

A stylized illustration in shades of blue and red depicting a group of people in a meeting or discussion. The figures are simplified, with some holding papers or gesturing. The background is a solid blue color. Large, thick, wavy lines in red and blue sweep across the lower half of the image.

Eragin politikorako
eredu dokumentua

Documento marco
para la incidencia política



EUSKADIKO GGKEen
KOORDINAKUNDEA

COORDINADORA
de ONGD EUSKADI

Garapenerako politika publikoen koherentziari buruzko esparru-dokumentua

(2018ko ekainaren 29 an burutatako Batzar Orokorrean
onartutako dokumentua)



EUSKADIKO GGKEen
KOORDINAKUNDEA
COORDINADORA
de ONGD EUSKADI

www.ongdeuskadi.org



GARAPENERAKO
LANKIDETZAREN
EUSKAL AGENTZIA
AGENCIA VASCA DE
COOPERACION PARA
EL DESARROLLO



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

Aurrekariak

Egungo eredu ekonomiko-sozialak gero eta eragin handiagoa du gainerako herrialdeetan, maila guztietan. Inoiz baino nabariagoa da problemen arteko lotura, gizarte global eta globalizatu honetan erdigune bat dagoela —hau da, sistemaren onurak jasotzen dituen elite minoritario bat—, eta periferia masibo bat, sistema kapitalista neoliberal heteropatriarkalaren ondorio tamalgarriak pairatzen dituena. Kalte ugari ditu egungo eredu honek, bere oinarri baitira hazkunde ekonomikoa eta metaketa, baliabide mugatuaren kontsumo mugagabea, eta horrek zokoratu eta egoera larrian jartzen ditu munduko herrialde asko. Larriak dira eredu baztertzailen horren ondorioak —pobrezia, desberdintasuna, bereizkeria, ingurumenaren hondamena eta, azkenik, indarkeria—, eta planeta osoari eta bertan bizi diren guztiei erasaten die, batik bat ahulenei; adibidez, adingabeei, indigenei edo emakumei (munduko gizarte guztietan daude baztertuta, gehiago edo gutxiago).

Gure planetak bizi duen krisi globalaren aurrean, eredu berri bat behar dugu, eta helburu nagusi izan behar dira aberastasuna banatzea, eta jasagarritasun ekologikoa eta soziala. Funtsean, mugagabeko hazkunde ekonomikotik at dauden ereduak behar ditugu, berriro erdigunean jarriz pertsonenganako arreta eta bitzta.

Pobrezia kontra eta pertsonen duintasunaren alde ari dira garapenerako lankidetzak eta Garapenerako Laguntza Ofizialak, baina denboraren joanak eta errealitateak erakutsi digunez, "testuinguru gero eta transnazionalago eta interdependente honetan, garapenerako laguntza ofizialak ez dira aski mundua bidezkoagoa eta berdina egiteko, eta aldi berean pobrezia ezabatzeko" (Unceta et al. 2014: 56). Lankidetzak lanaz harago, begirada zabaldu behar da, lankidetzaren balioak esparru guztietara hedatu, aliantzak bilatu, jarraipen-tresnak ezarri, eta erantzukizunak eskatu gobernu lokalari, foralari, autonomikoari, estatalari...

Garapenerako politiken koherentziaren testuingurua

Europar Batasuneko (EB) erakundeek hainbat dokumentutan agertzen da garapenerako politiken koherentzia. 1992an aipatu zen lehen aldiz EBko oinarritzko Zuzenbidean, eta Lisboako Itunean finkatu zen (EBren Funtzionamendurako Itunaren 208. art.); horrela, EB aitzindari bihurtu zen munduan. Garapenerako politiken koherentzia aipatu zen Garapenerako Kontsentsu Europarrean (2006) eta berretsi egin zen Aldaketarako Programan (2011).

Hasiera batean, nazioarteko erakundeek politiken koherentzia izan zen gai nagusietako bat Nazioarteko Lan Erakundearen foroan, bidezko globalizazio bat

lortu nahian egina Lisboan, 2007ko azaroan. Ekimen horren barruan daude erakunde hauek: Munduko Bankua, Nazioarteko Diru Funtsa, Munduko Merkataritza Erakundea, UNICEF, Nazio Batuen Gai Ekonomiko eta Sozialetarako Departamentua, Nazio Batuen Garapenerako Programa, Nazio Batuen Industria Garapenerako Erakundea, Nazio Batuen Merkataritza eta Garapenari buruzko Konferentzia, Elikadura eta Nekazaritza Erakundea, eta Nekazaritza Garapenerako Nazioarteko Funtsa.

Gaur egunetik gertuago, eta nazioartean ere, Nazio Batuen Batzar Nagusiak 2015eko irailean onartu zuen Milurtekoko Agendaren ondorengo den 2030erako Agenda edo Garapen Jasangarrirako Helburuen Agenda. Garapen jasangarriko 17 helburu eta haiei lotutako 169 xede ditu, eta unibertsalak dira; hau da, pertsona ororentzat dira, sexua eta bizilekua gorabehera, bai eta hurrengo belaunaldientzat ere, eta 2030 jotzen du haiek betetzeko epetzat. Nazioarteko agenda berri horrek bat egiten du garapenerako eta Giza Garapen Jasangarrirako politiken koherentziarekin, batik bat 17. helburuarekin: "Garapen Jasangarrirako Munduko Aliantza biziberritzea eta haren baliabideak indartzea".

2030erako Agenda mugatua da garapenaren arloan, generoa ez da zeharka lantzen eta giza eskubideak ez daude erdigunean; dena dela, jauzi kualitatiboa da: jasangarritasuna, ekitatea eta unibertsaltasuna aipatzen ditu, bai eta ekologiaren, ekonomiaren eta gizartearen arteko lotura ere. Gainera, gidari izan nahi du herrialde guztientzat, irizpide batzuk bete daitezten maila lokalean, nazionalean eta eskualdekoan. Beraz, integritasuna eta koherentzia dakarkie politikei, helburuak banaka ez baizik elkarri loturik daudela.

Euskadiri dagokionez, garapenerako politiken koherentzia dator otsailaren 22ko 1/2007 legean, garapenerako lankidetzari buruzkoan. 3.11 artikulua dioenez, *"Garapenerako lankidetzari lotutako jarduerak elkarrekin koherenteak izan daitezten zainduko dute euskal administrazio publikoek, eta beharrezko diren koordinazio-mekanismoak jarriko dituzte horretarako hala beren artean, nola beste administrazio publiko batzuekin, beste erakunde batzuekin eta nazioarteko lankidetzak-agentzia eta -organismoekin."* Dena dela, koherentzia hori jaso arren euskal erakunde nagusien lankidetzak arloko arau-esparru eta gida-planetan, konpromiso erretoriko hori ez da askorik gauzatu, nahiz eta irailaren 16ko 158/2008 Dekretuan (2D art.), Garapenerako Lankidetzarako Euskal Kontseiluaren funtzioei buruzkoan (non maila administratibo guztiak dauden), haren funtzioen artean aipatzen den garapenerako politika publikoen koherentziaren betetze-mailari buruzko txosten bat egitea.

Esan beharra dago, gainera, lankidetzak deszentralizatuko eragile moduan dagokigun Eusko Jaurlaritzak, Foru Aldundiek eta Udalek hainbat eskumen dituztela; besteak beste, ahulenen aldeko politikak. Beraz, gobernu deszentralizatuek herrialde

bazkideei laguntzeko konpromiso gero eta handiagoa bete ahal izan dezaten, ezin dira mugatu lankidetzta-programak eta -proiektuak sustatzera. Aintzat hartu behar dituzte beren beste gobernu-politikak ere, eta koherentzia izaten saiatu. Gobernu deszentralizatuek harreman-sare konplexua dute estatuko nahiz nazioarteko beste batzuekin, bai eta garapenerako politiken koherentzia sustatzeko orduan aintzat hartu beharreko eragileekin ere. Ildo horretan, ezin dugu ahaztu logika sistematiko maltzur samarretan gabiltzala, eta zalantzan jartzen ditugun arren politika publikoak errazten edo oztopatzen dituzten botere-egiturak eta -logikak, beti erdigunean ipintzen ditugu pertsonen eskubideak eta planetaren jasangarritasuna, kontra eginez pobrezari eta desberdintasunari eusten dioten politikei, sistema hori emakumeentzat den gainkargarekin.

Gaur egun zeri esaten diogun garapenerako politiken koherentzia

Begirada "simple" batetik, koherentzia da bi gauzaren edo zerbaiten parteen edo elementuen arteko harreman logikoa, elkarrekiko kontraesanik edo oposiziorik gabekoa; Euskadiko GGKEen Koordinakundetik gaia azken urteotan landu dugun moduan, zuzenean lotzen dugu Giza Garapen Jasangarriarekin. Gure iritziz, politiken koherentzia da gobernu batek definitu, eraiki, garatu eta ebaluatzen duen ekintza multzo bat, betiere aintzat hartuz justizia, genero-ekitate, giza eskubideen eta ingurumenaren defentsa, eta erdigunean jarriz pertsonak eta haien duintasuna..

Era horretan, atzeriari lotutako politiken koherentziak lankidetzta hobetzea bilatu ohi du, gainerako politikek nolabait haren printzipioak errespetatuz; gureak, baina, gobernuaren ekintza guztiak integratzen ditu giza garapenaren eta jasangarritasunaren barruan, era horretan erronka globalei erantzunkidetasunetik ekiteko. Horrela, lehen "*do no harm*" zena, orain "*whole of government approach*" da: Giza Garapen Jasangarria zeharkakoa da edozein erakunde publikoren proposamen politikoan¹.

Natalia Millánek² ildo beretik dio: "Politiken koherentzia da garapena txertatzea herrialde guztien etxeko nahiz nazioarteko politika publikoaren diseinu, ezarpen eta ebaluazioan".

1 Garapenerako politiken koherentzia Euskadin: diagnostikoa eta proposa-menak. Gasteiz, Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia. Hemen eskuragarri: http://www.elankidetzta.euskadi.eus/contenidos/informacion/publicaciones_memorias/eu_pubmem/adjuntos/Garapenerako%20Politiken%20Koherentzia%20-%20Diagnos%20tiko%20eta%20proposamenak.pdf

2 Millán Acevedo, Natalia (2014): *Reflexiones para el estudio de la coherencia de políticas para el desarrollo y sus principales dimensiones*. Colección Papeles 2015 y más.

Horrela definitu ondoren, bi mailatan lantzen dugu politiken koherentzia. Lehenik aztertu behar dugu garapenerako lankidetzaren barne eremua, zuzenean loturik baitago gure lanarekin, eta bere arautegietan eta dokumentu publikoetan dioenak bat etorri behar du helburuak eta estrategiak gauzatzeko tresnekin.

Bigarrenik, aztertu behar dugu ea administrazioaren politika guztiak koherenteak diren Giza Garapen Jasangarriaren oinarri berriekin, hau da, pertsona eta bizitza erdigunean egotearekin. Beraz, aztertzen dugu ea departamentu bakoitzeko politika guztiak betetzen duten edo zenbateraino betetzen duten lokalaren eta globalaren arteko loturaren ikuspegi globala, eta ea bat datozen ikuspegi horrekin.

Badira beste bi ikuspuntu osagarri ere. Batetik, aldi baterako koherentzia; hau da, ea politiketan nola integratzen den epe ertain/luzera, ea aintzat hartzen den plangintzetan, edo ea konpromiso eta neurri zehatzak hartzen diren Giza Garapen Jasangarria erdigunean egon dadin. Eta, azkenik, herrialde arteko koherentzia kosmopolita, kooperatiboa eta kolektiboa. Ikuspuntu hau, Millánek dioen moduan, "asmo handikoa da, estatuak elkarlanean kudeatu beharko balituzkete erronka transnazional berriak".

Garapenerako politiken koherentziaren aukera

Garapenerako politiken koherentzia tresna indartsua da eta, ganoraz erabiliz gero, oso onuragarria izan daiteke garapen jasangarrirako, gizon-emakumeen giza eskubideak errespetatzeko, genero-ekitaterako eta pobrezia murrizteko.

Neurri politiko, finantzario eta fiskalak hartzen dira hainbat arlotan —adibidez merkataritzan, industria-politiketan, enpresak nazioartera zabaltzean, hezkuntzan, nekazaritzan, erosketa publikoetan edo immigrazioan—, baina horietara bideratutako baliabide ekonomikoak askoz gehiago dira garapen-lankidetzarako bideratuak baino, eta askotan kalte egiten diete lankidetzaren eta hezkuntzaren bidez Hegoaldeko nahiz Iparraldeko gizartea eraldatzeko helburuei. Politika horietako asko, gainera, ekonomiaren eta merkatuaren irizpideetan oinarritzen dira, eta ikusezin eta baloratzeke uzten dituzte etxeko eta zaintzako lanak, gehienetan emakumeen esku daudenak, horrela genero-desberdintasunaren arrakala handituz.

Lankidetzaren politika publikoek eragin positiboa izan arren, mesede eskasa da administrazio horietan interferentzia negatiboak edo lankidetzaren kontrakoak egiten badituzte, edo, besterik gabe, beste ikuspuntu bati eusten badiote, hau da,

mugagabeko metaketari eta hazkunde infinituari, injustziaren eta inekitatearen iturri denari. Ildo horretan, gure ustez urrats handia da Eusko Jaurlaritzak 2016ko apirilaren 5eko saioan onartu izana *Euskal Autonomia Erkidegoko Garapenerako Politiken Koherentziarako Erreferentzia Esparrua*. Bertan, giza garapena eta jasangarritasuna hartzen dira erreferentzia moduan gobernu-ekintza osorako, batik bat atzerriko ekintzarako, eta paperean jasotako konpromiso horiek betetzen hasten direla "zaindu" behar dugu.

Lehendakariaren konpromiso instituzionalaz gain, oinarri teoriko zabala dugu; batez ere, *Garapenerako Politiken Koherentzia Euskadin: diagnostikoa eta proposamenak*. Beraz, ikuspuntu akademikotik ganoraz heldu zaio gaiari, esparru teoriko zabala eta zorrotza daukagu eta abian jartzen saiatu behar dugu, modu praktikoa eta zehatzean.

Ildo horretan, garapenari zuzenean eragiten diote, besteak beste, merkataritza-akordioek, justizia fiskalak, finantzen arauketak, nekazaritza-politikak, migrazio-politikak, genero-berdintasanak eta ingurumen-politikak, edo klima-aldaketaren kontrako borroka; elkarri loturik egoteaz gain planeta osoari eragiten diote, eta gobernu-ekintza zeharkakoa eta koherentea izatea eskatzen dute.

Garapenerako politiken koherentzia mugarriztat hartzen da giza eskubideen eta eskubide kolektiboen aldeko borrokan, baina aurrerapen gutxi egin dira gauzatzeko, eta erronka horri heldu nahi diogu une honetan, ilusio osoz.

Garapenerako politiken koherentzia sustatzea da —inkoherentziak saihesteaz gain— emaitzak dibertsifikatzea eta biderkatzea, eragin negatiboak murriztea eta sinergiak sortzea; administrazio publikoen barrutik zeharkako begirada bat luzatzea, Giza Garapen Jasangarriaren aldeko begirada globala posible izan dadin eta politiken erdigunean jar daitezten pertsonak, haien eskubideak eta garapena.

Politika publikoetan koherentzia aplikatzearen zailtasunak

Honako hauek dira zailtasun nagusiak:

- Kudeaketa zatikaturik egotea, departamentutan banatuta eta legealdi bakar bateko proiektu/programetan oinarrituta (politiken koherentzia sustatzeko tresna ere izan daiteke).
- Administrazio publikoak ez ohartzea edozein politikak eragina duela Hegoaldeko herrialdeetan.

- Ez erabiltzea garapenerako politiken koherentzia gauzatzeko tresnak –Euskal Kontseilua, Erakunde Arteko Batzordea, Departamentu Arteko Batzordea–, ez dagoelako behar adina instituzionalizatuta erabakiak hartzeko orduan.
- Ekintza politiko lokalen inpaktu globala ez ezagutzea, interdependentziaz ahaztuz.
- Gobernuko arlo batzuetan ez ezagutzea zer lortu nahi den Giza Garapen Jasangarriarekin eta nazioarteko agendarekin.
- Nazio Batuek berretsitako Garapen Jasangarrirako Helburuak eta 2030erako Agenda lotesle ez izatea estatuetako gobernuentzat, eta beraz, batzuetan urrunegi geratzea gobernu deszentralizatuentzat.
- Lehenetasun politikoak bat ez etortzea lokalak globalarekiko dituen beharrekin eta interesekin, eta zein bere aldetik ikustea.
- Koherentzian lan egiteko konpromiso ekonomikorik eza.

Garapenerako politiken koherentzia aplikatzeko arloen adibideak

Gobernu deszentralizatuen lana funtsezkoa da garapenerako politikak koherenteak izateko eta 2030erako Agenda ezartzeko. "Tokiko eta eskualdeko gobernuak hurbil daudenez, hiri eta lurralde bakoitzeko herritarrei lagundu ahal diete denen artean murriztu ahal izateko pobrezia, desberdintasuna eta segurtasun falta, ingurumena babesteko eta klima-aldaketaren kontra borrokatzeko"³.

2005ean, Europako Batzordeak 12 lehenetasun finkatu zituen garapenerako politiken koherentzia lantzeko: merkataritza, ingurumena, klima-aldaketa, segurtasuna, nekazaritza, arrantza-akordioak, gizarte- eta enplegu-politikak, migrazioa, ikerkuntza/berrikuntza, informazio-teknologiak, garraioa eta energia. Gainera, haiek zabaltzea planteatu zuen, alderdi berriak sartuz; adibidez, lehengaiak edo finantza-politikak.

³ <https://www.uclg.org/>

Esparru deszentralizatuan, garapenerako politiken koherentzia landu beharko litzateke, adibidez, eremu hauetan:

- Hezkuntza. Hezkuntza-politiken bidez ezagutu behar dira bai pobreziaren errealitatea (arrazoiak eta ondorioak) bai garapenerako lankidetzaren gainerako gaiak, eta herritar kritikoak sortu. Koedukaziorantz joan behar da.
- Osasuna. Giza eskubidea da, ondasun publikoa, eta oso garrantzitsua da erantzukizun publikoa nazioan eta nazioartean. Esparru honetan, ezin dira ezkutatu emakumeengan hainbesteko eragina duten sexu- eta ugalketa-eskubideak.
- Industria eta merkataritza. Gure politiken bidez indartzen dugun ekoizpen-ereduak ez die laguntzen ekoizleen organizazio txikiei.
- Atzerriko zorra. Bete egin behar da Herrialde Pobretuekiko Justizia eta Elkartasun Gutuna (2007ko abenduaren 28an onartutako legea) eta hori bultzatu zuen eskaera soziala.
- Ingurumena, arrantza eta nekazaritza. Ingurunearekiko harremanak bat etorri behar du elikadura-burujabetzaren irizpideekin —jakintza tradizionalak baloratzea eta tokiko ekoizpena bultzatzea— eta klima-aldaketaren kontrako borrokarekin.
- Garraioa eta energia. Murriztu egin behar dira aztarna ekologikoa (merkaturatze-kanal laburren bidez) eta erauzketa-enpresek Hegoaldean duten inpaktua.
- Erosketa publikoak. Etikoak izan behar dute, gizarte- eta ingurumen-irizpideak dituztenak, ekonomia solidarioko hornitzaileen aldekoak (adibidez, bidezko merkataritza).
- Globalizazioaren dimentsio soziala. Enpresak nazioartera zabaltzeko orduan, ohartu behar dira beren inbertsioek zer inpaktu izango duten pertsonengan eta herriengan, eta kontuan izan behar dute gure merkataritza-politiken ekoizpen-ereduak ez diela laguntzen ekoizleen organizazio txikiei (arreta berezia jarriz emakumeengan izango duen eraginean).

Horien guztien artean, nazioartera zabaltzeari ematen diogu lehentasuna, bi arrazoi hauengatik: lehena, atzerri-politika funtsezkoa delako gobernu-ekintzan, eta koherentzia egon behar du nazioarteko lankidetzaren eta enpresei laguntzearen artean. Bigarrena, baloratu egin behar delako krisialdian gobernuak lehenesten

du ten politika; hau da, esportazioa sustatzea eta ehun ekonomikoa zabaltzea atzerrian, eta han gehiagotan salatzen da diskurtsoaren eta praktikaren arteko inkongruentzia, eta eragin negatiboak egoten dira ekologian, gizartean, ekonomian, etab.).

Garapenerako politiken koherentzia sustatzeko tresnak

Gobernuak garapenerako politika txertatu behar du beste politiketara (hezkuntza, ekonomian, merkataritzan...), departamentu edo sail jakin batera mugatu gabe. Hona hemen zenbait proposamen:

- Politika. Lehenik ohartu behar da garapenerako politika ez dela soilik lankidetzaren gaia, eta beharrezkoa dela ekintza publikoa, politika lokalak loturik baitaude inpaktu globalekin. Gainera, garapenerako politikak bere ekintza-plana eduki behar du, gainerako guztietara hedatzeko.
- Erakundeak. Koordinazio-tresnak sortu behar dira administrazioen artean, garapenerako lankidetzan diharduten gainerako eragileek parte hartuz (gizarte zibila), beste esparruetan ari diren departamentuek edo erakundeek ere bete ditzaten garapenerako helburuak.
- Gaitasunak sortzea. Administrazio publikoei erakutsi behar zaie lokala loturik doala globalarekin, eta nola bultzatu daitezkeen garapenerako politiken koherentzia.
- Politika publikoetan egon diren zeharkako esperientziak aztertu behar dira, hortik ikasi eta erronkak atera gure esparrurako.
- Esparru politikoak mugatzea, politiken koherentzia koordinatu eta jarraitu ahal izateko arlo lehenetsietan (enpresak nazioartera zabaltzea, hezkuntza, ingurumena eta nekazaritza...).
- Politika publikoek Giza Garapen Jasangarrian duten eragina neurtzeko tresnak sortzea, batzuetan berariazkoak eta besteetan sexuaren arabera banatuak, ea zer inpaktu izan duten genero-berdintasunean eta/edo emakumeak ahalduz.
- Garapenerako politiken koherentziarekin lotutako tresna zehatzak sortzea (adierazleak eta/edo baldintzak), sektore-politikak lantzeko orduan.