únicamente identificar algunas cuestiones que

---

<sup>104</sup> Se han realizado también algunos anuncios sobre la posible reforma de otras leyes. El más reciente es el de Aragón, en donde se plantea «reformular lo antes posible la ley de cooperación autonómica para adaptarla a la agenda 2030, pues el texto actual estaba pensado para lograr los llamados Objetivos del Milenio, una agenda de desarrollo que ya ha sido ampliamente superada» (*El Periódico de Aragón*, 28-11-2019).

pueden ayudar a una mejor comprensión de la ley vasca, de las diferencias existentes respecto a otras legislaciones autonómicas y de posibles distintos enfoques en la forma de encarar la regulación de la cooperación subestatal.

#### **4.1. El ámbito de aplicación de la ley**

Como ya se ha señalado, el ámbito de aplicación de la ley vasca de cooperación de 2007, y las entidades y sujetos jurídicos afectados por la misma, fue desde sus inicios uno de los temas más controvertidos, lo que se concretó, como ya se ha apuntado, en dos tipos de problemas. Por un lado, los relativos al grado de obligación que pudieran tener diputaciones y ayuntamientos con respecto a los preceptos contemplados en la ley; y, por otra parte, el asunto del control a ejercer por parte del Parlamento Vasco respecto a la política de cooperación del conjunto de las instituciones vascas.

Como ya se ha señalado, el primero de ambos temas quedó resuelto mediante una fórmula genérica por la cual la ley solo afectaba a las «actividades de las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de cooperación para el desarrollo», en tanto las Diputaciones Forales y los ayuntamientos quedaban tan solo obligados a regirse por los «principios, objetivos y prioridades» de la ley.

El segundo asunto se sustanció mediante la retirada de la mención al control por parte del Parlamento que figuraba en el proyecto inicial, el cual quedaría reducido a algún aspecto de la política de cooperación del Gobierno. Es bien conocida la importancia y el papel histórico que las Diputaciones Forales tienen en Euskadi, lo que hace que la nuestra sea una comunidad especial a la hora de abordar las relaciones interinstitucionales en su seno. Sin embargo, tiene interés observar las distintas maneras de abordar esta cuestión.

##### **4.1.1. Cómo contemplan este aspecto otras leyes de cooperación de otras comunidades**

Hay algunos casos en los que la ley se refiere inicialmente a la cooperación al desarrollo llevada a cabo por la comunidad autónoma, sin mención específica de tipo institucional. Es el caso de las leyes de Madrid, Navarra, Extremadura, Galicia o Murcia, si bien en los tres últimos casos (Extre-

madura, Galicia y Murcia) hay una segunda mención que lo concreta en el «conjunto de actuaciones, iniciativas y recursos que las diferentes organizaciones, entidades y administraciones públicas»; fórmula esta última que se utiliza como única referencia en el caso de Cantabria.

Otro conjunto de leyes señala como instituciones afectadas por la norma a la Administración de la comunidad autónoma en general, como es el caso de Aragón, Cataluña, La Rioja, Castilla-La Mancha, Islas Baleares, Castilla y León, la Comunidad Valenciana o Canarias. En algunos casos –como Cataluña, Castilla y León, Murcia, Canarias o la Comunidad Valenciana (2017)– se extiende el ámbito de la ley a las «relaciones de coordinación» que se establezcan en materia de cooperación entre la administración autonómica y otras administraciones públicas locales, añadiéndose en algún caso «sin perjuicio de su autonomía». Por otra parte, algunas leyes especifican algo más al referirse a la Administración de la comunidad autónoma, mencionando expresamente al conjunto de departamentos, organismos autónomos o empresas públicas dependientes de la misma, caso de Andalucía, Galicia o Asturias.

Finalmente, cabe mencionar tres comunidades en las que se utiliza una fórmula bastante parecida a la vasca a la hora de referirse a la afectación de la ley al resto de las administraciones públicas. Se trata de los casos de La Rioja, Castilla y León y la Comunidad Valenciana (2017), en los que se señala que los objetivos, principios, o directrices generales contemplados en la ley «informarán» o «inspirarán» el conjunto de actuaciones en materia de cooperación del conjunto de administraciones públicas o incluso entidades privadas.

#### **4.2. La planificación de la cooperación**

Esta cuestión motivó también algunas controversias en el momento de la elaboración de la ley vasca de 2007, algunas de las cuales continuaron posteriormente en los debates sobre la ley de creación de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, e incluso perduran hoy en día en lo que se refiere al papel, más o menos activo, que debe jugar el Parlamento en el diseño y planificación de la política vasca de cooperación.

Durante los debates previos a la ley, algunos sectores demandaron que el Gobierno interviniera lo menos posible, tanto en la ejecución (cooperación

directa), como en el diseño y planificación de la política de cooperación, llegando a sobrevolar la idea de que la política de cooperación residiera en el Parlamento y no del Gobierno. Incluso se sugirió que la agencia dependiera del Legislativo. Como ya se explicó en el primer apartado de este informe, se optó finalmente por una vía de consenso, basada en que, si bien la elaboración y la aprobación del plan director correspondían al Gobierno, las orientaciones generales del mismo debían ser previamente conocidas y aprobadas por el Parlamento.

#### **4.2.1. Qué dicen a este respecto las leyes de cooperación de otras comunidades autónomas**

La práctica totalidad de las leyes atribuyen al Gobierno autonómico –o a los departamentos o agencias competentes– la responsabilidad de elaborar los planes estratégicos o directores y también, lógicamente, otros planes de carácter anual. Sin embargo, existen diferencias a la hora de establecer quién debe aprobar dichos planes y cuál debe ser el papel a desempeñar por los parlamentos de las distintas comunidades autónomas.

Hay, en primer lugar, varias leyes que señalan con claridad que los planes deberán ser aprobados por el Parlamento, previa remisión de los mismos por parte del Gobierno. Es el caso de Madrid, Aragón, Cataluña, La Rioja, Extremadura, Galicia o Murcia, señalándose en algunas ocasiones que los mencionados planes deberán tener previamente el dictamen del consejo de cooperación de la comunidad autónoma.

En dos comunidades, la ley utiliza fórmulas más vagas y algo diferentes a la hora de referirse al visto bueno del Parlamento respecto al plan director. Es el caso de Navarra, donde se señala que el plan director será enviado «para su debate y dictamen al Parlamento de Navarra»; de Islas Baleares, en cuya ley se dice que el plan director será enviado al Parlamento «para que delibere y, si corresponde, lo apruebe»; de Cantabria, donde se señala «para que se pronuncie sobre el mismo conforme a su Reglamento»; o de la Comunidad Valenciana (2017), que lo plantea «para su pronunciamiento mediante resolución».

Sin embargo, en otras comunidades autónomas la ley rebaja el papel del parlamento en lo que se refiere al plan director, sin que se requiera la aprobación expresa del mismo por parte de la Cámara autonómica. En estos

casos se utilizan fórmulas diversas, como remitir el plan al Parlamento «para su información» (Castilla-La Mancha), «para examen» (Andalucía), «dar cuenta» al Parlamento (Castilla y León), «para su examen y debate» (Asturias), «para su conocimiento» (primera ley de la Comunidad Valenciana, 2007) o «para su tramitación de conformidad con las previsiones del Reglamento de la Cámara relativas al examen de los programas y planes remitidos por el Gobierno» (Canarias).

### 4.3. La coordinación interinstitucional

La coordinación entre distintos tipos de instituciones públicas es un tema presente, con mayor o menor énfasis, en todas las leyes autonómicas de cooperación. La coordinación se plantea de muchas maneras en los textos normativos. Aparece casi siempre como principio rector, inspirador u orientador. También lo hace como criterio de actuación o como fundamento de la política de cooperación. En ocasiones se incluye un artículo dedicado a la coordinación, la cual se plantea en distintos ámbitos (con el Gobierno central, entre departamentos, con otras administraciones públicas dentro de la comunidad o incluso a nivel internacional).

Es preciso señalar que, en cualquier caso, la cuestión de la coordinación interinstitucional que se plantea en las leyes autonómicas de cooperación dista mucho de la vasca, como consecuencia del papel de las Diputaciones Forales y de la importancia de los fondos que las mismas destinan a la cooperación. De hecho, la mayoría de las leyes solo mencionan a las entidades locales –junto a la Administración autonómica– como miembros de dichas comisiones de coordinación entre instituciones, salvo el caso de Castilla y León, que menciona a las Diputaciones Provinciales, y de Islas Baleares, que habla de los Consejos Insulares.

En lo que afecta estrictamente a la existencia de estos órganos de coordinación interinstitucional, las leyes autonómicas contemplan diferentes supuestos. En el caso de Madrid, se crea una Comisión Regional de Cooperación para el Desarrollo. Es el órgano de coordinación y colaboración entre las administraciones públicas de la Comunidad de Madrid que ejecuten gastos computables como cooperación para el desarrollo. Órganos con idéntica función, pero llamados «Comisión Autonómica de Cooperación para el Desarrollo», se contemplan asimismo en las leyes de Aragón y Extremadura.

Algunas leyes hablan de «comisión interterritorial» al señalar el órgano que debe cumplir estas funciones. Es el caso de la ley de cooperación de Castilla y León, que crea la Comisión Interterritorial de Castilla y León de Cooperación para el Desarrollo «como órgano colegiado de coordinación, con la participación de la Administración de la Comunidad, de las diputaciones provinciales, y de los municipios de más de 20.000 habitantes, así como, en su caso, de otras entidades locales que ejecuten gastos computables como ayuda oficial al desarrollo». También la ley gallega contempla una Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo como «órgano de coordinación y colaboración entre la Xunta de Galicia y las administraciones locales de la Comunidad Autónoma de Galicia que incluyan en sus presupuestos partidas computables». Este esquema lo reproduce también la ley valenciana de 2007. Sin embargo, en la revisión de la ley llevada a cabo en 2017 se habla sin embargo de un «Consejo Territorial Sectorial para la Cooperación Internacional al Desarrollo», al que se atribuyen también responsabilidades en materia de coherencia de políticas para el desarrollo y de Agenda 2030. También la ley de Murcia plantea la «Comisión Interterritorial de Cooperación» como «órgano de coordinación, concertación y colaboración entre la Administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las entidades locales, o las instancias de coordinación supramunicipal en que estas deleguen, que ejecuten gastos computables como cooperación para el desarrollo».

Con distinto nombre pero con las mismas funciones, la ley de Cantabria crea una Comisión de Coordinación de la política de Cooperación, adscrita a la consejería competente en materia de cooperación internacional al desarrollo, en la que debe garantizarse la participación «de los municipios de la Comunidad Autónoma de Cantabria que gestionen fondos conceptuados en sus respectivos presupuestos como Ayuda Oficial al Desarrollo»; mientras que la ley de Islas Baleares habla de una «Comisión de Coordinación de los Entes Territoriales para asegurar la coordinación con los Consejos Insulares y los entes locales de las Illes Balears que ejecutan gastos computables como cooperación para el desarrollo», y la ley catalana establece una «Comisión de Coordinación con los Entes Locales, compuesta de manera paritaria por los Departamentos y los Organismos de la Generalitat, los entes territoriales y locales designados por sus entidades representativas, y el Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo».

La casuística se amplía a otros supuestos más genéricos, como el que plantea la ley de Andalucía, en la que se contempla una «Comisión de Cooperación

ción para el Desarrollo», distinta del consejo, encargada expresamente de la «coordinación de la cooperación internacional para el desarrollo» –sin más concreción– derivándose su composición a un reglamento posterior, o como el que se plantea en la ley canaria en la que se crea una «Comisión Gestora de Cooperación para el Desarrollo», como órgano colegiado al que se atribuyen funciones de coordinación, aunque no se habla más que de la Administración autonómica.

La ley de Castilla-La Mancha no establece ningún órgano interinstitucional de coordinación, pero crea el Fondo Castellano-Manchego de Cooperación, con forma jurídica de fundación y funciones de coordinación, en el que se contempla la presencia de las entidades locales que efectúen aportaciones económicas al mismo.

Finalmente, las leyes de Navarra, La Rioja o Asturias no contemplan órganos de coordinación interinstitucional, atribuyendo las tareas de coordinación, bien al departamento competente en la materia, bien al propio consejo.

Dentro de este capítulo de coordinación merece la pena señalar la importancia atribuida en algunas leyes a la ayuda humanitaria y de emergencia, modalidad para la que algunas comunidades autónomas crean órganos de coordinación *ad hoc* –Comité Permanente de Ayuda Humanitaria de Emergencia–, incluso dentro de la propia Comisión Interterritorial, como en el caso de la ley de Castilla y León.

#### **4.4. La definición de los agentes de cooperación**

La cuestión de los agentes de cooperación ha constituido y constituye otro de los grandes temas a debate cuando se discute sobre la regulación legal de la cooperación al desarrollo. Ya se ha planteado que en el caso vasco este asunto fue objeto de bastante controversia en un contexto que, como ya se ha apuntado, estaba muy influido por el debate sobre algunos actores, como era el caso de las empresas, y la mención a las mismas en algunos textos, decretos y convocatorias.

Tanto en el caso vasco como en otros, la definición de los agentes que debían ser reconocidos como tales por las leyes de cooperación ha estado atravesada por dos tipos de controversias. Por un lado, las que afectan al papel de



los gobiernos autonómicos y, en general, de las administraciones públicas, por entenderse desde algunos sectores que en ellos tienden a primar intereses de tipo político, como la proyección exterior u otros, pese a que gran parte de la literatura sobre la cooperación subestatal o descentralizada ha tendido a subrayar, como aspecto diferencial, la menor dependencia de la misma respecto a ese tipo de intereses, como consecuencia de su escasa participación en las relaciones internacionales. De ahí que, a veces, se haya visto con recelo o se haya tratado de limitar el papel de las administraciones públicas en la cooperación subestatal. Ello se ha visto acrecentado por las dificultades y las restricciones financieras impuestas a la cooperación en algunos lugares, dando lugar a una competencia cada vez mayor entre distintos tipos de actores por unos fondos escasos e inciertos.

Y, por otra parte, nos encontramos ante otra controversia: la que afecta al papel de las empresas en la cooperación, cuya participación es a veces defendida desde algunos sectores y denostada de manera casi unánime desde las organizaciones sociales. Este último asunto se encuentra en estrecha relación con la manera en que las leyes suelen referirse a los principios en los que debe inspirarse la cooperación y, más en concreto, con la exigencia de ausencia de lucro.

En el caso vasco, la ley de 2007 trató de soslayar estas dos controversias limitando por un lado la capacidad de intervención de la Administración –al menos en lo que a disposición de fondos se refiere– y subrayando, por otro, la ausencia de fines de lucro como exigencia de cualquier entidad para acceder a fondos financieros destinados a la cooperación. Con estas premisas, los agentes definidos por la ley quedaron finalmente limitados a tres: a) las administraciones públicas vascas y demás entidades públicas vinculadas a ellas (con la limitación presupuestaria ya indicada); b) las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD); y c) otras entidades sin ánimo de lucro que realizaran acciones de cooperación al desarrollo (como universidades, organizaciones sindicales u otras entidades sociales).

#### **4.4.1. Cómo contemplan este asunto otras leyes de cooperación**

Señalaremos en primer lugar que hay un conjunto de agentes cuya mención se repite en distintas leyes. Se trata de a) las propias administraciones autonómicas y otras administraciones públicas; b) las ONGD; c) las uni-

versidades o centros de enseñanza o investigación, y d) las organizaciones sindicales. Es el caso de las leyes de Castilla-La Mancha, Galicia, Islas Baleares, Asturias, Castilla y León, Cantabria y Canarias, además del ya mencionado caso vasco.

En dos casos –Madrid y Extremadura– son mencionados los agentes ya señalados, con excepción de las propias administraciones públicas, que no aparecen nombrados en la ley. La ley de la Comunidad de Murcia tampoco contempla a las organizaciones sindicales como posibles agentes de la cooperación.

Las leyes de cooperación al desarrollo de las comunidades autónomas de Navarra y La Rioja mencionan como únicos participantes de la política a las ONGD y a la propia Administración. En un sentido más amplio, la primera ley de la Comunidad Valenciana (2007) planteaba que la «interlocución se llevará a cabo básicamente a través de las instancias representativas de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y otros agentes de la cooperación», dejando así la vía abierta a otros agentes sin especificarlos. La segunda ley valenciana (2017) es más explícita, y señala como agentes de cooperación a las ONGD, las entidades locales y otras administraciones públicas, las universidades públicas, las organizaciones internacionales no financieras, así como otras entidades públicas o privadas que tengan entre sus fines la realización de actividades de cooperación internacional al desarrollo. Esta ley subraya, asimismo, la exigencia de carecer de ánimo de lucro para que una entidad pueda ser considerada como agente de cooperación.

La ley de la Comunidad Autónoma de Aragón es la única que no define la cuestión de los agentes, mientras que la ley catalana señala que «a los efectos de la presente ley, se entienden por agentes de cooperación las instituciones y las entidades legalmente constituidas que actúan en el ámbito de la cooperación al desarrollo»; y la de Andalucía plantea que «con el fin de favorecer la implicación de la sociedad andaluza en la política de cooperación internacional para el desarrollo, la Administración de la Junta de Andalucía fomentará la actividad y participación de los agentes de cooperación en el desarrollo de las actuaciones previstas en la presente ley», y remite posteriormente a la creación de un registro de agentes.

Finalmente, un asunto relevante es la consideración que se hace de las empresas privadas en las leyes de cooperación. Seis de las leyes consulta-

das las incluyen, como es el caso de Madrid, Extremadura, Galicia, Castilla y León, Cantabria y Canarias; en tanto otras no las mencionan. Algunas, como ya se ha dicho, limitan además expresamente la participación a entidades sin fines de lucro (caso de la Comunidad Valenciana), mientras que otras, que sí mencionan a las empresas (Canarias), señalan el aspecto no lucrativo a la hora de acceder a subvenciones públicas, pudiéndose entender que se trataría de acciones no lucrativas y no tanto de entidades sin ánimo de lucro. La ley de la Comunidad de Madrid otorga una importancia especial a la participación de las empresas –públicas y privadas– en el ámbito de la cooperación, dedicando al asunto una sección dentro de la misma. Si bien, también en este caso, se señala que «su participación se articulará siempre en programas y proyectos de desarrollo que respeten los principios, objetivos y prioridades de la presente ley, y siempre que se asegure el carácter no lucrativo de los mismos».

#### **4.5. La cooperación directa**

Como ya se ha señalado en el apartado referido a los agentes, la manera en que la ley vasca recoge la participación directa de las administraciones públicas en las acciones de cooperación constituye otro de los aspectos controvertidos de la misma. Ello tiene que ver no solo con el asunto ya mencionado de los límites presupuestarios impuestos a esa participación institucional, sino, sobre todo, con la manera en que la ley recoge –o no recoge– la propia noción de cooperación directa, subsumiéndola en un párrafo referido a la cooperación bilateral, lo que genera no poca confusión al respecto.

##### **4.5.1. Cómo se aborda la cuestión de la cooperación directa en otras leyes autonómicas de cooperación**

Todas las leyes estudiadas contemplan que la Administración autonómica ejecute directamente actividades de cooperación, con excepción de la de Navarra<sup>105</sup>. El tratamiento de este asunto se plantea, en la mayoría de los

---

<sup>105</sup> A pesar de esto, la ley navarra incluye a la Administración entre los agentes de cooperación y, por otra parte, regula la implicación del personal de la Administración pública en las actividades de cooperación.

casos, dentro del articulado dedicado a las modalidades de cooperación, salvo las leyes de Castilla y León y Cantabria, que incluyen el tema como forma de cooperación y como actuación de cooperación respectivamente. En las demás leyes, al hablar de modalidades de cooperación es donde se diferencia entre aquellas actuaciones llevadas a cabo directamente por la propia Administración y aquellas otras canalizadas a través de diversas entidades, como las ONGD u otras.

En el caso catalán, al igual que ocurre en Euskadi, no se plantea la cuestión de la cooperación directa, insertándose la misma en la definición de modalidades de cooperación. Así, se señalan también dos modalidades distintas de actuación –bilateral y multilateral– y dentro de la primera se incluyen las actividades llevadas a cabo directamente por las administraciones públicas, si bien en este caso no se produce tanta confusión como en el caso vasco al no establecerse otro tipo de preceptos o cautelas para el desarrollo o la financiación de esas actuaciones. Otro tanto ocurre con la ley de Andalucía, que lleva aparejada una aclaración más precisa sobre la inclusión de la cooperación directa dentro de la bilateral, señalando que esta última es la llevada a cabo «directamente por la Administración de la Junta de Andalucía e indirectamente mediante otras administraciones públicas y los demás agentes de la cooperación internacional para el desarrollo en Andalucía».

La revisión llevada a cabo de la ley valenciana en 2017 sigue este mismo camino –identificando en cierta forma cooperación bilateral con cooperación directa–, si bien en este caso se subraya con bastante precisión el objetivo perseguido con este tipo de actuaciones que no es otro que «fortalecer y mejorar la gobernanza democrática y la capacidad institucional de los gobiernos regionales y locales de los países objeto de actuaciones de cooperación».

En cuanto al presupuesto dedicado a la cooperación directa –o bilateral en algunos casos–, la única comunidad autónoma que parece querer establecer por ley un porcentaje máximo es Euskadi –el ya mencionado 10%–, y ello con las salvedades ya comentadas sobre lo contradictorio y confuso de esta limitación establecida en el texto legal. En otros casos, si se pretende plantear algún tipo de porcentaje de la financiación total para esta modalidad, ello se hace normalmente a través de los planes directores u otros instrumentos de planificación.

Mención aparte merece el caso de las Islas Baleares, cuya ley de 2005, tras declarar la necesidad de destinar a la cooperación el 0,7% de los fondos propios del presupuesto, señala a renglón seguido que «la mayor parte del mencionado porcentaje será destinada a financiar proyectos de cooperación para el desarrollo que gestionan organizaciones no gubernamentales para el desarrollo de las Illes Balears» lo que parece indicar una doble intencionalidad por parte del legislador: que al menos el 50% de la financiación se gestione a través de ONGD y, además, que esas organizaciones sean exclusivamente de las Islas Baleares.

Señalaremos por último que todas las leyes establecen en su articulado alguna disposición relativa a la conveniencia o necesidad de movilizar al personal de la Administración, lo que constituye una muestra del interés por la participación de las propias instituciones públicas en las acciones de cooperación. La excepción es la ley de Cataluña, en la que no se recoge tal posibilidad.

#### **4.6. La financiación de la cooperación y la cuestión del 0,7%**

Tanto en el caso de Euskadi como en el de otras comunidades autónomas ha venido planteándose la conveniencia de tomar como referencia, a los efectos de dotar de presupuesto a las políticas de cooperación, la recomendación propuesta por Naciones Unidas en 1973 de que los países ricos o donantes dedicaran a la ayuda oficial al desarrollo el 0,7% del producto interior bruto. Desde entonces hasta ahora, esta recomendación, además de no haber sido tenida en cuenta salvo por un exiguo grupo de países del norte de Europa, ha sido objeto de distintas controversias.

Algunos de los debates tienen que ver con temas que han sido apuntados en apartados anteriores, como la necesidad de contemplar la cooperación más allá de la ayuda oficial al desarrollo, considerándose que esta última no es necesariamente el aspecto más importante a la hora de propiciar una mayor justicia económica en el plano internacional. Otros se refieren a los cambios operados en el ámbito de la financiación internacional tras la liberalización de los movimientos de capital en los años 80, que modificó por completo las condiciones del ahorro la inversión en unos y otros países. En el caso de la cooperación subestatal se añade, además, la dificultad de medir el esfuerzo financiero propio cuando las propias comunidades autónomas contribuyen a la ayuda oficial al desarrollo estatal a través de los

impuestos que el Gobierno central recauda (o a través del cupo en el caso de Euskadi y de Navarra).

Sin embargo y pese a estas limitaciones, lo cierto es que la referencia del 0,7% ha seguido teniendo un fuerte valor simbólico, erigiéndose en la representación del esfuerzo o de la voluntad política de cada comunidad. En línea con esta consideración, la ley vasca, en su disposición adicional segunda, planteó –como ya se ha explicado– el objetivo del 0,7%, refiriéndolo al gasto total consignado en los Presupuestos Generales, y estableciendo el año 2012 como horizonte para alcanzarlo.

#### **4.6.1. Qué dicen sobre la financiación de la cooperación y la cuestión del 0,7% otras leyes autonómicas**

Por lo que se refiere al resto de las comunidades autónomas, sus leyes de cooperación también se hacen eco de esta cuestión. Todas ellas –salvo la de Navarra– plantean la necesidad o la intención de avanzar progresivamente al objetivo del 0,7%, y siete de ellas proponen una fecha para lograrlo. Es el caso de Aragón, Cataluña, Galicia, Asturias, Castilla y León y Murcia, además del ya señalado caso de Euskadi.

Un segundo asunto que afecta a esta cuestión es el que se refiere a la base de cálculo de ese porcentaje del 0,7%. Solo dos de las comunidades autónomas (Madrid y Extremadura) mencionan el PIB, mientras que el resto de las leyes de cooperación autonómicas toman diversas referencias para establecer el cálculo, tales como el presupuesto (La Rioja, Andalucía, Galicia o la Comunidad Valenciana 2007) o, en otros casos, distintas aproximaciones a una parte del mismo, como son: los «recursos propios» (Asturias, Castilla y León y Canarias), los «ingresos propios» (Castilla-La Mancha y Murcia), o los «fondos propios de los presupuestos» en las leyes de Islas Baleares y de Cantabria. En el caso de Aragón, la referencia que se establece en la ley es el 0,7% del gasto de inversión y transferencias de capital.

Todo lo anterior da una idea de la complejidad del tema y de las dificultades de su regulación legal. En ese contexto, no es extraño que la referencia del 0,7% y la mayor aproximación o no a dicho objetivo hayan pasado a constituir, más que cualquier otra cosa, una muestra del compromiso político de las instituciones y no tanto una obligación de carácter

legal, pese a su mención en los textos jurídicos señalados. De hecho, la revisión de la ley de cooperación de la Comunidad Valenciana llevada a cabo en 2017 señala expresamente que el compromiso de alcanzar una financiación anual del 0,7% del presupuesto total consolidado «se su-peditarà a las disponibilidades reales de hacienda de la Generalitat, al cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y a los escenarios presupues-tarios plurianuales».

#### **4.7. Los consejos de cooperación**

Finalmente, otro asunto regulado por la ley vasca y por el resto de las leyes de cooperación de las comunidades autónomas es el que se refiere a los consejos de cooperación. Como se ha apuntado más atrás, en los años de vigencia de la ley se han mostrado algunas dudas sobre su representa-tividad y su operatividad, aunque sería preciso distinguir entre lo que se plantea en la ley y lo que se señala en desarrollos normativos posteriores, como el propio decreto de creación del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo.

En lo que atañe estrictamente a la ley, la misma regula dos aspectos fun-damentales: la composición –que debe ser paritaria entre la representa-ción de la Administración y la de las entidades sociales– y las funciones del consejo que se resumen en tres bloques: las de remitir informes o dictámenes (sobre aspectos generales de la política de cooperación, sobre la organización de la agencia, sobre los planes directores y sobre el cum-plimiento del principio de coherencia); las de conocer las iniciativas de cooperación del Gobierno Vasco y del resto de las administraciones vas-cas; y las de trasladar al Gobierno cuantas iniciativas o propuestas estime oportunas.

##### **4.7.1. Qué dicen el resto de las leyes de cooperación autonómicas sobre estas cuestiones**

En lo referente a la composición del consejo, las diferentes leyes no delimi-tan el número de sus miembros ni tampoco establecen ningún criterio de paridad entre Administración y organizaciones sociales, como se hace en el caso de la ley vasca. Además, todas las leyes remiten a un reglamento

posterior en el que se desarrollará y especificará todo lo relativo a la composición y funcionamiento de los consejos. Podría decirse, por tanto, que lo que figura en la ley son las condiciones mínimas que dichos consejos deben cumplir, pero que es en los reglamentos en donde puede observarse la composición final de los mismos. La ley de Murcia es la única que no establece ninguna disposición en la ley acerca de la composición del consejo, sino que lo deja todo en manos de un decreto regulador.

La casuística de esos mínimos que plantean respecto el resto de las leyes es bastante amplia. Todas ellas señalan la presencia de la Administración o el Gobierno autonómico en el consejo y varias de ellas establecen también la presencia de las administraciones locales (Aragón, Navarra, Cataluña, Rioja, Andalucía, Castilla-La Mancha, Asturias, Castilla y León y Canarias). La nueva ley valenciana de 2017 va más allá en lo referente a esta cuestión, pues deja la composición del consejo en manos de un reglamento, salvo en lo que afecta a las administraciones locales, cuya presencia debe garantizarse.

Las ONGD también son nombradas en casi todas las leyes como entidades que deben participar en los consejos (Aragón, Navarra, Rioja, Andalucía, Galicia, Asturias, Castilla y León y Canarias); aunque algunas parecen subsumirlas dentro de un colectivo más amplio denominado «interlocutores sociales relacionados con la cooperación para el desarrollo» (Madrid y Extremadura), «agentes sociales que actúen en el ámbito de la cooperación» (Castilla-La Mancha) o «distintos sectores y agentes sociales implicados en este ámbito que actúan en la Comunitat Valenciana» (Comunidad Valenciana, 2017). Algunas leyes que sí nombran expresamente a las ONGD añaden también otras menciones a organizaciones sociales, como otros «agentes sociales y colectivos de solidaridad» (Aragón), «otras organizaciones directamente relacionadas con la cooperación» (Andalucía), «otras organizaciones relacionadas directamente con la cooperación al desarrollo, la solidaridad internacional y la defensa de los derechos humanos» (Asturias).

La presencia de personas expertas en cooperación en los consejos está expresamente recogida en ocho casos: Madrid, Aragón, Galicia, Andalucía, Extremadura, Islas Baleares, Cantabria y Canarias. Por su parte, cuatro leyes señalan a las universidades como participantes.

Las organizaciones empresariales y sindicales están recogidas como miembros de los consejos de cooperación en las leyes de Navarra y Casti-



lla y León, mientras que otras dos se refieren a «agentes sociales y económicos» (Andalucía y Canarias).

Dos leyes mencionan los grupos parlamentarios como miembros del consejo (La Rioja y Asturias), mientras que la ley extremeña incluye al Consejo de la Juventud.

Finalmente, la ley catalana utiliza una fórmula amplia a la hora de incluir en el consejo a «otras instituciones, entidades y personalidades relevantes reconocidas como miembros destacados de la Comunidad Catalana para el desarrollo»

Para terminar, señalaremos que las funciones atribuidas a los consejos no varían mucho entre unas y otras leyes autonómicas, siendo su principal diferencia el grado de especificación que señala la norma. En algunos casos las funciones señaladas son presentadas de manera más general, para luego ser desarrolladas en el correspondiente reglamento, mientras que en otros casos es la propia ley la que entra en mayor detalle.

#### **4.8. La coherencia de políticas para el desarrollo**

Como ya se ha señalado, una de las carencias más señaladas a lo largo de los últimos años en lo que se refiere a la ley vasca de cooperación de 2007 es la que tiene que ver con la coherencia de políticas para el desarrollo, con su escasa proyección y con la consideración restrictiva que el texto hace de esta noción.

Esta limitación de la ley vasca de cooperación contrasta con la idea sobre la coherencia de políticas para el desarrollo que aparece en otras leyes autonómicas, algunas de ellas promulgadas con anterioridad. No obstante, son pocas las leyes autonómicas que tratan este asunto. Entre ellas, la más completa es sin duda la ley catalana, la cual en su artículo 7 habla en los siguientes términos del principio de coherencia y de cómo hacerlo operativo:

1. Los valores, las finalidades y los principios ordenadores contenidos en la presente ley vinculan toda la actividad de la Administración de la Generalidad y también informan la actividad de los entes locales de Cataluña en el ejercicio de las competencias que tienen legalmente reconocidas.

2. Cuando una actuación pública de la Administración de la Generalidad no calificable como de cooperación al desarrollo pudiera impactar significativamente en un país en desarrollo, el consejero o consejera competente en la materia puede solicitar la deliberación y el dictamen, facultativo y no vinculante, de los organismos a los que se refieren los artículos 22, 23 y 24.
3. Cuando una actuación pública de un ente local no calificable como de cooperación al desarrollo pudiera impactar significativamente en un país en desarrollo, la autoridad local puede solicitar la deliberación y el dictamen, facultativo y no vinculante, de los organismos a los que se refieren los artículos 23 y 24.

Aunque sin duda es la más completa a este respecto, la ley catalana no es la única que aborda la coherencia de políticas para el desarrollo en un sentido amplio. Así, las leyes de Navarra, Castilla y León, Cantabria, la Comunidad Valenciana (2007) y Murcia reflejan como principios inspiradores, principios ordenadores, principios rectores o criterios la importancia de la coherencia de las políticas públicas generales en relación con los objetivos y principios que se defienden en sus respectivas leyes de cooperación al desarrollo. Por lo que respecta a la nueva ley valenciana de 2017, la misma vincula la coherencia de políticas para el desarrollo con la cuestión de la Agenda 2030, señalando que a la consejería competente en materia de cooperación al desarrollo «le corresponde, de acuerdo al principio de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, alinear, difundir y evaluar cuantitativa y cualitativamente las políticas del Consell para la consecución de los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible» atribuyéndole a continuación una serie de funciones a este respecto.

En el estudio realizado hemos encontrado también casos similares al de Euskadi, es decir, leyes de comunidades autónomas en las que la coherencia de políticas es entendida en relación a la cooperación al desarrollo llevada a cabo entre distintas instituciones o por distintos departamentos del gobierno autónomo. Es el caso de las leyes de cooperación de Madrid, Asturias, Extremadura, Galicia, Islas Baleares o Canarias.

Señalaremos finalmente que algunas leyes regulan la creación de comisiones interdepartamentales, vinculándolas en ocasiones a la coherencia de políticas, si bien su función queda restringida al ámbito de las actuaciones de unos y otros departamentos en materia de cooperación al desarrollo,

sin afectar al conjunto de las políticas públicas. Es el caso de las leyes de Cataluña, Galicia, Islas Baleares, Murcia y la Comunidad Valenciana (2007 y 2017).

#### **4.9. La cuestión de la evaluación**

Otra de las cuestiones que han formado parte de los debates sobre la cooperación vasca al desarrollo y sobre la mayor o menor adecuación de la ley a los objetivos que la misma se propone es la relativa a la evaluación de las actuaciones llevadas a cabo y la manera en que dicha evaluación se plantea o se regula. Como ya se ha apuntado, se trata de una cuestión relevante desde, al menos, tres puntos de vista. Por un lado, para asegurar, o tratar de asegurar, la idoneidad del trabajo desarrollado y el cumplimiento de los objetivos marcados. En segundo término, para promover la adecuada rendición de cuentas ante la sociedad, que tiene derecho a conocer el alcance de actuaciones financiadas a través de fondos públicos. Y finalmente, para permitir avanzar en procesos de aprendizaje y mejora, ya que solo desde el conocimiento y análisis de las dificultades encontradas –o de los aciertos cosechados– se puede encarar el desarrollo de futuras acciones en mejores condiciones.

##### **4.9.1. Cómo abordan el tema de la evaluación otras leyes autonómicas**

A la hora de comparar el tratamiento que la ley vasca da al tema de la evaluación con el que le otorgan otras leyes de cooperación autonómicas, podríamos distinguir entre diferentes casos.

Por un lado, se situarían aquellas leyes que plantean la relevancia de evaluación como principio de actuación, la necesidad de tenerla en cuenta como parte de la política de cooperación, pero que no van más allá; o que apuntan a la responsabilidad sobre este asunto del departamento responsable de la cooperación, pero sin establecer otras previsiones o preceptos específicos sobre el asunto, caso, por ejemplo, de Cataluña.

Entre las que sí desarrollan de manera más amplia la cuestión de la evaluación, se observa la existencia de diferentes criterios a contemplar, relativos a la evaluación. Así, algunas leyes se refieren a la necesidad de evaluar o medir el impacto de las actuaciones (Aragón, Asturias, Andalucía, Castilla

y León y la Comunidad Valenciana 2007); otras plantean la cuestión de la eficacia (Asturias, Castilla y León, Islas Baleares, Cantabria y la Comunidad Valenciana 2007), la eficiencia (Andalucía, Islas Baleares, Castilla y León y Cantabria) o la sostenibilidad de las acciones impulsadas (Asturias, Andalucía, Castilla y León y la Comunidad Valenciana 2007).

Las leyes de Cataluña e Islas Baleares se refieren a la eficacia y a la eficiencia en el plano de los principios inspiradores de la cooperación, pero sin establecer los mismos como criterios de evaluación.

La cuestión del aprendizaje, la mejora o la reorientación de las futuras actuaciones como objetivo de la evaluación está también recogida en algunas leyes como Asturias, Murcia y la Comunidad Valenciana (2007 y 2017).

Hay, por último, algunos casos en los que se subrayan aspectos relacionados con la legalidad o con el control a la hora de justificar la necesidad de evaluar la cooperación, como Madrid, Navarra, La Rioja, Galicia, Murcia o también Aragón; ley esta última que habla de mecanismos de justificación y control «adaptados a la realidad de los países receptores»

También se observan diferencias entre unas y otras leyes en lo que se refiere al objeto de la evaluación. En algunos casos se plantea la evaluación de las distintas actuaciones, proyectos y programas, mientras que otras leyes se refieren a la necesidad de evaluar –además, o únicamente, según los casos– los planes directores o las políticas. Entre las primeras se encuentran las leyes de Madrid, Aragón, Castilla-La Mancha, Galicia, Andalucía, Castilla y León y Murcia; mientras que entre las segundas estarían Andalucía, Asturias o la Comunidad Valenciana (2007).

Finalmente, señalaremos que algunas leyes plantean expresamente la necesidad de concretar medidas, instrumentos y recursos para la evaluación, cuestión cuya reglamentación –obligatoria– se deriva a otras normas de rango inferior como los planes anuales o plurianuales. Se trata de una cuestión importante ya que la obligatoriedad de concretar la evaluación en instrumentos, medidas y recursos permite reclamar el cumplimiento o no de lo establecido. En algunos casos, la obligación se circunscribe a los instrumentos, procedimientos y responsabilidades en el ámbito de la evaluación, mientras que en otros se va más allá, estableciéndose por ley la necesidad de destinar a esta tarea los medios y recursos adecuados, como hacen las leyes de Andalucía o de la Comunidad Valenciana.

#### 4.10. Transparencia, información y gestión del conocimiento

Si bien la transparencia aparece como referencia o como principio inspirador en algunas de las leyes autonómicas de cooperación, su regulación y su relación con la información apenas encuentran reflejo en las mismas.

Sin embargo, resalta, por su importancia, lo señalado a este respecto en la nueva ley de la Comunidad Valenciana de 2017, en la que se plantea textualmente que «la Generalitat, en cumplimiento del marco jurídico en materia de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana en la Comunitat Valenciana, garantizará el acceso y disponibilidad de información, actualizada y comparable, sobre los desembolsos de la ayuda oficial al desarrollo, a través de la adecuada rendición de cuentas con el correspondiente plan de control de seguimiento, evaluación y verificación de los objetivos y los resultados alcanzados por la política de cooperación, así como los datos cuantitativos y cualitativos y los procesos de toma de decisiones en una lógica de comunicación para el desarrollo», especificándose a continuación que todas esas actuaciones «tendrán difusión a través del Portal de Transparencia de la Generalitat».

Consideramos que se trata de una importante aportación y que el establecimiento de este precepto en la propia ley confiere al tema la necesaria relevancia para potenciar unas políticas de cooperación con mayor proyección y arraigo en la sociedad. Además, el hecho de que aparezca en un artículo más amplio en el que también se aborda el tema de la evaluación, permite establecer puentes con el importante asunto del aprendizaje colectivo y la gestión del conocimiento en materia de cooperación.

#### 4.11. Tipologías, modalidades, instrumentos y prioridades

En el subapartado 3.11. se planteó la confusión existente en la ley vasca de 2007 en cuanto a la terminología utilizada para plantear determinados temas como las tipologías, modalidades e instrumentos de cooperación. Sin embargo, se trata de un problema que afecta a la gran mayoría de las leyes autonómicas y que tiene su origen en el efecto imitación generado por la estructura que adoptó la ley española de 1998 en un contexto de inexperiencia de las administraciones autonómicas en esta materia.

Ahora bien, dentro de esta tendencia general, existen algunas excepciones que bien pudieran ser tenidas en cuenta a la hora de proponer otras cate-

gorías y otras denominaciones menos confusas sobre determinadas cuestiones. Así, algunas leyes sí utilizan de manera más explicativa la noción de «modalidad», diferenciándola de la noción de «instrumento». Varios textos utilizan la idea de modalidad para designar el canal o la forma de ejecutar las acciones (directamente desde la propia Administración; a través de ONGD; a través de otras entidades e instituciones ); es el caso de la ley de Madrid o la de Galicia. Otras leyes, como la de Castilla y León, reservan la noción de «modalidad» para referirse al objeto (cooperación técnica, humanitaria, financiera, sensibilización y educación para el desarrollo ).

Los casos de Extremadura y La Rioja plantean un enfoque de modalidad más comprehensivo en línea con lo que hemos apuntado más atrás, dando cabida tanto a un enfoque de «*modalidad*» basada en el canal (directamente desde la propia Administración; a través de ONGD; a través de otras entidades e instituciones ), como a otro sustentado en el objeto (cooperación técnica, humanitaria ). La ley de La Rioja, en un artículo que viene a continuación, convierte además estas últimas modalidades en «áreas de actuación».

En lo referente al establecimiento de prioridades, todas las leyes de cooperación autonómica siguen el patrón de establecer prioridades. Estas suelen ser tanto geográficas como sectoriales y, en algunos casos, también transversales. Sin embargo, la manera en que se aborda esta cuestión es bastante dispar, ya que algunas leyes hacen referencias a países o a zonas geográficas concretas, otras plantean únicamente criterios de actuación, referidos a la existencia de conflictos, a relaciones de tipo histórico, o a determinados indicadores de desarrollo. En cambio, en lo referente a las prioridades sectoriales suele haber un mayor grado de concreción, estableciéndose en bastantes casos listados de sectores.

Como ya se ha señalado, la manera en que todas estas cuestiones –relativas a algunos de los temas tratados en la ley– son abordadas, refleja en buena medida la influencia que ejerció –especialmente en la primera parte de la década de 2000– la ley de cooperación española de 1998. De hecho, si se observa la evolución de las leyes, puede apreciarse que ya la ley canaria de 2009 –última de la primera fase– menciona la existencia de prioridades en la cooperación canaria, pero deja que sean los planes directores los que aborden esta cuestión. Y lo mismo ocurre con la revisión de la ley valenciana de 2017 que plantea alguna novedad a este respecto ya que, además de subrayar que corresponde al plan director la concreción de las priorida-

des, señala la necesidad de tener en cuenta la experiencia acumulada por los agentes de la cooperación internacional al desarrollo y la existencia de relaciones de trabajo estables y consolidadas, poniendo así en valor una cooperación más estratégica y menos inmediata.

Esta última cuestión tiene importancia, ya que relaciona la cuestión de las prioridades con la de la especificidad de la cooperación subestatal o descentralizada. La mencionada influencia de la ley española de 1998 se deja sentir también a la hora de trasladar a las legislaciones autonómicas un enfoque basado principalmente en los países, y no tanto en los territorios, lo que hace que los criterios mencionados a este respecto sean de escasa utilidad en una cooperación como la subestatal. De ahí que represente un avance la existencia de otro tipo de menciones de cara a priorizar actuaciones para evitar la excesiva dispersión, como la de favorecer el establecimiento de relaciones estables y de largo plazo entre agentes y territorios.

Sea como fuere, lo cierto es que, del análisis de la legislación autonómica sobre cooperación se infiere que coexisten dos tendencias aparentemente contradictorias. Por un lado, una cierta imitación de la estructura de la ley española, producto sin duda de la inexistencia de una práctica propia capaz de arrojar luz sobre los temas a regular. Y, al mismo tiempo, un amplio abanico de matices a la hora de tratar esos temas, lo que permite identificar experiencias más interesantes que otras para abordar la regulación de todas estas materias.





# 5

## Conclusiones



## 5 Conclusiones

**T**ras el análisis realizado en los diferentes apartados de este informe, procede finalmente plantear algunas conclusiones que se derivan del mismo.

En relación con los temas tratados en el primer apartado, referido al contexto en el que se planteó primero el debate y luego la aprobación de la ley de cooperación de 2007, cabría plantear las siguientes cuestiones:

- La actual ley de cooperación responde en gran medida al momento político y social en el que fue debatida y aprobada. Una situación, la de hace casi dos décadas, caracterizada por una gran desconfianza en las relaciones entre la Administración y algunos actores sociales –como las ONGD–, y por un mapa político-parlamentario diferente al actual, tanto en su composición como en el carácter de las relaciones existentes entre unos y otros partidos políticos. Hablamos por tanto de una ley que es hija de su tiempo, sin menoscabo de la necesaria puesta en valor –sobre lo que existe una amplia coincidencia– de los esfuerzos realizados en aquel momento para posibilitar su debate y aprobación.
- La ley trató de sancionar un «modelo» de cooperación basado en unos principios –la solidaridad desinteresada y la separación respecto a otros posibles móviles o intereses de naturaleza política o comercial–, en unos agentes –las ONGD y, solo marginalmente, otros actores–, y en unos determinados instrumentos –las convocatorias abiertas para la concesión de subvenciones para llevar a cabo los proyectos–. Se trataba de un modelo liberal, o de demanda, basado principalmente en las propuestas de financiación presentadas por las organizaciones sociales.
- Mediante esta ley se trató, en cierta forma, de dar mayor estabilidad al sistema, de «cerrar» un debate y unas controversias que se habían prolongado durante más de una década y que habían dado lugar a importan-

tes conflictos entre el Gobierno y la Coordinadora de ONGD de Euskadi. Para estas últimas, la ley representaba una cierta garantía de que el modelo que habían venido defendiendo se abría camino. De hecho, aunque no todas, la gran mayoría de sus reivindicaciones quedaron reflejadas de una u otra forma<sup>106</sup> en la ley que se terminó aprobando.

- Tanto en los debates previos a la ley como en su propia redacción final, quedó debilitado el papel de la política de cooperación como una política pública. Toda la argumentación sobre este asunto resultó ambivalente. Por un lado, se aludía a la necesidad de regular la política pública de cooperación, pero al mismo tiempo se insistía una y otra vez en el papel secundario, de acompañantes o financiadores que debían jugar las instituciones públicas. Estas aparecen constantemente bajo sospecha en los debates, probablemente como consecuencia de las complicadas relaciones a las que se ha aludido.
- Los debates que dieron origen a la actual ley apenas tuvieron en cuenta el contexto internacional de la cooperación, ni los temas más relevantes que se estaban debatiendo en aquellos años, relacionados principalmente con la agenda de la eficacia, con la agenda de la coherencia y con la incidencia de una y otra en las políticas de cooperación. Tampoco tuvieron en cuenta las propuestas y los debates sobre los aspectos diferenciales de la cooperación subestatal y la posibilidad de articular políticas diferentes, basadas en un mayor y más diverso tipo de actores y un mejor aprovechamiento de las capacidades del territorio. Llama la atención que en las discusiones que se plantearon en el consejo asesor, o en la propia ponencia, no se contara con el concurso de expertos estudiosos de todas estas materias.
- La ley no ha conseguido solventar las controversias existentes en el momento de su aprobación, ya que las mismas han seguido apareciendo, de manera recurrente, a lo largo de los años transcurridos desde entonces. Con el paso del tiempo, los principales temas que en aquellos momentos eran objeto de debate no han encontrado un cauce adecuado para lograr acuerdos sobre ellos, habiéndose aplazado la discusión serena y rigurosa sobre los mismos. En lo fundamental, la fragilidad de los acuerdos logrados cuando la ley fue promulgada sigue persistiendo en la actualidad.

---

<sup>106</sup> Como ya se ha señalado, esto a veces se concretó en formulaciones sumamente confusas –y de difícil interpretación– en algunos artículos de la ley.

Un segundo bloque de conclusiones se refiere a la incidencia que los debates más recientes sobre la cooperación tienen sobre la base doctrinal de la cooperación vasca y sobre la regulación de la misma, tal como está planteada en la ley de 2007. Entre ellas se plantean las siguientes:

- La ley de cooperación no se adecúa a los retos del momento actual. No lo hace en lo que respecta a la agenda de desarrollo y los objetivos que se plantean, tanto en el ámbito internacional, como en la propia doctrina que emana de algunos textos surgidos en Euskadi, como el Marco de Referencia para la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en el País Vasco, o incluso el plan director actualmente vigente.
- Los cambios habidos en el escenario internacional y en los problemas que atañen a los procesos de desarrollo plantean nuevos desafíos para la cooperación internacional, algunos de los cuales cuestionan las propias bases sobre las que esta ha venido funcionando durante las últimas décadas. El compromiso con la lucha frente a la pobreza, la justicia social o la sostenibilidad requieren de una perspectiva que va mucho más allá del mero trasvase de fondos o de la financiación externa. En la actualidad se precisa de una acción recíproca y sostenida en el tiempo, así como de procesos de colaboración y de acompañamiento, que requieren financiación, pero también intercambio de experiencias y mutuo aprendizaje.
- La coherencia de políticas para el desarrollo plantea un nuevo horizonte de trabajo que vincula la política de cooperación con otras políticas, tanto domésticas como en el plano internacional, las cuales afectan a diversos sectores. Ello pone sobre la mesa nuevos desafíos para la cooperación que debe encontrar su propio hueco, su papel y su contribución específica en el avance de la Agenda 2030 desde la perspectiva de la coherencia de políticas para el desarrollo. Se trata de cuestiones de bastante alcance que inciden necesariamente en los objetivos y en los principios inspiradores de la ley de cooperación y que plantean distintos interrogantes sobre las cuestiones que debe regular.
- La insuficiencia de las respuestas dadas hasta el momento a estos desafíos desde el sistema internacional de cooperación plantea la necesidad de una reflexión en profundidad sobre las responsabilidades de unos y otros actores desde un enfoque multidimensional y multinivel. En este contexto, cobra una especial significación el papel de la cooperación subestatal o descentralizada y el valor añadido de la misma, desde una lógica específica y diferenciada de la que ha venido imperando en la cooperación tradicional y especialmente de la promovida desde los Estados.

- Los estudios realizados en los últimos años han llevado a una caracterización de la cooperación subestatal o descentralizada en la que sobresalen algunos rasgos entre los que destacan los siguientes: (i) la reciprocidad y relaciones de horizontalidad, que generen un mutuo beneficio; (ii) la proximidad y la participación, desde el reconocimiento de que los gobiernos locales y las partes interesadas están en mejor posición para movilizar y canalizar recursos y promover el diálogo entre actores; (iii) la gobernanza territorial como parte fundamental de la estrategia; (iv) la alianza entre territorios desde lógicas de intercambio, aprendizaje mutuo e integralidad; (v) el carácter solidario y desinteresado como consecuencia de las características específicas de un ámbito como este. En general, salvo esta última consideración, la ley vasca no tiene en cuenta estos aspectos a la hora de definir y regular los recursos, los instrumentos y los actores.
- Finalmente, los debates más recientes sobre la cooperación internacional y sobre la cuestión del desarrollo ponen de manifiesto la conveniencia de repensar los objetivos de la cooperación y su papel específico dentro de la acción internacional. En este sentido, puede resultar de interés plantear la orientación de la cooperación hacia el logro de un marco de convivencia global y no tanto hacia la consecución de un modelo de desarrollo que se encuentra cuestionado desde distintos ámbitos y perspectivas.

En cuanto a los temas planteados en el tercer apartado, referido a la operatividad mostrada por la ley, a sus aspectos más controvertidos y a las limitaciones que la misma ha podido presentar para el despliegue de la política vasca de cooperación, cabría destacar las siguientes conclusiones:

- Tanto la definición del ámbito de aplicación de la ley como el tratamiento de las relaciones interinstitucionales han mostrado ciertas limitaciones para un despliegue más eficaz de la cooperación vasca y para un mejor aprovechamiento de las potencialidades existentes en el país. Por una parte, existe cierta ambigüedad y confusión en lo relativo al alcance de la ley respecto a unas y otras instituciones, lo que ha dado lugar a que, salvo el Gobierno Vasco, el resto de ellas apenas se hayan sentido concernidas por lo señalado en ella. Ello ha favorecido la puesta en marcha de estrategias diferenciadas y desconectadas, pese a los esfuerzos realizados desde la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo para impulsar algunas iniciativas orientadas a fomentar un trabajo más cooperativo entre las administraciones vascas.

- Por otro lado, la Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo, creada para paliar el efecto disgregador que pudiera derivarse de políticas de cooperación desconectadas, no ha logrado el objetivo de evitar duplicidades y solapamientos, ni ha servido, salvo de manera muy puntual, para avanzar en la coordinación de las distintas estrategias. Se señala, asimismo, que la ambigüedad planteada en cuanto al ámbito de aplicación de la ley dificulta la armonización de términos y de procedimientos, la posibilidad de compartir bases de datos que agilicen los trámites y la búsqueda de fórmulas que incrementen la calidad y la eficiencia de la cooperación vasca.
- En este mismo orden de cosas, se han constatado las grandes dificultades prácticas, de orden técnico y de gestión presupuestaria, que implica la puesta en marcha de algunas iniciativas conjuntas entre varias instituciones. Ello refuerza la necesidad de revisar todo lo concerniente a este tema, tratando de que la ley aporte soluciones al respecto y evitando que las dificultades surgidas actúen como elemento disuasorio frente a la colaboración interinstitucional. En este como en otros temas, la voluntad política de impulsar una cooperación más eficiente y de mayor calidad debería primar sobre obstáculos de tipo técnico, propiciando las reformas legales que puedan facilitarlos.
- Las cuestiones anteriores deberían constituir un ámbito de reflexión importante en cualquier propuesta de actualización de la ley pues, como ya se ha dicho, afectan directamente a la calidad y la eficiencia de la cooperación vasca. La ya larga trayectoria de la cooperación vasca muestra la existencia de experiencias válidas de acción integrada, de lo que el principal exponente –aunque no el único– fue la propia creación del Fondo de Cooperación y Ayuda al Desarrollo. Además, debe reiterarse que la Ley de Territorios Históricos no contempla en ningún momento la cuestión de la cooperación, lo que coloca el debate institucional en el terreno de la calidad y la eficiencia, así como en el de la voluntad política, pero no estrictamente en el del marco legal.
- El tratamiento de las previsiones de financiación que propone la ley resulta sumamente confuso y ha dado origen a importantes controversias y reclamaciones, por lo que debería aclararse en una hipotética revisión de la norma. La disposición adicional segunda, que plantea la cuestión del horizonte del 0,7% del gasto presupuestario, carece de valor jurídico a la hora de condicionar las leyes anuales de presupuestos, lo que impediría hablar de incumplimiento legal de la norma. Sin embargo,

parece claro que dicha disposición –más allá de su adecuación mayor o menor al contexto actual y a los debates internacionales sobre la materia– tiene un indudable valor político que compromete tanto al Gobierno (a la hora de presentar los presupuestos) como a la oposición (a la hora de enmendarlos).

- La cooperación directa y el papel de las instituciones públicas en la política de cooperación tienen en la ley un tratamiento que, por un lado, resta valor a las mismas, y por otra parte resulta sumamente confuso. La manera en que la norma trata el rol de las instituciones y sus capacidades para la cooperación no solo no está en línea con el valor que les atribuye la literatura especializada, sino que tiende a desvirtuar ese papel, a restarle importancia e incluso a plantearlo como algo contraproducente que fuera necesario acotar o limitar mediante el establecimiento de un reducido margen de financiación. Por otra parte, la ley es muy confusa a la hora de delimitar lo que entiende por actuaciones en el ámbito de la cooperación directa, hecho que da pie a distintas posibles interpretaciones sobre el alcance del mencionado límite presupuestario. Finalmente, es preciso resaltar que el coste de oportunidad en el que se incurre al pretender poner freno a la participación directa de las instituciones y la incorporación a la cooperación de sus conocimientos y capacidades en algunos terrenos es grande y no parece compensar potenciales riesgos de desnaturalización o instrumentalización, los cuales son manejables con los mecanismos de participación y control actualmente existentes.
- La ley plantea una discutible y confusa distinción entre tipologías, modalidades e instrumentos de cooperación. Pese a los esfuerzos del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, lo cierto es que esta cuestión terminológica y conceptual no está bien resuelta y se utilizan categorías y términos diversos, sin que –como se ha señalado– exista un estándar internacional comúnmente aceptado. Sin embargo, la noción de modalidades suele aplicarse más al objeto (cooperación financiera, técnica, ayuda humanitaria, sensibilización y educación para el desarrollo) o al modo de canalizar la cooperación y los actores que intervienen (bilateral, multilateral, no gubernamental); mientras que la idea de instrumentos se entiende más bien asociada a mecanismos específicos de trabajo (instrumentos de planificación –planes, decretos, convocatorias–, de implementación –proyectos, programas, convenios, etc.–, de evaluación u otros). Podría ser conveniente una mayor precisión en el uso de estos términos lo que, de rebote, podría ayudar también clarificar la cuestión de la cooperación directa ya mencionada.



- En el ámbito de las modalidades y los instrumentos convendría reflexionar sobre lo que ha dado de sí la distinción establecida en la ley entre la acción humanitaria y la ayuda humanitaria de emergencia por otro y su proyección posterior en estrategias, decretos, e instrumentos. En torno a estas cuestiones adquiere relevancia la cuestión de la actuación ante situaciones de emergencia y la necesidad de tener instrumentos ágiles, eficientes y unificados tanto entre las distintas instituciones vascas como entre estas y las organizaciones sociales –como el ya mencionado Fondo Vasco de Ayuda de Emergencia–, lo cual podría quedar establecido por ley, al menos en su formulación general.
- Existen preceptos de la ley cuya aplicación está resultando contradictoria y cuyo cumplimiento es difícil de verificar. Es el caso de las prioridades geográficas, definidas con criterios bastante vagos, algunos de los cuales no se están teniendo en cuenta a la hora de aplicar la política de cooperación. En realidad, como han señalado varias de las personas consultadas, la cuestión de las prioridades geográficas, y también de las sectoriales, debería ser una cuestión a contemplar principalmente en los planes directores y no tanto en la ley. En esta última podría bastar con subrayar los principios y objetivos generales que se persiguen, dejando para los instrumentos de planificación la concreción de los mismos y las posibles prioridades en cada momento.
- Las previsiones contenidas en la ley sobre el papel del Parlamento en la planificación de la cooperación, centradas en la aprobación de las orientaciones generales de los planes plurianuales, no han servido para fomentar una mayor participación de la Cámara en la política de cooperación ni un mayor interés político hacia la misma. Se ha constatado a este respecto que el cumplimiento de este precepto ha derivado en un trámite formal, de escasa trascendencia y que, en general, no ha servido para suscitar debates ni para canalizar nuevas preocupaciones que pudieran enriquecer los planes. Ello podría plantear la conveniencia de revisar esta previsión en un sentido más exigente o, bien, proponiendo otras alternativas que fomenten la discusión político-parlamentaria sobre la cooperación.
- Se plantea también una amplia coincidencia a la hora de señalar la escasa relevancia concedida por la ley a la cuestión de las evaluaciones. La manera en que se contempla este asunto resulta un tanto genérica y no da pie a una concepción y una utilización de las evaluaciones que sirva para la mejora y el aprendizaje. Y si bien la concreción de los mecanis-

mos y procedimientos de evaluación exigibles puede quedar en el ámbito de los planes directores, la ley debería explicitar mejor los objetivos que se persiguen con la misma y algunos otros aspectos.

- Una cuestión prácticamente ausente en la ley de cooperación es la relativa a la información pública, la rendición de cuentas y la transparencia. Los dos primeros asuntos no son siquiera mencionados en la ley, mientras que la transparencia solo merece una mención genérica en el preámbulo. Esto resulta problemático pues puede dar pie a un menor esfuerzo institucional en esta dirección, con su correspondiente efecto negativo sobre la investigación y la gestión del conocimiento, así como sobre la implicación de la sociedad en la tarea de la solidaridad. Se ha apuntado, asimismo, que esta ausencia de obligación legal en lo referente a la transparencia, la información y la rendición de cuentas ha podido tener cierto efecto en las dificultades encontradas para poner en marcha el Portal de la Cooperación Pública Vasca y en la prolongación que dicho proceso ha tenido en el tiempo.
- Finalmente, existe un claro consenso entre todas las personas consultadas a la hora de señalar la ausencia de un tratamiento adecuado de la coherencia de políticas para el desarrollo en la ley de cooperación, si bien ello no ha impedido que la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo haya tomado diversas iniciativas en este terreno e incluso que se haya aprobado un marco de referencia orientado a avanzar en ese terreno, el cual cuenta con diversas metas y objetivos. En cualquier caso, este debería ser un tema insoslayable en cualquier propuesta de actualización de la ley, aunque, como se plantea más adelante, se trata de una cuestión que va más allá del propio ámbito de la cooperación.

Finalmente, en lo relativo al análisis del resto de la legislación autonómica sobre cooperación llevado a cabo en el cuarto apartado de este informe, pueden plantearse algunas conclusiones de interés de cara a ser tenidas en cuenta en una posible actualización de la ley de 2007. Estas serían las siguientes:

- El proceso de tramitación y aprobación de las diferentes leyes autonómicas de cooperación se desarrolló a lo largo de una década –la que transcurre desde la aprobación de la ley madrileña hasta la aprobación de la ley canaria– y da cuenta de una secuencia, a veces de imitación y a veces de innovación, que genera similitudes y diferencias entre ellas. La aprobación posterior de una revisión –la de la ley valenciana en 2017– mues-

tra asimismo la introducción de nuevas perspectivas y la modificación de algunos preceptos de cara a superar algunos problemas aparecidos y a mejorar la regulación de la cooperación. En relación con la ley vasca de 2007 se observa la existencia de algunos planteamientos y soluciones diferentes a la hora de encarar varios de los dilemas planteados en el caso de Euskadi, cuyo estudio y consideración podría ser de interés en algunos casos a la hora de afrontar una revisión o actualización.

- Se observa asimismo una tendencia a reproducir algunos aspectos y a mimetizar algunas lógicas regulatorias provenientes, en buena medida, de la ley estatal de 1998. Es el caso de la insistencia en explicitar dentro de las leyes la cuestión de las prioridades sectoriales y geográficas, cuestión de carácter contingente y que bien pudiera encontrar mejor acomodo en los planes plurianuales. Lo mismo ocurre con la consideración como instrumentos de lo que parecen más bien tipologías o modalidades de cooperación. La ley vasca, que incurre en algunas de estas cuestiones, podría considerar la posibilidad de clarificarlas en caso de acometerse una revisión.
- Las diferentes leyes plantean enfoques diversos a la hora de tratar la cuestión de los agentes de cooperación. Se reconoce de forma generalizada el papel relevante de las ONGD, pero se pone también en valor el importante rol de las administraciones públicas y se puede observar una mirada y un tratamiento abierto e inclusivo hacia otro tipo de actores sociales, lo que contrasta con el espíritu y la letra de la ley vasca. Ello se pone de manifiesto tanto en la definición de los agentes, como en la composición de los consejos de cooperación de las diferentes comunidades autónomas. Se considera que, en caso de acometerse la actualización de la ley, debería plantearse un debate riguroso sobre los pros y los contras de la participación de diferentes tipos de agentes para, desde ahí, establecer en su caso condiciones específicas, sin partir de un a priori sobre la idoneidad o la potencial aportación de los mismos, conducente en algunos casos a establecer limitaciones o cautelas sin suficiente justificación.
- Finalmente, resulta bastante significativa la relevancia concedida en la nueva ley valenciana, aprobada en 2017, a la cuestión de la transparencia, la rendición de cuentas y los sistemas de información. Se trata de un asunto escasamente tratado en las leyes autonómicas aprobadas con anterioridad, incluida la vasca, y que –como ya se ha dicho– debería ser tenido en cuenta si se plantea un proceso de revisión de la norma.

Antes de finalizar con este apartado de conclusiones, plantaremos algunas reflexiones más generales que consideramos relevantes a los efectos de este trabajo y de los objetivos marcados al comienzo del mismo.

En primer lugar, cabe señalar que, si bien la ley vasca de 2007 tiene numerosas limitaciones y se encuentra bastante desfasada en relación con los retos del momento y con los análisis y propuestas más recientes en materia de cooperación descentralizada, los problemas que afectan a la cooperación al desarrollo en Euskadi y que limitan su potencialidad trascienden la propia ley y tienen relación con algunos aspectos del modelo de actuación que ha ido consolidándose.

La relación entre el modelo y la ley es compleja. Algunos sectores consideran que la ley simboliza y ampara un modelo basado en un fuerte compromiso presupuestario y en un protagonismo casi absoluto de las ONGD. De hecho, la ley no ha sido apenas invocada durante sus años de vigencia salvo en lo relativo a dos de sus preceptos: por un lado, la disposición adicional segunda, referida a los compromisos presupuestarios; por otro, el artículo 9.3. relativo al límite del 10% del presupuesto para actividades llevadas a cabo desde la propia Administración. Pese a tratarse de dos de los preceptos más controvertidos y de dudosa interpretación de entre todos los contenidos en la ley, ambos han sido recordados por las ONGD, tanto a la hora de plantear incumplimientos en la dotación de recursos financieros, como de cara a plantear una posible reorientación de la cooperación con mayor participación de la Administración.

Sin embargo, no es menos cierto que la ley tiene un amplio margen de interpretación y, según las opiniones jurídicas contrastadas, permitiría trabajar con otras perspectivas y con enfoques menos restrictivos. En lo tocante a la financiación de actividades, el modelo de demanda que actualmente condiciona la política de cooperación en Euskadi y limita su eficacia –al absorber muchas energías en su gestión a la vez que desaprovecha importantes capacidades y recursos solidarios existentes en Euskadi– no es el único que cabe dentro de la actual ley. Es cierto que determinadas interpretaciones de la norma favorecen ese modelo y que su reproducción a lo largo del tiempo le ha conferido una cierta aureola de obligatoriedad, pero existen otras posibilidades y otras interpretaciones.

En efecto, la ley actual permitiría una mayor dirección política de la cooperación y una distribución de los fondos más acorde con objetivos

específicos previamente acordados y establecidos, sin menoscabo de la participación activa de diferentes actores sociales en los programas resultantes. De hecho, el actual modelo basado en convocatorias completamente abiertas en cuanto a su temática, responde a la aplicación más restrictiva de la ley de entre todas las posibles. La realidad muestra que, en muchos aspectos, los textos que desarrollan la ley (planes, decretos, convocatorias, baremos ) son los que acaban condicionando más la política.

En consecuencia, si bien una ley renovada y más acorde con las necesidades actuales favorecería un mayor impulso de la política de cooperación y una mayor proyección política y social de la misma, dicho impulso también podría darse, al menos en parte, con la actual ley, mediante una interpretación más amplia de algunos de sus preceptos y mediante la modificación de algunos instrumentos de planificación y de gestión, al amparo de lo señalado en los artículos 17 y 18 de la norma.

En segundo término, creemos necesario plantear que el nuevo contexto derivado de la Agenda 2030 y de los debates internacionales sobre el desarrollo y su interpretación, podría aconsejar una mejor definición y delimitación de los objetivos de la cooperación vasca y, en consecuencia, del objeto que la ley debe regular. En este sentido, cobra especial relevancia la propuesta de plantear la cooperación en relación con el objetivo de contribuir a la convivencia global, más que de impulsar un modelo de desarrollo, asunto este último que genera, además, distintas controversias entre sectores comprometidos con la solidaridad internacional.

Lo anterior incide no solo en los objetivos generales de la cooperación, sino también en el objeto mismo que se desea regular mediante la ley, ya que no todos los problemas relacionados con la convivencia global ni todos los objetivos de la Agenda 2030 pueden abordarse desde la perspectiva tradicional de la cooperación internacional, muy vinculada a la financiación. Existen otros ámbitos de la acción internacional –acuerdos sobre migraciones, sobre cambio climático, sobre comercio y finanzas y sobre otros aspectos– que inciden en la convivencia global y en la Agenda 2030. Y existen también diversos ámbitos domésticos, gestionados desde otros departamentos, que inciden en la contribución vasca a la mencionada agenda y que van más allá del campo de actuación de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.

En consecuencia, la ley vasca de cooperación –y en general los documentos doctrinales sobre la misma– deberían afirmar su compromiso con la Agenda 2030 y con el impulso de la coherencia de políticas para el desarrollo. Pero, al mismo tiempo, la cooperación vasca dependiente de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo debería acotar su objeto de trabajo y definir sus objetivos más específicos, todo lo cual incide en el marco regulador.

A este respecto caben dos grandes perspectivas: por un lado, la que promueve la reformada ley valenciana de cooperación que, de acuerdo con el principio de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, asigna al departamento responsable de la cooperación la tarea de alinear, difundir y evaluar cuantitativa y cualitativamente las políticas del Gobierno de cara a la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; y, por otro lado, estaría una perspectiva basada en la afirmación del principio de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, pero delimitando un ámbito propio de actuación y de responsabilidades para la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, especificando las contribuciones que deben hacerse desde él y señalando los instrumentos más adecuados para ello.

Esta última perspectiva podría concretarse en dos iniciativas paralelas: por una parte, proponer que una posible actualización de la ley de cooperación adecue sus principios, objetivos e instrumentos a la nueva realidad internacional, regulando al mismo tiempo todo lo específicamente relacionado con la gestión de los fondos dedicados a la solidaridad internacional; y, a la vez, impulsar una ley de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible que comprometa a todos los departamentos, asignando responsabilidades y señalando instrumentos, en la que la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo podría tener un papel relevante, pero no necesariamente como coordinador de la estrategia global ni como delegada en la materia.



# Bibliografía





## Bibliografía

- Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo (2017): *Estrategia de Acción Humanitaria de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo 2018-2023*. Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, Vitoria-Gasteiz.
- Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo (2018): *IV Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2018-2021*. Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, Vitoria-Gasteiz.
- ALBOAN (2007): *Zenbakiez haratago: La cooperación al desarrollo vasca a debate*. Investigaciones nº 3. ALBOAN, Bilbao.
- ALBOAN (2013): *Reconociendo el pasado para mirar al futuro: la cooperación descentralizada vasca entre la institucionalización y la crisis*. Cuadernos de Cooperación nº 4. ALBOAN, Bilbao.
- Alberdi, J. (2010): *El futuro de la cooperación autonómica al desarrollo*. IVAP, Oñati.
- Alonso, J. A. (2001): *Sistema vasco de cooperación al desarrollo: diagnóstico y propuestas*. Dirección de Cooperación al Desarrollo. Secretaría General de Acción Exterior del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- Alonso, J. A. (dir.) (2002): *Marco institucional para la gestión de la cooperación vasca: ¿hacia una agencia vasca de cooperación?* ICEI-UCM, Madrid.
- Alonso, J. A. (2015): *The 2030 Development Agenda: A Transformative Agenda?* Presentado en la International Leadership Association Conference, Barcelona.
- Alonso, J. A. (2018): «Development cooperation to ensure that none be left behind». *CDP Background Paper*, nº 39.

- Alonso, J. A., y J. A. Ocampo (2011): *Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis*. Fondo de Cultura Económica, Madrid.
- Alonso, J. A., P. Aguirre y G. Santander (2019): *El nuevo rostro de la cooperación internacional para el desarrollo. Actores, y modalidades emergentes*. La Catarata-IUDC, Madrid.
- Coordinadora de ONGD de Euskadi (2005): *Plan Estratégico 2005-2009*. CONGDE, Bilbao.
- Coordinadora de ONGD de Euskadi (2010): *II Planificación Estratégica 2010-2013*. CONGDE, Bilbao.
- Coordinadora de ONGD de Euskadi (2012): *Análisis de la cooperación pública vasca 2008-2010*. CONGDE, Bilbao.
- Ezquiaga, F. J. (2006): *La argumentación en la Justicia Constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del Derecho*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ciudad de México.
- Fernández, G., S. Piris y P. Ramiro (2013): *Cooperación internacional y movimientos sociales emancipadores: bases para un encuentro necesario*. Hegoa-UPV/EHU, Bilbao.
- Gutiérrez, J., U. Villena y E. Malagón (2012): «¿Nuevas prácticas o réplica a otra escala? La cooperación descentralizada y su especificidad desde el caso del País Vasco». *Revista de Economía Crítica* nº 14 (pp. 37-62).
- Gutiérrez, J., N. Millán e I. Martínez (2017): «Dentro o más allá de la Ayuda: el difícil camino de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo». *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 6(1) (pp. 26-49).
- Iborra, J., P. Martínez e I. Martínez (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*. CIDOB, Art PNUD y la Campaña del Milenio, Barcelona (pp. 19-46).
- Labaien, I. (2014): *La cooperación al desarrollo de las Comunidades Autónomas del Estado español: relevancia, alcance y aportación específica*. Tesis Doctoral. Hegoa-UPV/EHU, Bilbao.
- Martínez, I. (2013): «Coherencia de políticas: una mirada a los gobiernos descentralizados». En *Plataforma 2015 y más: Otro mundo está en marcha. X Informe anual de la Plataforma 2015 y más*. Editorial 2015 y más, Madrid (pp. 75-86).

- Martínez, I. (2017): *La cooperación vasca en el nuevo contexto internacional del desarrollo: análisis y propuestas en relación con el marco de instrumentos, los agentes y los espacios de participación y diálogo*. Informe de investigación. Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, Vitoria-Gasteiz.
- Martínez, I. (2019): *La cooperación internacional ante un contexto global de cambios profundos: Una mirada al caso vasco*. Tesis Doctoral. He-goia-UPV/EHU, Bilbao.
- Martínez, I., y G. Santander (2009): «La Declaración de París y la Cooperación Descentralizada». En *Anuario de la Cooperación Descentralizada. Año 2008*. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina, Barcelona:
- Martínez, I., y J. A. Sanahuja (eds.) (2012): *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: retos para la cooperación descentralizada española*. CEIPAZ, Madrid.
- Martínez, M. J., I. Amiano e I. Zabala (2014): «Análisis y evaluación de la cooperación al desarrollo descentralizada. Las principales políticas llevadas a cabo por las instituciones públicas vascas». Inguruak: Soziologia eta zientzia politikoaren euskal aldizkaria / Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política, 57 (pp. 2986-3003).
- Martínez Osés, P. J. (2017): «Hacer realidad la Agenda: medios de implementación, revisión y seguimiento». En Uria, A., A. Villalba y N. Vio-ta (eds.): *Transformar Nuestro Mundo, ¿realidad o ficción?* UNESCO Etxea, Bilbao (pp. 105-119).
- Martínez Osés, P. J., e I. Martínez (2016): «La Agenda 2030: ¿cambiar el mundo sin cambiar la distribución del poder?» *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, 33 (pp. 73-102).
- Secretaría General de Acción Exterior del Gobierno Vasco (1992): *Cooperación pública vasca. Primeras Jornadas. Vitoria-Gasteiz, noviembre 1991*.
- Secretaría General de Acción Exterior del Gobierno Vasco (1997): *Memoria 1988-1997. Cooperación Pública Vasca. Ayudas al Tercer Mundo*.
- Unceta, K. (2009): *Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y posdesarrollo: una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones*. Carta Latinoamericana. D3E y CLAES, Montevideo.

- Unceta, K. (2013): «Cooperación para el desarrollo: Anatomía de una crisis». *Íconos- Revista de Ciencias Sociales*, 47 (pp. 15-29).
- Unceta, K., y A. Arrinda (eds.) (2010): *Development cooperation facing the challenges of global change*. Universidad de Nevada, Reno.
- Unceta, K., et ál. (2012): *25 años de cooperación al desarrollo en Euskadi: la política de las instituciones públicas y el sistema vasco de cooperación*. Hegoa-UPV/EHU, Bilbao.
- Unceta, K., I. Zabala y M. J. Martínez (2012): «Nueva York, Monterrey y París: tres lógicas contradictorias para enfrentar los retos del desarrollo en la primera década del siglo». *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 1(2) (pp. 100-116).
- Unceta, K., et ál. (2013): *La cooperación al desarrollo de base local en Euskadi*. Hegoa-UPV/EHU y Euskal Fundazioa, Bilbao.
- Unceta, K., e I. Labaien (2017): «La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en los ámbitos subestatales. Reflexiones a la luz del caso del País Vasco». *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 6(1) (pp. 164-187).
- Unceta, K., y J. Gutiérrez (2018): «International Cooperation and the Development debate: the shortcomings of theory versus the allure of Agendas». *Revista de Economía Mundial* nº 50, diciembre (pp. 107-126).
- Villanueva, R. (2019): *La cooperación internacional en las relaciones internacionales*. Ed. Universitarios. Instituto Mora, Ciudad de México.

## Legislación consultada

### a) Euskadi

- Ley 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo (BOPV núm. 48, de 8 de marzo de 2007).
- Ley 14/2007, de 28 de diciembre, de Carta de Justicia y Solidaridad con los Países Empobrecidos (BOPV núm. 6, de 9 de enero de 2008).
- Ley 5/2008, de 19 de junio, por la que se crea y regula la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo (BOPV núm. 131, de 10 de julio de 2008).

Decreto 18/1990, de 30 de enero, por el que se crea la Comisión Gestora del Fondo para la Cooperación y Ayuda al Desarrollo del Tercer Mundo y la Comisión Técnica de Apoyo y Asistencia a la misma (BOPV núm. 34, de 15 de febrero de 1990).

Decreto 53/1998, de 24 de marzo, por el que se crea el Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi (BOPV núm. 65, de 6 de abril de 1998).

Decreto 158/2008, de 16 de septiembre, del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo (BOPV núm. 188, de 2 de octubre de 2008).

Decreto 71/2009, de 24 de marzo, de la Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo (BOPV núm. 64, de 2 de abril de 2009).

Decretos de convocatorias de subvenciones promulgados entre 1989 y 2001.

#### **b) Estado español**

Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (BOE núm. 162, de 8 de julio de 1998).

#### **c) Otras comunidades autónomas**

Ley 13/1999, de 29 de abril, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid (BOCM núm. 112, de 13 de mayo de 1999).

Ley 10/2000, de 27 de diciembre, relativa a la Cooperación para el Desarrollo (BOA núm. 156, de 30 de diciembre de 2000).

Ley Foral 5/2001, de 9 de marzo, de Cooperación al Desarrollo de Navarra (BON núm. 34, de 16 de marzo de 2001).

Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo (DOGC núm. 3551, de 11 de enero de 2002).

Ley 4/2002, de 1 de julio, de Cooperación para el Desarrollo (BOLR núm. 81, de 4 de julio de 2002).

Ley 3/2003, de 13 de febrero, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (DOCM núm. 28, de 28 de febrero de 2003).

Ley 1/2003, de 27 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo (DOE núm. 33, de 18 de marzo de 2003).

- Ley 3/2003, de 19 de junio, de Cooperación para el Desarrollo (DOG núm. 128, de 3 de julio de 2003).
- Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (BOJA núm. 251, de 31 de diciembre de 2003).
- Ley 9/2005, de 21 de junio, de Cooperación para el Desarrollo (BOIB núm. 99, de 30 de junio de 2005).
- Ley del Principado de Asturias 4/2006, de 5 de mayo, de Cooperación al Desarrollo (BOPA núm. 114, de 19 de mayo de 2006).
- Ley 9/2006, de 10 octubre 2006, de Cooperación al Desarrollo (BOCL núm. 202, de 19 de octubre de 2006).
- Ley 6/2007, de 9 de febrero, de la Generalitat, de la Cooperación al Desarrollo de la Comunitat Valenciana (DOCV núm. 5450, de 14 de febrero de 2007).
- Ley de Cantabria 4/2007, de 4 de abril, de Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria (BOC núm. 74, de 17 de abril de 2007).
- Ley 12/2007, de 27 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BORM núm. 18, de 22 de enero de 2008).
- Ley 4/2009, de 24 de abril, Canaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo (BOC núm. 84, de 5 de mayo de 2009).
- Ley 18/2017, de 14 de diciembre, de la Generalitat, de Cooperación y Desarrollo Sostenible (DOCV núm. 8191, de 15 de diciembre de 2017).

### Otros documentos estudiados

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo (2015): *Hacia un fortalecimiento de la cooperación para el desarrollo en el País Vasco*. Documento de trabajo presentado ante la Comisión Permanente del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo en diciembre de 2015.

Comisión Arbitral del País Vasco (2005): *Decisión 2/2005 de 20 de diciembre sobre la Cuestión de Competencia presentada por la Diputación Foral de Álava y en la que comparecen también la Diputación Foral de Bizkaia y la Diputación Foral de Gipuzkoa*.

- Comisión Jurídica Asesora del Gobierno Vasco (2004): *Dictamen sobre la Consulta 84/2004 sobre el Anteproyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo.*
- Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi (2002 y 2003): *Actas de las reuniones celebradas en los años 2002 y 2003.*
- Coordinadora de ONGD de Euskadi (2001): *Acta de la reunión celebrada en Durango el 12 de julio de 2001.*
- Coordinadora de ONGD de Euskadi (2006): *Ley vasca de Cooperación para el Desarrollo. Propuestas de la Coordinadora de ONGD de Euskadi.*
- Coordinadora de ONGD de Euskadi (2006): *Enmiendas para responder a los retos de la cooperación pública vasca.* Texto presentado a los grupos políticos durante el debate de la ley en la ponencia parlamentaria.
- Coordinadora de ONGD de Euskadi (2015): *El efecto de la crisis económica en la cooperación en Euskadi 2010-2013.*
- Coordinadora de ONGD de Euskadi (2016): *Elaboración de un análisis de las consecuencias del incumplimiento de la legislación relacionada con el ámbito de la cooperación.* Texto presentado en la reunión extraordinaria del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo del 5 de febrero de 2016
- Elkarganutzen (2002): *Algunas cuestiones que deberían ser tenidas en cuenta para la elaboración de la ley de cooperación. Plataforma Elkarganutzen.* Texto para discusión en el Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi.
- Euskal Fondoa (2006): *Propuestas de modificación al texto del Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo.*
- Gobierno Vasco, Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales (2003): *Borrador del Anteproyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo.*
- Gobierno Vasco, Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales (2003): *Anteproyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo.* Septiembre.
- Gobierno Vasco, Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales (2005): *Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo.* Septiembre.
- Gobierno Vasco, Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales (2005): *Memooria Explicativa del Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo.*

Gobierno Vasco, Dirección de Cooperación al Desarrollo (2002): *Documento de bases para la discusión del futuro proyecto de ley vasca de cooperación al desarrollo.*

Gobierno Vasco, Dirección de Cooperación al Desarrollo (2002): *Propuestas para la ley de cooperación al desarrollo: principios y objetivos.* Documento de síntesis. Comisión del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi.

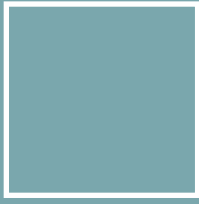
Gobierno Vasco, Dirección de Cooperación al Desarrollo (2002): *Propuestas para la ley de cooperación al desarrollo: prioridades y agentes.* Documento de síntesis. Comisión del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi.

Gobierno Vasco, Dirección de Cooperación al Desarrollo (2002): *Propuesta de Marco Institucional a plasmar en la futura ley vasca de cooperación al desarrollo.* Documento de trabajo. Septiembre.

Gobierno Vasco, Dirección de Cooperación al Desarrollo (2002): *Propuesta de organización de la cooperación vasca al desarrollo. Proceso de elaboración del proyecto de Ley de Cooperación al Desarrollo. Modificaciones que propone la Coordinadora de ONGD al texto remitido por la Administración.* Noviembre.

Parlamento Vasco (varios años): *Diario de sesiones.*





# Anexos



# Anexo 1

## RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS

### **Javier Arellano**

[miembro del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi entre 2002 y 2006].

### **Ainara Arrieta**

[responsable del Servicio de Coordinación Técnica de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo].

### **Juan Manuel Balerdi**

[director de Euskal Fundazioa].

### **Mikel Burzako**

[director de Cooperación al Desarrollo del Gobierno Vasco entre los años 2000 y 2001, y miembro del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi entre 2001 y 2009].

### **Fernando Fantova**

[viceconsejero de Asuntos Sociales del Gobierno Vasco entre 2009 y 2012].

### **Noemí de la Fuente**

[responsable del Servicio de Coordinación Estratégica de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo].

### **Aitor Gabilondo**

[responsable del Servicio de Cooperación del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz].

### **Igor Irigoyen**

[director de Cooperación al Desarrollo del Gobierno Vasco entre 2001 y 2009].

**Sofía Marroquín**

[presidenta de la Coordinadora de ONGD de Euskadi].

**Paul Ortega**

[director de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo].

**Puri Pérez**

[expresidenta de la Coordinadora de ONGD de Euskadi y miembro del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi en 2002 y 2003].

**Ana Rojo**

[responsable del Servicio Jurídico de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo].

## Anexo 2

# CRONOLOGÍA DE LA LEY DE COOPERACIÓN

- 3 de abril de 1996: presentación en el pleno del Parlamento, por parte de EB-IU-Berdeak, de una proposición de ley de cooperación que, aunque es rechazada por mayoría, genera el primer debate parlamentario sobre el tema.
- 17 de abril de 1996: comparecencia del secretario de Acción Exterior ante la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas del Parlamento, en el marco de la cual vuelve a discutirse sobre la conveniencia o no de elaborar una ley de cooperación.
- 10 de mayo de 1996: interpelación de EB-IU-Berdeak al Gobierno sobre la política de cooperación, respondida por el vicelehendakari y consejero de Hacienda, en la que se habla de los decretos promulgados y de ruptura de diálogo con las ONGD. Vuelve a salir a colación la cuestión de la ley.
- 13 de junio de 1996: comparecencia de la Coordinadora de ONGD de Euskadi ante la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas del Parlamento, en la que se da cuenta de las desavenencias con la Dirección de Cooperación al Desarrollo del Gobierno Vasco y se reclama un consenso que pueda trasladarse posteriormente a una ley de cooperación.
- 20 de marzo de 1997: presentación en el pleno del Parlamento de una proposición de ley de creación de un consejo vasco de cooperación por parte de EB-IU-Berdeak, que da lugar a un importante debate sobre la política vasca de cooperación y el tema de los agentes. El Gobierno presenta una alternativa en forma de enmienda a la totalidad, enmienda que finalmente es aprobada por unanimidad.

- 20 de mayo de 1998: debate en la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas del Parlamento sobre la creación del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi, en el que el secretario de Acción Exterior se refiere a la posibilidad de explorar una ley que, eso sí, debería contar con un amplio consenso.
- 26 de febrero de 1999: discusión en el pleno de una proposición no de ley presentada por el grupo Socialistas Vascos sobre la orientación y las prioridades de la política de cooperación que da origen a un debate sobre la urgencia o no de la ley, cuya reclamación se incorpora también a la proposición presentada, que es finalmente aprobada por unanimidad.
- 16 abril de 1999: debate en el pleno de una proposición no de ley presentada por el grupo Popular Vasco para que el Gobierno presente en el plazo de tres meses una ley de cooperación para el desarrollo. La proposición es rechazada por mayoría, pese al apoyo de los grupos Socialistas Vascos y de EB-IU-Berdeak. En su lugar es aprobada una transaccional, defendida por los grupos Nacionalistas Vascos, Eusko Alkartasuna y Euskal Herritarrok, que reclama una ley pero que concede tiempo al Gobierno para que pueda elaborarla de acuerdo con la evolución de las condiciones.
- 3 de noviembre de 2000: nueva proposición no de ley del grupo Popular Vasco para reclamar del Gobierno la elaboración de una ley de cooperación. En su lugar, se aprueba por parte de todos los partidos una enmienda transaccional, por la que se insta al Gobierno a trasladar a los grupos un anteproyecto antes de enero de 2001 y a enviar a la Cámara un proyecto de ley en abril de ese mismo año.
- 18 de octubre de 2001: comparecencia del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales ante la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas del Parlamento para exponer las líneas de actuación del departamento, en la que señala la voluntad de su departamento de poner en marcha en esa legislatura una ley vasca de cooperación que ordene objetivos y defina criterios adecuados.
- 19 de octubre de 2001: tercera proposición no de ley del grupo Popular Vasco para instar nuevamente al Gobierno a elaborar una ley de cooperación. En su lugar se aprueba por parte de todos los grupos, salvo Batasuna-ABGSA, una enmienda transaccional, en línea con lo anunciado el día anterior por el consejero en su comparecencia ante la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas del Parlamento.

- Marzo de 2002 a junio de 2003: proceso de contraste sobre los contenidos de la futura ley de cooperación para el desarrollo, llevado a cabo en el consejo asesor a partir de dos documentos enviados por la Dirección de Cooperación al Desarrollo: en un primer momento, el texto titulado «Documento de bases para la discusión del futuro proyecto de ley vasca de cooperación para el desarrollo» y, en una segunda fase, el texto titulado «Borrador del Anteproyecto de ley de cooperación para el desarrollo». Se tiene constancia de 6 reuniones celebradas entre esas fechas por el consejo asesor (8 marzo, 5 junio, 20 diciembre 2002; y 6 marzo, 21 mayo, y 12 junio 2003), y de otras tres reuniones celebradas por la Comisión *ad hoc* creada en el seno del mismo entre Gobierno, Diputaciones Forales y ONGD (26 junio, 27 julio y 29 julio de 2002).
- Diciembre de 2002 y enero de 2003: reuniones de contraste interinstitucional del anteproyecto celebradas entre representantes del Gobierno y de las tres diputaciones.
- 12 de junio de 2003: visto bueno del consejo asesor de una redacción del texto calificada ya como anteproyecto de ley.
- 15 de septiembre de 2003: remisión por parte del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales del mencionado anteproyecto de ley a diferentes agentes institucionales y sociales de la comunidad autónoma, a efectos de recibir propuestas y alegaciones. Se recibieron propuestas de diversos departamentos del Gobierno Vasco, de la Diputación Foral de Álava, de Euskal Fundazioa, de Emakunde, de Unicef y de la Coordinadora de ONGD de Euskadi.
- 3 de noviembre de 2004: dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno Vasco sobre el Anteproyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo.
- 20 de septiembre de 2005: aprobación por el Consejo de Gobierno del Anteproyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo.
- 26 de septiembre de 2005: envío del Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo al Parlamento Vasco.
- 27 de septiembre de 2005: comparecencia del consejero de Vivienda y Asuntos Sociales ante la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas del Parlamento Vasco para exponer las líneas de actuación del departamento. En ella da cuenta del proceso participativo sobre la ley llevado a cabo hasta ese momento.

- 7 de octubre de 2005: admisión a trámite por parte de la mesa del Parlamento del Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo y remisión del mismo a la Comisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior.
- 17 de octubre de 2005: reclamación por parte de la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas de la competencia para tramitar la ley de cooperación.
- 26 de octubre de 2005: cuestión de competencia presentada por la Diputación Foral de Álava.
- 17 de noviembre de 2005: solicitud de la Coordinadora de ONGD de Euskadi para participar en la ponencia y en la discusión de las enmiendas presentadas por los grupos.
- 25 de noviembre de 2005: cuestión de competencia presentada por la Diputación Foral de Bizkaia.
- 2 de diciembre de 2005: cuestión de competencia presentada por la Diputación Foral de Gipuzkoa.
- 20 de diciembre de 2005: decisión del pleno de la Comisión Arbitral sobre las cuestiones de competencia presentadas por las Diputaciones Forales.
- 3 de marzo de 2006: admisión por parte de la mesa del Parlamento de las enmiendas a la ley de cooperación y remisión de las mismas a la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas.
- 25 de abril de 2006: debate sobre el Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo en la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas, y nombramiento de la ponencia encargada de la misma.
- 18 de mayo de 2006: nueva solicitud de la Coordinadora de ONGD de Euskadi para participar en la ponencia y en la discusión de las enmiendas presentadas por los grupos.
- 7 de febrero de 2007: debate en la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas del Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo debatido por la ponencia y de las enmiendas existentes.
- 23 de febrero de 2007: elevación al pleno del Parlamento Vasco del dictamen de la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas sobre la ley de cooperación.
- 22 de febrero de 2007: debate del dictamen de la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas y aprobación de la ley de cooperación por el pleno del Parlamento Vasco.
- 8 de marzo de 2007: publicación de la ley en el BOPV.





