

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 dark blue, and the foreground features large, flowing, abstract shapes in red and light blue.

Eragin politikorako
eredu dokumentua

Documento marco
para la incidencia política



EUSKADIKO GGKEen
KOORDINAKUNDEA

COORDINADORA
de ONGD EUSKADI

Documento marco sobre la coherencia de políticas públicas para el desarrollo

(Documento aprobado en la Asamblea General el 29 de junio de 2018)



EUSKADIKO GGKEen
KOORDINAKUNDEA
COORDINADORA
de ONGD EUSKADI

www.ongdeuskadi.org



GARAPENERAKO
LANKIDETZAREN
EUSKAL AGENTZIA
AGENCIA VASCA DE
COOPERACIÓN PARA
EL DESARROLLO



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

Antecedentes

El modelo económico y social dominante tiene cada vez más influencia en el resto de las poblaciones, a todos los niveles. Hoy más que nunca, está muy vigente la idea de la interrelación de los problemas, de que en una sociedad global y globalizada hay un núcleo, una élite minoritaria que se beneficia del sistema, y una periferia mundial masiva, que padece las consecuencias enormemente negativas del sistema (capitalista neoliberal y heteropatriarcal). Son muchos los impactos negativos del modelo predominante, basado en el crecimiento económico y la acumulación, en el consumo infinito de recursos finitos, lo que genera exclusión y vulnerabilidad de muchas poblaciones del planeta. Es un modelo excluyente cuyas consecuencias (más pobreza, desigualdades, exclusión, deterioro medioambiental, y finalmente, situaciones de violencia) suponen un elevado costo que afecta al planeta y a todas las personas que habitamos en él, especialmente aquellos grupos más vulnerables como menores, indígenas o mujeres (que en todas las sociedades del mundo sufren discriminación, en mayor o menor grado, por el hecho de serlo).

Ante la urgencia de la crisis global que vive el planeta, necesitamos un modelo que sitúe la redistribución de la riqueza y la sostenibilidad ecológica y social como objetivos prioritarios. Necesitamos, en definitiva, nuevos modelos que salgan del imaginario dominante del crecimiento económico ilimitado, y que vuelvan a situar al cuidado de las personas y la vida en el centro de sus preocupaciones y análisis.

La cooperación al desarrollo y especialmente la Ayuda Oficial al Desarrollo, nace con ese ambicioso objetivo de luchar por la erradicación de la pobreza y la defensa de la dignidad de las personas, pero el paso del tiempo y la propia realidad, han constatado que existe "un consenso cada vez más amplio en el debate académico sobre el hecho de que, en un contexto crecientemente transnacionalizado e interdependiente, la AOD no podrá, por sí sola, promover un mundo más equitativo y justo, a la par que erradicar la pobreza" (Unceta et al. 2014: 56). Más allá de lo que se realiza en el ámbito de la cooperación, hay que ampliar la mirada, tratar de transversalizar los valores que abordamos bajo un amplio consenso en el ámbito de la cooperación, buscar alianzas, establecer mecanismos de seguimiento y exigir responsabilidades en el conjunto de las acciones de gobierno (local, foral, autonómico, estatal...).

Contexto de la coherencia de políticas para el desarrollo

La coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) es un tema recogido en todos los niveles institucionales en la Unión Europea (UE), donde en diferentes documentos analizan esta cuestión. La coherencia de las políticas en apoyo de los objetivos de

desarrollo se incorporó por primera vez al Derecho fundamental de la UE en 1992 y se consolidó en el Tratado de Lisboa (art. 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), convirtiendo así a la UE en pionera en el escenario internacional en este ámbito. El compromiso político de la coherencia de las políticas en favor del desarrollo está integrado en el Consenso Europeo sobre Desarrollo (2006) y se reafirmó en Programa para el Cambio (2011).

Originariamente la coherencia política entre organizaciones internacionales fue uno de los temas principales del foro de la Organización Internacional del Trabajo para lograr una globalización justa que se celebró en Lisboa en noviembre de 2007. En esta Iniciativa de Coherencia de Políticas están representadas las siguientes organizaciones: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial del Comercio, UNICEF, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo, Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación y el Fondo Internacional del Desarrollo Agrícola.

También en el ámbito internacional y en un marco temporal más actual, la Agenda 2030 o Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), sucesora de la Agenda del Milenio, fue aprobada en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015. Consta de un total de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas asociadas, que se definen por otro lado como universales, es decir, para todas las personas, independientemente de su sexo y del lugar en el que vivan, y para las generaciones futuras; y establece el año 2030 como plazo para su cumplimiento. Esta nueva agenda internacional tiene relación y favorece el trabajo por los enfoques de coherencia de políticas para el desarrollo y el Desarrollo Humano Sostenible, sobre todo el Objetivo 17 que pone en escena la importancia de "fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible".

A pesar de las limitaciones de la Agenda 2030 en cuanto a su enfoque desarrollista, la ausencia clara del enfoque transversal de género y la falta de centralidad de los derechos humanos, entre otras cuestiones; no podemos obviar por otro lado, que supone un salto cualitativo al incorporar la idea de sostenibilidad, equidad y universalidad, así como la interrelación entre las dimensiones ecológica, económica y social que en ella aparecen. Además, es una Agenda que se formula con una clara vocación que guíe a todos los países, para que todas las políticas en todos sus niveles (locales, nacionales y regionales) incorporen determinados criterios. Es en esta clave en la que la analizamos como una oportunidad para una mayor integralidad y para

generar coherencia entre las políticas abordando las conexiones y la interdependencia de los objetivos en vez de abordarlos cada uno por su lado.

En Euskadi, por otra parte, la coherencia de políticas para el desarrollo está recogida en la Ley 1/2007 de 22 de febrero de Cooperación para el Desarrollo. Concretamente, su artículo 3.11 dice 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"*. En cualquier caso, todavía hoy, pese a que la coherencia de políticas se recoge en todos los marcos normativos y planes directores de las principales instituciones vascas en materia de cooperación, el compromiso retórico no ha dado aún grandes frutos de materialización.

Y eso pese a que en el Decreto 158/2008 de 16 de septiembre (art. 2d) sobre las funciones del Consejo Vasco de Cooperación (en el que están representados todos los niveles administrativos), se recoge como una de sus funciones el emitir un informe sobre el grado de cumplimiento del principio de la coherencia de las políticas públicas con el desarrollo.

Cabe decir, además, que tanto el Gobierno Vasco como las Diputaciones Forales o los Ayuntamientos de las tres capitales de la CAPV -que es el ámbito que fundamentalmente nos atañe como principales agentes de la cooperación descentralizada- tienen amplias competencias en diferentes ámbitos, entre las cuales también hay políticas especialmente señaladas que pueden influenciar sobre las poblaciones vulnerables. Para que los gobiernos descentralizados puedan, por lo tanto, cumplir con su cada vez mayor compromiso de contribuir al desarrollo de los países socios, no se pueden concentrar únicamente en fomentar programas y proyectos de cooperación. Tienen que contemplar también las otras políticas de su gobierno e intentar lograr un alto nivel de coherencia.

Los gobiernos descentralizados se encuentran en una compleja red de relaciones con otros (estatales, internacionales...), así como con otros actores que hay que tomar en cuenta a la hora de fomentar la coherencia de políticas para el desarrollo. En este sentido, no podemos obviar que nos movemos en lógicas sistémicas algo perversas, y que si bien, desde las políticas de cooperación cuestionamos las estructuras y lógicas de poder que facilitan u obstaculizan unas políticas públicas, lo hacemos siempre en el marco de poner los derechos de las personas y las sostenibilidad del planeta en el centro, frente a aquellas políticas que reproducen y sostienen prácticas que perpetúan la pobreza y la desigualdad. Con la carga añadida que todo este sistema tiene en las mujeres.

Qué entendemos hoy por coherencia de políticas para el desarrollo

Si desde una mirada "simple" la coherencia es la relación lógica entre dos cosas o entre las partes o elementos de algo de modo que no se produce contradicción ni oposición entre ellas; desde la Coordinadora de ONGD de Euskadi, con la evolución y desarrollo con el que hemos trabajado el tema los últimos años, la estamos vinculando directamente al enfoque de Desarrollo Humano Sostenible. A nuestro entender, la coherencia de políticas es el conjunto de acciones que un gobierno define, construye, desarrolla y evalúa en todos los ámbitos de actuación y competencia; haciéndolo siempre bajo parámetros de justicia, equidad de género, defensa de los derechos humanos y del medio ambiente y ubicando siempre a las personas y su dignidad en el centro de su acción.

Creemos que de esta manera, se transita de una CPD vinculada fundamentalmente a la acción exterior que perseguía mejorar el impacto de la cooperación asegurándose de que de alguna manera, el resto de políticas respetaran sus principios, a otra que integra el conjunto de la acción gubernamental bajo las premisas del desarrollo humano y la sostenibilidad como vía para enfrentar los retos globales desde la corresponsabilidad. Se avanza así, de un enfoque "*do no harm*" a otro conocido como "*whole of government approach*", esto es, que transversalice el Desarrollo Humano Sostenible en el conjunto la propuesta política de cualquier entidad pública¹.

Natalia Millán² ahonda en la misma idea y la define así: "la Coherencia de Políticas como la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, tanto domésticas como internacionales, de todos los países".

Una vez así definida, analizamos la coherencia de políticas en dos niveles. En primer lugar, debemos pararnos a analizar el ámbito interno del área de cooperación al desarrollo, como área directa vinculada a nuestro trabajo, asegurándonos de que lo que se asume en sus marcos normativos y documentos políticos tiene un reflejo en

1 Coherencia de políticas para el desarrollo en Euskadi: diagnóstico y propuestas. Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Disponible en: http://www.elankidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/publicaciones_memorias/es_pubmem/adjuntos/Coherencia%20de%20Pol%C3%ADticas%20para%20el%20Desarrollo%20-%20Diagn%C3%B3stico%20y%20propuestas.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, 17.

los instrumentos que posteriormente se desarrollan para la materialización de los objetivos y estrategias previamente definidas.

En segundo lugar, debemos analizar si en todas las políticas de la administración se guarda coherencia con los principios que recientemente hemos desarrollado bajo el paraguas del enfoque de Desarrollo Humano Sostenible, es decir, la persona y la vida, en el centro de las políticas. Analizar por lo tanto, si todas las políticas de cada departamento asumen, o en qué medida asumen, una visión global de la interdependencia entre lo local y lo global, y si están en consonancia con el citado enfoque.

Podemos citar además, otros dos enfoque complementarios, el de la coherencia temporal, que hace referencia a cómo se integra en las políticas una mirada a medio/largo plazo, es decir, si se contempla en las planificaciones; o si de alguna manera se están adquiriendo compromisos y estableciendo medidas concretas que permitan sostener la centralidad del enfoque de Desarrollo Humano Sostenible.

Y por último, la dimensión de la coherencia cosmopolita, cooperativa, colectiva entre los diferentes países en los asuntos de desarrollo. Esta visión como cita Millán es "extremadamente ambiciosa, dado que los estados deberían gestionar de manera cooperativa los nuevos desafíos transnacionales".

La oportunidad de la coherencia de las políticas para el desarrollo

La coherencia de políticas para el desarrollo es una importante herramienta que, utilizada eficazmente, puede llegar a tener efectos muy beneficiosos sobre el desarrollo sostenible, el respeto de los derechos humanos de hombres y mujeres, así como la equidad de género y la reducción de la pobreza.

Las medidas políticas, financieras o fiscales que se adoptan en campos tales como el comercio, las políticas industriales, la internacionalización empresarial, la educación, la agricultura, las compras públicas o la inmigración etc. suponen muchos más recursos económicos que las políticas de cooperación al desarrollo y tienen, en muchas ocasiones, un fuerte impacto negativo frente a los objetivos (alineados con el Desarrollo Humano Sostenible) que tiene la cooperación y la educación para la transformación social (tanto en el Sur como en el Norte). Muchas de estas políticas además, basadas fundamentalmente en criterios económicos y de mercado, dejan totalmente invisibilizados y no valorados los espacios de trabajo domésticos y de cuidados ejercidos en su mayor parte por mujeres, acrecentando la franja de desigualdad entre géneros.

Independientemente del importante impacto positivo de las políticas públicas de cooperación, flaco favor hacen a dichos esfuerzos, si desde las mismas administraciones se realizan las que hemos denominado como interferencias negativas o anticooperación o si simplemente, se obvia esta cuestión, y se sigue trabajando bajo otro enfoque y por consiguiente, otro paradigma más en consonancia con el modelo vigente de acumulación ilimitada y crecimiento infinito, que genera injusticia e inequidad. En este sentido, vemos como una gran oportunidad en la aprobación por parte del Gobierno Vasco del *Marco de referencia para la coherencia de políticas para el desarrollo en el País Vasco*, en sesión celebrada el 5 de abril de 2016. Este documento explicita su compromiso institucional en favor del desarrollo humano y la sostenibilidad como referencias para el conjunto de la acción de gobierno, especialmente en su acción exterior, por lo que creemos que debemos tratar de "vigilar" que esos importantes compromisos recogidos en papel, puedan comenzar a cumplirse.

Además del compromiso institucional del Lehendakari, tenemos amplia base teórica entre las que destacamos el informe *Coherencia de políticas para el desarrollo en Euskadi: diagnóstico y propuestas*, por lo que podríamos afirmar que desde el punto de vista académico se ha abordado el tema con rigor y tenemos en la actualidad un marco teórico amplio y riguroso que debemos tratar de implementar en el ámbito más práctico y tangible.

En este sentido, tenemos conocimiento expreso de que los acuerdos comerciales, la justicia fiscal, la regulación financiera, la política agrícola, migratoria, la igualdad de género y medioambiental o la lucha contra el cambio climático, entre muchas otras, tienen importantes implicaciones en términos de desarrollo; porque son problemáticas interrelacionadas que afectan en todo el planeta, y que requieren de una respuesta en la acción de gobierno transversal y coherente.

A pesar de ser reconocida la coherencia de políticas para el desarrollo como una piedra angular en la lucha a favor de los derechos humanos y colectivos se han realizado escasos avances para su desarrollo práctico, y ese es el reto que abordamos con ilusión en este momento.

Fomentar la coherencia de políticas para el desarrollo permite más allá de prevenir incoherencias, diversificar y multiplicar resultados, reducir efectos negativos y generar sinergias. Se trata de ofrecer una mirada transversal desde el interior de las administraciones públicas, donde la mirada global en la defensa del Desarrollo Humano Sostenible sea factible y nos aporte un nuevo distintivo en pos de ubicar a las personas, sus derechos y su desarrollo, en el centro de las políticas.

Dificultades de aplicación de la coherencia en las políticas públicas

Las principales dificultades parten de los siguientes elementos:

- Superar la gestión fragmentada muy departamentalizada y basada en proyectos/ programas con visión de legislatura (también puede valer como mecanismo para fomentar la coherencia de políticas).
- La poca conciencia que se tiene en las administraciones públicas del impacto que sus políticas (de cualquier tipo) tienen en los países del Sur.
- La infrautilización de mecanismos (Consejo Vasco de Cooperación, Comisión Interinstitucional, Comisión Interdepartamental) que permitan llevar a cabo la coherencia de las políticas de desarrollo, al no estar la misma suficientemente institucionalizada en la toma de decisiones.
- La falta de conocimiento sobre el impacto global de las acciones políticas locales, olvidando el factor de interdependencia.
- El desconocimiento expreso en determinadas áreas de gobierno de los principios que se persiguen con el Desarrollo Humano Sostenible y la agenda internacional.
- La oportunidad que brindan por un lado los ODS y la Agenda 2030 que ratificaron las Naciones Unidas, pero con la dificultad de no suponer un requisito vinculante de los gobiernos de los estados, y por consiguiente, quedando a veces, demasiado lejos para los gobiernos descentralizados.
- El conflicto entre las prioridades políticas y las necesidades e intereses de lo local en relación a lo global, viéndolos de manera independiente.
- La falta de compromisos económicos para trabajar en la coherencia.

Ejemplos de ámbitos donde aplicar la coherencia de las políticas para el desarrollo

El papel de los gobiernos descentralizados en la coherencia de políticas para el desarrollo y en la implementación de la Agenda 2030 es fundamental. "La proximidad permite a los gobiernos locales y regionales apoyar a su ciudadanía en cada ciudad y territorio para "co-producir" una respuesta apropiada que permita lograr los objetivos marcados por la agenda de desarrollo de reducir la pobreza,

la desigualdad, la inseguridad, proteger el medio ambiente y luchar contra el cambio climático."³

La Comisión Europea en 2005 estableció 12 prioridades para trabajar la coherencia de políticas para el desarrollo: comercio, medio ambiente, cambio climático, seguridad, agricultura, acuerdos pesqueros, políticas sociales y empleo, migración, investigación/innovación, tecnologías de la información, transporte y energía, y además planteó ampliarlas incluyendo nuevos aspectos con un alto impacto en el desarrollo como son, por ejemplo, las materias primas o las políticas financieras.

Vamos a indicar algunos ejemplos de ámbitos donde se debería trabajar la coherencia de políticas para el desarrollo en el ámbito descentralizado:

- Educación. Un primer aspecto básico es utilizar las políticas educativas para impulsar el conocimiento (causas y consecuencias) de la realidad de la pobreza y del resto de temas de la cooperación al desarrollo y generar una ciudadanía crítica. Avanzar como buena práctica hacia experiencias de coeducación.
- Salud. Es un derecho humano, un bien público que su gestión tiene un componente importante de responsabilidad pública a nivel nacional e internacional. En este tema, no se pueden invisibilizar los derechos sexuales y reproductivos que impactan decisivamente en la vida de las mujeres.
- Industria y comercio. Debemos tener en cuenta el impacto que tienen nuestras políticas en el fortalecimiento de un modelo productor agroindustrial que no es favorecedor de los intereses de las pequeñas organizaciones productoras.
- Deuda externa: Cumplir con la Carta de Solidaridad y Justicia con los Países Empobrecidos (Ley aprobada el 28 de diciembre de 2007) y con la demanda social que impulsó dicha iniciativa.
- Medio ambiente, pesca, agricultura. Establecer una relación con el entorno consecuente con los criterios de la soberanía alimentaria (valorización de los saberes tradicionales e impulso de la producción local) y la lucha contra el cambio climático.
- Transporte y energía. En base a minimizar la huella ecológica (canales cortos de comercialización) y el impacto de las empresas extractivas en el Sur.

³ <https://www.uclg.org/>

- Compras públicas. Compras públicas éticas que introducen criterios y estándares sociales y medioambientales apostando por proveedores de economía social solidaria como el comercio justo.
- Dimensión social de la globalización. En las políticas de internacionalización de las empresas debemos impulsar el que perciban el impacto que sus inversiones productivas van a tener en las personas y comunidades donde se implanten, así como tener en cuenta el que tienen nuestras políticas de comercio en el fortalecimiento de un modelo productor agroindustrial que no es favorecedor de los intereses de las pequeñas organizaciones productoras (prestando especial atención al impacto que tendrá en las mujeres).

Dentro de todas ellas, el ámbito de la internacionalización empresarial lo consideramos prioritario por dos motivos: el primero, por ser parte de una política clave de la acción de gobierno, la política de acción exterior, donde la cooperación internacional por un lado y el apoyo a la empresa por otro, son dos grandes pilares que deberían guardar coherencia. El segundo, porque consideramos fundamental valorar el grado de coherencia de una de las políticas que los gobiernos priorizan en tiempos de crisis, como el fomento de la exportación y ampliación del tejido económico en el exterior, (donde habitualmente hay más denuncias de incongruencia entre discurso práctica, dándose el caso de impactos negativos de índole ecológica, social, económica, etc).

Mecanismos para fomentar la coherencia de políticas para el desarrollo

Para avanzar en este fin es necesario que exista un fuerte compromiso por parte del gobierno con la política de desarrollo para incluirla en las demás (educativas, económicas, comerciales...), aceptándose como un tema que va más allá de un determinado departamento o área. Estas son algunas propuestas donde trabajarla:

- Política. Lo primero que es necesario es reconocer que la política de desarrollo no es un tema exclusivo de la cooperación, sino que necesita de la acción pública general por la interdependencia entre las políticas locales y los impactos globales. Además, es necesario que la política de desarrollo cuente con su propio plan de acción para transversalizarlo en todas las demás.
- Instituciones. Se deben crear mecanismos de coordinación entre las diferentes administraciones y al interno de cada institución que permita, mediante la

participación del resto de agentes que trabajan en cooperación al desarrollo (sociedad civil), orientar el comportamiento de los diferentes departamentos u organismos que trabajan en otros ámbitos hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo.

- Generación de capacidades. Es necesario generar conocimiento en las administraciones públicas sobre la interdependencia entre lo local y lo global y cómo impulsar la coherencia de políticas para el desarrollo.
- Analizar experiencias de transversalización en políticas públicas y sacar aprendizajes y retos aplicables en nuestro contexto.
- Acotar por áreas políticas para facilitar la coordinación y el seguimiento de la coherencia de políticas en los ámbitos que estimemos prioritarios (internacionalización empresarial, educación, medio ambiente y agricultura...).
- Creación de mecanismos de medición del impacto de las políticas públicas en relación al Desarrollo Humano Sostenible, con sistemas específicos en unos casos y desagregados por sexo en otros, para medir el impacto en la equidad de género y/o el empoderamiento de las mujeres.
- Crear instrumentos concretos con indicadores y/o requisitos relacionados con la coherencia de políticas de desarrollo a la hora de elaborar políticas sectoriales.