

Cooperación vasca y movimientos sociales

Manual de implementación
de la agenda alternativa
de solidaridad internacionalista

Hegoa, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, es una organización que, desde su identidad como universidad y asociación civil, define como misión construir, proponer y aplicar, desde el pensamiento crítico, marcos teóricos, procesos y estrategias alternativas de desarrollo humano y de cooperación transformadora. La actividad del Instituto Hegoa se desarrolla en el ámbito de la docencia y la investigación, la educación emancipadora, la asesoría técnica y la consultoría. Dispone, asimismo, de un Centro de documentación especializado en estas temáticas accesible a través de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Diputación Foral de Gipuzkoa, en el marco del proyecto de investigación *Claves para una agenda de cooperación transformadora centrada en el fortalecimiento de los movimientos sociales* (2013).



Gipuzkoako Foru Aldundia
Gizarte Politikako Departamentua

Cooperación vasca y movimientos sociales. Manual de implementación de la agenda alternativa de solidaridad internacionalista

Autoría: Gonzalo Fernández Ortiz de Zárate
Coordinación: Amaia del Río Martínez
Marzo 2015

Edita:



www.hegoa.ehu.es
hegoa@ehu.es

UPV/EHU
Edificio Zubiria Etxea
Avenida Lehendakari Agirre, 81 • 48015 Bilbao
Tel.: 94 601 70 91 • Fax: 94 601 70 40

UPV/EHU
Biblioteca del Campus de Álava
Nieves Cano, 33 • 01006 Vitoria-Gasteiz
Tel.: 945 01 42 87 • Fax: 945 01 42 87

UPV/EHU
Centro Carlos Santamaría
Elhuyar Plaza 2 • 20018 Donostia-San Sebastián
Tel.: 943 01 74 64 • Fax: 94 601 70 40

Impresión: Lankopi, S.A.
Diseño y Maquetación: Marra, S.L.
Depósito Legal: BI-310-2015
ISBN: 978-84-16257-01-0



Este documento está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra con libertad, siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Licencia completa: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

Introducción 7

Capítulo I: Punto de partida 15

1. Agenda alternativa de solidaridad internacionalista 17

1.1. Crisis de la cooperación internacional 17

1.2. Los movimientos sociales como apuesta alternativa 19

1.3. Cooperación y movimientos sociales: lógicas de desencuentro 21

1.4. Agenda alternativa de solidaridad internacionalista:
ideas-fuerza principales 24

2. Apuesta por la cooperación descentralizada vasca 35

2.1. Cooperación descentralizada: diagnóstico y marco crítico
de referencia 35

2.2. Marco crítico de la cooperación descentralizada y agenda alternativa
de solidaridad internacionalista: correlación positiva 40

2.3. Agenda alternativa de solidaridad internacionalista
y la cooperación vasca: patrones comunes y especificidades 44

Capítulo II: Propuesta 51

1. Implementación de la agenda alternativa de solidaridad
internacionalista: pautas generales 54

1.1. Transformación principal: del enfoque clásico al enfoque de sujetos 55

1.2. Tres etapas de creciente intensidad 67

2. Propuestas para las tres administraciones vascas 83

2.1. Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo: propuesta
de transición 86

2.1.1. Diagnóstico de la Agencia Vasca de Cooperación
para el Desarrollo 86

2.1.2. Propuesta para la Agencia Vasca de Cooperación
para el Desarrollo 97

2.1.2.1. Paso I: Desbrozando la tierra de manera integral 97

| | |
|---|------------|
| 2.1.2.2. Paso II: Sembrando y recuperando complicidades | 102 |
| 2.2. Diputación Foral de Gipuzkoa: propuesta de transición | 106 |
| 2.2.1. Diagnóstico de la Diputación Foral de Gipuzkoa | 107 |
| 2.2.2. Propuesta para la Diputación Foral de Gipuzkoa | 114 |
| 2.2.2.1. Paso I: Sembrando y consolidando complicidades | 115 |
| 2.2.2.2. Paso II: Alianzas sembradas que brotan | 118 |
| 2.3. Ayuntamiento de Donostia: propuesta de transición | 122 |
| 2.3.1. Diagnóstico del Ayuntamiento de Donostia | 122 |
| 2.3.2. Propuesta para el Ayuntamiento de Donostia | 129 |
| 2.3.2.1. Paso I: Desbrozando la tierra y vinculando <i>qué y quién</i> | 129 |
| 2.3.2.2. Paso II: Sembrando y afianzando complicidades | 132 |
| Bibliografía | 137 |
| Glosario | 145 |
| Anexos | 153 |
| Anexo I. Modelo de tabla de baremación en enfoque de líneas de trabajo (tanto para cooperación como educación) | 155 |
| Anexo II. Modelo de tabla de baremación en enfoque de sujetos | 160 |
| Índice de figuras | |
| Figura 1. Crisis integral de la cooperación internacional | 18 |
| Figura 2. Coperación orientada al Desarrollo Humano Sostenible (CDHS) y movimientos sociales: rechazo implícito | 23 |
| Figura 3. Dos ideas-fuerza de la agenda alternativa de solidaridad internacionalista | 25 |
| Figura 4. Fortalecimiento de las capacidades de los sujetos de emancipación | 28 |
| Figura 5. Alianza entre diversos | 32 |
| Figura 6. Marco crítico de referencia de la cooperación descentralizada | 40 |
| Figura 7. Transformación principal | 55 |
| Figura 8. Prioridad por el sujeto | 63 |

| | |
|---|----|
| Figura 9. Tres etapas del proceso de transición | 68 |
| Figura 10. Desbrozando la tierra | 71 |
| Figura 11. Sembrando complicidades | 75 |
| Figura 12. Sembrando complicidades. Ámbitos | 77 |
| Figura 13. Alianzas que brotan | 80 |

Índice de cuadros

| | |
|---|-----|
| Cuadro 1. Resumen de las propuestas de la agenda alternativa de solidaridad internacionalista | 34 |
| Cuadro 2. Diagnóstico crítico de la cooperación descentralizada | 38 |
| Cuadro 3. Diagnóstico de los movimientos sociales y la cooperación descentralizada | 44 |
| Cuadro 4. Marco crítico del análisis de la cooperación vasca | 48 |
| Cuadro 5. Categorías de análisis del enfoque clásico | 56 |
| Cuadro 6. Caracterización del enfoque clásico | 60 |
| Cuadro 7. Categorías de análisis del enfoque de sujetos | 62 |
| Cuadro 8. Caracterización del enfoque de sujetos | 66 |
| Cuadro 9. Objetivos para la transición | 70 |
| Cuadro 10. Desbrozando la tierra. Objetivos | 74 |
| Cuadro 11. Sembrando complicidades. Objetivos | 79 |
| Cuadro 12. Alianzas que brotan. Objetivos | 82 |
| Cuadro 13. Síntesis del diagnóstico de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo | 89 |
| Cuadro 14. Paso I: Propuesta para la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo | 98 |
| Cuadro 15. Paso II: Propuesta para la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo | 103 |
| Cuadro 16. Síntesis del diagnóstico de la Diputación Foral de Gipuzkoa | 109 |
| Cuadro 17. Paso I: Propuesta para la Diputación Foral de Gipuzkoa | 115 |
| Cuadro 18. Paso II: Propuesta para la Diputación Foral de Gipuzkoa | 119 |
| Cuadro 19. Síntesis del diagnóstico del Ayuntamiento de Donostia | 124 |
| Cuadro 20. Paso I: Propuesta para el Ayuntamiento de Donostia | 130 |
| Cuadro 21. Paso II: Propuesta para el Ayuntamiento de Donostia | 133 |



Introducción

Este Manual pretende ser la aplicación práctica para la cooperación vasca de las propuestas incluidas en *Cooperación internacional y movimientos sociales emancipadores: bases para un encuentro necesario* (Fernández, Piris y Ramiro, 2013b).

Ambas publicaciones marcan un punto y seguido en el proceso de investigación que ha dinamizado desde 2010 el grupo *Movimientos sociales y cooperación crítica* del Instituto Hegoa¹. El objetivo fundamental del mismo ha consistido en revisar críticamente y dotar de mayor potencialidad emancipadora a la cooperación internacional², a través de incidir en su alianza con los movimientos sociales.

Desde esta premisa, y en una primera fase (2010-2013), se abrieron dos líneas complementarias de investigación. Por un lado, se analizó la relevancia actual de los movimientos sociales como forma de acción colectiva en la sociedad global actual. En este sentido se llegó a la conclusión de que, en la situación de crisis civilizatoria que estamos atravesando, los movimientos sociales son agentes estratégicos para prefigurar, proponer y desarrollar agendas, espacios e iniciativas que enfrenten dicha crisis desde claves emancipadoras³. A partir de ahí se procedió a acotar –que no definir– lo que entendemos por movimiento social⁴, así como a detectar, fuera de todo esencialismo, qué es lo que pudiera fortalecer y/o debilitar su potencial emancipador. El conjunto de estas reflexiones se recogieron en dos Cuadernos de Trabajo editados por Hegoa⁵.

Al mismo tiempo, y por otro lado, se abordó la relación entre los movimientos sociales y la cooperación internacional. Así, después de analizar las agendas y dinámicas de la cooperación durante los últimos veinticinco años, concluimos

1 Dentro del grupo de investigación *Movimientos sociales y cooperación crítica* participan no sólo profesorado y personal laboral de Hegoa, sino también personas provenientes de La Vía Campesina (LVC), la Marcha Mundial de las Mujeres (MMM), el Observatorio de Multinacionales en América Latina (OMAL), la plataforma *Cooperación y movimientos sociales* (conformada por Mugarik Gabe, Bizilur, Herriarte-Entrepobles, VSF-Justicia Alimentaria Global, Paz con Dignidad y Mundubat), y el grupo de *Herramientas para la emancipación*, conformado por expertos y expertas provenientes de movimientos sociales, ONGD, instituciones y consultorías.

2 Entendemos *cooperación internacional* en su acepción reducida, equivalente a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), ya que el objeto de la investigación se centra en las políticas públicas, no en la solidaridad internacional en sentido amplio.

3 Ver en glosario definición de emancipación.

4 Ver en glosario acotación de movimiento social.

5 Martínez, Casado e Ibarra (2012), y Martínez y Casado (2013).

que el desencuentro es, en nuestra opinión, el término que mejor caracteriza dicha relación. De esta manera, detectamos una serie de causas por las cuales, explícita o implícitamente, la cooperación internacional rechaza la participación activa y natural de los movimientos sociales.

Precisamente a partir de este diagnóstico del desencuentro propusimos once bases sobre las que facilitar la alianza entre cooperación y movimientos sociales, que dieron lugar a la agenda alternativa de solidaridad internacionalista (AASI) –que explicaremos en profundidad en el primer capítulo–. Los diversos debates, análisis y aportes emanados de esta línea de investigación se recogieron en el libro antes citado (Fernández, Piris y Ramiro, 2013b). Este documento vinculó definitivamente las dos líneas de investigación –relevancia, identidades y capacidades de los movimientos sociales, por un lado; análisis de las debilidades y potencialidades de la cooperación internacional, por el otro–, y supuso, como previamente hemos indicado, el primer punto y seguido del proceso de investigación.

La segunda fase, iniciada en 2013, se planteó el reto de aterrizar la AASI en las políticas públicas de cooperación internacional de tres administraciones vascas: la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo del Gobierno Vasco (AVCD), la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG) y el Ayuntamiento de Donostia (AD). Se trataba, por tanto, de convertir las once bases de la agenda alternativa en propuestas concretas y específicas para los tres niveles competenciales de la cooperación descentralizada vasca (autonómico, foral y municipal), dentro de procesos graduales de transición desde el relativo desencuentro actual, y hacia una lógica de alianza natural y estable entre cooperación internacional y movimientos sociales.

10 Apuntamos una serie de premisas fundamentales para comprender esta segunda fase del proceso de investigación, sobre las que ahondaremos más adelante. En primer lugar, elegimos la cooperación descentralizada por ser la tipología que mayor potencial cercanía pudiera tener con los movimientos sociales, dado que su identidad y su historia están marcadas por un vínculo más estrecho con la ciudadanía y con la sociedad civil organizada. En segundo lugar, se prioriza incidir en las políticas públicas, tanto por su efecto multiplicador respecto al conjunto de los actores de la cooperación internacional, como por la convicción de que también desde las administraciones se pueden impulsar y/o acompañar dinámicas emancipadoras. Por último, y en tercer lugar, se escogen tres instituciones que en la actualidad o en su historia reciente han explicitado su voluntad política por vincular cooperación internacional y mo-

vimientos sociales, por lo que cuentan con experiencia en este sentido, a la vez que se enfrentan con el reto de cómo hacer realidad esta voluntad frente a las inercias habituales que lo dificultan.

A partir de estas premisas, procedimos a la formulación de un diagnóstico (Piris y del Río, 2014)⁶, que cuenta con cinco documentos complementarios. Los tres primeros están vinculados a analizar exhaustivamente las políticas de cooperación internacional de las tres administraciones seleccionadas. El cuarto recoge las reflexiones y aportes de las ONGD integrantes de la plataforma *Cooperación y Movimientos Sociales*. Estas son organizaciones con una gran experiencia de trabajo en el ámbito de la cooperación vasca y en alianza con diversos movimientos sociales, por lo que se ha considerado estratégico contar con ellas para la construcción de este diagnóstico. Por último, y en quinto lugar, se recoge el trabajo de prospección sobre herramientas alternativas de implementación de la cooperación (otras fórmulas de abordar las fases de planificación, formulación, evaluación, etc., más allá del enfoque de marco lógico), que pudieran también servir de guía para una práctica de cooperación más coherente con las lógicas de los movimientos sociales.

Con todos estos insumos comenzamos el contraste⁷ y el proceso de construcción del presente documento, *Cooperación vasca y movimientos sociales. Manual de implementación de la agenda vasca de solidaridad internacionalista*.

El objetivo del Manual es doble. Por un lado, propone un itinerario gradual y progresivo por el cual puedan transitar aquellas administraciones que muestren la voluntad de avanzar en la implementación de la AASI. Por el otro, se pone al servicio de movimientos, ONGD, universidades y otras organizaciones sociales que se planteen incidir en los postulados de la AASI, ofreciéndoles insumos para construir una agenda emancipadora, articulada, inclusiva y práctica en torno a la cooperación descentralizada.

6 Piris, Silvia y del Río Amaia (2014), *Diagnóstico de la cooperación para el desarrollo vasca y oportunidades para la alianza con movimientos sociales*, disponible en: <<http://publicaciones.hegoa.ehu.es/publications/324>>.

7 Se celebró una reunión de contraste con la *Dirección de Cooperación para el Desarrollo* de la Diputación de Gipuzkoa (16 de septiembre de 2014); con la *Sección Igualdad, Cooperación, DDHH y diversidad cultural* del Ayuntamiento de Donostia (16 de octubre de 2014); con la *Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo* del Gobierno Vasco (3 de noviembre de 2014); con la plataforma *Cooperación y movimientos sociales* (2 de octubre y 25 de noviembre de 2014); dentro del Instituto Hegoa (21 de noviembre); y con el equipo técnico de la *Plataforma 2015 y +* (30 de octubre de 2014).

En ambos casos, tanto en la vía directa de aplicación por parte de instituciones que tengan la determinación de impulsar la AASI, como en la indirecta de incidencia a través de la sociedad civil organizada, es importante remarcar que no se trata de una apuesta exclusiva para convencidos y convencidas, esto es, únicamente para quienes priman a los movimientos sociales de manera estratégica. Por supuesto, quienes destacan la relevancia de estos podrán encontrar aquí toda una agenda para implementar o sobre la que construir propuestas.

No obstante, el propósito de este Manual va más allá. En este sentido, la AASI es una mirada desde los movimientos sociales para el conjunto de la cooperación, con la pretensión de fortalecer la capacidad emancipadora de esta. Por ello, el interés trasciende al trabajo directo con movimientos sociales, y se proyecta hacia posibles lugares comunes, compartidos con otros y otras que sostienen la necesidad de realizar transformaciones en la agenda actual de cooperación descentralizada en lo referente, por ejemplo, a la coherencia de políticas, al peso político y presupuestario de la educación para el desarrollo (ED), a la flexibilización de los sistemas de formulación y seguimiento, así como a desarrollar la dimensión política de la planificación, la evaluación, la sistematización y la rendición de cuentas.

A su vez, y aunque se trata de un análisis y una propuesta para la cooperación vasca, consideramos que también puede ser útil para otras cooperaciones que compartan enfoques y patrones de actuación, como por ejemplo el conjunto de la descentralizada estatal.

Teniendo este doble objetivo y este espíritu inclusivo como horizonte, el Manual se ha estructurado en dos capítulos. El primero se centra en explicar el punto de partida del mismo: por un lado, las principales ideas-fuerza de la agenda alternativa de solidaridad internacionalista (AASI), marco fundamental de referencia de la investigación. Por el otro, la apuesta por la cooperación descentralizada como tipología específica idónea sobre la cual implementar la AASI, inserta actualmente en una crisis de identidad frente a la cual, en nuestra opinión, es estratégico reforzar y renovar su carácter transformador y su vínculo con la sociedad civil organizada.

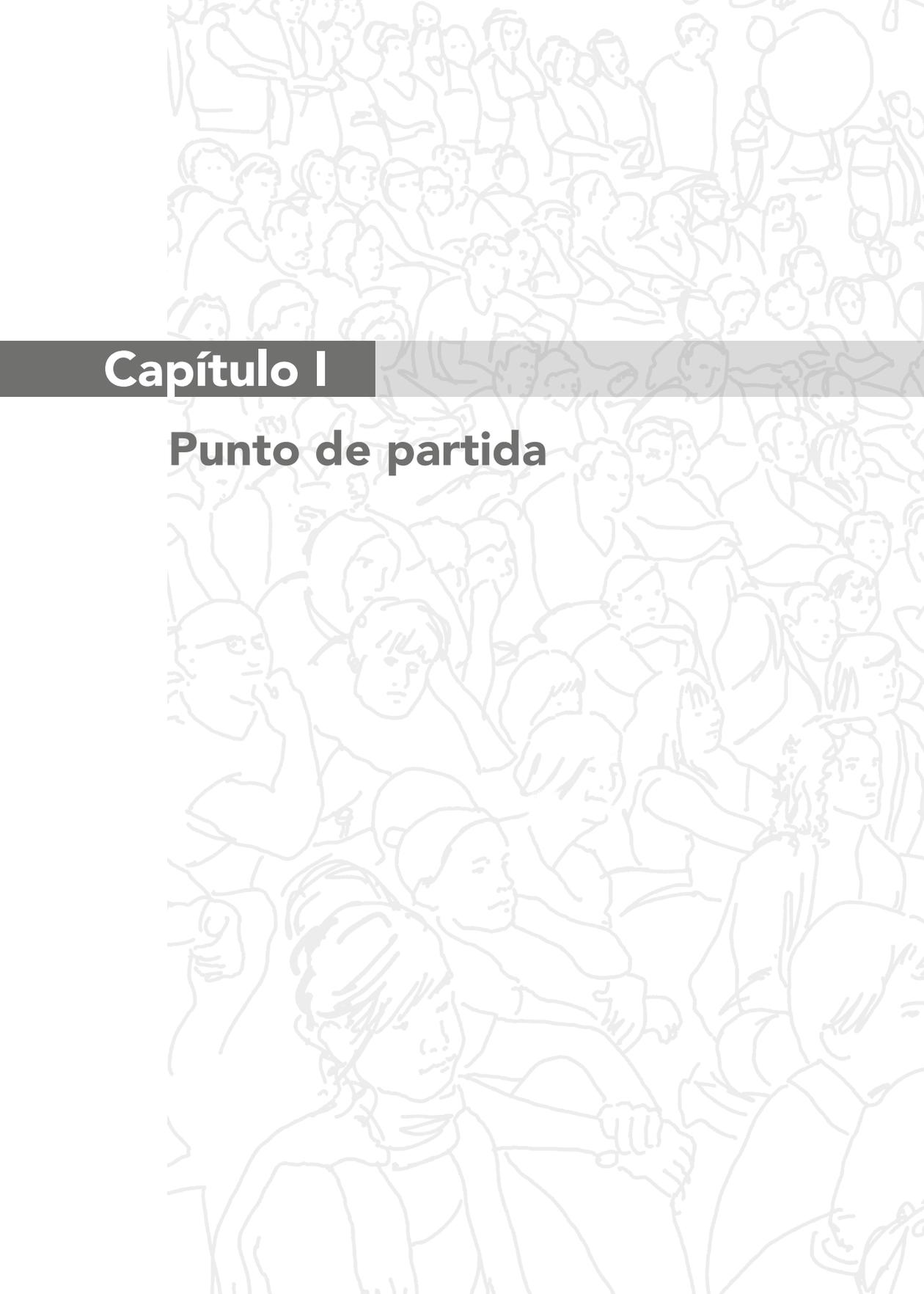
El segundo capítulo, una vez establecidos los pilares sobre los que se asienta el Manual, expone la propuesta específica para su implementación en la cooperación vasca. En un primer apartado se establecen las pautas generales del que nombramos como proceso de transición para asumir paulatinamente los postulados de la AASI. Este se realizaría a través de tres etapas de diferente intensidad, y en función de seis objetivos que abordan desde el marco político

hasta la práctica de las iniciativas de cooperación internacional. Estas pautas generales, como ya hemos señalado previamente, se han formulado de tal manera que pudieran ser válidas no sólo para la cooperación vasca, sino también para el conjunto de la cooperación descentralizada, entre otras experiencias y tipologías posibles. Finalmente, y en un segundo apartado, se exponen las propuestas específicas para cada una de las tres políticas públicas seleccionadas.

En relación al estilo del Manual, es importante tener en cuenta que este pretende ser un plan de acción. Por lo tanto, se entiende como insumo para la confección de agendas políticas que posicionen a la cooperación en dinámicas emancipadoras, por lo que no se circunscribe al análisis teórico y conceptual. Así, este documento pretende tener un carácter pedagógico, que busca la claridad, la sencillez y la síntesis como principios de referencia.

Por último, y por terminar este apartado por donde empezamos, queremos señalar que el Manual es también un punto y seguido en el proceso de investigación. Por un lado, es un proceso inconcluso, que abre puertas pero que no las cierra. Así, y sobre todo en lo referido a los nuevos enfoques y a los sistemas y herramientas alternativas de implementación (convocatorias, formulaciones, baremaciones, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas), se establecen una serie de sendas que deben seguir siendo construidas y analizadas en profundidad. Pero también, por otro lado, es un punto y seguido debido a su vocación política, su voluntad de favorecer debates y alianzas, de máximos y de mínimos, con otros agentes, con otras propuestas que también plantean una cooperación al servicio de dinámicas y sujetos de emancipación. Por lo tanto, la tercera fase no ha hecho sino empezar, siendo la apertura, el diálogo, la articulación y la incidencia sus pilares fundamentales, en un momento muy significativo de redefinición de la cooperación vasca, en particular, y de la agenda global de desarrollo post-2015, en general.

Sólo resta señalar que este Manual es, pese a la firma individual, un ejercicio real de elaboración colectiva, y por ello hablamos en primera persona del plural a lo largo del texto. En este sentido, el resultado final es el fruto de múltiples e intensos debates, en los que han participado activamente el conjunto de personas y espacios articulados a partir del grupo *Movimientos sociales y cooperación crítica*, como la plataforma *Movimientos sociales y cooperación*, el equipo *Herramientas para la emancipación*, así como toda una serie de aliados y aliadas que también son parte del proceso. Gracias por la pasión mostrada y por la calidad de los aportes, reflexiones y propuestas.



Capítulo I

Punto de partida

A lo largo de este primer capítulo explicaremos los dos puntos de partida del Manual, que nos permitirán comprender las bases de la propuesta que realizaremos posteriormente. Así, en el apartado inicial, expondremos las principales ideas-fuerza de la agenda alternativa de solidaridad internacionalista (AASI). Después, y en un segundo apartado, explicaremos la pertinencia e idoneidad de la cooperación descentralizada –y especialmente de la vasca– como ámbito de implementación de la AASI. En ambos casos, la crisis actual de la cooperación internacional –dentro de la cual se inserta una crisis específica de identidad de la cooperación descentralizada–, es un elemento fundamental que no puede obviarse.

1. Agenda alternativa de solidaridad internacionalista

La AASI nace en un contexto de crisis de la cooperación internacional. Es de esta de donde emana la apuesta específica por los movimientos sociales como sujetos estratégicos para enfrentar la coyuntura actual, y es desde esa mirada, a partir del análisis del desencuentro entre cooperación y movimientos sociales, desde donde se construye el espíritu y la identidad de nuestra agenda alternativa.

1.1. Crisis de la cooperación internacional

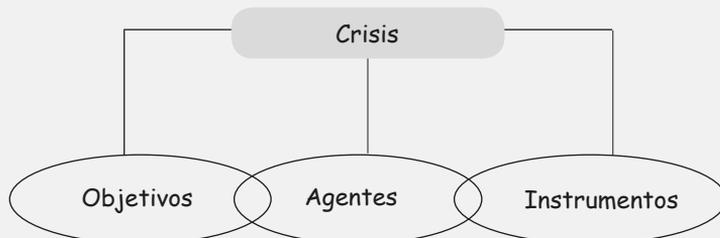
Uno de los principales efectos de la vigente crisis civilizatoria es el creciente cuestionamiento de los valores, las prioridades, las estructuras, los agentes y las dinámicas que caracterizan y han caracterizado históricamente al modelo hegemónico de sociedad global. Cada vez más, y cada vez con más fuerza, la lógica del progreso, la primacía del crecimiento económico capitalista como medida del desarrollo, y el estrecho marco de participación popular ofrecido por la democracia liberal-representativa, son considerados como parte del problema, y no de la solución, a la realidad de pobreza, desigualdades crecientes y vulnerabilidad sistémica. Lo que estaba asentado ya no lo está. La realidad se torna compleja, cambiante, y todo pasa por el filtro de la duda, de la crítica.

La cooperación internacional no es ni mucho menos ajena a esta lógica de cuestionamiento, máxime cuando se trata de una política pública que se plantea objetivos de justicia, bienestar, igualdad y sostenibilidad. En ese sentido, creemos que es especialmente necesario desarrollar el espíritu crítico y auto-crítico de la cooperación internacional en una situación como la que antes hemos caracterizado. Por supuesto, la pobreza, las desigualdades y la vulnerabilidad sistémica no son responsabilidad directa ni exclusiva de la cooperación

internacional. No obstante, es momento de evaluar si ésta realmente ha tenido la capacidad de adaptarse e incidir en un contexto crecientemente complejo; si el volumen de esfuerzo que realmente se está realizando, en términos políticos y económicos, es suficiente para enfrentar esta problemática estructural; si los agentes que la impulsan son coherentes en el conjunto de sus actuaciones, más allá de las circunscritas a las políticas oficiales de cooperación internacional; incluso, si se están aportando soluciones o, al contrario, se está contribuyendo a ahondar en los graves asuntos globales.

Este necesario cuestionamiento ha llevado a definir la crisis de la cooperación internacional como una crisis existencial (Sobhan, 2006), de identidad (Domínguez, 2011; Unceta y Gutiérrez, 2012), o de legitimidad (Zimmermann y Smith, 2011). Con esta caracterización se pone de manifiesto que la crisis no es únicamente un asunto de recursos económicos, sino más bien un fenómeno integral que apunta directamente a la raíz de la cooperación internacional: sus objetivos últimos, sus actores prioritarios y sus instrumentos estratégicos.

Figura 1. Crisis integral de la cooperación internacional



Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, se evidencia el cuestionamiento de la propia noción de desarrollo como objetivo a alcanzar. Así, su doctrina se muestra incapaz no sólo de enfrentar la actual crisis multidimensional, sino siquiera de comprender la intensa interdependencia entre dinámicas, políticas, actores y territorios en la configuración de los llamados problemas de desarrollo, que rompen con las

clásicas clasificaciones dicotómicas Norte-Sur y mundo desarrollado-subdesarrollado (Martínez, 2014:12). De esta manera, la actuación internacional se ha basado y se sigue basando en supuestos que cada vez más chocan con la diversidad y complejidad de la realidad global, lo que ahonda en la deslegitimación del desarrollo y de sus herramientas oficiales –entre ellas la cooperación internacional– como referentes en favor de las grandes mayorías sociales.

Pero además, la cooperación internacional también sufre una crisis en la definición de sus agentes prioritarios. Actualmente los agentes clásicos se ven desbordados por otros nuevos que participan en la cooperación internacional con lógicas propias como los BRICS⁸. A su vez, actores como las empresas transnacionales (ETN) y los movimientos sociales acentúan, desde premisas antagónicas, su papel en el tablero global. La cooperación internacional tampoco se ha adaptado a este magma de actores desde criterios claros, coherentes y planificados, y mucho menos desde una perspectiva emancipadora.

Por último, es también la propia cooperación internacional como instrumento la que sufre una relativa deslegitimación, tanto por la emergencia de otras fuentes más importantes de financiación internacional (remesas de las y los migrantes, inversión extranjera directa, etc.), como por la escasa eficacia de los instrumentos habituales (proyectos, apoyo presupuestario, estrategias de reducción de la pobreza, etc.).

En definitiva, asistimos a una crisis integral de la cooperación internacional para enfrentar los actuales retos globales. “En estas circunstancias la cooperación se debate entre dos grandes alternativas: languidecer perdiendo más protagonismo o reinventarse a sí misma planteando otros objetivos, nuevos instrumentos y distintos actores” (Unceta, 2013b:26). Es necesario realizar este ejercicio de reinención, potenciando lo positivo, superando lo que no lo ha sido, y hacerlo desde claves nítidamente emancipadoras.

1.2. Los movimientos sociales como apuesta alternativa

La alianza con los movimientos sociales es una de las respuestas al reto de reinventar la cooperación internacional desde claves emancipadoras (Cabanas, 2011; Martínez Osés, 2011; González, 2012; Fernández, Piris, Ramiro, 2013; Martí, 2013; Unceta, 2013; del Río, Dema, Gandarias, 2014). En este sentido, tal y

8 Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

como hemos señalado en la introducción, los movimientos sociales son una de las formas de acción colectiva más estratégicas para ampliar la democracia y para posicionar con contundencia imaginarios, agendas y propuestas alternativas al statu quo actual. Por lo tanto, una política pública de pretensiones transformadoras como es la cooperación internacional no puede ser ajena a esta realidad.

Se convierte de esta manera en una apuesta ineludible, ya que sería incomprensible una salida emancipadora de la cooperación internacional sin la participación activa y de calidad de los movimientos sociales. No obstante, no es la única salida, ni pretende serlo. Precisamente en este momento de formulación de alternativas es cuando las miradas y propuestas de los movimientos sociales deben dialogar y articularse con otras que, nacidas desde otros agentes y desde otras perspectivas, se complementen y den lugar a una agenda emancipadora abierta, inclusiva y radical. Los movimientos sociales en la cooperación internacional son, por tanto, condición necesaria aunque no suficiente.

En todo caso, este enfoque integrador de agendas es compatible con una AASI que va más allá de la simple inclusión de los movimientos sociales como agente prioritario. En este sentido, la apuesta por los movimientos sociales se entiende como una mirada desde estos hacia el conjunto de la cooperación internacional, por lo que la AASI incorpora una forma alternativa de entender esta integralmente, abordando todos los aspectos de la crisis que padece –objetivos, agentes, instrumentos–, no sólo lo referido al quién.

Así, la alianza con los movimientos sociales irrumpe de lleno y ofrece, en primer lugar, alternativas a los objetivos clásicos de la cooperación internacional. En este sentido, estas formas de acción colectiva posicionan una fuerte crítica al concepto de desarrollo desde enfoques y valores alternativos como el buen vivir, la sostenibilidad de la vida, la articulación de la diversidad, la defensa de lo colectivo y de la comunidad, la democracia participativa, la politización de lo cotidiano, y la dinámica de confrontación de principios, perspectivas y propuestas, entre otros (Fernández, Piris, Ramiro, 2013b).

Además, los movimientos sociales inciden en la superación de la dicotomía Norte-Sur a través de su práctica política internacionalista, donde destacan los análisis y las alianzas globales. Precisamente esta lógica global redefine la solidaridad no desde el binomio desarrollado-subdesarrollado, sino desde la articulación mundial para la superación de las grandes subordinaciones y asimetrías globales. De esta manera, se pone el énfasis y se actúa estratégicamente allí donde se sitúen los principales nudos para superar dichas subordinaciones y asimetrías –independientemente de si donde se actúa se considera

Norte o Sur–, y desde un vínculo directo de lo global con las múltiples luchas en los territorios.

A su vez, y en segundo lugar, los movimientos sociales plantean a la cooperación internacional el reto de cómo tejer alianzas entre diferentes. Esto supone revisar la priorización clásica en lo que se refiere a los agentes desde bases más democráticas y populares, así como construir nuevos sistemas de relacionamiento entre sujetos diversos (del Río, Dema, Gandarias, 2014).

Por último, y en tercer lugar, los movimientos sociales también cuestionan los instrumentos de implementación de la solidaridad internacional, desde el análisis crítico de su impacto político y desde la premisa de que estos debieran guardar coherencia con elementos consustanciales a los procesos emancipadores, como la complejidad, la interdependencia, la incertidumbre, la diversidad, la multidimensionalidad, el carácter procesual, etc.

En definitiva, la apuesta por la alianza entre cooperación internacional y los movimientos sociales supone una mirada integral al conjunto de esta, y plantea por tanto una revisión completa de sus marcos de referencia (para qué), de sus prioridades (qué y quién), y de sus dinámicas de implementación (cómo). A su vez, y como ya hemos comentado, esta propuesta no tiene pretensión hegemónica, sino más bien de dialogar y articularse con otras miradas alternativas y emancipadoras, buscando los puntos comunes a la hora de reinventar la solidaridad internacional desde las políticas públicas.

1.3. Cooperación y movimientos sociales: lógicas de desencuentro

La apuesta por los movimientos sociales esgrimida en el punto anterior choca con una realidad actual marcada por el desencuentro. Esto es lo que concluimos en la primera fase de la investigación, aunque establecimos dos niveles respecto a la profundidad y las causas del mismo.

Definimos un primer nivel de análisis en lo que denominamos la cooperación hegemónica, esto es, aquella que asume los parámetros de la agenda oficial de la cooperación internacional (AOCI). Después de analizarla en profundidad (Fernández, Piris, Ramiro, 2013b:87-118), llegamos a la conclusión de que esta se ha caracterizado, a lo largo del siglo presente, por ser una política pública internacional que fundamentalmente ha pretendido y pretende abordar la pobreza de los países subdesarrollados desde la primacía del enfoque del pos-

Consenso de Washington⁹. Por lo tanto, la promoción en los países del Sur de sendas de crecimiento económico y de democracia liberal-representativa –más o menos formal–, así como la mitigación de las situaciones más extremas de vulnerabilidad, han sido las estrategias fundamentales a la hora de enfrentar el objetivo antes señalado de lucha contra la pobreza –por supuesto sin trazar vínculos sistémicos ni responsabilidades del Norte en dicho fenómeno–.

De esta manera, una vez definido el qué y el para qué de la cooperación internacional, la AOCI priorizó dos aspectos vinculados al cómo: el primero, la financiación de la ayuda para dotar a dicha estrategia de recursos con los que complementar los esfuerzos nacionales, y donde se han obtenido resultados bastante magros; el segundo, la eficacia de la ayuda en base a los cinco principios de la Declaración de París (apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados, responsabilidad mutua) que, en el mejor de los casos, han permitido un uso más eficiente de los recursos pero que, en la práctica, ha superpuesto un problema técnico y menor como el de la eficiencia a los retos mucho más acuciantes de coherencia e impacto vinculados a la crisis integral de la cooperación internacional.

Esta cooperación hegemónica genera una relación de rechazo explícito respecto a los movimientos sociales, ya que su identidad escapa al conjunto de la estrategia y práctica política de estos. En este sentido, la AOCI nace de las concepciones e intereses del Norte Global; rechaza los análisis sistémicos e integrales del fenómeno de la pobreza y de las asimetrías globales; elude la responsabilidad compartida y plantea una visión de la cooperación como gracia en tiempos de bonanza económica, y no como compromiso; entiende la eficacia como obtención inmediata de resultados visibles, en vez de como transformaciones estructurales; instrumentaliza la participación en pos de unas metas predeterminadas de desarrollo; y prioriza a los actores no contestatarios, primando la eficacia sobre la democracia. No hay por tanto un mínimo común de encuentro con los movimientos sociales.

Pero destacamos también un segundo nivel de análisis de la cooperación internacional, aquella que toma como referencia principal al desarrollo humano sostenible (CDHS). Si la cooperación es una pugna entre múltiples marcos de referencia, esta es la cooperación que asume con mayor naturalidad que el desarrollo es más que crecimiento económico y que se define, al menos teóricamente, por conceptos como bienestar, sostenibilidad, capacidades, empoderamiento,

9 Se trata de las mismas propuestas neoliberales del *Consenso de Washington* (apertura comercial, liberalización, privatización, privatización y desregulación), pero recuperando al estado como papel activo del desarrollo junto –y no contra– los mercados.

participación y equidad. Es importante señalar que no se trata de una tipología específica de cooperación internacional (multilateral, estatal o descentralizada), sino más bien de una voluntad política por desarrollar un enfoque más transformador de cooperación internacional, que puede trascender incluso los condicionantes de cada una de las tres tipologías señaladas. En todo caso, la cooperación descentralizada podría ser su ámbito más idóneo, dada su identidad marcada por una relación más cercana con la ciudadanía, así como por unos condicionantes teóricamente menores en términos de intereses geopolíticos y económicos.

En este nivel, la relación entre movimientos sociales y CDHS no puede ser caracterizada de igual manera que en el caso de la AOCI, ya que sí encontramos un número significativo de experiencias e iniciativas exitosas de trabajo conjunto y en alianza. No obstante, concluimos que el vínculo es todavía escaso, tangencial y no natural, y hablamos en este caso de rechazo implícito por parte de la CDHS. Esto es, no se trata de apuestas antagonicas, ni hay un desinterés específico en establecer puntos de encuentro, pero sí existen una serie de razones que en la práctica alejan a los movimientos sociales de esta cooperación más vinculada al desarrollo humano sostenible (Fernández, Piris, Ramiro, 2013:122-137).

Figura 2. Cooperación orientada al Desarrollo Humano Sostenible (CDHS) y movimientos sociales: rechazo implícito



Fuente: Elaboración propia.

Este rechazo implícito podría explicarse a través de dos causas. En primer lugar, la concepción de desarrollo que la CDHS aplica en la práctica se aleja de las lógicas de los procesos emancipadores (complejidad, interdependencia, incertidumbre, diversidad, multidimensionalidad, carácter procesual, etc.), y por tanto también de los ejes básicos del desarrollo humano sostenible antes señalados. En este sentido, la CDHS suele separar categóricamente responsabilidades y actuaciones en el Norte y Sur global; limita la integralidad del desarrollo, primando las dimensiones económica y social a la política y cultural; tiende a lo cierto y lo seguro frente a lo complejo y multidimensional; y suele también obviar debates fundamentales como el de los agentes y sujetos, valorados más en términos de eficiencia que de capacidad y potencialidad emancipadora.

A esto se suma, en segundo lugar, una lógica de implementación de la cooperación internacional que ahonda en estas dinámicas, primando a los agentes más eficientes. Así, se valora especialmente a quienes son capaces de adaptarse a la lógica de proyectos con resultados visibles en el corto plazo; a herramientas que únicamente analizan la realidad dentro de una lógica de causa-efecto; a sistemas de baremación de propuestas que reproducen dinámicas endogámicas y que inciden en lo administrativo y técnico; a métodos de seguimiento y evaluación nacidos de la desconfianza y con ánimo fiscalizador; y a una rendición de cuentas unidireccional y financiero-administrativa.

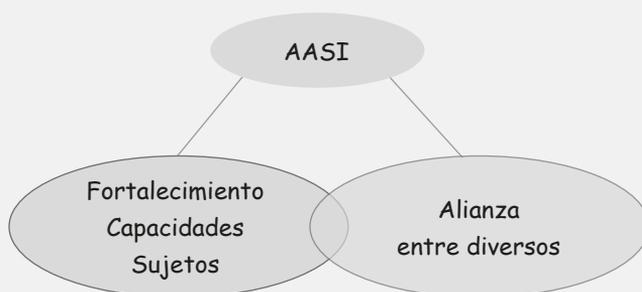
Todo ello redunda en una tensa y compleja relación, a la que habría que dar la vuelta si el objetivo es posibilitar lógicas de alianza y de participación activa, natural y de calidad de los movimientos sociales en la cooperación internacional. Ese es precisamente el ánimo con el que se formuló la AASI, cuya identidad desentrañamos a continuación.

1.4. Agenda alternativa de solidaridad internacionalista: ideas-fuerza principales

La agenda alternativa de solidaridad internacionalista (AASI) parte del diagnóstico de desencuentro entre cooperación internacional y movimientos sociales, analizado en el punto anterior. En este sentido, es precisamente la superación de las barreras que la cooperación ha impuesto a esta forma específica de acción colectiva lo que define la identidad de la AASI, y da lugar a las once bases sobre las que ésta se sustenta (Fernández, Piris, Ramiro, 2013:245-272).

Estas bases pueden sintetizarse en dos ideas-fuerza principales: por un lado, la AASI propone que la cooperación internacional se centre en el fortalecimiento de las capacidades de los sujetos de emancipación –priorizando los agentes más estratégicos dentro de dichos sujetos–, y destaca la relevancia de los movimientos sociales, entre otros posibles; por el otro, incide especialmente en que la cooperación internacional facilite y promueva la lógica de alianzas entre agentes diversos (movimientos sociales, ONGD, universidades, otras organizaciones sociales, instituciones, etc.) en pos de agendas emancipadoras comunes.

Figura 3. Dos Ideas-Fuerza de la agenda alternativa de solidaridad internacionalista



Fuente: Elaboración propia.

Antes de empezar a desarrollar los contenidos y las implicaciones de estas dos ideas-fuerza, establecemos a continuación cuatro consideraciones previas que nos pueden ayudar a situar mejor la perspectiva de lo que es y defiende la AASI.

En primer lugar, la AASI es una agenda, y por tanto comprende una propuesta básica e integral de transformación de la cooperación internacional, desde sus premisas políticas y enfoques, hasta sus dinámicas de implementación más específicas. Se trata así de una mirada de conjunto, que debe ser desarrollada y adaptada a cada tipología y a cada experiencia específica. Además es alternativa en la medida de que, aunque se fundamenta en las buenas prácticas que

actualmente existen en la cooperación en lo referente a fortalecimiento de sujetos y alianzas, propone unas bases diferentes a las hegemónicas, unos nuevos acentos y unas nuevas prioridades, que permitan un marco más favorable para una cooperación con mayor capacidad emancipadora. Por último, incide específicamente en la solidaridad internacionalista como principio fuerte, estratégico para enfrentar y superar las subordinaciones y asimetrías globales.

En segundo lugar, la AASI enfatiza el papel del sujeto en los procesos de emancipación, y por tanto también en los de la cooperación internacional. En este sentido, se apuesta por un sujeto amplio, plural y múltiple, en el que se articulen sujetos diversos en pos de una agenda colectivamente elaborada, como vía principal para enfrentar la actual crisis civilizatoria. Dentro de dichos sujetos diversos, la AASI promueve el fortalecimiento y la alianza de aquellos agentes con mayor potencialidad emancipadora –territorial e internacionalmente–. La idea que subyace en la AASI es, en definitiva, que sujetos más fuertes y articulados serán capaces de ampliar los espacios para las agendas, procesos e iniciativas emancipadoras.

La AASI, por tanto, pone el acento en el quién, y no sólo en el qué, como es habitual en la cooperación internacional. Esta suele impulsar una serie de líneas de trabajo prioritarias que, bajo una concepción determinada del desarrollo, otorgan preferencia a quienes son capaces de ejecutar iniciativas en los términos establecidos. Estos términos, como ya dijimos previamente, suelen primar la inmediatez, el corto plazo, la certeza y la eficiencia, frente a la complejidad, interdependencia, incertidumbre, diversidad, multidimensionalidad, el carácter procesual, etc., inherentes a los procesos de emancipación.

Así, el resultado de la ecuación preferencia por líneas de trabajo más enfoque miope del desarrollo suele dar igual a la priorización de los agentes más eficientes, no los que potencialmente tengan una capacidad emancipadora mayor.

En todo caso, incluso si cambiáramos el segundo elemento de nuestra ecuación y consiguiéramos asumir una perspectiva de desarrollo más abierta y realista, el mantenimiento de la primacía del qué sobre el quién favorece la consideración instrumental de los agentes y sujetos; obvia el necesario debate político sobre su pertinencia e idoneidad; y relega a un lugar muy subordinado las experiencias más estructurales de fortalecimiento y alianza, estratégicas para la agenda alternativa.

Precisamente por ello, asumir la AASI supone un vuelco en las prioridades de la cooperación internacional, que pasaría de “hacer, independientemente

de quién y con quién”, a “fortalecer a quienes tienen capacidad, para después proponer *qué y cómo* en clave de alianza”.

De esta manera, la AASI apuesta por adaptar las dinámicas de la cooperación internacional a los sujetos y agentes estratégicos, no al revés como ocurre en la actualidad. De esta manera se pretende evitar el impulso de agentes propios de la cooperación internacional que, sin un necesario ejercicio de análisis político sobre su pertinencia, no siempre han caminado junto a otros de mayor recorrido histórico y quizá mayor legitimidad, sino que incluso han marchado paralelamente, ajenos, o enfrentados a estos.

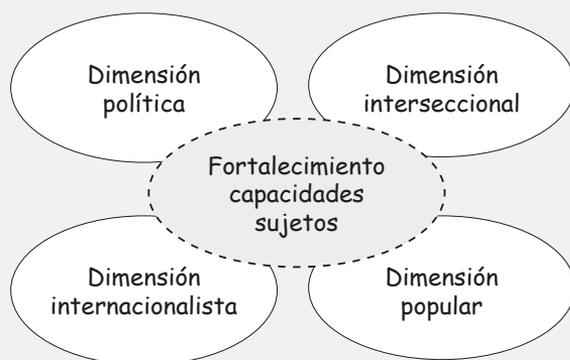
En tercer lugar, la AASI propone un enfoque que, en consonancia con su apuesta por un sujeto amplio, plural y múltiple, incluye una diversidad de sujetos y agentes, no sólo a los movimientos sociales. De esta manera, la relevancia del *quién* hace referencia a una variedad de agentes que pudieran tener una capacidad emancipadora (territorios, gobiernos, estructuras de articulación regional e internacional, universidades y centros de creación y transmisión de conocimiento, otras organizaciones sociales, etc.), aunque enfatizando la apuesta ineludible por los movimientos sociales.

En este sentido, la AASI se entendería como una mirada desde esta forma estratégica de acción colectiva –los movimientos sociales–, que revisa de manera integral los principales puntos de la agenda de cooperación internacional –objetivos, agentes, instrumentos–, y que plantea la articulación de diversos y diversas para alcanzar las metas planteadas, por lo que asume un enfoque inclusivo respecto a otras perspectivas.

Por último, y en cuarto lugar, la AASI supone una apertura del estrecho marco de lo que actualmente es considerado como cooperación internacional. Para el caso de los movimientos sociales, por tanto, todo aquello que fortalezca sus capacidades y sus alianzas puede serlo. Esto es, todo lo que refuerce sus agendas, sus estrategias y sus culturas organizativas: las capacidades de definición estratégica; las capacidades de generación de propuestas –diagnóstico, investigación, formación, etc.–; las capacidades para impulsar alternativas emancipadoras concretas; las capacidades de comunicación; las capacidades de incidencia social y política; las capacidades de articulación; las capacidades de movilización; las capacidades de resiliencia; las capacidades organizativas relativas a democratización, a la superación de desigualdades, a la evaluación, etc. Como ya hemos dicho, no son cuestiones ajenas actualmente a la cooperación internacional, pero sí poco habituales, dentro de un marco general que no facilita ni promueve la importancia del sujeto, ni asume las lógicas de los procesos de emancipación.

A partir de estas cuatro consideraciones previas, presentamos a continuación las implicaciones que para la cooperación internacional tiene la asunción de las dos principales ideas-fuerza de la AASI antes señaladas (fortalecimiento de sujetos y alianza entre diversos). Respecto a la primera –fortalecimiento de sujetos–, la AASI enfatiza una serie de dimensiones que confieren especial valor a aspectos específicos del fortalecimiento de capacidades desde una lógica emancipadora, y que por tanto se convierten en elementos fundamentales de esta agenda alternativa. Estas cuatro dimensiones son la política, la interseccional, la internacionalista y la popular.

Figura 4. Fortalecimiento de las capacidades de los sujetos de emancipación



Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, la dimensión política hace referencia a que la cooperación internacional es un asunto político, con objetivos políticos, e impulsada por agentes políticos. En este sentido, imaginarios, ideas, propuestas, intereses y sujetos disputan espacios también políticos, por lo que la cooperación –al igual que cualquier herramienta de transformación–, está atravesada por tanto por capacidades y poderes desiguales, asimétricos y dinámicos.

Pretender, en sentido contrario, que el desarrollo, la pobreza o la insostenibilidad, por ejemplo, pueden ser abordados desde un enfoque técnico, y que la

cooperación internacional debe priorizar ese perfil, es una quimera en el mejor de los casos, o una forma indirecta de asumir la dimensión política, pero desde la defensa del statu quo. Es por tanto incuestionable el carácter político de la cooperación internacional.

De esta manera, asumiendo con naturalidad ese carácter, y partiendo de la apuesta por una cooperación internacional emancipadora, la AASI propone a esta una serie de transformaciones fundamentales en lo relativo a sus enfoques y objetivos prioritarios:

1. El objetivo principal de la cooperación internacional pasaría a centrarse en la superación de las subordinaciones y asimetrías globales, y no en la lucha contra la pobreza. Esta supone un marco demasiado estrecho sobre todo si se entiende, como suele ser habitual, como un fenómeno coyuntural, estático, parcial y circunscrito al ámbito nacional. La pobreza es así una meta formulada en negativo, que no se proyecta hacia lo deseable, y que además limita el campo de actuación en una realidad compleja como la actual. Incluso con un enfoque más abierto, la pobreza nos conduce a visualizar más las consecuencias que las causas, así como a realizar análisis más coyunturales y parciales que sistémicos. La AASI nos lanza por tanto el reto de abrir la mirada y de tratar de incidir en las causas estructurales que generan las asimetrías entre seres, poderes y saberes, las cuales parten desde lógicas globales y se interrelacionan local, nacional y regionalmente. Este reto, complejo y ambicioso, sitúa a la cooperación ante una perspectiva diferente a la hora de seleccionar prioridades y agentes.
2. El fortalecimiento de los sujetos de emancipación es la vía que la AASI considera estratégica como forma de tratar de incidir en la superación de las subordinaciones y asimetrías globales. Como ya habíamos señalado, sujetos fortalecidos serán capaces de disputar espacios para agendas e iniciativas emancipadoras. De esta manera, la AASI está directamente vinculada al análisis político y a la evaluación continua de los sujetos estratégicos –y de los principales agentes dentro de éstos– con mayor potencialidad emancipadora, dado el contexto global y cada uno de los contextos particulares.
3. La lógica de fortalecimiento de capacidades debe asumir con naturalidad las características propias de los procesos emancipadores, es decir, complejidad, incertidumbre, multidimensionalidad, diversidad y carácter procesual, además de la relevancia del sujeto. Precisamente son cuestio-

nes que la cooperación internacional no suele interiorizar, como se pone de manifiesto sobre todo en los muy tecnificados sistemas de implementación (instrumentos, herramientas, etc.).

En segundo lugar, la dimensión interseccional hace referencia a que el fortalecimiento de capacidades debe facilitar la articulación de agendas y luchas para incidir sobre las múltiples subordinaciones y asimetrías que interseccionan en el modelo vigente de sociedad global, como el género, la etnia/raza, la clase, etc. En este sentido, la construcción del sujeto amplio, plural y múltiple exige un esfuerzo especial por detectar y superar desigualdades, más o menos obvias, más o menos visibles, que es necesario abordar si realmente se pretende la superación de toda dependencia subordinadora. De esta manera, la cooperación internacional debe priorizar el fortalecimiento de capacidades para enfrentar la articulación de sistemas de dominación (capitalismo, patriarcado, colonialidad, productivismo, democracia de baja intensidad), dada la naturaleza multidimensional de dichas subordinaciones y asimetrías globales.

En tercer lugar, la dimensión internacionalista destaca que la emancipación será internacionalista, o no será (Martínez, Casado, 2013). La crisis que vivimos hunde sus raíces en una serie de valores civilizatorios (idea de progreso; bienestar y desarrollo bajo la premisa del crecimiento económico capitalista; democracia liberal-representativa como fórmula política universal) que definen un modelo planetario de sociedad que debe ser superado también desde lo global, articulando territorios, agentes, sujetos y agendas. En este sentido, la solidaridad internacionalista es un requisito indispensable de todo proceso emancipador, y se convierte en uno de los principios fuertes de la AASI. No obstante, el internacionalismo que esta propugna trasciende a la visión internacional que la cooperación suele asumir, al menos en dos cuestiones:

1. Las lógicas internacionalistas deben definirse en función de las subordinaciones y asimetrías globales, y no de la dicotomía Norte-Sur. En este sentido, la cooperación internacional debería abrir la mirada a alianzas que no siempre se entiendan en esta clave desarrollado-subdesarrollado, sino que se configuren en cualquier sentido y en función de los objetivos políticos planteados. De esta manera, la cooperación internacional podría impulsar procesos, Norte-Norte, Sur-Sur, Norte-Sur-Sur, etc., si se entiende que así se incide más eficazmente en la reducción de las subordinaciones y las asimetrías globales.
2. La separación entre cooperación para el desarrollo (CD) y educación para el desarrollo (ED), basada en la dicotomía Norte-Sur, debe refor-

mularse en favor de un único ámbito de actuación que priorice el fortalecimiento y alianza de sujetos, en los que siempre interactúen agentes de diversa procedencia internacional, incluidos en todo caso los del territorio desde el que se impulsa la propuesta. De esta manera, la AASI entiende la cooperación internacional como un espacio para articular agentes y dinámicas de aquí y de allá, y en donde el vector educativo, formativo y concientizador juega un papel estratégico.

Por último, y en cuarto lugar, la dimensión popular hace referencia a la prioridad que la AASI otorga a considerar los intereses, miradas y propuestas de las grandes mayorías populares. En este sentido, hemos indicado previamente que la pobreza no es el objetivo pero lo popular, la mirada de los sectores sociales que han sido históricamente postergados, subordinados y/o explotados, que no atesoran ningún privilegio o ventaja para vivir una vida digna, sí es una mirada específica desde la que interpretar y transformar el mundo. A partir de ahí, la AASI se compromete con la movilización y la participación activa y de calidad de los agentes estratégicos, desde la asunción de su diversidad, como no podría ser de otra manera si la meta es posibilitar el proceso de construcción del sujeto amplio, plural y múltiple. Así, acompañar procesos de fortalecimiento de dichos agentes, hacerlo desde el fomento de su participación y desde metodologías apropiadas, se convierten en requisitos para la cooperación internacional.

En resumen, las cuatro dimensiones de esta primera idea-fuerza inciden en la apuesta por el análisis político para seleccionar a los quienes, y convierten a la cooperación internacional en una herramienta que prima la articulación –interseccional e internacionalista– de los sujetos y agentes estratégicos para superar las subordinaciones y asimetrías globales desde la mirada de las grandes mayorías populares.

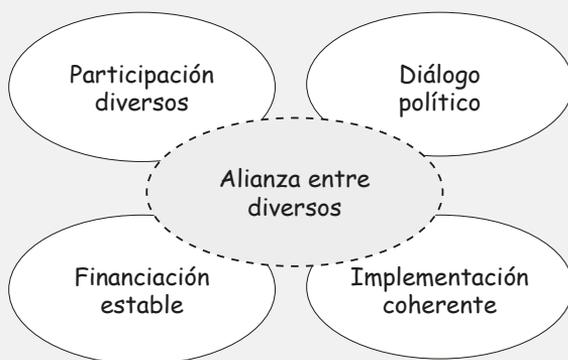
Entrando ya en la segunda de las ideas-fuerza de la AASI, –la alianza entre agentes diversos– está directamente relacionada con la primera. De esta manera, si la meta es facilitar la constitución de un sujeto amplio, plural y diverso de emancipación, es necesaria la alianza entre diferentes para impulsar agendas alternativas. Nadie, ningún sujeto, por sí solo, puede generar el cambio, por lo que la alianza no es simplemente una voluntad o un deseo, sino una necesidad.

Lamentablemente, la lógica de alianza no es una de las características definitorias actualmente de la cooperación internacional. Esta se sigue basando en un esquema donante-receptor, a partir de una cadena de la ayuda vertical

donde las responsabilidades y los poderes se distribuyen muy asimétricamente. Esto da lugar a dinámicas de desconfianza, a no compartir compromisos y riesgos, así como a que se establezca un sesgo tecnocrático en las relaciones entre agentes (Martínez, 2011).

De esta manera, la AASI plantea revertir esta situación a través de las siguientes propuestas:

Figura 5. Alianza entre diversos



Fuente: Elaboración propia.

- 32
1. Primar de manera categórica las iniciativas de solidaridad internacional en las que participan agentes diversos (movimientos sociales, ONGD, universidades y centros de conocimiento, otras organizaciones sociales, instituciones, etc.), cada cual desde la aportación de sus identidades y características propias, generando así agendas comunes.

En este punto queremos hacer especial hincapié en el papel de las ONGD en la AASI. Aunque estas puedan ser analizadas desde un punto de vista crítico, la AASI les reserva un papel importante, ya que cuentan con una serie de capacidades acumuladas a lo largo de su existencia. De esta manera, movimientos sociales y ONGD pueden y deben colaborar en base a dinámicas de confianza (Fernández, Piris, Ramiro, 2014), en las que

- las ONGD puedan aportar, por ejemplo, su experiencia internacionalista, su capacidad de incidencia y lobby, su trayectoria en planificación de procesos de formación e investigación, así como su manejo de herramientas técnicas y de gestión, o de acceso a fondos, entre otras (Piris y del Río, 2014). Por lo tanto, insistimos en que la AASI es una apuesta complementaria en la que participan y se alían diversos.
2. La AASI defiende la construcción de espacios constituyentes en los que los diferentes agentes –institucionales y sociales– tengan la capacidad de tomar decisiones sobre cuestiones estratégicas vinculadas a una concepción amplia de la solidaridad internacional, más allá de la gestión de fondos públicos. Se trataría por tanto de romper con la actual asimetría de la cadena de la ayuda y la lógica tecnocrática donante-receptor, buscando espacios de diálogo político con identidad no sólo deliberativa, sino catalizadora de análisis político, de definición de prioridades, de evaluación continua, de rendición de cuentas de manera mutua, integral y múltiple (Ayuso y Cascante, 2009), de incidencia en la coherencia de políticas, y de una comunicación desde claves emancipadoras e internacionalistas.
 3. La AASI plantea la necesidad de que la financiación para la solidaridad internacionalista no puede ser voluntaria y arbitraria, si se quieren posibilitar alianzas. Así, propone establecer compromisos públicos, estables y sólidos para abordar una propuesta tan ambiciosa como la que se pretende impulsar. En ese sentido, también hace un llamado a explorar formas exactivas¹⁰ de financiación, de manera que vía impuestos se puedan también financiar estas políticas públicas internacionales.
 4. Por último, la AASI plantea una revisión radical del sistema hegemónico de implementación de la cooperación internacional, que impide el desarrollo de alianzas. De esta manera, y como ya hemos indicado previamente, la lógica actual es ajena a la realidad de los procesos emancipadores, y enfatiza el carácter tecnocrático y fiscalizador de la relación entre agentes, por lo que habría que generar un vuelco profundo en las formas de poner en práctica la solidaridad internacional.

A modo de resumen del presente punto, la AASI destaca la relevancia del fortalecimiento, articulación y alianza entre sujetos y agentes estratégicos, y propone una serie de cambios significativos en la forma en la que hasta ahora se entiende la cooperación internacional:

¹⁰ Basadas en la financiación a partir de sistemas impositivos.

1. Se amplía el marco de referencia desde la pobreza a las subordinaciones y asimetrías globales, y se amplía la tipología de actuaciones a todo aquello que puede ser considerado fortalecimiento y alianza entre agentes diversos.
2. Se asumen las características propias de los procesos emancipadores (complejidad, incertidumbre, diversidad, multidimensionalidad, importancia del sujeto, carácter procesual) como propias también de la cooperación internacional.
3. Se centran los esfuerzos en el fortalecimiento de los sujetos y agentes más estratégicos, y se construyen junto a ellos los qué y los cómo en espacios constituyentes de diálogo político.
4. Se prioriza la articulación, tanto a nivel interseccional entre agentes, agendas y luchas diversas y complementarias, como a nivel internacional, dentro de una apuesta por superar la dicotomía Norte-Sur y entender la solidaridad internacionalista desde una perspectiva más amplia.
5. Se propone borrar, en este sentido, la barrera entre cooperación y educación para el desarrollo, caminando hacia un único ámbito basado en el fortalecimiento de agentes (Celorio, 2013:245).
6. Se insiste en la alianza entre agentes diversos como fórmula de relacionamiento, a partir de nuevos sistemas de implementación que posibiliten dichas alianzas.

Cuadro 1. Resumen de las propuestas de la agenda alternativa de solidaridad internacionalista

Reducción de las subordinaciones y asimetrías globales como marco de referencia

Asunción de las características de los procesos emancipadores

Prioridad en el fortalecimiento de sujetos y agentes estratégicos

Énfasis en la articulación interseccional e internacionalista

Internacionalismo que trasciende, en la teoría y en la práctica, la barrera Norte-Sur

Alianza como dinámica de relacionamiento entre sujetos y agentes diversos

Fuente: Elaboración propia.

Esta es, en definitiva, nuestra propuesta de agenda que, nacida desde la perspectiva de los movimientos sociales, plantea un enfoque alternativo de entender la cooperación internacional, unas nuevas bases sobre la que reinventarla desde claves emancipadoras.

2. Apuesta por la cooperación descentralizada vasca

La cooperación descentralizada, tipología priorizada para implementar la AASI en esta fase del proceso de investigación, atraviesa en la actualidad una fuerte crisis de identidad, que analizaremos en el primer punto del presente apartado. A partir de este diagnóstico, se ha generado una literatura especializada que pretende ofrecer vías de superación a esta crisis, y que ha dado lugar a la conformación de nuestro marco crítico de referencia sobre la cooperación descentralizada. Situiremos por tanto a la AASI en relación a dicho marco –segundo punto– para, finalmente, aterrizar nuestro análisis en las especificidades de la cooperación vasca –tercer punto–.

2.1. Cooperación descentralizada: diagnóstico y marco crítico de referencia

La cooperación descentralizada es, para este proceso de investigación, la tipología de cooperación internacional con mayor potencialidad para asumir los postulados de la AASI. En este sentido, y aunque entendemos que esta última es pertinente y viable para el conjunto de la cooperación internacional, pensamos que la descentralizada posee una identidad específica basada en una relación más estrecha con la ciudadanía, así como unos condicionantes más

favorables para evitar que intereses geopolíticos y/o económicos permeen en las políticas públicas de solidaridad internacional¹¹.

A partir de esta premisa, pasamos a analizar las potencialidades y las debilidades de la cooperación descentralizada en la actualidad, en un momento en el que ésta atraviesa, al igual que el conjunto de la cooperación internacional, una profunda crisis de identidad. Hablamos por tanto también de una crisis integral, ante la cual la AASI se sitúa como una de las alternativas que pretenden incidir en la revisión crítica del conjunto de sus objetivos, agentes e instrumentos. Se trata, en definitiva, de fortalecer sus señas distintivas y su capacidad emancipadora desde el rescate de lo positivo de su historia, de cambiar lo que no lo ha sido, así como de la inclusión de nuevos aportes y perspectivas que permitan avanzar en ese sentido.

Desde esta mirada crítica y propositiva, existe una relativamente abundante literatura especializada que destaca los siguientes puntos de diagnóstico común sobre la política pública de cooperación descentralizada:

1. Política subsidiaria: La cooperación descentralizada no asume de manera nítida el papel relevante que los territorios tienen en el mundo globalizado e interdependiente actual, a la hora de enfrentar los problemas globales y las metas de bienestar y justicia. Al contrario, la cooperación internacional sigue apreciándose como una política pública menor, para tiempos de bonanza económica, y no como medida de un compromiso solidario nacido de un análisis político sólido sobre las potencialidades de cada territorio en su articulación internacional. En este sentido, se vive desde 2008 un retroceso político, doctrinal y presupuestario que ahonda en esta visión subsidiaria (Iborra, Martínez Osés, Martínez, 2013).
2. Política dependiente: La cooperación descentralizada, a partir de lo señalado en el punto anterior, se contenta en muchas ocasiones con el traslado acrítico de los debates y enfoques de la agenda internacional de desarrollo y cooperación. En este sentido, se asumen las propuestas

¹¹ Pensamos que toda política pública es el resultado de la tensión entre voluntad política y condicionantes específicos. Por este motivo consideramos que la AASI es aplicable a toda tipología de cooperación internacional. No obstante, en la medida que dichos condicionantes sean menores y menos lejanos a la solidaridad desinteresada y al contacto directo con la ciudadanía, la capacidad para hacer valer cierta voluntad política será mayor, y de ahí nuestra apuesta por la cooperación descentralizada. No obstante, nos podemos encontrar experiencias que, a pesar de dichos condicionantes menores, no cuentan con la voluntad política para desarrollar una cooperación más transformadora.

provenientes de los debates globales, pero sin el necesario esfuerzo de análisis y adaptación crítica a la realidad de cada territorio y a la idiosincrasia de la tipología específica de cooperación descentralizada. Esta se convierte, así, en una réplica a menor escala de otras cooperaciones de ámbito geográfico mayor¹² (Gutiérrez-Goiria, Villena, Malagón, 2012).

3. Política desconectada: Bajo las premisas anteriores, la cooperación descentralizada se reduce, en términos generales, a la gestión de unos fondos destinados a una serie de agentes prioritarios (ONGD e instituciones, principalmente), a través de convocatorias públicas. Esta es su función primordial –que se realiza con diferente enfoque político en función de quién la impulsa– pero que obvia –o al menos subordina– metas más estratégicas y amplias como el posicionamiento en el conjunto de la administración y del territorio de una serie de valores emancipadores e internacionalistas, favoreciendo para ello un diálogo político y una alianza con agentes diversos (Iborra, Martínez Osés, Martínez, 2013), entre ellos los movimientos sociales (Martí, 2013).
4. Política con un gap entre planificación e implementación: La distancia entre los análisis políticos y los objetivos marcados, por un lado, y los instrumentos y recursos destinados a alcanzarlos, por el otro, es más que notable, y se acrecienta en la actual coyuntura. En este sentido, se constata que hay un salto profundo entre un marco teórico y político dependiente y elaborado desde parámetros globales, y una práctica de la cooperación centrada en la distribución de una serie de fondos limitados. De esta manera, la priorización de objetivos políticos se convierte en una especie de planificación-ficción (Iborra, Martínez Osés, Martínez, 2013), donde los marcos teóricos se transforman, al mismo tiempo que los instrumentos y herramientas se mantienen inercialmente.
5. *Proyectorado* como sistema de implementación (Iborra, Martínez Osés, Martínez, 2013): El proyecto se convierte en el instrumento hegemónico, y a partir de él se construye la dinámica fundamental de implementación de la cooperación descentralizada, lo que genera una serie de consecuencias. En primer lugar, las relaciones se construyen no en torno al diálogo político sino alrededor del proyecto, lo que incide en la bilateralidad de dichas relaciones –administración y entidad subvencionada–, además en clave

12 La nueva agenda pos-2015, actualmente en debate, supondrá un nuevo reto en esta tensión entre dependencia y autonomía.

asimétrica donante-receptor. En segundo lugar, el número de iniciativas financiadas e impulsadas es mucho mayor que la capacidad de análisis y seguimiento de los agentes involucrados, por lo que se genera cierta descoordinación y duplicidad (Alberdi, 2010). En tercer lugar, la exigente arquitectura técnica, administrativa y financiera construida a partir del proyecto, sumados a la falta de diálogo político y a la incapacidad de hacer seguimiento del conjunto de iniciativas, promueven un enfoque tecnocrático y un análisis aislado de cada una de ellas.

6. Estructuras administrativas públicas reactivas y poco dotadas: El carácter subsidiario de la cooperación descentralizada conduce a que las administraciones cuenten con estructuras escasamente dotadas de personal, muchas veces incluso poco capacitadas para abordar los retos derivados de la solidaridad internacionalista (Alberdi, 2010). Si a ello le sumamos la dispersión de iniciativas y la tecnocracia implícitos al proyectorado, obtenemos un resultado en el cual las administraciones tienen un papel básicamente reactivo, y centrado en aspectos administrativos y de control.

Cuadro 2. Diagnóstico crítico de la cooperación descentralizada

Política subsidiaria

Política dependiente

Política desconectada

Política con gap entre planificación e implementación

Proyectorado como sistema de implementación

Estructuras administrativas reactivas y poco dotadas

Fuente: Elaboración propia.

Estos seis puntos críticos que hemos destacado en el diagnóstico no pretenden ocultar las buenas prácticas y las múltiples iniciativas positivas que se han producido en torno a la cooperación descentralizada. Al contrario, es precisa-

mente del reconocimiento de las actuaciones conjuntas de administraciones, ONGD y movimientos sociales desde donde se plantea la necesidad de reforzar la capacidad emancipadora de esta tipología tan específica de cooperación. Podríamos por tanto resumir nuestro análisis diciendo que se han impulsado múltiples procesos interesantes y necesarios, pero en un marco que no favorece la generalización de los mismos, por lo que es necesario revisarlo en profundidad.

Precisamente con ese ánimo de reinventar la cooperación descentralizada desde el reforzamiento de sus señas de identidad, pero en un marco que sí refuerce su potencialidad emancipadora, el análisis crítico anterior se convierte en tres propuestas específicas y complementarias:

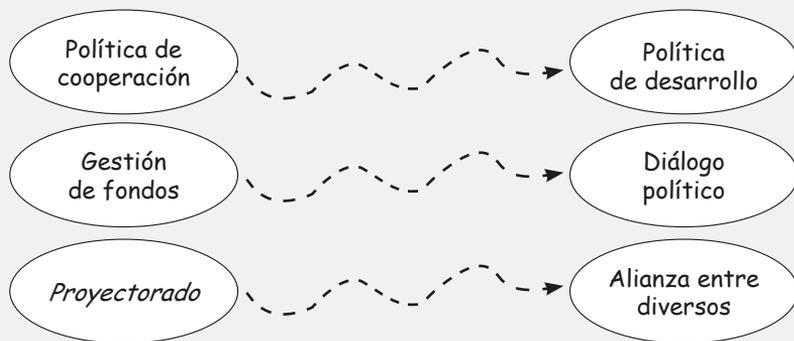
1. Pasar de una política de cooperación a una política de desarrollo¹³ (Iborra, Martínez Osés, Martínez, 2013). En este sentido, se propone transitar del marco estrecho delimitado por la distribución y gestión de una serie de fondos públicos, a una política que posicione agendas y propuestas basadas en el desarrollo humano, la sostenibilidad u otras referencias emancipadoras, tanto en el ámbito local como en el internacional. De esta manera, se priorizarían asuntos hasta hoy relegados o minusvalorados como la coherencia de políticas, la educación emancipadora (EE)¹⁴, la comunicación, la rendición de cuentas, etc.
2. Priorizar la articulación de agentes diversos en el territorio en base a un diálogo político, y dentro de una lógica local-global (Fernández, 2006; Martínez 2012). Dentro de este diálogo político diverso, la sociedad civil organizada –entre ellos los movimientos sociales– deberían tener un papel protagónico (Gutiérrez-Goiria, Labaien, Sabalza, 2013). Para ello, es necesario un rol más activo de las administraciones públicas, mejor dotadas y capaces de impulsar espacios con capacidades políticas, así como estrategias en los asuntos antes señalados.
3. Transitar del *proyectorado* a una lógica más horizontal y participativa de relacionamiento entre agentes y de implementación de la cooperación

13 En nuestro caso, hablaríamos del paso de una política de cooperación a una política para la emancipación, donde destaca el principio de solidaridad internacionalista. No obstante, mantenemos el término desarrollo utilizado por los autores, partiendo de que estos entienden el desarrollo desde el enfoque de DHS. A lo largo del Manual utilizaremos ambas terminologías.

14 Ver glosario de términos: educación emancipadora.

internacional, basada en la confianza y en la responsabilidad mutua y compartida (Martínez 2012; Fernández, Piris, Ramiro, 2013; Gutiérrez-Goiria, Labaien, Sabalza, 2013).

Figura 6. Marco crítico de referencia de la cooperación descentralizada



Fuente: Elaboración propia.

Estas son algunas de las propuestas que podrían sentar las bases para el propósito de fortalecer la capacidad emancipadora de la cooperación descentralizada. Veamos a continuación qué impacto pudiera tener la apuesta por la AASI precisamente en el fortalecimiento de estos objetivos.

2.2. Marco crítico de la cooperación descentralizada y agenda alternativa de solidaridad internacionalista: correlación positiva

La AASI no sólo tiene una muy alta correlación con, sino que incluso podría ser una apuesta estratégica para impulsar el marco crítico de referencia de la cooperación descentralizada explicado en el apartado anterior.¹⁵

¹⁵ Recordemos: paso de la política de cooperación a la política de desarrollo; diálogo político entre agentes diversos; transitar más allá del *proyectorado* como sistema de implementación.

Así, las dos ideas-fuerza de la AASI –fortalecimiento de sujetos y alianza entre diversos–, refuerzan, dotan de capacidad, y amplían el sujeto político que impulse dicho marco crítico de referencia. En este sentido, y en primer lugar, la participación activa y de calidad de los movimientos sociales redundaría en una correlación de fuerzas más favorable para provocar el tránsito desde una perspectiva estrecha de gestión exclusiva de fondos públicos de cooperación internacional, a otra más ambiciosa de posicionar en el territorio principios emancipadores e internacionalistas, a partir de espacios constituyentes –o al menos de diálogo político–, en el que se articularan agentes diversos.

Así, las habituales dinámicas políticas de los movimientos sociales –agendas, estrategias y culturas organizativas–, basadas en un espíritu inconformista, crítico y autónomo, desbordan esta estrecha perspectiva hegemónica en la cooperación descentralizada, por lo que sería más natural avanzar hacia el debate político internacionalista como eje de la política pública. De esta manera, si se contara con el empuje y la movilización de los movimientos sociales, se podrían situar con mayor solidez la educación emancipadora en sentido amplio –investigación, incidencia política, articulación, sensibilización, comunicación, educación–, la coherencia de políticas, la planificación, la evaluación, la rendición de cuentas, etc., como ejes prioritarios.

En segundo lugar, la AASI incide especialmente en la articulación interseccional e internacionalista, cuestión estratégica para el diálogo entre diversos que se pretende generar como base de la propuesta de cambio. De esta manera, la coherencia como principio no se circunscribe sólo al territorio sino también al ámbito global, desde una nueva definición de lo que se entiende por solidaridad internacionalista, como ya hemos visto en el apartado anterior. A su vez, el reconocimiento de agentes diversos y la articulación de sus agendas y luchas desde la interseccionalidad, entronca perfectamente con la apuesta por el diálogo político entre diferentes.

Finalmente, y en tercer lugar, las agendas emancipadoras y las culturas organizativas de los movimientos sociales generarían el necesario debate para superar el *proyectorado* y por avanzar hacia nuevas fórmulas de implementación de la cooperación descentralizada desde la asunción de las características de los procesos transformadores.

En definitiva, la AASI se inserta perfectamente en el marco crítico de referencia de la cooperación descentralizada, e incluso se convierte en una agenda fundamental para impulsarlo y concretarlo. Precisamente para avanzar

en este sentido, y tomando como referencia las tres ideas-fuerza de dicho marco, realizamos en la primera fase de la investigación un diagnóstico sobre la relación entre movimientos sociales y cooperación descentralizada en el Estado español (Fernández, Piris, Ramiro, 2013b:137-183), que nos ha permitido conocer mejor cuál es el punto de partida, así como dónde y cómo incidir a la hora de plantear la implementación de la AASI.

Las principales conclusiones de este análisis integral –que incluye marcos teóricos, prioridades, agentes, instrumentos y experiencias novedosas– son las siguientes:

1. El desarrollo humano sostenible (DHS) es el marco de referencia para la cooperación descentralizada, lo cual permite cierto entendimiento con los movimientos sociales al compartir enfoques con nexos comunes. En sentido contrario, y por lo general, no se definen las contradicciones entre el DHS y algunas señas de identidad civilizatorias, como el crecimiento económico capitalista o la democracia formal. Esto relega al DHS a la consideración de un paraguas más inclusivo de lo que se considera desarrollo, pero pierde en la práctica su potencialidad política como enfoque alternativo.
2. El objetivo principal se centra en la lucha contra la pobreza –no contra las subordinaciones y asimetrías globales–, a través de la definición de prioridades basadas en líneas de trabajo de especial interés, tanto transversales como sectoriales. Respecto a las líneas trasversales, suponen en teoría una oportunidad de vínculo con los movimientos sociales, dado el carácter de apuesta política que incorporan (género, participación, derechos humanos, sostenibilidad ecológica, etc.). No obstante, estas oportunidades se evaporan en la práctica, ya que por lo general no se asumen de manera estratégica ni tienen un peso significativo en la baremación de las propuestas. Respecto a las líneas sectoriales, la supuesta integralidad del DHS no se traslada a la práctica de la cooperación internacional, siendo el desarrollo económico y las necesidades sociales básicos ámbitos hegemónicos, frente a otros que pudieran tener un engarce mayor con algunos movimientos sociales. Finalmente, estas líneas de trabajo se impulsan en zonas geográficas determinadas, muchas veces seleccionadas en función de indicadores macroeconómicos nacionales –frente a otros criterios políticos–. Además no se contemplan las actuaciones regionales y/o globales, por lo que también las lógicas geográficas de la cooperación descentralizada se alejan, por lo general, del enfoque de actuación de muchos movimientos sociales.

3. La educación para el desarrollo es una seña distintiva frente a otras tipologías de cooperación internacional. Esto es de nuevo una oportunidad de vínculo con los movimientos sociales, ya que se trata de un espacio que pretende generar una sociedad crítica y organizada, a través de iniciativas de sensibilización, educación, incidencia política, investigación, articulación y comunicación. No obstante, la apuesta política se relativiza al circunscribirse estrictamente a las acciones en el Norte –no hay ED en el Sur Global–, y al no trasladarse al presupuesto, donde es un ámbito de peso muy inferior a la cooperación para el desarrollo. Además, de toda la tipología posible de iniciativas antes señalada, la sensibilización es la hegemónica, limitando así su impacto potencial a unas actividades muy específicas.
4. Los agentes prioritarios son fundamentalmente los clásicos: las ONGD y las administraciones públicas, seguidas en segundo lugar por las organizaciones sindicales y la universidad. En otro nivel, también destacan las organizaciones empresariales. Por último, el reconocimiento de los movimientos sociales es desigual y residual, a veces simplemente insinuado en referencias genéricas como sociedad civil u organizaciones sociales diversas. Respecto a los espacios de encuentro entre agentes, se limitan a consejos consultivos con escasas capacidades políticas.
5. Los sistemas de implementación se estructuran en torno al proyecto y a un entramado de requisitos, instrumentos y herramientas que tienden a primar el control técnico, económico y administrativo. Este entramado genera a su vez dinámicas endogámicas con agentes a los que se le supone cierta eficiencia, en vez de posibilitar alianzas amplias con sujetos diversos y estratégicos, tanto en el territorio como a nivel internacional.
6. Finalmente, se constatan prácticas de vínculo entre la cooperación descentralizada y los movimientos sociales, que toman formas muy diferentes: en primer lugar, una relación más estable con ciertas organizaciones sindicales; en segundo lugar, a través de la apuesta de instituciones determinadas por generar alianzas vía convenios directos; en tercer lugar, a través de la relación entre ONGD y movimientos sociales en las convocatorias de cooperación y educación para el desarrollo. En todos los casos destaca la prioridad por el movimiento feminista, el indígena y el campesino.

Cuadro 3. Diagnóstico de los movimientos sociales y la cooperación descentralizada

Asunción del DHS como referencia, pero no de manera profunda y comprometida

Apuesta por líneas transversales y sectoriales en la lucha contra la pobreza, pero sin desarrollo político

ED como seña de identidad, pero como ámbito subordinado, desconectado del Sur Global y centrado en la sensibilización

ONGD, instituciones, organizaciones sindicales y empresas como agentes prioritarios, que se encuentran en consejos consultivos sin capacidad política

Sistemas de implementación tecnocráticos y desvinculados de los procesos de transformación

Constatación de buenas prácticas en la relación entre MMSS, ONGD e instituciones

Fuente: Elaboración propia.

Este es, en definitiva, el punto de partida de la relación entre la AASI y la cooperación descentralizada. Insistimos en la idea de que, aunque es una tipología idónea para la implementación de la AASI, es necesaria una revisión integral de la misma que transforme el marco hegemónico de actuación y que libere su potencial emancipador a partir de la superación de las barreras que impiden desarrollar un internacionalismo fuerte y una articulación política de agentes, donde los movimientos sociales tienen un papel clave. Veamos a continuación cómo se adapta este punto de partida a la realidad de la cooperación vasca.

2.3. Agenda alternativa de solidaridad internacionalista y la cooperación vasca: patrones comunes y especificidades

La cooperación vasca, en términos generales, comparte patrones comunes con el conjunto de la cooperación descentralizada, aunque a su vez ha desarrollado una serie de especificidades que le confieren un carácter propio. Este se ha derivado de una voluntad política donde la cooperación internacional ha tenido un peso político y presupuestario mayor en términos relativos que en

otros territorios, y del impulso a una cooperación de más creativa, diversa y con vocación transformadora. En muchos casos, el peso de este empuje transformador ha recaído en las ONGD.

Por supuesto, existe una gran diversidad en las experiencias de cooperación descentralizada en Euskal Herria, por lo que no es fácil hacer generalizaciones. No obstante, entendemos que sí es posible proponer un marco de análisis que, bajo las precauciones necesarias, y sujeto a toda matización, nos permita identificar los patrones comunes y los específicos de la cooperación vasca. Estos serán la base de la que partamos para implementar la AASI, y que nos permitirán establecer cuáles son los retos principales que enfrentamos.

En este sentido, generamos un marco crítico de análisis para la cooperación vasca, que aúna: las tres ideas-fuerza del marco crítico de referencia de la cooperación descentralizada; el análisis más específico realizado en la fase anterior del proceso de investigación sobre la relación entre esta y los movimientos sociales en el Estado español; las reflexiones principales de nuestro actual diagnóstico para las tres entidades seleccionadas (Piris y del Río, 2014), así como la literatura especializada sobre la cooperación vasca (Alberdi, 2010; Rodríguez, 2012; Unceta, 2012, 2013b). Las conclusiones principales de este marco crítico son:

1. Respecto al paso de una política de cooperación a una política de desarrollo:

- a. La política pública vasca de cooperación internacional, pese a mantener un peso relativo mayor que en otros territorios, no puede dejar de considerarse una política subsidiaria, que cuenta con un valor político relativamente escaso. El estallido financiero de 2008 redundó en este sentido, dando lugar a recortes superiores a los que se promedia en el conjunto de cada institución –salvo en el caso de las principales instituciones gipuzkoanas, Diputación Foral de Gipuzkoa y Ayuntamiento de Donostia¹⁶.
- b. La cooperación vasca también sufre dependencia de las agendas internacionales de desarrollo y cooperación. A pesar de ello, también es

¹⁶ También hay que destacar el caso del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, aunque con una trayectoria errática en los últimos años.

cierto que ha realizado una de las críticas más severas a las mismas, a la vez que se han impulsado propuestas que chocaban con las prioridades hegemónicas en lo referente a enfoques, líneas sectoriales, ámbitos geográficos y agentes, como después veremos. En todo caso, el peso de las agendas oficiales (ODM, pobreza, eficacia, etc.) ha sido muy notable, y los esfuerzos de adaptarlas a la realidad propia limitados y esporádicos, sobre todo en lo referido al sistema de implementación.

- c. La desconexión entre la política de cooperación y el resto de políticas es más que evidente en la mayoría de los casos¹⁷. Esto redundando en un enfoque restrictivo de la política de solidaridad internacional como gestión de una serie de fondos.
- d. La planificación muestra un desequilibrio entre lo estratégico, por un lado, y la práctica habitual de la cooperación que se impulsa, por el otro. No obstante, y partiendo de su vocación de gestión de fondos públicos destinados a la cooperación internacional, ha contado con una serie de elementos diferenciales:
 - i. El objetivo fundamental se ha centrado en la pobreza, pero desde un enfoque más estructural y de incidencia en sus causas, más que en la mitigación de sus consecuencias, lo que ha trasladado a una cooperación más abierta a nuevos enfoques, agentes y sectores no habituales.
 - ii. Las líneas transversales tienen un peso político notable, que se traslada a los criterios de baremación, convirtiéndose así en señas de identidad de la cooperación vasca.
 - iii. La priorización sectorial no es un elemento reseñable como apuesta política. En todo caso, se constata un esfuerzo por incluir líneas novedosas como el empoderamiento de mujeres, la identidad cultural, la soberanía alimentaria, los derechos humanos, el poder local, etc., aunque luego este no se refleja en un peso presupuestario destacado.

¹⁷ No obstante, existen experiencias de articulación de diferentes instituciones desde una lógica municipalista en torno a la actividad de Euskal Fondoa y de ciertos ayuntamientos. Por otro lado, se han dado también pasos intermitentes en la relación entre cooperación y educación en el Gobierno Vasco, además de los intentos de generar espacios comunes en torno a las Estrategias-país. En la actualidad, la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo (AVCD) ha definido como prioridad la coherencia de políticas.

- iv. La priorización geográfica no siempre ha seguido los patrones hegemónicos (países de menor renta, países de menor índice de desarrollo humano), incluyendo otros criterios políticos como la posibilidad de tejer alianzas, etc.
- v. La educación para el desarrollo es una seña de identidad, aunque también de menor peso que la cooperación internacional, y donde también destaca la sensibilización como prioridad, frente a otros ámbitos de la ED. No obstante, se ha mantenido una visión más abierta hacia estos, como en el caso de la investigación, la incidencia política y la articulación en redes.

2. Respecto al diálogo político y articulación de agentes diversos:

- e. Las administraciones públicas vinculadas a la cooperación internacional no están, por lo general, suficientemente dotadas de personal para abordar una política de cooperación con plenas garantías. En los últimos años se han dado avances importantes con la puesta en marcha de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo (AVCD), y se han fortalecido equipos como, por ejemplo, los de los ayuntamientos de Donostia y Vitoria-Gasteiz. Pese a ello, no hay una relación coherente entre recursos humanos y objetivos. Además, también se constatan posibilidades de mejora en las capacidades políticas de dichos equipos a la hora de analizar, seguir e incidir en la realidad global y local.
- f. El reconocimiento de agentes prioritarios parte de una base similar al del conjunto de la cooperación descentralizada (ONGD, administraciones, universidad y diversas organizaciones sociales). A pesar de ello, existen dos puntos diferenciales: por un lado, las organizaciones empresariales no son reconocidas como agentes por la Ley vasca de cooperación para el desarrollo (2007); por el otro, los movimientos sociales son considerados prioritarios en diversas planificaciones estratégicas, tanto en el nivel municipal, foral y autonómico.
- g. Los espacios de articulación de dichos sujetos son también los consejos, en los que fundamentalmente participan las propias administraciones y las ONGD. Estos espacios no desarrollan, por lo general, una práctica de diálogo político sino de planificación, seguimiento y evaluación respecto a los fondos destinados a cooperación internacional.

3. Respeto a los sistemas de implementación:

- h. En este punto podríamos decir que la lógica del *proyectorado* y todas sus implicaciones se desarrolla de la misma manera que en el conjunto de la cooperación descentralizada vasca, sin diferencias significativas.
- i. Existe un acumulado de experiencias de relación entre cooperación vasca y movimientos sociales a través de diferentes vías: cooperación vía convenios directos con movimiento campesino, movimiento feminista, movimiento zapatista, movimiento de habitantes, etc.; cooperación vía alianza entre ONGD y movimientos sociales con diferentes agentes de los movimientos arriba mencionados más otros como el movimiento indígena y el movimiento sindical.

Cuadro 4. Marco crítico del análisis de la cooperación vasca

| | |
|---|--|
| 1. Paso de política de cooperación a política de desarrollo | a. Política subsidiaria, aunque con un peso político y presupuestario mayor en términos relativos |
| | b. Política dependiente, pero ha desarrollado capacidad crítica respecto a las agendas oficiales |
| | c. Política desconectada, con escasa incidencia en el posicionamiento de valores emancipadores |
| | d. Gap entre planificación y ejecución, pero desde enfoques, prioridades, y apuestas más transformadoras |

| | |
|---|--|
| <p>2. Diálogo político y articulación de diversos</p> | <p>e. Dislate entre objetivos y capacidades humanas en las administraciones públicas</p> |
| <p>3. Sistemas de implementación</p> | <p>f. Reconocimiento de una mayor diversidad de agentes, entre ellos los movimientos sociales</p> |
| | <p>g. Consejos consultivos como espacios de encuentro, vinculados a la lógica de gestión de fondos específicos</p> |
| | <p>h. Hegemonía del <i>proyectorado</i></p> |
| | <p>i. Mayor número de experiencias y procesos de articulación con movimientos sociales</p> |

Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, constatamos que las tres apuestas que tomábamos como marco crítico de referencia para fortalecer el carácter emancipador de la cooperación descentralizada, son también pertinentes para la cooperación vasca. No obstante, el punto de partida es diferente, ya que esta cuenta con un peso específico relativamente mayor; existe más capacidad de crítica y posicionamiento propio ante las agendas oficiales; no se evita el debate sobre la necesidad de transitar hacia un enfoque más amplio de cooperación y con nuevos agentes; se reconoce, en ocasiones, a los movimientos sociales, y existe una experiencia de trabajo conjunto con estos; y se definen prioridades con cierto perfil político, entre las que destaca la educación para el desarrollo. Fundamentalmente en estas claves el Consejo Vasco de Cooperación al Desarrollo aprobó incluso una declaración institucional, con la voluntad de consolidar y plantear nuevos retos para la cooperación vasca desde una perspectiva transformadora (CVCD, 2012).

Esto supone un punto de partida más cercano a la AASI que quizá otras experiencias de la cooperación descentralizada. Es por tanto de este marco, y más en concreto del diagnóstico específico de las tres administraciones vascas seleccionadas en este estudio, desde donde nace la propuesta que a continuación presentamos en el segundo capítulo.



Capítulo II

Propuesta

Este segundo capítulo tiene como objetivo exponer la propuesta de implementación de la agenda alternativa de solidaridad internacionalista (AASI) sobre las políticas de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo del Gobierno Vasco (AVCD), la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG) y el Ayuntamiento de Donostia (AD). Para ello nos hemos basado en el marco crítico de referencia del primer capítulo, así como en el diagnóstico específico realizado durante la actual fase del proceso de investigación¹⁸ (Piris y del Río, 2014), que nos indica el punto de partida, la voluntad, las fortalezas y las debilidades de cada una de las tres instituciones en lo referente a su visión sobre la cooperación internacional.

Se trata de administraciones públicas que han impulsado de manera notable el hecho diferencial de la cooperación vasca desde una lógica transformadora, e incluso han explicitado, actualmente y/o en su historia reciente, su apuesta por los movimientos sociales como agente de cooperación internacional. De esta manera, han mostrado cierta voluntad política –de mayor o menor intensidad según el caso, como veremos posteriormente–, y cuentan con una relativa experiencia de relacionamiento entre ONGD, movimientos sociales y la propia institución, lo que plantea un punto de partida más favorable para la implementación de la AASI.

No obstante, antes de la exposición de estas tres propuestas específicas, explicaremos previamente las pautas generales que hemos seguido en la elaboración de las mismas, esto es, los principales cambios que compartirían en el proceso de transición hacia la implementación de la AASI. En este momento es importante recordar que la cooperación vasca –y muy especialmente las entidades seleccionadas en esta investigación– parte de características diferenciadoras, pero dentro de unos patrones generales muy marcados y compartidos por el conjunto de la cooperación descentralizada, como ya analizamos en el capítulo anterior.

En este sentido podríamos decir que, pese a las notables diferencias en cuanto a prioridades y recursos destinados por cada territorio, existe un enfoque clásico de entender la cooperación descentralizada, a partir del cual se ha definido una identidad colectivamente asumida y explícitamente identificable¹⁹. Desde

18 Posteriormente, en el segundo apartado del presente capítulo, expondremos la síntesis del diagnóstico de cada una de las tres administraciones públicas seleccionadas.

19 Por supuesto, existen a su vez diferencias entre las cooperaciones autonómica, foral y municipal, en lo referente a capacidades y competencias. No obstante, pensamos que, con todas las matizaciones y salvedades necesarias, es posible detectar un patrón común de funcionamiento de la cooperación descentralizada, que posteriormente se adapta a cada situación específica.

esta premisa, y teniendo en cuenta por supuesto cada experiencia específica, creemos posible plantear un sendero común por el que avanzar desde dicho enfoque clásico hasta la asunción de los parámetros básicos de la AASI, y a esto le dedicaremos el primer apartado.

De esta manera, el alcance de nuestra propuesta no se circunscribe únicamente a las tres administraciones vascas seleccionadas, sino que se proyecta al conjunto de la cooperación descentralizada, con lo que gana en potencial impacto. Por lo tanto, este Manual podría ser válido también para cualquier agente institucional o social catalán, gallego, andaluz o extremeño, por ejemplo, que quisiera conocer los posibles pasos a dar en la implementación o incidencia en favor de la AASI, a partir por supuesto de cada situación específica.

Comencemos por tanto con las pautas generales, en el primer apartado, y cerremos el capítulo con las propuestas específicas a cada una de las tres instituciones priorizadas en el proceso de investigación.

1. Implementación de la AASI: pautas generales

El eje sobre el que pivota la transición en la implementación de la AASI es, a nuestro entender, el paso desde el enfoque clásico –en el que destaca la prioridad otorgada al impulso de líneas de trabajo–, al enfoque de sujetos –en el que se prima el fortalecimiento y la alianza con agentes de especial capacidad emancipadora–. Así, analizaremos en primer lugar en qué consiste esta transformación principal sobre la que se hilvana el conjunto de cambios, de mayor o menor calado, vinculados a asumir con naturalidad la participación activa y de calidad de los movimientos sociales en la cooperación descentralizada.

A continuación, y en un segundo punto, explicitaremos las tres fases de las que pudiera constar este tránsito del enfoque clásico al de sujetos. Como ya hemos repetido, la implementación de la AASI debe asumirse como un proceso gradual. Esto es, un acumulado de voluntad política, experiencia y creatividad, que nos conduzca a una cooperación con mayor potencial emancipador. Por tanto, este tránsito ni es una línea recta, ni será inmediato, ni pretende eludir la complejidad, diversidad e incertidumbre de todo proceso de este tipo. De esta manera, proponemos tres etapas –denominadas *desbrozando la tierra*, *sembrando complicidades*, y *alianzas que brotan*, respectivamente²⁰–, que nos

20 Las tres etapas tienen denominaciones campesinas y de vínculo con la tierra. Esto es debido a la relación estrecha que la cooperación vasca ha tenido con el movimiento campesino, así como por lo gráfico y visual de las mismas a la hora de explicar su identidad y propósito fundamental.

permitirán, en función de la situación de cada experiencia específica, avanzar en el horizonte marcado.

Precisamente para ayudarnos a ordenar y comprender los cambios propuestos, por un lado, y a analizar y medir dicho avance, por el otro, estableceremos seis objetivos que, de lo más teórico a lo más práctico, nos permitirán dar respuesta al marco crítico de referencia de la cooperación descentralizada que hemos formulado en el capítulo anterior, concretando los posibles pasos a dar en cada una de las tres etapas, de una manera sencilla y pedagógica.

1.1. Transformación principal: del enfoque clásico al enfoque de sujetos

Los cambios necesarios para transitar hacia una cooperación descentralizada con mayor potencial emancipador –y que cuente con la participación activa y de calidad de los movimientos sociales–, son significativos y diversos. En todo caso, todos ellos están vinculados a una nueva mirada, a un enfoque alternativo desde el que entender la práctica internacionalista en las políticas públicas. En este sentido, cada cambio concreto podría ser interpretado a partir de una transformación principal: el tránsito del enfoque clásico al enfoque de sujetos.

Figura 7. Transformación principal



Fuente: Elaboración propia.

A continuación explicaremos, en base a tres categorías que cubren el conjunto de la política pública²¹ (marco de referencia y prioridades; sistemas de implementación; relacionamiento entre agentes), cómo hemos caracterizado a ambos enfoques, de manera que podamos observar con claridad las diferentes perspectivas que cada uno encierra²².

Cuadro 5. Categorías de análisis del enfoque clásico

| | |
|--------------------------------------|---------------------------------------|
| 1. Marco de referencia y prioridades | a. Marco de referencia |
| | b. Objeto principal |
| | c. Prioridades |
| | d. Ámbitos |
| 2. Sistemas de implementación | e. Financiación |
| | f. Dinámicas de impulso a iniciativas |
| | g. Instrumentos |
| | h. Herramientas y requisitos |

21 Estas tres categorías están directamente vinculadas a las tres ideas-fuerza de nuestro marco crítico de referencia sobre la cooperación descentralizada. De esta manera, el paso de una política de cooperación a una de desarrollo se vincula directamente con el marco de referencia y prioridades; la apuesta por el diálogo político entre agentes diversos nos conduce directamente a la categoría de relacionamiento entre agentes, y la categoría de sistemas de implementación se comparte en ambos casos. No obstante el orden es diferente, debido a que en el enfoque clásico se da más importancia a los sistemas de implementación que al relacionamiento entre agentes. En sentido contrario, y como después veremos, el enfoque de sujetos pretende revertir esta situación, en coherencia con nuestro marco crítico de referencia de la cooperación descentralizada. Así, en el caso del enfoque de sujetos, las tres categorías quedarán reducidas a dos (marco de referencia y prioridades, por un lado; sistema de implementación, por el otro), ya que el relacionamiento de agentes es parte fundamental de las prioridades, y no un elemento aislado.

22 Por supuesto, en este punto es importante recordar que debemos tener en cuenta que estamos estableciendo un marco general para facilitar la comprensión de la propuesta del Manual, dentro del cual se dan y podrían darse notables diferencias en función de voluntades políticas, competencias, características de cada territorio, etc.

| | |
|----------------------------------|--|
| 3. Relacionamiento entre agentes | i. Capacidades y rol administraciones públicas |
| | j. Reconocimiento |
| | k. Relacionamiento |

Fuente: Elaboración propia.

Comenzando con el enfoque clásico, y respecto a la primera categoría, el marco de referencia habitual suele ser el desarrollo humano sostenible (DHS). De esta manera el desarrollo, por lo general, se entiende como algo más que crecimiento económico, destacando la dimensión social como componente fundamental del concepto²³. A partir de este consenso se constatan notables diferencias en lo referente a la asunción real de las ideas-fuerza del desarrollo humano y la sostenibilidad. De esta manera, se explicitan o no las posibles contradicciones entre el DHS, por un lado, y el crecimiento económico capitalista y el ánimo de lucro como principio fuerte, por el otro (y se actúa o no en consecuencia mediante compromisos claros); se busca o no vínculos y diálogos con otros enfoques emancipadores como el buen vivir o el feminismo; y se critica o se apropia, en diferente grado, de las agendas hegemónicas de desarrollo y cooperación internacional.

En todo caso, es el DHS el marco de referencia que sirve para establecer el objetivo principal, que por lo general es la lucha contra la pobreza²⁴, en base a la priorización de una serie de líneas de trabajo (sectoriales y/o transversales).

Estas líneas prioritarias dependen de los ámbitos de actuación, que por lo general son la cooperación para el desarrollo (CD) y la Acción Humanitaria (AH)²⁵ en el Sur, y la educación para el desarrollo (ED) en el Norte (mejor

23 En todo caso, y por mor de la multidimensionalidad del concepto de desarrollo humano, también se contemplan otras dimensiones como la política, cultural, etc., pero a un nivel inferior y en función de la voluntad política de cada experiencia.

24 Fundamentalmente en el Sur, aunque haya como después veremos un ámbito de trabajo en el Norte, dentro de una lógica de interdependencia asimétrica.

25 Se ha descartado incluir a la Acción Humanitaria (AH) como ámbito de estudio en la presente investigación, debido a su naturaleza específica y a la relativamente escasa relación que pudiera guardar con los movimientos sociales –aunque ésta existe, sin lugar a dudas–. Por lo tanto sólo la citamos en el diagnóstico del enfoque clásico y a modo descriptivo, pero no aparecerá posteriormente. En todo caso, pudiera en el futuro trabajarse la relación entre la AH y el enfoque de sujetos.

dicho, no en todo el Norte, sino más bien en el territorio desde el que se impulsa la política de cooperación internacional).

Esta lógica de priorización (marco, objetivo, ámbitos, líneas) es prácticamente compartida por todas las experiencias de cooperación descentralizada, independientemente de si su concepto de pobreza es más o menos estructural y/o multidimensional; si el peso político de las líneas transversales es mayor o menor; si la especialización sectorial es notoria o no; de si la priorización geográfica es más o menos restrictiva; si se otorga o no valor específico a la ED, desde una perspectiva que trasciende la sensibilización; e independientemente de si se considera a la cooperación internacional una política pública sólida –para lo que se mantendría el volumen porcentual de fondos–, o al contrario se reducen éstos de manera exponencial, como ha sido la tónica común. Es, en definitiva, una priorización limitada a la gestión de una serie de fondos económicos pero que, por lo general, no se plantea otros retos más allá de la distribución eficaz de los mismos.

Respecto a la segunda categoría –sistemas de implementación–, existen también unos patrones comunes a la hora de llevar estas prioridades a la práctica. En primer lugar, la *financiación* para cooperación internacional es coherente con la consideración de ésta como política subsidiaria, dependiente y desconectada. Así, el estallido financiero de 2008 no ha hecho sino desnudar la escasa voluntad política por defender la solidaridad internacional, siendo muy generalizados los recortes presupuestarios exponenciales respecto de la media.

En segundo lugar, la dinámica hegemónica de impulso a las diversas iniciativas es la convocatoria pública de proyectos, tanto de CD, ED como de AH, que aglutina en torno al 85-90% de los fondos distribuibles, y donde la CD es política y presupuestariamente hegemónica (más del 90% de los fondos destinados a convocatorias²⁶). Además, suele existir una partida de cooperación directa, por lo general no superior al 10-15% de dichos fondos, que fundamentalmente se destina a la firma de convenios de colaboración con entidades públicas y/o sociales, no sujetos al filtro concurrencial.

En tercer lugar, como ya hemos comentado, el proyecto es el instrumento habitual. Por lo general, se trata de iniciativas de apoyo en el corto plazo (entre uno y dos años, fundamentalmente, aunque existen experiencias de mayor

26 Datos para el período 2008-2013, incluidos en el diagnóstico sobre la relación entre la cooperación descentralizada del Estado español y los movimientos sociales (Fernández, Piris, Ramiro, 2013b:137-183).

vigencia), de peso presupuestario reducido (ya que una de las lógicas que imperan es la de aprobar el mayor número de actuaciones posible), y en base a una serie de rubros determinados y limitados (en función del ámbito en el que se inserte, se financian una u otras cuestiones²⁷, pero habitualmente más vinculadas al *hacer* que al *fortalecer capacidades*).

Finalmente, en cuarto lugar, las herramientas y requisitos para la participación en las diferentes convocatorias están vinculados al armazón tecnocrático generado por el *proyectorado* que, como ya dijimos, limita el acceso a una serie de agentes determinados, con experiencia previa; intenta ordenar la compleja realidad en una lógica de causa-efecto, exigiendo conocer el impacto esperado con relativa certeza; barema criterios técnicos y fácilmente objetivables, más que capacidades emancipadoras; fiscaliza la actuación de las diferentes iniciativas desde un prisma administrativo y desde la desconfianza como principio; e impulsa relaciones bilaterales frente a sistemas de mutualidad, multiplicidad e integralidad en la rendición de cuentas.

Pasando ya a analizar la tercera categoría –relacionamiento entre agentes–, destacamos tres características. La primera, vinculada directamente a las propias administraciones públicas, abunda en que estas suelen estar, por lo general, infradotadas de recursos humanos, e incluso no tienen las capacidades para manejar una política de solidaridad internacionalista en sentido amplio –con lo que ello implica de análisis político global y local–. Además, se ubican en diferentes instancias gubernamentales (exteriores, política social, etc.), pero actúan como departamento-estanco respecto a otras estructuras, a partir su consideración como política fundamentalmente centrada en la gestión de sus fondos.

La segunda característica hace referencia al reconocimiento de agentes, que como ya indicamos en el capítulo anterior, se reduce a las ONGD, las instituciones, y la universidad y, en menor grado, las empresas y los movimientos sociales –estos últimos de manera ocasional, en el mejor de los casos bajo términos genéricos como sociedad civil–.

Finalmente, la tercera característica hace referencia al relacionamiento entre dichos agentes. Se promueve una tipología de relación bilateral (con la administración, a través del proyecto específico), salvo en el caso de los consejos de cooperación, órganos fundamentalmente de carácter consultivo. Este es el

27 En CD, por lo general: edificios, equipos, materiales, personal, capacitación, funcionamiento. En ED, por lo general: equipos, materiales, personal, contrataciones, viajes, estancias, funcionamiento.

espacio en el que se encuentran los agentes reconocidos, pero en el que prima el carácter informativo y deliberativo sobre la gestión y distribución de los fondos de cooperación internacional, y no el diálogo político local-global.

Cuadro 6. Caracterización del enfoque clásico

| | |
|--------------------------------------|--|
| 1. Marco de referencia y prioridades | a. Marco de referencia: desarrollo humano sostenible |
| | b. Objeto principal: lucha contra la pobreza en el Sur |
| | c. Prioridades: Impulso a líneas transversales y/o sectoriales de trabajo |
| | d. Ámbitos: CD, ED y AH |
| 2. Sistemas de implementación | e. Financiación: muy escasa y en declive, papel protagónico de la CD |
| | f. Dinámicas de impulso a iniciativas: hegemonía de convocatorias, partida menor cooperación directa |
| | g. Instrumentos: proyecto |
| | h. Herramientas y requisitos: enfoque tecnocrático y fiscalizador, ajeno a las dinámicas emancipadoras |
| 3. Relacionamiento entre agentes | i. Administraciones públicas: escasamente dotadas, departamentos estanco |
| | j. Reconocimiento: Instituciones, ONGD, universidades, empresas. MMSS en último lugar |
| | k. Relacionamiento: bilateral en torno al proyecto, además de consejos consultivos |

Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, podríamos decir que el enfoque clásico se basa en una cooperación internacional que pretende abordar preferentemente la lucha contra la pobreza de los países del Sur, a través de la gestión de unos fondos públicos que se destinan a la financiación de una serie de líneas de trabajo (sectoriales y/o transversales). A su vez, el enfoque clásico asume una concepción determinada del desarrollo que prima la eficiencia, la obtención de resultados inmediatos, la certeza, el corto plazo, y la separación entre dinámicas locales e internacionales, lo que se traslada a una práctica de cooperación (instrumentos, herramientas, relaciones) regida bajo un prisma tecnocrático y estanco. La conjunción de ambas cuestiones (por un lado, prioridad por el *qué*, por líneas de trabajo; por el otro, una visión poco emancipadora y realista del desarrollo) relegan a un último término al *quién*, a los sujetos y agentes prioritarios. Estos suelen ser, finalmente, aquellos con mayor capacidad para adaptarse a las preferencias establecidas y a las dinámicas de implementación hegemónicas, pero no necesariamente los que cuentan con una mayor capacidad emancipadora.

De esta manera, hay una lógica prioridades-implementación-agentes (en donde el orden marca a su vez la relevancia de cada categoría), que implícitamente está seleccionando a un tipo determinado de entidades, y que obliga al resto a adaptarse a las dinámicas que acabamos de señalar –o al menos a intentar sortearlas–, si quieren participar en la cooperación internacional. Así, la política pública de cooperación descentralizada desarrolla un sesgo endogámico, subsidiario y desconectado, que es precisamente lo que el enfoque de sujetos, apuesta fundamental de la AASI, pretende revertir.

Este promueve que el eje transite del *qué* al *quién*, del *qué* hacemos al *quién* fortalecemos y *con quién* nos articulamos para que, una vez seleccionados los sujetos y agentes prioritarios, se pacten conjuntamente los *qués* (prioridades estratégicas) y los *cómos*. De esta manera, es la cooperación quien se adapta a los sujetos y agentes y no al revés, como en el enfoque clásico.

En este sentido, la dinámica marco de referencia y prioridades-implementación-agentes perdería un elemento y pasaría simplemente a ser marco de referencia y prioridades-implementación, dado que los agentes son considerados parte fundamental de las prioridades, y no una categoría aparte y de importancia menor. En función precisamente de estas dos categorías, profundizamos a continuación en la caracterización de este enfoque alternativo.

Cuadro 7. Categorías de análisis del enfoque de sujetos

| | |
|--------------------------------------|---------------------------------------|
| 1. Marco de referencia y prioridades | a. Marco de referencia |
| | b. Objeto principal |
| | c. Prioridades |
| | d. Administraciones públicas |
| | e. Relacionamiento de agentes |
| | f. Ámbitos |
| 2. Sistemas de implementación | g. Financiación |
| | h. Dinámicas de impulso a iniciativas |
| | i. Instrumentos |
| | j. Herramientas y requisitos |

Fuente: Elaboración propia.

Así, respecto a la primera categoría, el enfoque de sujetos podría seguir tomando como marco de referencia el desarrollo humano sostenible, o bien optar por asumir los horizontes emancipadores (sostenibilidad de la vida; articulación y reconocimiento de la diversidad; democracia participativa; defensa de lo colectivo y de la comunidad; politización de lo cotidiano; confrontación con las lógicas coloniales, patriarcales y desarrollistas de la modernidad capitalista) que definimos en la primera fase de la investigación (Fernández, Piris y Ramiro, 2013:47-55). Ambos enfoques tienen significativos puntos en común –aunque también diferencias– (Fernández, Piris y Ramiro, 2013:67-83), y definen claramente alternativas al *statu quo* actual.

Por supuesto, nuestra preferencia sería la de asumir los horizontes emancipadores como marco de referencia, dada además la carga histórica que arrastra el término *desarrollo*. No obstante, debido a la importancia que el DHS tiene en la cooperación descentralizada, entendemos que éste, si es apropiado de manera profunda y comprometida, también podría servir de base a una perspectiva basada en el enfoque de sujetos. En todo caso, lo importante es que, independientemente de una u otra apuesta, se definan con claridad las implicaciones de asumir cada marco de referencia; se establezcan compromisos

explícitos de qué es y qué no es emancipación (o desarrollo en su caso) y cooperación internacional; y se defina qué posicionamiento se defiende respecto a las agendas oficiales desde una clave transformadora.

En segundo lugar, el objeto principal de la cooperación descentralizada se abriría del estrecho marco de la pobreza, a la pretensión de posicionar local y globalmente una serie de principios emancipadores –en los que destaca la solidaridad internacionalista–, a través del fortalecimiento y alianza política de agentes diversos y estratégicos, con capacidad para reducir las subordinaciones y asimetrías globales.

Esto supone un gran cambio que trasciende la hegemonía actual de la pobreza como espacio natural de la cooperación descentralizada, de manera que esta se plantea el ambicioso reto de incidir sobre cuestiones estructurales –las subordinaciones y asimetrías globales–. Para ello, es fundamental desarrollar su dimensión política, a partir de la relevancia del *quién*: abrir procesos de diagnóstico y debate, global y local, sobre la mejor fórmula de incidir en la conformación del sujeto amplio, plural y múltiple; identificar, a partir de ahí, sujetos de especial capacidad emancipadora desde una óptica local-global, que puedan servir de catalizador para avanzar en la configuración y activación de ese sujeto diverso; y finalmente, detectar los agentes más representativos, también en una lógica local-global, con mayor capacidad transformadora, más legitimados y de mayor proyección internacionalista, para tejer alianzas y para posibilitar un diálogo político.

Figura 8. Prioridad por el sujeto



Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, las prioridades se centran en quiénes son esos sujetos y agentes prioritarios (que como ya hemos dicho, pudieran ser movimientos sociales, territorios, estructuras institucionales, fondos municipales, universidades y centros de conocimiento, organizaciones sociales, etc.).

Será en función de los mismos, de su fortalecimiento y articulación, que se generarán espacios de diálogo político para posicionar local y globalmente valores y principios emancipadores, a través de incidir especialmente en la coherencia de políticas, la comunicación, la educación emancipadora, así como en la planificación, evaluación y rendición de cuentas.

Para ello, serían necesarias dos condiciones:

1. Estructuras públicas bien dotadas, capaces y con voluntad política para generar espacios de este tipo –tanto las expresamente vinculadas a la solidaridad internacional, a nivel particular, como el conjunto de la institución, a nivel general–.
2. Espacios de diálogo y articulación con capacidad política. Una vez realizado el ejercicio de análisis de sujetos y agentes, las instituciones públicas deberán definir y construir colectivamente unos espacios en los que participen los agentes sociales e institucionales más representativos y directamente vinculados a las metas establecidas. Además, es fundamental que se transfiera autonomía, poder y capacidades a estos espacios.

De esta manera, será en estos espacios donde se determinen los *qués* –las prioridades estratégicas–, y los *cómos*, en relación a la mejor manera de impulsar y llevarlas a la práctica.

64
Con estas claves, no existirán ámbitos diferenciados de actuación, sino un único ámbito que actuaría bajo las dos ideas-fuerza de la AASI (dimensión política, interseccional, internacionalista, y popular del fortalecimiento de sujetos, por un lado; alianza entre éstos, por el otro). Por lo tanto, desaparecería la barrera entre CD y ED, entre actuaciones en el Norte y en el Sur.

A partir de estas prioridades, y entrando ya en la segunda categoría de análisis –sistemas de implementación–, el enfoque de sujetos precisa de una senda sólida y estable de financiación, en la que se definen compromisos planificados en base a presupuesto, que se pudieran complementar con métodos exactivos u otras fórmulas de financiación de la solidaridad internacional.

Además, este enfoque alternativo propondría una dinámica de impulso a las diferentes iniciativas en base a convocatorias²⁸ y a cooperación directa, consolidando esta última como una práctica directamente vinculada al fortalecimiento de los sujetos prioritarios (a lo que se destinaría el 10-30% de los fondos distribuibles, en función de cada caso).

A su vez, dentro del ámbito concurrential, se destinaría la mayoría de los fondos a un único ámbito en base a un único instrumento de apoyo a *iniciativas de solidaridad internacionalista* (que asume los parámetros de la AASI). Éste incluiría todo aquello que redundara en el fortalecimiento y alianza de los sujetos; se proyectaría en el medio y largo plazo –procesos de al menos 4 años–; y alcanzaría un volumen presupuestario notable que permitiera, por un lado, facilitar la participación de agentes diversos y, por el otro, garantizar que se realiza un seguimiento y una evaluación política de los diferentes procesos.

Finalmente, las herramientas y requisitos se adaptarían a la complejidad, incertidumbre, diversidad, multidimensionalidad y carácter procesual de todo proceso de emancipación. De esta manera, se haría especial hincapié en apoyar la fase de identificación, diagnóstico y análisis de coyuntura; se facilitaría la formulación en base a perfiles y a cuestionarios sencillos, que no necesariamente deberían vincularse al enfoque de marco lógico, asumiendo de esta manera el uso de una amplia diversidad de metodologías posibles para actuaciones también diversas (Piris y del Río, 2014); se primaría una baremación en función de capacidades en términos de emancipación²⁹; se simplificaría el seguimiento y se limitarían los aspectos burocráticos; se incidiría en una evaluación de procesos y de capacidades organizativas; y se posibilitaría una rendición de cuentas mutua, integral y múltiple.

28 A lo largo del proceso de investigación se han producido muchos debates sobre las convocatorias públicas, y sobre la posibilidad de generar alianzas a través de una fórmula que en principio parece escapar a esta lógica. Finalmente se ha optado por mantener la convocatoria como sistema, aunque desde las premisas de que los *quiénes* y los *qués* se deciden previamente en espacios colectivos de diálogo político; que los instrumentos se adaptan mejor a las características de los procesos emancipadores; y que existe la capacidad para hacer un seguimiento político de las diversas iniciativas.

29 En la explicación de las tres etapas del proceso de transición expondremos los dos modelos de tabla de baremación que ha propuesto el grupo *Herramientas para la emancipación*, tanto para el enfoque clásico como para el de sujetos, que se presentan como anexos I y II. Se trata de tablas que inician un debate pero que ni mucho menos lo cierran.

Cuadro 8. Caracterización del enfoque de sujetos

| | |
|--------------------------------------|--|
| 1. Marco de referencia y prioridades | a. Marco de referencia: horizontes emancipadores, enfoques de sujetos priorizados, o DHS |
| | b. Objeto principal: Reducir subordinaciones y asimetrías globales desde posicionamiento de valores emancipadores |
| | c. Prioridades: Fortalecimiento y alianza de sujetos y agentes estratégicos |
| | d. Administraciones públicas: Capaces de dinamizar estrategias de solidaridad internacionalista |
| | e. Relacionamiento de agentes: espacios de diálogo con capacidad política, local y global |
| | f. Ámbitos: Único ámbito de solidaridad internacionalista |
| 2. Sistemas de implementación | g. Financiación: planificada, estable, sólida y creativa |
| | h. Dinámicas de impulso a iniciativas: convocatoria más cooperación directa |
| | i. Instrumentos: iniciativa de solidaridad internacionalista |
| | j. Herramientas y requisitos: emancipadores y basados en la confianza, responsabilidad mutua, asunción colectiva de riesgos. |

Fuente: Elaboración propia.

Se trata, en definitiva, de un tipo de cooperación descentralizada que apunta directamente a las tres ideas-fuerza de nuestro marco crítico de referencia de la cooperación descentralizada. Así, plantea pasar de una política de cooperación a una política para la emancipación y la solidaridad internacionalista³⁰, con

³⁰ En coherencia con nuestro marco teórico, no hablamos de política de desarrollo, sino de emancipación y solidaridad internacionalista.

metas más ambiciosas que la gestión de unos fondos determinados; plantea la necesidad de articulación y diálogo político de agentes diversos, como vía para incidir en la reducción de subordinaciones y asimetrías globales; y plantea la revisión de las dinámicas de implementación para que sean coherentes con los objetivos últimos.

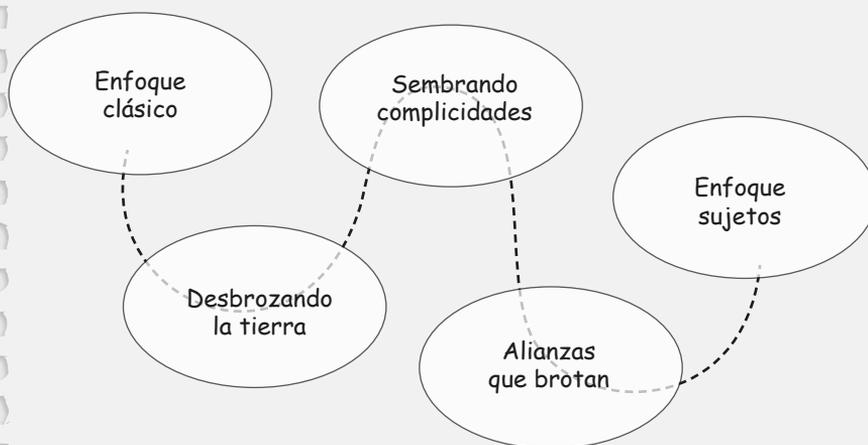
Para todo ello, por supuesto, se hace una apuesta ineludible por los movimientos sociales, que se convierten en condición *sine qua non* de una cooperación que pretende reinventarse y fortalecer su capacidad emancipadora.

1.2. Tres etapas de creciente intensidad

Las implicaciones del paso del enfoque clásico al de sujetos son notables, ya que el cambio de mirada sobre la cooperación descentralizada propone toda una serie de transformaciones, de mayor o menor calado, que se vinculan con dicha perspectiva alternativa. En este sentido, sugerimos abordar este reto desde el concepto de *transición*, en el que se posibilite un proceso que revise críticamente el conjunto, asiente y consolide lo que ya tenía un carácter emancipador, e impulse nuevas dinámicas que lo refuerce desde claves alternativas. De esta manera, estas transformaciones no pueden ponerse en práctica de un día para otro, por lo que la duración de estos procesos es muy variable, dependiendo tanto del punto de partida, como de la voluntad y capacidad política para impulsarlo.

A partir de estas premisas, y con el ánimo de facilitar dicha transición desde un punto de vista pedagógico, proponemos tres posibles etapas que pudieran servir de guía. Las tres marcan una intensidad diferente en la apuesta realizada, cuyos márgenes vienen definidos fundamentalmente por la transformación principal explicada en el punto anterior. Esto es, si se apuesta todavía por el enfoque de líneas de trabajo sectoriales y/o transversales (*desbrozando la tierra*), o de si se avanza, parcial o totalmente (*sembrando complicidades y alianzas que brotan*, respectivamente), hacia un enfoque en el que destacan sujetos y agentes. En definitiva, las etapas se establecen en función del grado en el que se transita de priorizar el *qué-cómo-quién*, a priorizar el *quién-qué-cómo*.

Figura 9. Tres etapas del proceso de transición



Fuente: Elaboración propia.

Para entender mejor la lógica de conjunto de cambios vinculados al proceso de transición hemos formulado seis objetivos, que cubren todo el espectro teórico-práctico de la política de cooperación descentralizada, ordenados en función de las categorías marco de referencia y prioridades, por un lado, y sistema de implementación, por el otro. Esta elección se debe a que nuestra meta final –enfoque de sujetos– se define, como ya hemos visto anteriormente, por dichas categorías, por lo que también lo hacen los objetivos que marcan el proceso de transición.

Respecto a la primera categoría –marco de referencia y prioridades–, dichos objetivos son:

1. Ampliar el marco de actuación de la cooperación descentralizada. Se propone, en este sentido, ampliar el carácter referencial hacia los horizontes emancipadores y al diálogo entre la diversidad de miradas sobre la realidad, a la vez que se transita desde una concepción más estructural y sistémica de la pobreza como objetivo principal, a la consideración final de las subordinaciones y asimetrías globales como marco sobre el que actuar.
2. Avanzar en la apuesta por la priorización de sujetos y agentes estratégicos de emancipación. En un comienzo, se trataría de alterar sin cambiar los

patrones hegemónicos de priorización del enfoque clásico en base a líneas –destacando el papel de las transversales–, para permitir así la inclusión de nuevos actores, entre los que destacan los movimientos sociales. Posteriormente se podría evolucionar hacia la definición estratégica de sujetos y agentes prioritarios –que convivirían con la lógica de líneas–, y a los que se dedicaría presupuesto, ámbitos e instrumentos específicos. En el último paso, se ahondaría en una cooperación que se entiende íntegramente como herramienta de apoyo al fortalecimiento y alianza entre sujetos y agentes, con una mirada amplia e inclusiva.

3. Generar espacios amplios y diversos de diálogo político. El objetivo consistiría en avanzar desde el reconocimiento de nuevos agentes de cooperación que fomenten el análisis compartido en los espacios consultivos, hacia la definición de espacios de diálogo político³¹ en los que participen agentes diversos. En todo caso, es fundamental pasar de estructuras institucionales poco dotadas a otras con capacidades políticas sólidas, que permitan ir progresivamente dotando a dichos espacios de mayores competencias.
4. Superar la dicotomía Norte-Sur en los ámbitos de actuación. La AASI se entiende como una herramienta de solidaridad internacionalista, que pretende afrontar problemas globales desde su base local, rompiendo para ello esquemas superados, como la dicotomía Norte-Sur. Por ello se propone avanzar hacia un único ámbito de actuación, que termine con la separación entre CD y ED. En este sentido, y para ahondar en esta lógica, se plantea una doble estrategia: por un lado, equilibrar paulatinamente el peso presupuestario de ED y CD; por el otro, difuminar sus fronteras a partir del enfoque local-global³² aplicado tanto a CD como a ED.

En todo caso, y más allá de la relación CD-ED, se propone generar o consolidar ámbitos específicos para los nuevos sujetos y agentes no clásicos (los movimientos sociales como apuesta ineludible de la AASI) que permitan favorecer las condiciones necesarias para generar complicidades. Estos ámbitos se encontrarían bien en la cooperación directa, bien en convocatorias directamente vinculadas a sus identidades e intereses³³.

31 En el que se prime la coherencia de políticas, la ED, la comunicación, la planificación, la evaluación y la rendición de cuentas mutua, múltiple e integral.

32 Ver glosario de términos *enfoque local-global*.

33 Posteriormente, cuando abordemos el análisis de la etapa *sembrando complicidades*, explicaremos a qué nos referimos con este nuevo ámbito.

Respecto a la segunda categoría, los objetivos son:

5. Garantizar una financiación sólida y estable. Se partiría así de la meta de recuperar los porcentajes de financiación anteriores a los recortes, para ir avanzando hacia el 0,7% del presupuesto total, e incluso yendo más allá en última instancia. Además, los compromisos deberían ser planificados y estables, complementados en su caso con otros sistemas, como los exactivos.
6. Construir sistemas de implementación basados en la confianza y en la asunción de las características de los procesos de emancipación. Se propone transitar del proyecto clásico a la iniciativa de solidaridad internacionalista como instrumento; avanzar en la formulación en base a perfiles y a la diversidad de metodologías existentes, implementar baremaciones que primen capacidades emancipadoras; avanzar de la evaluación de proyectos a la de procesos, capacidades de agentes y objetivos políticos; y apostar en la rendición de cuentas múltiple, integral y mutua, frente a la bilateral y asimétrica que hoy hegemoniza las relaciones entre agentes a través del proyecto.

Cuadro 9. Objetivos para la transición

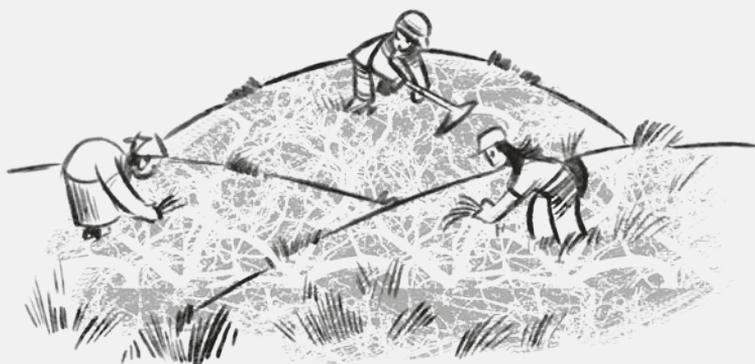
| | |
|------------|---|
| Objetivo 1 | Ampliar el marco de actuación de la cooperación descentralizada |
| Objetivo 2 | Avanzar en la apuesta por sujetos y agentes estratégicos de emancipación |
| Objetivo 3 | Generar espacios amplios y diversos de diálogo político |
| Objetivo 4 | Superar la dicotomía Norte-Sur en los ámbitos de actuación |
| Objetivo 5 | Garantizar una financiación sólida y estable |
| Objetivo 6 | Construir sistemas de implementación desde lógicas emancipadoras y desde la confianza |

Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, y en función de los seis objetivos emanados de nuestro marco de análisis, pasamos a continuación a exponer las principales características de cada una de las tres etapas.

De esta manera, y tomando como referencia inicial el enfoque clásico, las tres etapas de diferente y creciente intensidad son las siguientes:

Figura 10. Desbrozando la tierra



Desbrozando la tierra: Esta etapa establece como reto fundamental la eliminación de las restricciones y barreras que, aun manteniendo la apuesta por el enfoque de líneas de trabajo, impiden una visión más inclusiva de la cooperación descentralizada, en la que participen activamente agentes ineludibles como los movimientos sociales. Así, se mantiene la prioridad por el *qué*, pero desde una mirada más sensible al *quién* y al *cómo*. En definitiva, se trata de limpiar las *malas hierbas* que han brotado en el enfoque clásico y que dificultan la participación de los movimientos sociales, para preparar el terreno para una futura siembra y una cosecha fructífera de alianzas.

De esta manera, y en lo que respecta al primer objetivo de nuestro proceso de transición (marco de actuación de la cooperación descentralizada), se asume el mantenimiento de la lucha contra la pobreza como objetivo principal y del

DHS como enfoque de referencia. No obstante, pretende que tanto el DHS como la pobreza se entiendan en clave estructural, sistémica y comprometida. Esto supone, en primer lugar, desarrollar el análisis crítico de agendas oficiales de desarrollo y cooperación internacional, sin huir de las posibles contradicciones entre éstas y el DHS, y actuando en consecuencia en base a compromisos explícitos. En segundo lugar, obliga a ampliar la mirada sobre la pobreza desde un punto de vista multidimensional. Finalmente, y en tercer lugar, insiste en asumir explícitamente las características de los procesos emancipadores: complejidad, incertidumbre, diversidad, multidimensionalidad, carácter procesual y relevancia del sujeto.

A partir de ahí, y pasando al segundo objetivo, las prioridades se definen todavía en base a líneas de trabajo pero, como ya hemos señalado, se apuesta por otorgar un peso fundamental a las líneas transversales –frente a consideraciones sectoriales o geográficas–, por la carga política que estas incorporan. Entre otras posibles, destacamos la importancia de las siguientes, que deberían ser desarrolladas en estrategias específicas, a la vez que se posicionan como criterios excluyentes y/o baremables en las diferentes convocatorias:

- Enfoque de género
- Participación
- Sostenibilidad ecológica
- Enfoque local-global

De esta manera, *desbrozando la tierra* no asume el enfoque de sujetos, por lo que el *quién* todavía no juega un papel relevante. En todo caso, y refiriéndonos ya al tercer objetivo –espacios amplios y diversos de diálogo político–, en esta fase se debe avanzar en el reconocimiento explícito de los movimientos sociales –entre otros agentes–, así como en su inclusión en los espacios deliberativos colectivos, que deben ser progresivamente dotados de tareas más allá de las vinculadas al seguimiento de los fondos públicos de cooperación internacional. Para ello, es necesario adecuar objetivos y recursos humanos dentro de las propias administraciones públicas, de manera que estas pudieran impulsar procesos de este tipo.

Respecto al cuarto objetivo –romper la dicotomía Norte-Sur–, se conserva la separación entre CD y ED, pero tratando de difuminar diferencias y asimetrías. De esta manera, por un lado, proponemos aumentar el peso de la educación para el desarrollo, tanto estratégica como presupuestariamente (al menos se destina a ED el 30% de los fondos distribuibles); por el otro, se trata de acercar

al Norte y al Sur Global mediante a apuesta por la transversal local-global, vigente tanto para CD como para ED.

Finalmente, no se plantea todavía la generación de ámbitos específicos para los agentes no clásicos, más allá del reconocimiento de éstos como prioridad en la cooperación directa (consolidando este ámbito específico de relación instituciones-movimientos sociales).

En lo referente al quinto objetivo, se propone una financiación estable y sólida, que recupere los montos absolutos y relativos de los años previos a los recortes (2009-2010).

Finalmente, pasando ya al sexto objetivo, se plantea un sistema de implementación que se adapte a la realidad de una práctica emancipadora. De esta manera, se propone que:

- Los proyectos ganen en volumen y período de vigencia, sobre todo los de ED;
- Se incida específicamente en el impulso a la fase de identificación y diagnóstico;
- Se camine hacia la formulación de perfiles, reconociendo la diversidad de metodologías posibles;
- Se avance hacia la baremación prioritaria de criterios políticos y estratégicos³⁴;
- Se simplifique el número de informes y se deslinden éstos de los pagos, que tenderían a ser únicos y al comienzo del proyecto. Que se valore, a su vez, la auditoría en sede como fórmula de justificación;
- Se ahonde en la evaluación –en sentido amplio– como fase estratégica del ciclo de vida de los procesos.

34 En anexo I se encuentra un modelo de tabla para el enfoque basado en líneas de trabajo, en función de nuevos criterios más coherentes con los postulados de la AASI. Este modelo debería adaptarse a la naturaleza de cada experiencia.

Cuadro 10. Desbrozando la tierra. Objetivos

| | |
|------------|--|
| Objetivo 1 | Asumir el DHS y la pobreza desde una perspectiva estructural, sistémica y comprometida |
| Objetivo 2 | Priorizar la dimensión política en la apuesta por las líneas transversales |
| Objetivo 3 | Ampliar los espacios de diálogo a nuevos agentes, entre ellos los MMSS |
| Objetivo 4 | Elevar el peso político y presupuestario de la ED, difuminando fronteras con CD |
| Objetivo 5 | Garantizar una financiación sólida y estable, en los niveles anteriores a los recortes |
| Objetivo 6 | Reducir la carga burocrática y avanzar en la adaptación a la práctica emancipadora |

Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, se trata de una apuesta que reconoce a los movimientos sociales como agente de cooperación, y al menos adapta sus lógicas habituales a las propias de los procesos emancipadores, pero todavía sin hacer un esfuerzo especial por generar alianzas con esta forma estratégica de acción colectiva.

Figura 11. Sembrando complicidades



Sembrando complicidades: En esta etapa se pretende, una vez desbrozada la tierra, sembrar las condiciones para las alianzas y el diálogo político entre agentes estratégicos. Para ello se generarán nuevos ámbitos, instrumentos y herramientas que, en base ya al enfoque de sujetos, posibiliten avanzar en este sentido. Estos coexistirían con los ámbitos, instrumentos y herramientas hegemónicas en el enfoque clásico, dando así lugar a lógicas diferentes pero complementarias, que se encuentran en apuestas estratégicas y presupuestarias comunes que afectan al conjunto de la política de solidaridad internacional³⁵. De esta manera, si en la etapa anterior se levantaban las barreras a la participación de otros agentes, *sembrando complicidades* plantea dar un paso más, haciendo un esfuerzo explícito y proactivo por el encuentro entre diversos en espacios más politizados, a través de nuevas fórmulas que permitan construir confianzas desde la estrategia y la práctica común.

Comenzando con el análisis de esta segunda etapa, y en lo que respecta al primer objetivo del proceso de transición, el marco de referencia podría seguir siendo el DHS, aunque en diálogo con los referentes normativos de

35 La idea es que en la etapa de sembrando complicidades se estableciera un porcentaje mínimo para el fortalecimiento de ciertos sujetos y agentes, que cubriera el conjunto de la política pública, no sólo lo referido a los ámbitos destinados a dichos sujetos. Esta medida podría tener un efecto llamada en los ámbitos que mantienen su apuesta por líneas de trabajo, de manera que se facilitaran las alianzas de, por ejemplo, ONGD, con dichos sujetos y agentes. Además, avanzaría en dotar de coherencia al conjunto de la política pública.

los sujetos y agentes priorizados en cada caso. A partir de ahí, el objetivo principal deja de centrarse en la pobreza para tratar de incidir en las subordinaciones y asimetrías globales, precisamente en aquéllos aspectos directamente vinculados a los sujetos considerados estratégicos en un análisis global-local.

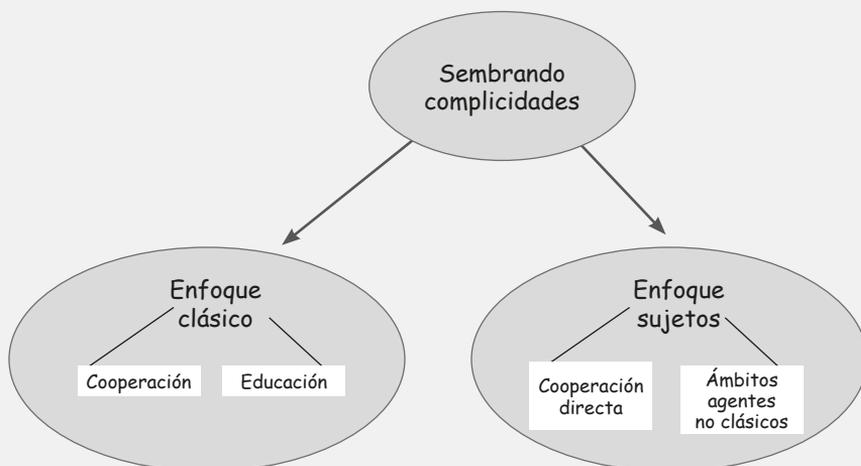
Una vez establecido el marco básico, y entrando ya en el segundo objetivo, *sembrando complicidades* requiere de un doble tipo de prioridad: por un lado, se mantiene la apuesta por líneas transversales, al igual que en la etapa anterior; por el otro, se consensuan sujetos y agentes con mayor capacidad emancipadora, a partir de criterios políticos y desde un análisis local-global del territorio.

En función de estas prioridades, y hablando ya del tercer objetivo, los consejos integrarían a la diversidad de agentes (movimientos, ONGD, instituciones, universidades, etc.), vinculados a los sujetos previamente determinados como estratégicos. El diálogo político va ganando espacio en las cuestiones priorizadas por dichos sujetos –fundamentalmente en coherencia de políticas, comunicación, planificación, evaluación, rendición de cuentas–, fundamentalmente. Para ello, la administración pública debe contar con personal, medios y capacidades políticas para dinamizar este tipo de consejos más ambiciosos.

A partir de ahí, y en lo referente al cuarto objetivo de ámbitos de actuación, se traslada la doble priorización antes señalada a una doble definición de ámbitos. Así, por un lado, las convocatorias de CD y ED se mantienen vigentes bajo la lógica del enfoque clásico, aunque se avanza en la pretensión de dotarles de similar peso político y presupuestario –rompiendo definitivamente la asimetría entre una y otra–. Por el otro, se establecen para los nuevos agentes dos ámbitos específicos, ya en clave de enfoque de sujetos: en primer lugar, la cooperación directa y, en segundo lugar, un nuevo ámbito específico de apoyo al fortalecimiento y a la alianza de actores no clásicos³⁶ en la cooperación descentralizada.

36 La Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG) tiene un ámbito que nace con esta pretensión (anexo III). También el Ayuntamiento de Donostia (AD) pudiera contar con un ámbito con vinculaciones con dicho enfoque (*Donostia Entremundos*), como después veremos.

Figura 12. Sembrando complicidades. Ámbitos



Fuente: Elaboración propia.

Este nuevo ámbito debería incidir especialmente en aquello que de manera más estratégica pudiera interesar a esos nuevos actores, entre los que destacarían los movimientos sociales. En todo caso, y en función de las ideas-fuerza de la AASI, proponemos recoger las siguientes iniciativas:

- Campañas internacionalistas (en todos los sentidos posibles, incluso sobre la propia situación del territorio desde el que se impulsa la política pública);
- Estancia temporal de militantes de organizaciones sociales (tanto *de aquí para allá*, como en sentido contrario), desde una clave de fortalecer agendas, estrategias y culturas organizativas;
- Asistencia de organizaciones del propio territorio en encuentros, foros y redes internacionales, con el ánimo de reforzar sus alianzas;
- Experiencias de investigación, evaluación y sistematización de prácticas, procesos, etc., liderados por movimientos sociales.

Son, en definitiva, algunas acciones que bien pudieran ir construyendo desde lo concreto las necesarias confianzas.

Pasando ya al quinto objetivo, la financiación debería alcanzar por fin el 0,7% del presupuesto. A partir de ahí, se mantiene la apuesta por las dos fórmulas de impulso a las diferentes iniciativas –cooperación directa y convocatorias– aunque con un peso diferente entre los ámbitos priorizados (cooperación directa, 10-20%; convocatorias CD y ED, 75-80%, ambas al mismo nivel; nuevo ámbito agentes no clásicos, 5-10%). En todo caso, se establecerán compromisos presupuestarios de apoyo a sujetos específicos para el conjunto de la política pública, que trasciendan la separación de enfoques y ámbitos, y que doten de coherencia a la apuesta estratégica establecida.

Finalmente, y respecto al sexto objetivo vinculado al sistema de implementación, las novedades que incorpora *sembrando complicidades* respecto a la etapa anterior son:

- El proyecto seguiría siendo el instrumento vigente en las convocatorias de CD y ED, pero la *iniciativa de solidaridad internacionalista* se comienza a emplear para los ámbitos directamente vinculados con los sujetos prioritarios (cooperación directa y nuevo ámbito específico).
- Se incide especialmente en avanzar hacia fórmulas de seguimiento político de las diferentes iniciativas; de evaluación de procesos y agentes vinculados a las prioridades estratégicas; y de exploración de dinámicas múltiples, integrales y mutuas en la rendición de cuentas, todo ello en el marco de los consejos, que avanzan de esta manera en ir asumiendo capacidades políticas.

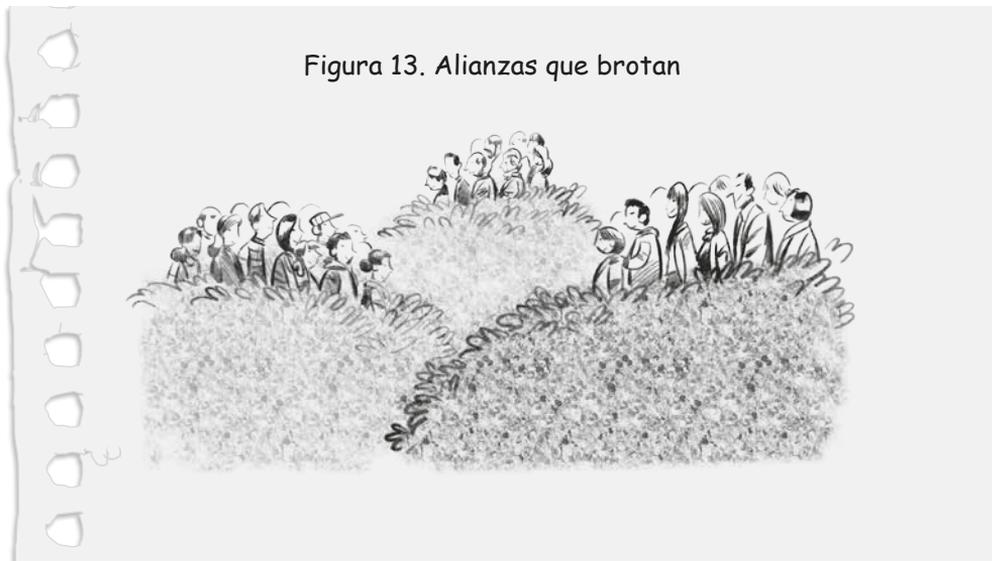
Cuadro 11. Sembrando complicidades. Objetivos

| | |
|------------|---|
| Objetivo 1 | De la pobreza a las subordinaciones y asimetrías globales |
| Objetivo 2 | Coexistencia de prioridades: líneas transversales y sujetos |
| Objetivo 3 | Consolidación del diálogo político entre sujetos estratégicos |
| Objetivo 4 | Coexistencia de ámbitos: Por un lado, peso similar de CD y ED bajo el enfoque clásico; por el otro, cooperación directa y nuevo ámbito de fortalecimiento de agentes no clásicos bajo el enfoque de sujetos |
| Objetivo 5 | Garantizar una financiación sólida y estable, alcanzando el 0,7% y mínimos para sujetos estratégicos |
| Objetivo 6 | Nuevos instrumentos, apuesta estratégica por evaluación y rendición de cuentas |

Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, esta etapa altera el marco de relacionamiento entre agentes y tiende la mano a la inclusión de otros nuevos que vigoricen el diálogo político, no sólo desde su reconocimiento sino también desde nuevas fórmulas que permitan la generación de complicidades.

Figura 13. Alianzas que brotan



Alianzas que brotan: La tercera etapa se plantea ya desde la definición y consolidación de un enfoque de cooperación en el que las lógicas de fortalecimiento y de alianza informan en conjunto de la política pública. En este sentido, todo lo sembrado da sus frutos en términos de confianzas mutuas y diversas, y se prima el diálogo político en espacios con capacidad para ponerlo en práctica, posicionando así valores emancipadores –entre los que destaca la solidaridad internacionalista–. De esta manera, la principal característica de esta fase es que el enfoque de sujetos es ya el marco desde el que se plantea el conjunto de la política pública. Por tanto, el enfoque clásico basado en el apoyo a líneas de trabajo cede definitivamente el paso a esta nueva perspectiva alternativa.

Recuperando de nuevo los seis objetivos vinculados al proceso de transición, el marco de referencia de *alianzas que brotan* sería aquél que mejor expresara las miradas de los sujetos y agentes priorizados. De esta manera, bien pudiera ser el DHS, los horizontes emancipadores que proponemos en el proceso de investigación o, en su caso, los imaginarios y marcos de interpretación específicos de dichos sujetos. A partir de ahí, el objetivo principal se convierte en el posicionamiento de valores y propuestas emancipadoras, a nivel local y global, que tengan un relativo impacto en la reducción de las subordinaciones y asimetrías globales.

Partiendo de esta premisa, *alianzas que brotan* se plantea en el segundo objetivo realizar una apuesta definitiva por el trabajo de fortalecimiento y alianza entre sujetos y agentes estratégicos. Para ello, se deben impulsar procesos de diagnóstico y selección de estos –desde la lógica local-global–

para, en función de dicha selección, construir un espacio de diálogo político que permita avanzar en el nuevo enfoque de cooperación internacional.

Precisamente hablando del espacio de diálogo político, y entrando ya en el tercer objetivo, éste será uno de los ejes fundamentales sobre el que se sustenta la estrategia del conjunto de la etapa. Se pasaría así de un órgano deliberativo y consultivo, a otro que se constituye con capacidades políticas, conformado por los agentes más representativos, locales y globales, vinculados a los sujetos estratégicos, desde la asunción de la diversidad social e institucional de éstos. A partir de este espacio, y contando con una administración pública capaz de impulsar este tipo de procesos, se primarían las actividades de planificación –definición de los *qué*–, coherencia de políticas, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y comunicación, siempre desde una clave de solidaridad internacionalista.

Bajo este enfoque de prioridades, y haciendo referencia al cuarto objetivo, la separación de ámbitos entre ED y CD carece de sentido y desaparece. De esta manera, todas y cada una de las iniciativas impulsadas se basan en las dos ideas-fuerza de la AASI, por lo que incidirán específicamente en el fortalecimiento de capacidades de sujetos y agentes estratégicos –sobre todo en su potencial articulación internacionalista e interseccional–, con el ánimo de que aliados con otros y otras, sean capaces de posicionar agendas, propuestas y procesos emancipadores que enfrenten la actual crisis civilizatoria.

Por supuesto, esta nueva perspectiva de cooperación descentralizada precisa de una financiación sólida y estable. Así, entrando ya en el quinto objetivo, la meta es ir más allá del 0,7%, y explorar nuevas fórmulas, como las exactivas, como fórmula de financiación. De esta manera, se trata de complementar el esfuerzo presupuestario específico con estas otras vías, que se mueven en función de la coyuntura económica y no sólo en base a la voluntad política. Se mantiene, por otro lado, los mínimos presupuestarios por sujeto priorizado.

Finalmente, y en lo referente al sexto objetivo, las novedades respecto a *sembrando complicidades* son las siguientes:

- La *Iniciativa de solidaridad internacionalista* es el instrumento único para el conjunto de los procesos y ámbitos impulsados.
- Se genera una nueva tabla de baremación de las iniciativas, en base a las dos ideas-fuerza de la AASI³⁷.

37 Ver en anexo II modelo de tabla para el enfoque de sujetos.

- Se incide específicamente en la evaluación de procesos y agentes, así como en el impacto político del conjunto de la política de solidaridad internacionalista.
- Se impulsa un proceso de rendición de cuentas múltiple, mutua e integral, que se base en los siguientes principios: información transparente; responsabilidad compartida (obligatoriedad, exigibilidad y evaluabilidad); participación; régimen sancionador, e incentivos (Ayuso y Cascanete, 2009).

Cuadro 12. Alianzas que brotan. Objetivos

| | |
|------------|--|
| Objetivo 1 | Horizontes emancipadores como marco de referencia |
| Objetivo 2 | Priorización exclusiva de sujetos y agentes estratégicos |
| Objetivo 3 | Espacios de posicionamiento local y global de valores y propuestas emancipadoras |
| Objetivo 4 | Elevar el peso político y presupuestario de la ED, difuminando fronteras con CD |
| Objetivo 5 | Garantizar una financiación sólida y estable, superando el 0,7% y explorando nuevas fórmulas complementarias |
| Objetivo 6 | Sistemas de implementación coherentes con el marco de referencia, y al servicio de objetivos políticos. |

Fuente: Elaboración propia.

Se trata, en definitiva, de un nuevo enfoque para la cooperación descentralizada, que se reinventa desde el empuje de la incorporación de nuevos sujetos y agentes que, junto a los clásicos, amplían la mirada hacia el posicionamiento de valores, agendas y estrategias internacionalistas y emancipadoras en cada territorio.

2. Propuestas para las tres administraciones vascas

Abordamos finalmente la propuesta específica para cada una de las tres administraciones públicas vascas seleccionadas en esta investigación. Para ello contamos con el conjunto de herramientas analíticas y políticas desarrolladas a lo largo del presente Manual.

Así, y en primer lugar, partimos de un marco crítico de referencia sobre la cooperación descentralizada, que nos plantea tres grandes retos para reinventar ésta potenciando su capacidad transformadora: transitar de la gestión de una serie de fondos económicos al posicionamiento preferente de valores y dinámicas emancipadoras, desde una nítida determinación internacionalista; avanzar en lógicas de diálogo político, local-global, entre sujetos y agentes diversos; y superar el *projectorado* en favor de sistemas de implementación más coherentes con los complejos, inciertos y diversos procesos de cambio.

En segundo lugar, contamos con la apuesta por los movimientos sociales como forma estratégica de acción colectiva para superar la crisis civilizatoria. A partir de esta premisa surge la *agenda alternativa de solidaridad internacionalista* (AASI), propuesta fundamental para poder impulsar con garantías el marco crítico de referencia antes señalado. Así, las dos ideas-fuerza de la AASI (fortalecimiento de las capacidades de los sujetos de emancipación, por un lado; alianza entre diversos, por el otro) están directamente vinculadas a dicho marco crítico, como ya hemos visto a lo largo del Manual.

Finalmente, y en tercer lugar, hemos construido un proceso de transición en base a tres etapas y seis objetivos que nos permiten explicar mejor la lógica del conjunto de cambios vinculados a la propuesta que suscribe el presente Manual. De esta manera, se plantean los pasos que gradualmente se pueden dar, así como los horizontes deseables hacia los que avanzar, en función de la situación y el contexto de cada experiencia específica.

Sobre estas tres herramientas construimos la propuesta para la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo del Gobierno Vasco (AVCD), la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG) y el Ayuntamiento de Donostia (AD).

Como ya comentamos en la introducción del Manual, los criterios para seleccionar estas experiencias han sido fundamentalmente dos –además de ser todas ellas parte de la cooperación descentralizada, tipología a nuestro entender idónea para la implementación de la AASI–. El primer criterio ha sido el de elegir una política pública de cada uno de los tres niveles competenciales (autonómico, foral y municipal –capital de *herrialde*–),

tratando así de abarcar parte de la significativa diversidad de la cooperación vasca. La investigación, de esta manera, gana en riqueza, a la vez que no pierde en coherencia, dados los patrones muy pronunciados que, a pesar de las especificidades, comparte no sólo la cooperación vasca, sino el conjunto de la descentralizada estatal.

Precisamente el segundo criterio está vinculado a una de estas especificidades, que es la voluntad política de impulsar un enfoque más transformador de cooperación, en la que los movimientos sociales han jugado y juegan un papel de relativa importancia.

Esta determinación, que ha quedado explicitada en los planes estratégicos de las tres instituciones estudiadas³⁸, es un elemento fundamental para el presente Manual, ya que el objetivo principal de este no consiste únicamente en incidir en dicha voluntad política y en la relevancia de los movimientos sociales, sino también en sugerir debates, vías, caminos y pautas para aquellos que ya parten de esa premisa, y pretenden llevarla a la práctica superando el enfoque clásico de la cooperación descentralizada.

En este sentido, nuestras tres instituciones son experiencias paradigmáticas, y nos ofrecen una amplia diversidad de voluntades, avances y retrocesos a la hora de transitar por estas nuevas sendas propuestas. Así, y aunque a continuación realizaremos un análisis concreto de cada política pública sostenemos que, en términos generales, y teniendo en cuenta las más que notables diferencias, todas ellas han intentado que su política de cooperación trascendiera la mera gestión eficaz de una serie de fondos; que se asuma la interdependencia y el carácter sistémico de los principales problemas de desarrollo; que se amplíe la diversidad de agentes involucrados más allá de los clásicos, reconociendo a los movimientos sociales como prioritarios; y que se revisen, aunque fuera tímidamente, las lógicas de implementación desde la asunción de las características de los procesos de transformación.

38 Esta voluntad política de alianza con los movimientos sociales es clara para el caso de la DFG y el AD. En el caso de la AVCD, esta apuesta está vigente en el último Plan oficialmente aprobado (2008-2011), aunque en el borrador prácticamente definitivo de Plan 2014-2017 ésta se diluye. En todo caso, la AVCD cuenta con una larga experiencia de relación con los movimientos sociales desde 2003 fundamentalmente por la vía de la cooperación directa, o a través de algunas ONGD, y ha planificado para 2015 toda una serie de debates sobre sujetos, prioridades e identidades para el futuro de la cooperación vasca, por lo que se abre el espacio para la disputa política de propuestas.

Por lo tanto, concluimos que las tres experiencias han mostrado su incomodidad con el enfoque clásico de la cooperación descentralizada, y han dado pasos para avanzar hacia *desbrozando la tierra* –más en lo referente al marco de referencia y prioridades, que en el relacionamiento entre agentes o en el sistema de implementación–, e incluso han desarrollado elementos específicos característicos de *sembrando complicidades* –como la apuesta por los movimientos sociales en la cooperación directa o, en el caso de DFG y AD, la generación de ámbitos específicos para agentes sociales no clásicos–.

Esto es, sin duda alguna, un punto de partida positivo para el objetivo de la investigación, ya que no sólo hay un futuro –un camino por recorrer–, sino también un presente y un pasado –un camino recorrido–.

Procedemos por tanto a exponer las principales conclusiones y propuestas de cada una de las tres experiencias. El esquema en todos los casos será similar, en base a dos puntos –diagnóstico y propuesta–:

Respecto al diagnóstico:

- Realizaremos una serie de reflexiones generales sobre la relación de cada una de las políticas públicas respecto al marco crítico de referencia de la cooperación vasca.
- A partir de las mismas, profundizaremos en su caracterización, exponiendo la síntesis de las principales conclusiones del diagnóstico específico realizado en el proceso de investigación (Piris y del Río, 2014)³⁹, a través de las categorías del enfoque clásico de la cooperación descentralizada (cuadro 5).

Respecto a la propuesta:

- Situaremos cada política pública dentro de las tres etapas de nuestro proceso de transición⁴⁰, lo cual nos definirá el punto de partida específico de cada experiencia.

39 El diagnóstico al que hacemos referencia cubre el período 2008-2013, que en los tres casos coincide con gobiernos y con planes estratégicos diferentes. En todo caso, y como nuestro objetivo es el de proponer un proceso de transición a partir de la situación actual, nos fijaremos especialmente en las características de 2013, e incluso incluiremos algunas novedades de 2014 que sean necesarias para hacernos una fotografía real de las tres administraciones estudiadas (como por ejemplo la aprobación del Plan estratégico de la AVCD en 2014).

40 Aclaremos que ninguna política pública encaja exactamente en una etapa u en otra. Estas son fases definidas en función de la coherencia alcanzada en base a una apuesta específica por un enfoque determinado (clásico o de sujetos), pero que es posible que nadie cumpla en su totalidad. En este sentido, lo normal es tener a la vez características de diferentes etapas. Esto muestra, en muchas ocasiones, que existe una voluntad de cambio, pero sin una reflexión integral, que es lo que el proceso de transición humildemente pretende ofrecer.

- Estableceremos para cada caso un Paso I (a corto plazo) y un Paso II (a medio y largo plazo), dentro de la lógica de transición que impera en el Manual, y a partir de un análisis específico de voluntad política, experiencia y capacidades de cada administración.

2.1. Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo: propuesta de transición

La Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo del Gobierno Vasco (AVCD)⁴¹ es una estructura fundamental para entender el conjunto de la cooperación vasca en los últimos 25 años, no sólo por la cantidad de fondos gestionados, sino también por su capacidad para incidir sobre el conjunto de la cooperación impulsada en la CAPV. En este sentido, diversas estructuras de otros niveles competenciales la han tomado como referencia, debido a su papel protagónico a la hora de proponer enfoques, prioridades e instrumentos.

Se trata por tanto de una entidad que, en la actualidad, tiene un peso específico notable –con potencialidades propias en lo referente a la acción exterior y a la articulación de agentes locales e internacionales–, y que además cuenta con un *efecto-palanca* sobre la cooperación vasca.

2.1.1. Diagnóstico de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo⁴²

Analizando la relación de la AVCD con los tres puntos fundamentales del marco crítico de referencia de la cooperación descentralizada, comenzaríamos señalando que, entre la tesitura de definir su actuación en el ámbito de la solidaridad internacional como *política de cooperación* o como *política de desarrollo*, esta se concretaría fundamentalmente como una política de cooperación.

Esto es así debido a que su papel principal ha consistido y consiste hoy en día, en términos generales, en la gestión de unos fondos públicos determinados, en base a una serie de prioridades estratégicas. En este

41 Cuando hablamos de la AVCD se trata de una estructura específica puesta en marcha en 2011, de la cual la Dirección de Cooperación para el Desarrollo es su predecesora, en el sentido de que hasta entonces era la estructura administrativa responsable de cooperación internacional.

42 Para una información más amplia, ver Piris y del Río (2014:9-48).

sentido, no podemos afirmar que la AVCD plantea su actuación en clave de posicionamiento de principios internacionalistas y emancipadores en la política de la administración general de la CAPV, en particular, y en el conjunto del territorio, en general.

Esta opción más limitada por la cooperación frente a la opción más amplia en pos del desarrollo humano va acompañada, como ya vimos en el primer capítulo, de otros elementos definidores de la política pública. Así, en primer lugar, destacamos el carácter subsidiario de la misma frente a otras políticas fuertes –como se puso de manifiesto en los profundos recortes de 2013, en torno al 30% del presupuesto–, que muestra cómo la cooperación internacional no tiene un rango de primer orden sino inferior, maleable en función de la coyuntura, e incómoda en momentos de crisis. En todo caso, la situación de la cooperación descentralizada estatal relativiza dicha subsidiariedad, ya que los recortes han sido mucho más pronunciados en otros territorios, donde la política pública ha llegado a situarse en un nivel testimonial, incluso a desaparecer como en la Comunidad de Madrid.

En segundo lugar, la opción limitada por la cooperación también se vincula con la dependencia respecto a las dinámicas y agendas globales, en contraposición a una definición autónoma de los patrones políticos de funcionamiento. No obstante, es preciso remarcar que esta dependencia es también relativa, ya que los tres planes estratégicos (2005-2008, 2008-2011 y 2014-2017) realizan una fuerte crítica a las carencias de dichas agendas, a la vez que han desarrollado algunas propuestas para generar identidad propia. Estas se han basado en apuestas políticas desde el análisis de las propias capacidades, como por ejemplo el énfasis en el desarrollo económico local, la descentralización política, la identidad cultural, el empoderamiento de mujeres, una educación para el desarrollo con enfoque amplio, o la importancia de la participación y de los movimientos sociales. En todo caso, estas especificidades han sido puntuales y no insertas en reflexiones políticas amplias, dentro de una práctica que asume la generalidad de los patrones comunes de la cooperación internacional.

La subsidiariedad y la dependencia generan, en tercer lugar, que la AVCD asuma su actuación desconectada del resto de la acción de gobierno. Hay experiencias que pretenden revertir esta situación: el programa *Juventud Vasca Cooperante* junto a la Dirección de Juventud; el convenio anual con el Departamento de Sanidad; la gestión del 5% del canon del agua con la Agencia URA para la promoción de actuaciones que faciliten el disfrute del derecho

al agua y al saneamiento; o la apuesta del plan 2014-2017 por desarrollar una estrategia de coherencia de políticas para el desarrollo, pero que no alteran la fotografía todavía vigente de la cooperación internacional como departamento estanco.

En cuarto lugar, se constata a su vez un gap entre planificación y ejecución –como veremos después en el análisis más profundo derivado de nuestro diagnóstico– ya que, pese a las especificidades antes señaladas en lo referente a contenidos prioritarios (junto a otras innovaciones importantes en dinámicas de implementación, como el instrumento de programas o las Estrategias-país), existe una apropiación muy alta del *proyectorado*. Ello genera una tensión muy significativa entre prioridades estratégicas, por un lado, y potencialidad para ejecutar las mismas, por el otro.

Por último, la opción por ejecutar una política de cooperación frente a una de desarrollo, así como por el *proyectorado* como sistema de implementación, nos conduce a que se prime el debate entre agentes clásicos para una gestión más eficaz de los fondos destinados a cooperación, que un diálogo político con la diversidad de agentes con capacidad emancipadora que actúan local e internacionalmente en la CAPV. En este sentido, sí que hay que destacar el reconocimiento de agentes no clásicos –especialmente de los movimientos sociales en los dos últimos planes, aunque no explícitamente en el actual–, pero las relaciones siguen pivotando en torno a la bilateralidad –vinculada al proyecto–, y al carácter consultivo de los espacios colectivos –Consejo Vasco de Cooperación para el desarrollo y Comisión Interinstitucional–.

En definitiva, la AVCD ha desarrollado significativas especificidades de carácter transformador –sobre todo vinculadas al marco de referencia y a las prioridades–, pero tiene un importante camino por delante para avanzar en los tres ejes del marco crítico de referencia que propone este Manual.

Cuadro 13. Síntesis del diagnóstico de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo

| | |
|---|--|
| <p>1. Marco de referencia y prioridades</p> | <p>a. Marco de referencia: Desarrollo humano sostenible</p> <p>b. Objeto principal: lucha contra la pobreza estructural</p> <p>c. Prioridades: prioridad sectorial amplia, excluyendo la dimensión cultural y la ED en el Sur; peso relativo de las líneas transversales, pero sin estrategia específica; priorización geográfica amplia, basada en 22 estados-nación</p> <p>d. Ámbitos: hegemonía de la cooperación para el desarrollo (CD); apuesta por un enfoque abierto de la educación para el desarrollo (ED) y de la Ayuda Humanitaria (AH); procesos de fortalecimiento de ciertos agentes (ONGD y Naciones Unidas, fundamentalmente)</p> |
| <p>2. Sistemas de implementación</p> | <p>e. Financiación: recortes profundos desde 2013, incumpliendo compromiso por Ley de llegar al 0,7% en 2012; prioridad por la CD (69%), seguido muy de lejos por la AH (9%) y la ED (8%), lo cual da medida de la relevancia real de esta última</p> <p>f. Dinámicas de impulso a iniciativas: hegemonía absoluta de las convocatorias públicas (90%) frente a los convenios directos</p> <p>g. Instrumentos: peso específico de los proyectos, aunque con instrumentos diferentes como programas y estrategias-marco de AH</p> <p>h. Herramientas y requisitos: sesgo a favor de la certeza frente a la incertidumbre, de lo técnico frente a lo político, de la fiscalización frente a la confianza</p> |

| | |
|--|--|
| <p>3. Relacionamento entre agentes</p> | <p>i. Capacidades y rol administraciones públicas: equipo mejor dimensionado desde la conformación de la AVCD, pero todavía limitado cuantitativamente, y con capacidad de mejora en aspectos políticos y estratégicos</p> |
| | <p>j. Reconocimiento: agentes clásicos, como instituciones, ONGD y otros agentes sin ánimo de lucro. Excluye empresas, y no menciona explícitamente a los movimientos sociales, algo que sí hizo en planes anteriores</p> |
| | <p>k. Relacionamento: fundamentalmente bilateral, y en base a informes y comisiones de seguimiento; espacios colectivos de carácter deliberativo, homogeneizados por instituciones y ONGD; experiencias alternativas pero no desarrolladas en torno a las estrategias-país</p> |

Fuente: Elaboración propia.

Profundizamos a continuación en las principales características de la política actual de la AVCD, en función de las categorías establecidas para el enfoque clásico. Así, y en lo que se refiere al marco de referencia y prioridades, la AVCD defiende una política de cooperación internacional “orientada al desarrollo humano sostenible y a la erradicación de la pobreza estructural desde un enfoque de derechos y de reducción de las desigualdades” (AVCD, 2014). De esta manera, se asume el DHS como marco de referencia, así como la lucha contra la pobreza como objetivo principal, desde un enfoque estructural y vinculado a la reducción de las desigualdades. Se desarrolla a su vez una propuesta estratégica relativamente crítica con las agendas oficiales (ODM y eficacia de la ayuda, fundamentalmente), y se asume la imposibilidad de entender a las empresas capitalistas como agente de cooperación –compromiso establecido por ley–.

Respecto a los ámbitos y líneas prioritarias, éstos se definen en función de las características habituales del enfoque clásico. En este sentido, los ámbitos son la cooperación para el desarrollo (CD), la educación para el desarrollo (ED), la acción humanitaria (AH) y un compendio de iniciativas de fortalecimiento de agentes, fundamentalmente clásicos: programa de cooperantes (KOOP), programa de cooperantes en Naciones Unidas (NBE) y procesos de cambio organizacional pro-igualdad de género (GBA).

Para cada uno de estos ámbitos hay definidas una serie de líneas sectoriales y transversales prioritarias. Refiriéndonos específicamente a los dos más significativos para nuestro estudio, CD y ED comparten líneas transversales (género; derechos humanos; participación, organización y capacidades locales; sostenibilidad ecológica). Estas tienen un peso significativo en la baremación de las diferentes convocatorias –como después veremos, y muy superior a otras experiencias de cooperación estatal–, aunque carecen de estrategias específicas que permitan desarrollar y concretar su identidad política específica.

Las líneas sectoriales, en el caso de la CD, definen un amplio abanico de prioridades (derechos universales; gobernanza democrática y poder local; desarrollo económico local; protección y conservación ambiental; empoderamiento de mujeres). Esto supone que, en primer lugar, apenas podamos hablar de priorización sectorial, ya que todo pudiera estar recogido en esta selección tan profusa –salvo el caso de la dimensión cultural del desarrollo, diluida en la definición de preferencias, o el de la ED para los proyectos que se impulsan fuera de la CAPV–.

Además, en segundo lugar, las prioridades sectoriales explicitan el *gap* entre marco de referencia, por un lado, y práctica de la cooperación impulsada por la AVCD, por el otro. De esta manera, y a tenor de la laxitud con la que éstas están definidas, pareciera que no sólo todo tipo de iniciativas, sino también todo enfoque de abordar las mismas fuera válido y coherente con el desarrollo humano sostenible. En este sentido se opta por, en la práctica, posibilitar todo proyecto, frente a la definición de compromisos y límites derivados del marco de referencia asumido⁴³.

Por último, estas prioridades sectoriales se combinan con prioridades geográficas, en base a 22 países prioritarios elegidos en función de los criterios de pobreza y desarrollo humano, además de por la relación histórica entre estos y la cooperación vasca.

En el caso de la ED, las prioridades sectoriales son amplias y trascienden la mera sensibilización (educación y formación; investigación; incidencia política y movilización social; sensibilización; intercambio y aprendizaje colectivo; comunicación educadora/emancipadora), lo cual permite una mirada más amplia, inclusiva y coherente.

En resumen, las prioridades se definen fundamentalmente en base a líneas de trabajo, y no en función de sujetos y agentes estratégicos. La transversalidad

43 Así, por ejemplo, ¿Toda apuesta de desarrollo económico local es compatible con el DHS? ¿O toda visión de la gobernabilidad democrática?.

tiene un peso relativamente significativo, mientras que las preferencias sectoriales y geográficas juegan un papel menor.

Entrando ya en la segunda categoría –sistemas de implementación–, destacamos en primer lugar el importante recorte en la financiación que se produjo en 2013, donde se pasó de 50 millones y un porcentaje del 0,49% en 2012, a 32 millones y un 0,35% sobre el presupuesto total⁴⁴. Todo ello mientras en la Ley Vasca de Cooperación al Desarrollo de 2007 se establece el compromiso de alcanzar el 0,7% en 2012. De cara al futuro, se ha definido en el nuevo Plan una senda de recuperación para 2017 de los montos absolutos vigentes en 2012, situando el porcentaje previsto en el 0,53%, lo que dista bastante del compromiso parlamentario.

Respecto al sistema de distribución de este presupuesto, la fórmula hegemónica es la convocatoria pública, a lo que se dedica prácticamente el 90% de los fondos distribuibles, mientras que el restante se destina a convenios directos, donde no existen prioridades claramente establecidas. Dentro de las diferentes convocatorias, que afectan a los cuatro ámbitos antes señalados, la CD⁴⁵ juega un papel protagonista (en torno al 70% del total de fondos distribuibles, entre proyectos y programas), mientras que la ED no llega al 8%, y es incluso superada por la AH (casi el 9%), lo que da muestra de la asimetría Norte-Sur en la política de la AVCD⁴⁶.

En lo referente a los instrumentos, el proyecto es el más habitual. En todo caso, y a pesar de la caracterización que hicimos en el primer capítulo, la relativamente amplia vigencia del mismo –dos años prorrogables–, junto con el tamaño presupuestario máximo (600.000 euros) permiten, en teoría, y junto a la apuesta estratégica por las líneas transversales, desarrollar un tipo de iniciativas más coherentes con la lógica de los procesos emancipadores. Por otro lado, se han puesto en marcha otros instrumentos⁴⁷ como los programas, que amplían la vigencia y monto de los proyectos (tres años prorrogables y

44 Datos oficiales facilitados por la AVCD.

45 Incluye convocatoria de programas (PGM), proyectos (K1) y un capítulo específico para proyectos de desarrollo productivo y asistencia técnica para entidades que no participan en la convocatoria de proyectos (K2).

46 Sólo en el caso de los programas es posible una financiación de CD y ED complementarias, por lo que el porcentaje de ED aumentaría, aunque no hay datos para saber cuánto.

47 Aunque hemos indicado que la AH no es parte de nuestra propuesta, queremos destacar la relevancia de las estrategias-marco como instrumento más coherente con las capacidades de la AVCD y el enfoque de DHS.

1,2 millones de euros de máximo), además de incluir novedades como las de integrar un componente de ED, otro de identificación y uno último de fortalecimiento de capacidades, además de establecer la evaluación obligatoria.

Finalmente, abordamos las herramientas y requisitos, que es donde la relativa potencialidad emancipadora explicitada hasta el momento encuentra diversas trabas a su implementación⁴⁸:

- Requisitos de entrada: Se exige la inscripción con dos años de antelación en algún registro de agentes para participar en las diferentes convocatorias de proyectos. Además, es necesario recoger estatutariamente la apuesta por la cooperación internacional, o al menos demostrar actividad en este sentido durante al menos dos años⁴⁹. Destaca especialmente el sistema muy restrictivo de acceso a la convocatoria de programas, para lo cual se ha establecido un sistema de acreditación que exige la demostración de capacidades estratégicas, sociales y de gestión, y que en la práctica prima a un tipo de organizaciones, más eficientes y formalizadas que potencialmente emancipadoras, dentro de una lógica de cierto carácter endogámico.
- Formulación: El enfoque de marco lógico (EML) es la herramienta hegemónica en todo el ciclo de vida del proyecto, por lo que la relación causa-efecto es estratégica a la hora de definir objetivos, resultados, actividades, recursos e hipótesis. La certeza y la concreción se valoran fehacientemente, obligando a establecer metas e indicadores a dos o tres años vista, sin asumir la complejidad y la incertidumbre de los procesos de emancipación. Frente a esta dinámica, los programas sí incorporan en teoría una lógica diferente de formulación en base a perfiles, pero en la práctica también se valora y premia el formato hegemónico de concreción y de calidad técnica de la propuesta.

Respecto a la formulación del presupuesto, y con la salvedad hecha del instrumento de programas, no hay posibilidad de imputar la fase de identificación –estratégica en la planificación–; hay una tendencia a limitar los rubros más vinculados con fortalecimiento de capacidades (personal, gestión, articulación, etc.), dentro de la lógica de *hacer* frente a *fortalecer*; y no se promueve el

48 Datos basados en AVCD (2007, 2007b).

49 La única salvedad es que, bajo la figura de consorcio, se permite la participación de otras organizaciones que no cumplen dichos requisitos. En todo caso, la figura del consorcio no cuenta con un impulso estratégico –no es una apuesta por articular diversos– y tiene un cariz más instrumental.

enfoque local-global, distinguiendo completamente el Norte del Sur en cuanto a lógicas de funcionamiento.

- **Baremación:** Ésta es coherente con la lógica de eficacia que permea en la cooperación internacional, y con la tendencia a establecer criterios objetivos para discriminar entre múltiples proyectos en las diferentes convocatorias. Este sesgo eficientista y objetivista choca con la dimensión política de todo proceso emancipador, de manera que las baremaciones priman los aspectos técnicos de los proyectos y la formalidad y la experiencia previa de las entidades con la cooperación, en menoscabo de otras capacidades más políticas.

Pese a ello, es importante señalar que el peso de las líneas transversales es significativo (36 puntos sobre 100 en CD –K1 y K2–; 22 en ED –K3– que serían 59 si consideramos como tal las dimensiones⁵⁰; 42 en programas), aunque se tiende a querer objetivizar todo criterio, lo cual es muy complicado cuando hablamos de procesos emancipadores. Finalmente, es importante señalar que los consorcios, aunque se valoran positivamente, no se promueven desde la baremación, ya que en el mejor de los casos apenas suponen 5 puntos del total.

- **Seguimiento:** Éste se realiza normalmente en base a informes (habitualmente tres), vinculados cada uno de ellos a los pagos establecidos en las convocatorias. Debido a la gran cantidad de informes, el seguimiento se suele centrar en la parte presupuestaria y de gestión, en primer lugar, y en la técnica, en segundo lugar. En el caso de los programas y de los convenios directos se establece el sistema de comisiones de seguimiento entre las partes (bidireccional, cada entidad con la AVCD), que se consideran como complemento a los informes, para desarrollar una dinámica más política, aunque estrictamente bilateral.
- **Evaluación:** se posibilita la evaluación de proyectos, pero desde la lógica de aprendizaje de la propia organización, no de compartir experiencias. No se realizan tampoco evaluaciones organizacionales, de procesos, de apuestas estratégicas o de políticas, en términos más generales.
- **Rendición de cuentas:** Ésta se vincula con el seguimiento fundamentalmente, y en las mismas claves de bilateralidad y de sesgo presupuestario-administrativo. Más colectivamente, se producen informes que se debaten en los órganos deliberativos correspondientes, pero que

50 Dimensión política-ética, (inter)cultural y pedagógica.

se centran en los recursos y en su distribución, más que en generar debate político. En definitiva, no hay un sistema específico de rendición de cuentas múltiple, mutuo e integral, ni existen las condiciones para ello (información, responsabilidad, participación, régimen sancionador e incentivos).

Finalmente, entrando en la tercera de las categorías –relacionamiento de agentes–, y comenzando por la propia AVCD, esta se ubica en la Secretaría General de Acción Exterior, adscrita a la Presidencia del Gobierno. Sus capacidades humanas han aumentado desde octubre de 2012 en comparación con las existentes previamente en la Dirección de Cooperación al Desarrollo, pero aún se muestran insuficientes para asumir una política de solidaridad internacional como propone la AASI.

En la actualidad la AVCD está compuesta por diecisiete personas: la dirección, nueve personas que constituyen el equipo técnico y siete personas que forman parte del personal administrativo y jurídico. Además, cuenta con seis personas becarias por períodos de doce meses. Del equipo técnico, seis están adscritas a áreas geográficas, una al área de género y desarrollo, y dos personas son responsables de la coordinación estratégica, por un lado, y la coordinación técnica, por otro. No hay persona técnica responsable de ED, ya que se entiende como tarea transversal, aunque también podría ser muestra de la minusvaloración que sufre este ámbito.

Más allá del análisis cuantitativo, existen a su vez capacidades políticas, estratégicas y técnicas notables en el equipo, pero consideramos que es necesario promover en el mismo espacios de reflexión, debate y formación para poder avanzar en las propuestas emanadas del presente Manual (coherencia de políticas, rendición de cuentas, análisis global y local de sujetos y agentes estratégicos, comunicación, etc.).

Respecto al reconocimiento de agentes, el actual Plan estratégico se limita a replicar los explicitados en la Ley de cooperación (administraciones públicas, ONGD y otras entidades sin ánimo de lucro como universidades, organizaciones sindicales y demás organizaciones sociales). Esto supone un paso atrás respecto del reconocimiento explícito anterior de los movimientos sociales como agente estratégico (DCDGV, 2005 y DCDGV, 2008), que queda subsumido en un genérico *demás organizaciones sociales*, sin fuerza política alguna. Por otro lado, la empresa y a su ánimo de lucro implícito queda fuera de la política de cooperación internacional.

Finalmente, en lo referente a la fórmula de relación entre agentes, la estructura fundamental de encuentro, más allá de la propia de los diferentes niveles competenciales administrativos vascos –Comisión Interinstitucional– es el Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo. Está constituido por treinta y dos personas, distribuidas a partes iguales entre representantes institucionales (diversas estructuras del Gobierno, Diputaciones y Euskal Fonda) y sociales (diez representantes de la Coordinadora de ONGD y seis de fuera de la misma). De los dieciséis representantes sociales, quince son de ONGD y sólo uno movimiento social (EHNE-Bizkaia). Sus funciones se centran en la deliberación en torno a la gestión de los fondos destinados a cooperación internacional, para lo que tiene capacidad de propuesta, dictamen y evaluación, con una periodicidad de sesiones entre 2-4 anuales. En el plan actual se recoge el objetivo de desarrollar una estrategia de coherencia de políticas, que pudiera alterar las metas de este consejo.

Dentro de este mismo punto de análisis del relacionamiento de agentes, destacamos específicamente las experiencias de las Estrategias-país, cuya identidad pretendía ser la de aglutinar a agentes institucionales y sociales diversos de la cooperación vasca, en base a objetivos comunes y a través de espacios que generaran diálogo político y posibilitaran sinergias. Con ese propósito se formularon la *Estrategia vasca de cooperación con Cuba* (DCDGV, 2007b) y la *Estrategia vasca de cooperación con Guatemala* (DCDGV, 2008), aunque desde 2009 no se les ha dado el seguimiento preciso, por lo que consideramos que no han desarrollado toda su potencialidad. Dicho esto, la experiencia guatemalteca sí que puso en marcha uno de sus componentes, vinculado a generar relaciones de alianza con los movimientos campesino, indígena y feminista, a partir de nuevas fórmulas de implementación que trascendían al proyecto hegemónico. Son experiencias que, a pesar de que no cuentan con un recorrido necesario, sería preciso tener en cuenta a la hora de definir propuestas para avanzar en los postulados de la AASI.

A modo de conclusión, nos encontramos ante una política que se define por los patrones hegemónicos en el enfoque clásico, pero que ha intentado desarrollar una identidad más transformadora, fundamentalmente en la apertura del marco estratégico (objetivo, prioridades y ámbitos), aunque no ha evolucionado en la misma medida en lo referente al sistema de implementación, lo cual genera una tensión cada vez más explícita. Además, y pese al esfuerzo transformador, su aplicación se ha limitado a la gestión de los fondos específicos, y no a plantear desde la cooperación internacional otras dinámicas de desarrollo, transformación o emancipación en el territorio y desde el enfoque local-global.

2.1.2. Propuesta para la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo

La política de la AVCD se define por tanto en función de las claves habituales del *enfoque clásico*, aunque ha desarrollado una serie de características identitarias que la acercan a *desbrozando la tierra*, al menos en cuestiones específicas: un marco estratégico claro y comprometido; una concepción inclusiva de la educación para el desarrollo; una apuesta por la transversalidad como elemento de relevancia política; el ensayo de instrumentos y herramientas novedosas, como los programas y las estrategias-país; y el reconocimiento, desde 2005 a 2011, de los movimientos sociales como agente estratégico, apostando por su fortalecimiento a través de la cooperación directa, de su alianza con las ONGD y, de manera más integral, en la *Estrategia vasca de cooperación con Guatemala*.

Será a partir de esta caracterización, a medio camino entre el enfoque clásico y *desbrozando la tierra*, que construyamos la propuesta que ahora presentamos, que además se sitúa en un momento especial de la cooperación impulsada por la AVCD, ya que el Plan 2014-2017 plantea un debate integral sobre la identidad de la cooperación vasca (objetivos y agentes), proponiendo además iniciar procesos de planificación en los ámbitos de la educación para la transformación social, de evaluación del marco de instrumentos, así como de incidencia en la coherencia de políticas.

2.1.2.1. Paso I: Desbrozando la tierra de manera integral

Situamos la meta a corto plazo de la AVCD en la superación del enfoque clásico, alcanzando definitivamente la etapa *desbrozando la tierra*. De esta manera, se trata de generar las condiciones para la participación activa y de calidad de nuevos agentes que, junto a los clásicos, inicien procesos en clave de alianza y de diálogo político. Destacaríamos, en todo caso, el reconocimiento del papel de los movimientos sociales como forma estratégica de acción colectiva.

En este punto recuperamos los seis objetivos que nos permiten ordenar este proceso de transición y, en coherencia, nos centramos específicamente en las metas establecidas para la etapa *desbrozando la tierra*.

Cuadro 14. Paso I: Propuesta para la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo

| | |
|---|--|
| <p>Objetivo 1 Asumir el DHS y la pobreza desde una perspectiva estructural, sistémica y comprometida</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Compromisos explícitos de lo que es y no es DHS 2. Diálogo con otros marcos de referencia 3. Asumir características procesos de emancipación |
| <p>Objetivo 2 Priorizar la dimensión política en la apuesta por las líneas transversales</p> | <ol style="list-style-type: none"> 4. Eliminar priorización sectorial 5. Limitar priorización geográfica a instrumentos específicos; mirada local, estatal, regional, global 6. Asumir marco de líneas transversales: género, participación, sostenibilidad, enfoque local-global 7. Estrategia específica para cada línea transversal |
| <p>Objetivo 3 Ampliar los espacios de diálogo a nuevos agentes, entre ellos los MMSS</p> | <ol style="list-style-type: none"> 8. Registro inclusivo de agentes 9. Estudio de sujetos y agentes desde lógica local-global 10. Reconocimiento de los movimientos sociales 11. Formular estrategia de alianza entre la cooperación vasca y los movimientos sociales 12. Capacidades políticas del CVCD: coherencia de políticas, comunicación, identidad y futuro cooperación vasca 13. Repensar composición CVCD 14. Ampliar plantilla de la AVCD y fortalecer sus capacidades |
| <p>Objetivo 4 Elevar el peso político y presupuestario de la ED, difuminando fronteras con CD</p> | <ol style="list-style-type: none"> 15. Elevar peso presupuestario de ED hasta el 30% 16. Crear instrumento de programas de ED 17. Fortalecimiento de los movimientos sociales como prioridad estratégica de la cooperación directa 18. Crear ámbito específico para la investigación |

| | |
|---|--|
| <p>Objetivo 5 Garantizar una financiación sólida y estable, en los niveles anteriores a los recortes</p> | <p>19. Recuperar porcentaje del 0,49% y alcanzar lo antes posible el 0,7%</p> |
| <p>Objetivo 6 Reducir la carga burocrática y avanzar en la adaptación a la práctica emancipadora</p> | <p>20. Cambiar radicalmente sistema de acreditación de programas</p> <p>21. Formular en base a perfiles, en base a diversas metodologías, e incluyendo rubros no habituales</p> <p>22. Asumir el modelo de tabla de baremación del anexo I</p> <p>23. Limitar a uno el número de informes y pagos, incidir en las comisiones presenciales de seguimiento</p> |

Fuente: Elaboración propia.

Respecto al primer objetivo –ampliar el marco de referencia–, la AVCD ya incorpora al desarrollo humano sostenible como enfoque, comprometiéndose además con sus señas de identidad básicas: bienestar, capacidades, empoderamiento, participación, equidad y sostenibilidad. Además, sitúa en la pobreza su meta principal, pero desde un análisis estructural de dicho fenómeno, que se vincula directamente con las desigualdades. En este sentido, consideramos que es un marco oportuno sobre el que construir una propuesta transformadora.

Por otro lado, y pasando de los marcos teóricos a las agendas políticas, sería necesario mantener el nivel crítico hacia las agendas oficiales de desarrollo y cooperación internacional, en la medida que éstas se alejen de los postulados del DHS. A su vez, y como novedades, se propone:

- Definir compromisos explícitos de lo que supone asumir el DHS como referente, de manera que se clarifica qué es desarrollo y qué no, quién es agente de desarrollo, y quién no.
- Establecer estrategias específicas para que el DHS dialogue con otros marcos de referencia (buen vivir, decolonialidad, feminismo, etc.), a través de procesos colectivos de análisis, investigación e incidencia política.

- Explicitar el carácter complejo, incierto, diverso, multidimensional y procesual de toda iniciativa de desarrollo/transformación, de manera que luego se traslade a la práctica de la cooperación internacional.

Respecto al segundo objetivo –avanzar en la apuesta por sujetos y agentes estratégicos–, *desbrozando la tierra* propone mantener la prioridad en base a líneas de trabajo –destacando el papel de la transversalidad–, a la vez que se abre la mirada al *quién* como elemento relevante en los procesos de transformación. Desde esta premisa, se propone lo siguiente:

- Eliminar toda priorización sectorial, posibilitando cualquier tipo de iniciativa y proceso, siempre que sea coherente con el DHS.
- Limitar la priorización geográfica a instrumentos específicos (como las estrategias-país, u otro tipo de estrategias sectoriales, geográficas o basadas en sujetos), mientras que se promueve en el resto de casos un enfoque abierto, en el que caben proyectos locales, estatales, regionales o globales.
- Asumir el marco de líneas transversales conformado por el género, la participación, la sostenibilidad ecológica y el enfoque local-global. Ésta última es básica para superar la barrera Norte-Sur y acercar agendas desde un punto de vista internacionalista.
- Formular una estrategia específica por cada una de las cuatro líneas transversales, que doten de contenido político a su impulso.

Respecto al tercer objetivo –generar espacios amplios y diversos de diálogo político– se trataría fundamentalmente de ampliar la diversidad de agentes, y de fortalecer las capacidades políticas de los espacios de encuentro colectivo. En este sentido, se propone:

- Generar un registro de agentes de cooperación internacional inclusivo, que valore en todo caso la práctica y la voluntad internacionalista.
- Realizar un análisis sobre la diversidad de posibles agentes de cooperación internacional en Euskadi, desde una perspectiva local-global, de cara a fomentar la participación de aquellos con mayor potencial emancipador.
- Reconocer explícitamente a los movimientos sociales como agente de cooperación internacional, fomentar su participación en el CVCD, e incidir en su fortalecimiento a través de la cooperación directa y de su alianza con ONGD.

- Formular una estrategia específica de alianza entre cooperación vasca y movimientos sociales, que posibilite una reflexión estratégica amplia y diversa sobre las metas, prioridades y fórmulas idóneas para estrechar su relación⁵¹.
- Dotar de mayores capacidades políticas al Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo, incidiendo especialmente en el análisis sobre la identidad y futuro de la cooperación vasca, la coherencia de políticas en aspectos estratégicos (internacionalización de la empresa, educación e investigación, igualdad, participación), y la comunicación.
- Repensar en este sentido su composición, en función de los agentes sociales e institucionales más implicados en dichos ámbitos, y donde los movimientos sociales deben jugar un papel ineludible.
- Ampliar la plantilla de la AVCD para asumir los nuevos retos (coherencia de políticas, comunicación, debate sobre identidad y futuro de la cooperación), pero desde una revisión profunda de las tareas prioritarias para el conjunto del equipo técnico, replanteando la centralidad otorgada a los proyectos, fundamentalmente desde una perspectiva de fiscalización. En esta misma línea, se deberían promover espacios de debate, reflexión y formación sobre cuestiones estratégicas dentro de la AVCD.

Respecto al cuarto objetivo –superar la dicotomía Norte-Sur–, se propone:

- Reducir la asimetría entre ED y CD, ampliando el presupuesto de ED hasta el 30% de los fondos distribuibles, reduciendo CD (proyectos) en la misma proporción, y manteniendo lo demás constante (cooperación directa y otros ámbitos).
- Generar un instrumento de programas de ED a partir del aumento presupuestario para este ámbito, con las mismas características de los de CD (vigencia de tres años prorrogables, 1,2 millones de euros de límite máximo; inclusión de componentes de identificación y fortalecimiento de capacidades), pero con un sistema de acreditación alternativo, basado fundamentalmente en la potencialidad emancipadora de los agentes.
- Establecer el fortalecimiento de los movimientos sociales como prioridad estratégica de la cooperación directa.

51 Para ello se podría mantener y tomar como referencia la *Estrategia vasca de cooperación con Guatemala*.

- Desarrollar un ámbito específico para la investigación, dadas sus características específicas y su carácter estratégico dentro de la apertura a nuevos paradigmas, desde un enfoque no sólo académico sino también social.

Respecto al quinto objetivo –financiación sólida y estable–, se propone que la AVCD recupere de inmediato el porcentaje de financiación de 2012 (0,49%), y establezca un compromiso temporal progresivo para cumplir el objetivo definido en la ley de alcanzar el 0,7% lo antes posible.

Finalmente, en lo que se refiere al sexto objetivo –sistemas alternativos de implementación–, se propone:

- Cambiar radicalmente el sistema de acreditación de programas para abrirlo a otros agentes.
- Apostar por la formulación de perfiles, a partir de las muy diversas herramientas disponibles (Piris y del Río, 2014); asumir los rubros de identificación y de fortalecimiento de capacidades como parte consustancial de todo proceso de transformación, revisando los límites establecidos.
- Revisar las tablas de baremación en función del modelo y criterios propuestos en el anexo I.
- Limitar a uno el número de informes y de pagos, y fortalecer la práctica de las comisiones de seguimiento presenciales. Estudiar la posibilidad de incorporar las auditorías en sede como informe económico válido.

2.1.2.2. Paso II: Sembrando y recuperando complicidades

La apuesta de mayor intensidad que proponemos como segundo paso pretende avanzar en los postulados de *sembrando complicidades*. De esta manera, no se trata ya únicamente de despejar el camino para incluir una mayor diversidad de agentes estratégicos, sino que se establecen proactivamente mecanismos específicos que posibiliten las alianzas con estos.

Definimos, a partir de esta premisa, las propuestas vinculadas a los seis objetivos vinculados a la etapa de referencia –*sembrando complicidades*–, teniendo en cuenta de que damos por sentado que las metas establecidas en la Paso I se hubieran cumplido, por lo que no se repiten de nuevo.

Cuadro 15. Paso II: Propuesta para la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo

| | |
|---|--|
| <p>Objetivo 1 De la pobreza a las subordinaciones y asimetrías globales</p> | <p>1. Trascender la pobreza como objetivo principal</p> |
| <p>Objetivo 2 Coexistencia de prioridades: líneas transversales y sujetos</p> | <p>2. Seleccionar sujetos estratégicos 3. Mantener líneas transversales prioritarias</p> |
| <p>Objetivo 3 Consolidación del diálogo político entre sujetos estratégicos</p> | <p>4. Repensar composición del Consejo en función de sujetos estratégicos 5. Ampliar las capacidades del Consejo: rendición de cuentas y análisis político 6. Formular estrategia específica por sujeto priorizado 7. Dotar al Consejo de presupuesto propio 8. Generar en la AVCD unidad de coherencia de políticas y rendición de cuentas; comunicación; análisis político</p> |
| <p>Objetivo 4 Coexistencia de ámbitos: específicos para sujetos estratégicos, peso similar de ED y CD</p> | <p>9. Igualar peso presupuestario de ED y CD 10. Priorizar programas sobre proyectos 11. Destinar cooperación directa a fortalecimiento sujetos estratégicos 12. Reconvertir K2 en ámbito específico de fortalecimiento de agentes no clásicos</p> |
| <p>Objetivo 5 Garantizar una financiación sólida y estable, alcanzando el 0,7% y mínimos para sujetos estratégicos</p> | <p>13. Alcanzar en 0,7% 14. Investigar fórmulas complementarias de financiación 15. Definir presupuestos mínimos por sujeto estratégico</p> |
| <p>Objetivo 6 Nuevos instrumentos, apuesta estratégica por evaluación y rendición de cuentas</p> | <p>16. Nuevo instrumento para convenios directos y nuevo ámbito 17. Estrategia de evaluación 18. Estrategia de rendición de cuentas</p> |

Fuente: Elaboración propia.

Respecto al primer objetivo –ampliar el marco de referencia–, la AVCD mantendría su apuesta por el DHS, pero ahondaría en el diálogo con otros marcos de referencia, especialmente aquellos de relevancia para los sujetos que se definan como estratégicos. Como propuesta novedosa, se plantea trascender la pobreza como objetivo principal, ampliando la mirada a las asimetrías de seres, poderes y saberes.

Respecto al segundo objetivo, la priorización no se centra únicamente en las líneas transversales, sino que se combina con la selección de sujetos y agentes estratégicos con especial capacidad emancipadora. En este sentido, se propone lo siguiente:

- Seleccionar sujetos estratégicos para la cooperación vasca, fruto de un análisis previo, tal y como propusimos en el Paso I.
- Mantener la prioridad otorgada a las líneas transversales: género, participación, sostenibilidad ecológica, enfoque local-global.

Respecto al tercer objetivo –generar espacios amplios y diversos de diálogo político– la meta consiste en consolidar y ampliar las capacidades políticas de los espacios colectivos de encuentro, adaptándolos a los sujetos definidos como estratégicos. Para ello, se propone:

- Repensar la composición del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo en función de los sujetos definidos como prioritarios, incluyendo a los agentes más significativos dentro de estos.
- Aumentar las capacidades del CVCD, sumando a las ya establecidas (estrategia integral de coherencia de políticas, comunicación, planificación y evaluación) la rendición de cuentas y el análisis político sobre aspectos vinculados a los sujetos estratégicos.
- Formular una estrategia específica por cada sujeto priorizado.
- Dotar al CVCD de presupuesto propio, que le permita abordar sus objetivos y desde la simetría respecto a los agentes participantes.
- Ampliar la plantilla de la AVCD para consolidar una unidad de coherencia de políticas y rendición de cuentas, una unidad de comunicación, y una última de análisis político.

Respecto al cuarto objetivo –superar la dicotomía Norte-Sur–, se propone:

- Igualar el peso político y presupuestario de ED y CD (en torno al 37,5-40% de los fondos distribuibles, en cada caso).

- Priorizar los programas frente a los proyectos, tanto en ED como en CD, de manera que se vaya asumiendo el enfoque a largo plazo, el vínculo local-global, así como la participación de agentes diversos en agendas comunes.
- Destinar la cooperación directa exclusivamente al fortalecimiento de las capacidades de los sujetos y agentes estratégicos (10% de los fondos distribuibles).
- Convertir el capítulo II (K2) en un ámbito específico para el fortalecimiento y alianza de los agentes no clásicos, priorizando a los movimientos sociales⁵², y al que se destinaría al menos un 5-10% de los fondos disponibles. Mantener a su vez el presupuesto de las otras convocatorias de fortalecimiento (KOOP, GBA, etc.).

Respecto al quinto objetivo –financiación sólida y estable–, se propone:

- Alcanzar el 0,7%.
- Investigar fórmulas complementarias de financiación, como las exactivas.
- Definir mínimos presupuestarios para cada sujeto estratégico seleccionado, que no sólo se refieren a sus ámbitos específicos, sino al conjunto del presupuesto de la política pública.

Finalmente, en lo que se refiere al sexto objetivo –sistemas alternativos de implementación–, se propone:

- Emplear el nuevo instrumento *Iniciativa de solidaridad internacionalista* en los convenios directos y en el nuevo ámbito de fortalecimiento y alianza de agentes no clásicos.
- Desarrollar una estrategia de evaluación que posibilite avanzar hacia evaluaciones organizacionales, de procesos, de apuestas estratégicas o de políticas.
- Desarrollar una estrategia de rendición de cuentas múltiple, mutua e integral, tomando como base el Consejo.

52 El contenido de esta nuevo ámbito acabaría con la delimitación actual a proyectos de desarrollo productivo, formación y asistencia técnica, y se abriría a todo aquello que se entienda pertinente para fortalecer y aliar a sujetos y agentes no clásicos, en la línea de lo expuesto en *sembrando complicidades*.

2.2. Diputación Foral de Gipuzkoa: propuesta de transición

La Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG) ha desarrollado en los últimos años, a partir del plan actualmente vigente (2013-2016), un giro en su enfoque estratégico de cooperación internacional. Este le acerca a los postulados de la AASI, fundamentalmente en lo que se refiere al énfasis en el *fortalecimiento de los sujetos de transformación* –destacando el papel de los movimientos sociales–, que se ha convertido en una de las sus ideas-fuerza principales a la hora de desarrollar una política de cooperación transformadora, junto a la promoción del desarrollo humano sostenible y la erradicación de las causas de la exclusión.

En este sentido, ha tratado de dotar de contenido a esta *apuesta por el sujeto*, por lo que defiende activamente la inclusión de nuevos agentes –principalmente los movimientos sociales–, así como la revisión completa de su práctica habitual, de cara a incluir a estos de una manera natural y estratégica.

Por ello consideramos que la DFG es actualmente un laboratorio de experimentación para la AASI en particular y para la cooperación transformadora en general, en el que se ensayan propuestas y se extraen valiosos aprendizajes sobre las condiciones para trasladar a la acción una voluntad política determinada, dentro de una coyuntura poco favorable, que rema en otra dirección.

Es ahí precisamente donde reside el valor añadido de analizar el caso de la DFG en esta investigación. Por supuesto, la cantidad de fondos gestionados, la potencialidad en el ámbito internacional, la trayectoria histórica⁵³ y el efecto de arrastre de la DFG parten de un nivel de difícil comparación con el de la AVCD. No obstante, las apuestas estratégicas que se han formulado en la actual legislatura nos permiten analizar los avances y los límites en su implementación, a la vez que nos proyectan hacia los nuevos rumbos que la cooperación descentralizada pudiera seguir, si cuenta con la claridad política y las capacidades necesarias.

⁵³ La DFG define autónomamente su política de cooperación internacional desde 2004, momento en el que dejó de aportar al Fondo de Cooperación y Ayuda al Desarrollo (FOCAD), en el que inicialmente participaban Gobierno Vasco y las tres diputaciones, y que Araba y Bizkaia ya habían abandonado (2001 y 2003 respectivamente).

2.2.1. Diagnóstico de la Diputación Foral de Gipuzkoa⁵⁴

Comenzamos el diagnóstico realizando una serie de reflexiones generales sobre la relación entre la política actual de cooperación internacional de la DFG y nuestro marco crítico de referencia de la cooperación descentralizada.

Así, en primer lugar, entre la tesitura de definir la actuación de la DFG en el ámbito de la solidaridad internacionalista como *política de cooperación* o *como política de desarrollo*, nos decantaríamos por la primera categoría, dado que hoy en día la labor fundamental de la Dirección de Cooperación para el Desarrollo se centra en la gestión de los fondos específicos destinados a tal efecto, sin haber desarrollado todavía una propuesta internacionalista que implique al conjunto de la acción de gobierno de la DFG, en particular, ni al territorio gipuzkoano en su conjunto.

Partiendo de esta constatación, y dentro del marco de una gestión transformadora de un presupuesto determinado, la cooperación gipuzkoana ha tratado de definir sus propias apuestas estratégicas. Esto marca una cierta distancia con las características de las que suele ir acompañada la opción más limitada por la cooperación frente a la más amplia por el desarrollo (subsidiariedad, dependencia y desconexión), como ya vimos previamente.

Respecto a la subsidiariedad, la DFG es uno de los pocos ejemplos de administración pública que, pese a la crisis, no ha reducido exponencialmente las partidas de cooperación, sino que ha mantenido e incluso aumentado ligeramente sus esfuerzos en este sentido (0,59% del presupuesto total en 2014, frente al 0,57% de 2011⁵⁵). Esto pone de manifiesto que la cooperación internacional sí es una política pública relevante, que no sufre un desgaste especial por la coyuntura económica.

En lo referente al grado de dependencia respecto a las dinámicas hegemónicas, la DFG ha sido muy crítica con las agendas oficiales de desarrollo y cooperación, e incluso ha mostrado su oposición a las nuevas tendencias que tratan de vincular a esta con el ánimo de lucro, a través del enfoque del capitalismo inclusivo, de la recuperación del crecimiento económico como estrate-

⁵⁴ Para ampliar la información, ver Piris y del Río (2014:49-93).

⁵⁵ La DFG ha desarrollado una senda de mantenimiento e incluso ligero ascenso de los porcentajes destinados a cooperación internacional en los últimos años: 0,57% en 2011; 0,60% en 2012; 0,58% en 2013, y 0,59% en 2014, para una cantidad absoluta de 3.950.840 para ese mismo año (datos facilitados por la propia DFG).

gia prioritaria de lucha contra la pobreza, y de nuevos instrumentos como las alianzas público-privadas.

En este sentido, ha definido autónomamente una serie de apuestas a partir de un sólido compromiso con el desarrollo humano sostenible (DHS): el fortalecimiento de sujetos de transformación como idea-fuerza; la educación para la transformación social (ETS) como ámbito relevante; las políticas sociales contra la exclusión como oportunidad de vínculo de la solidaridad internacionalista con otros espacios de gobierno⁵⁶. Estas prioridades enfrentan las tendencias actuales en la cooperación internacional, por lo que muestran una voluntad propia e independiente. No obstante, el grado de autonomía es menor cuando dichas apuestas se pretenden llevar a la práctica, ya que el peso del *proyectorado* es muy significativo.

Finalmente, y hablando sobre la conexión de la cooperación internacional impulsada por la DFG y la acción general del gobierno podemos afirmar que, en términos generales, estas caminan por senderos paralelos que únicamente se encuentran en el marco de iniciativas específicas. En este sentido destacamos el vínculo con el Departamento de Política Social en la cooperación directa desarrollada en la Habana Vieja (Cuba) junto a Euskal Fondoa, las acciones conjuntas con la Dirección de Igualdad en torno al apoyo a la Marcha Mundial de las Mujeres (MMM), y la estrategia de incidencia en derechos humanos en el Sahara –también con Euskal Fondoa–.

Pasando a la segunda de las ideas-fuerza de nuestro marco crítico de referencia –diálogo político entre agentes diversos–, la DFG ha abierto las puertas a la incorporación de nuevos agentes –fundamentalmente movimientos y otras organizaciones sociales–, pero no ha generado un espacio específico en el que nuevos y viejos agentes debatan, dialoguen, construyan.

Este es una de las principales limitaciones para avanzar en los postulados de la AASI, ya que la necesaria ampliación de la diversidad de agentes de cooperación debe a su vez venir acompañada de la construcción de espacios de encuentro entre los mismos, desde los que desarrollar procesos de coherencia de políticas, rendición de cuentas, planificación, comunicación, etc.

Por último, y entrando en la tercera idea-fuerza del marco crítico –superar el *proyectorado*–, la DFG construye actualmente su práctica de cooperación

56 La Dirección de Cooperación para el Desarrollo se encuentra dentro del Departamento de Política Social.

internacional a partir del proyecto, con lo que éste se convierte en la fórmula de relacionamiento entre la administración y las diferentes entidades. Además, las lógicas de formulación, baremación y seguimiento, a pesar de avances significativos en el desarrollo de la dimensión política y en el experimento de nuevos ámbitos (como el anexo III de la convocatoria, específicamente para agentes no clásicos, como después veremos), se sigue definiendo todavía en función de las claves habituales en la cooperación descentralizada.

En definitiva, podríamos definir la política de la DFG como una apuesta decidida por transformar el paradigma de cooperación internacional desde claves emancipadoras, pero que aún tiene un camino por recorrer para su implementación y para la generación de un diálogo político internacionalista y emancipador en el territorio gipuzkoano.

A partir de estas reflexiones generales, pasamos a continuación a exponer las principales conclusiones del diagnóstico de la cooperación impulsada por la DFG, en función de las categorías del enfoque clásico.

Cuadro 16. Síntesis del diagnóstico de la Diputación Foral de Gipuzkoa

1. Marco de referencia y prioridades

a. Marco de referencia: Desarrollo humano sostenible

b. Objeto principal: lucha contra las causas de la exclusión y apoyo a sujetos de transformación

c. Prioridades: carácter mixto: por un lado, priorización transversal en CD y ETS (comparten género, participación y DDHH; CD incorpora capacidades locales y ETS enfoque local-global); por otro lado, priorización de La Vía Campesina (LVC) y la Marcha Mundial de las Mujeres (MMM) como sujetos estratégicos

d. Ámbitos: Basados en el enfoque clásico: cooperación para el desarrollo (CD); enfoque abierto y peso político y presupuestario de ETS; Basados en el enfoque de sujetos: ámbito específico para agentes no clásicos, priorizando los movimientos sociales (anexo III); cooperación directa, donde destaca el apoyo a Euskal Fondoa (EF) y al fortalecimiento de sujetos estratégicos

| | |
|---|---|
| <p>2. Sistemas de implementación</p> | <p>e. Financiación: sostenimiento de la cooperación como política pública, situando en la actualidad en el 0,6% la apuesta presupuestaria; prioridad por la CD (56%), peso notable de ETS (20%), anexo III (4%) como experiencia piloto. Dentro de la cooperación directa, aporte a EF (5%), convenios directos (15%)</p> |
| | <p>f. Dinámicas de impulso a iniciativas: peso principal de las convocatorias públicas (80%) frente a la cooperación directa (20%)</p> |
| | <p>g. Instrumentos: peso específico de los proyectos, aunque con la especificidad del anexo III</p> |
| | <p>h. Herramientas y requisitos: sesgo a favor de la certeza frente a la incertidumbre, se valora lo político pero peso importante de los técnico; todavía cierta lógica de supervisión más que de confianza</p> |
| <p>3. Relacionamiento entre agentes</p> | <p>i. Capacidades y rol administraciones públicas: equipo muy limitado para desarrollar las apuestas estratégicas que se proponen</p> |
| | <p>j. Reconocimiento: Reconocimiento de los agentes clásicos, pero además incluye explícitamente a los movimientos sociales. Excluye de manera tajante a las empresas capitalistas y al ánimo de lucro</p> |
| | <p>k. Relacionamiento: fundamentalmente bilateral, y en base a informes y comisiones de seguimiento; ausencia notoria de impulso a espacios gipuzkoanos de articulación, debate y diálogo político</p> |

Fuente: Elaboración propia.

En lo que se refiere al marco de referencia y prioridades⁵⁷, la DFG defiende una política de cooperación internacional “con identidad transformadora, centrada en la promoción del desarrollo humano sostenible, la erradicación de las causas de la exclusión y el acompañamiento a los sujetos de transformación” (DFG, 2013). De esta manera, se asume el DHS como marco de referencia, así como la

57 Todos los datos basados en DFG (2013 y 2014).

exclusión y el acompañamiento a los sujetos de transformación como objetivos principales, lo que enfatiza la dimensión política de cooperación internacional.

Por otro lado, y como ya hemos comentado, se realiza una crítica profunda de las agendas oficiales de desarrollo y cooperación internacional, a la vez que se explicita la necesidad de diálogo con otros referentes normativos como el buen vivir, la soberanía alimentaria y la sostenibilidad de la vida.

De esta manera, el enfoque estratégico (marco de referencia-objetivo principal) que impulsa la DFG tiene muchos puntos en común con los postulados de la AASI que vimos en el primer capítulo, y suponen un punto de partida idóneo para avanzar en la implementación de los mismos.

Respecto a los ámbitos y líneas prioritarias, la DFG ha reformulado la lógica imperante en el enfoque clásico, para adaptarlos a sus apuestas estratégicas. De esta manera, y a partir de una propuesta de transición, plantea una doble priorización: por un lado, mantiene la preferencia por líneas transversales en los ámbitos de CD y ETS, habiendo eliminado toda preferencia geográfica y sectorial⁵⁸. Estas líneas, que comparten tanto CD como ETS, son tres: género, participación y derechos humanos. CD incorpora una cuarta –capacidades locales–, mientras que ETS añade el enfoque local-global, que persigue vincular agendas gipuzkoanas con agendas internacionales.

A su vez, y por otro lado, la DFG apuesta por priorizar sujetos estratégicos, a los que dedica dos ámbitos específicos: la cooperación directa y una convocatoria específica para agentes no clásicos (anexo III), dirigido a fortalecer, en un sentido laxo, las estrategias de diversos movimientos gipuzkoanos. En particular, se destaca la alianza con movimientos sociales –y dentro de ellos se define la apuesta por La Vía Campesina (LVC), la Marcha Mundial de las Mujeres (MMM)–, y con Euskal Fondoa –en una lógica municipalista–.

Entrando ya en la segunda categoría –sistemas de implementación–, destacamos en primer lugar el compromiso presupuestario de la DFG con la cooperación internacional, habiendo mantenido los fondos en términos absolutos y porcentuales a pesar de los recortes presupuestarios (0,59% en 2014, en torno a 4 millones de euros).

58 Para el caso de la ETS se definen una serie de prioridades: experiencias alternativas, incidencia política, fortalecimiento de movimientos y redes, investigaciones participativas. Estas se establecen más con ánimo pedagógico –explicitar por una apuesta de ETS más allá de la sensibilización– que de delimitar ámbitos de actuación.

Respecto al sistema de distribución de este presupuesto, la fórmula principal es la convocatoria pública, a lo que se dedica prácticamente el 80%⁵⁹ de los fondos distribuibles, mientras que el restante se destina a convenios directos (Euskal Fondoa 5%, diversos agente sociales 15%, entre ellos LVC y MMM). Dentro de las diferentes convocatorias, la mayor es la destinada a CD (anexo I, 56%), seguida por la de ETS (anexo II, 20%), mientras que la de fortalecimiento de agentes no clásicos (anexo III) se sitúa en torno al 4% del total de fondos distribuibles. Además, el plan 2013-2016 ha establecido que al menos un 35% de estos irá destinado a empoderamiento de mujeres y/o fortalecimiento de movimientos feministas, cuestión que afecta al conjunto de la política pública.

En lo referente a los instrumentos, el proyecto es el hegemónico, salvo para el caso de las iniciativas insertas en el anexo III, para las que se rebaja el nivel de exigencia de la formulación, aunque manteniendo el enfoque habitual de objetivos, resultados, actividades y recursos. En el caso de CD se establece un máximo de 150.000 euros por proyecto y 2 años de vigencia prorrogables, mientras que para la ETS mantienen dicha vigencia, pero no pueden superar los 80.000-100.000 euros si es un consorcio. Por otro lado, los proyectos de anexo III, al ser considerados experiencias piloto, no pueden superar los 24.000 euros, en propuestas de 12 meses prorrogables.

Se trata por tanto de iniciativas de considerable tamaño, pero en el que todavía se vislumbra el peso relativo de la CD respecto a la ETS.

Finalmente, abordamos las herramientas y requisitos, la práctica real de la cooperación impulsada por la DFG:

- Requisitos de entrada: Para el caso de la CD, se exige que se recoja estatutariamente la apuesta por la cooperación internacional, o al menos demostrar actividad en el ámbito internacionalista durante ese período (anexo I). En el caso de la ETS, sería suficiente con participar en redes y/o demostrar la realización de alguna actividad el año previo.
- Formulación: El enfoque de marco lógico (EML) es la herramienta hegemónica en todo el ciclo de vida del proyecto, por lo que la relación causa-efecto es estratégica a la hora de definir objetivos, resultados, actividades, recursos e hipótesis. La certeza y la concreción se valoran fe-

⁵⁹ Datos obtenidos de la propia Dirección de Cooperación al Desarrollo, referentes a los años 2012-2014.

hacientemente, obligando a establecer metas e indicadores a dos o tres años vista, sin asumir de esta manera la complejidad y la incertidumbre de los procesos de emancipación. La imputación presupuestaria de rubros se realiza en los cánones habituales, aunque la mejor comprensión del *quién* en los procesos, conlleva una práctica más inclusiva y con menores límites a ciertas partidas.

- **Baremación:** Al igual que en el caso de la AVCD, se constata que se ha trasladado la dimensión política a la baremación, tratando de establecer criterios claros vinculados al enfoque de DHS y, sobre todo, a las líneas transversales. En todo caso, persiste la relevancia de los criterios técnicos, que junto al valor otorgado a la experiencia, supone un cierto limitante a la entrada de nuevos agentes.

Esta tensión se constata tanto en CD como en ETS. En CD, las entidades suman un 30% de la puntuación (15% la solicitante y 15% local), mientras que la propuesta alcanza un 70% (38% cuestiones diversas y 32% transversales). En ETS, la entidad solicitante suma un 17%, mientras que la propuesta alcanza un 83% (49% calidad técnica y 34% transversales). De esta manera, constatamos que todavía no se ha trasladado definitivamente a la baremación las apuestas por los sujetos y por la dimensión política, aunque se notan avances significativos.

- **Seguimiento:** Éste se realiza normalmente en base a informes (dos para los anexos I y II; uno para el anexo III), vinculados cada uno de ellos a los pagos establecidos en las convocatorias. Debido a la escasa dotación de personal, el seguimiento se suele vincular más con el análisis de gestión y técnico. En el caso de los convenios directos sí que hay una relación más estrecha, que permite el análisis político a partir de las respectivas comisiones de seguimiento.
- **Evaluación:** se posibilita la evaluación de proyectos, pero desde la lógica de aprendizaje de la propia organización, no de compartir experiencias. No se realizan tampoco evaluaciones organizacionales, de procesos, de apuestas estratégicas o de políticas, en términos más generales.
- **Rendición de cuentas:** Ésta se vincula con el seguimiento fundamentalmente, y no va más allá de un informe anual de resultados de las diferentes convocatorias, en los que fundamentalmente se destacan datos cuantitativos de coherencia con los compromisos del Plan. No hay espacios de encuentro colectivo, lo que dificulta mucho estrategias en este sentido.

Finalmente, entrando en la tercera de las categorías –reconocimiento de agentes–, y comenzando por la propia Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la DFG, esta se ubica en el Departamento de Política Social. El equipo actualmente cuenta con 1 directora, 1 asesora (compartida con otras labores del departamento) y 2 administrativas con cierta formación en cooperación internacional. Resulta, en nuestra opinión, un equipo insuficiente para abordar con garantías las apuestas estratégicas realizadas.

Respecto al reconocimiento de agentes, el actual Plan estratégico explicita a la propia Dirección de Cooperación para el Desarrollo, a las ONGD y otras entidades sociales, a los movimientos sociales, a Euskal Fondoa y a las instituciones públicas vascas. En este sentido, hay una apuesta clara por los movimientos sociales, dentro de un deseo manifiesto de ampliar la cooperación a nuevas lógicas emancipadoras.

Finalmente, en lo referente a la fórmula de relación entre agentes, se constata como ya hemos indicado la inexistencia de espacio alguno de encuentro colectivo de agentes diversos del territorio, por lo que actualmente se prima la relación bilateral con la propia administración –salvo en el caso de las ONGD, que cuentan con interlocución directa a través de la Coordinadora–.

En definitiva, la DFG ha dado pasos muy significativos y a contra corriente a la hora de plantear nuevos enfoques de cooperación internacional desde claves más transformadoras y cercanas a los postulados de la AASI. En este sentido ha alterado su sistema de prioridades, ha impulsado la alianza con nuevos agentes –fundamentalmente los movimientos sociales–, y está abierta a trasladar esas apuestas estratégicas al conjunto de su actuar en solidaridad internacionalista, camino en el que aún hay mucho por hacer. Para ello, es estratégico contar con una estructura de solidaridad internacionalista más fuerte en Gipuzkoa, a partir de un equipo más amplio en la administración pública, así como un nuevo espacio de diálogo político en torno a la solidaridad internacionalista.

2.2.2. Propuesta para la Diputación Foral de Gipuzkoa

Situamos la cooperación impulsada por la DFG en *sembrando complicidades* –al menos en lo que se refiere al enfoque estratégico y al desarrollo de prioridades y ámbitos–, pero sin haber superado completamente *desbrozando la tierra* –fundamentalmente en relacionamiento de agentes y sistema de implementación–.

En este sentido, se hace evidente todavía la brecha entre voluntad política y práctica real, por lo que reducir la misma será el objetivo principal de la propuesta que a continuación presentamos.

2.2.2.1. Paso I: Sembrando y consolidando complicidades

Situamos la meta a corto plazo de la DFG en alcanzar definitivamente *sembrando complicidades*. Aunque como hemos dicho aún no ha superado completamente *desbrozando la tierra*, consideramos que la voluntad política explicitada y la experiencia acumulada posibilitan afrontar tamaño reto.

Cuadro 17. Paso I: Propuesta para la Diputación Foral de Gipuzkoa

| | |
|---|--|
| <p>Objetivo 1 De la pobreza a las subordinaciones y asimetrías globales</p> | <p>1. Trascender la exclusión como objetivo principal 2. Asumir explícitamente las características de los procesos de emancipación</p> |
| <p>Objetivo 2 Coexistencia de prioridades: líneas transversales y sujetos</p> | <p>3. Análisis específico de sujetos y agentes estratégicos en Gipuzkoa 4. Unificar el marco de líneas transversales</p> |
| <p>Objetivo 3 Consolidación del diálogo político entre sujetos estratégicos</p> | <p>5. Construir y dinamizar un espacio gipuzkoano de diálogo político internacionalista entre sujetos estratégicos 6. Ubicar la Dirección de Cooperación para el Desarrollo en espacios transversales y con capacidad política 7. Ampliar la plantilla de la Dirección de Cooperación para el Desarrollo</p> |
| <p>Objetivo 4 Coexistencia de ámbitos: específicos para sujetos estratégicos, peso similar de ED y CD</p> | <p>8. Aumentar el peso presupuestario de ETS hasta el 35% 9. Transformar las bases del anexo III para que se adecuen a la AASI</p> |
| <p>Objetivo 5 Garantizar una financiación sólida y estable, alcanzando el 0,7% y mínimos para sujetos estratégicos</p> | <p>10. Alcanzar el 0,7% en 2016 11. Investigar fórmulas complementarias de financiación 12. Definir presupuestos mínimos por sujeto estratégico</p> |

Objetivo 6
Nuevos instrumentos,
apuesta estratégica por
evaluación y rendición de
cuentas

13. Igualar el tope máximo por proyecto en ETS y CD en 150.000 €
14. Aumentar el tope máximo del anexo III hasta 50.000 €
15. Formular en base a perfiles, en base a diversas metodologías, e incluyendo rubros no habituales
16. Incluir en cooperación directa y anexo III la lógica del instrumento iniciativa de solidaridad internacionalista
17. Asumir el modelo de tabla de baremación del anexo I
18. Limitar a uno el número de informes y pagos, incidir en las comisiones presenciales de seguimiento

Fuente: Elaboración propia.

Respecto al primer objetivo –ampliar el marco de referencia–, la DFG realiza de un análisis muy cercano a la AASI, por lo que partiendo de la consolidación del perfil crítico de su perspectiva sobre la realidad global, así como de su apuesta por los sujetos de emancipación, proponemos:

- Trascender la exclusión como objetivo principal, situando el análisis político en la superación de asimetrías globales de ser, poder y saber.
- Explicitar el carácter complejo, incierto, diverso, multidimensional y procesual de toda iniciativa de desarrollo/transformación, de manera que luego se traslade a la práctica de la cooperación internacional.

Respecto al segundo objetivo –avanzar en la apuesta por sujetos y agentes estratégicos–, se plantea el mantenimiento de la doble priorización en base a líneas transversales, por un lado, y sujetos de emancipación, por el otro. Desde esta premisa, se propone lo siguiente:

- Consolidar y fortalecer la apuesta por sujetos y agentes estratégicos de emancipación, para lo cual se realizará un análisis sobre la diversidad de posibles agentes de cooperación internacional en Gipuzkoa, desde una perspectiva local-global, de cara a fomentar la participación de aquéllos que mayor capacidad emancipadora posean.

- Mantener para CD y ETS la prioridad basada en líneas transversales dentro de un marco común: género, participación, sostenibilidad ecológica, enfoque local-global.

Respecto al tercer objetivo –generar espacios amplios y diversos de diálogo político–, y una vez realizado el análisis sobre sujetos y agentes más estratégicos en Gipuzkoa, se propone:

- Construir y dinamizar un espacio gipuzkoano de diálogo político internacionalista entre sujetos estratégicos que asuma las funciones de planificación, evaluación, coherencia de políticas en aquéllos ámbitos de especial interés para los sujetos estratégicos⁶⁰, rendición de cuentas y comunicación. Este espacio, al no tener precedente, debería partir desde su constitución con una amplia diversidad de agentes vinculados a los sujetos estratégicos (movimientos sociales, ONGD, universidades, instituciones, Euskal Fundazioa, otras organizaciones sociales, etc.). Además, contaría con presupuesto propio.
- Trasladar la Dirección de Cooperación para el Desarrollo del Departamento de Política Social al Gabinete de Presidencia, si se dan las condiciones políticas para asegurar la transversalidad de la solidaridad internacionalista, y posibilitar así una estrategia de coherencia de políticas.
- Ampliar la plantilla de la DFG en al menos tres nuevas personas, que se encarguen del seguimiento de las iniciativas, de coherencia de políticas y rendición de cuentas, así como de análisis político sobre los sujetos estratégicos de emancipación, respectivamente. En esta misma línea, se deberían promover espacios de debate, reflexión y formación para el conjunto del equipo.

Respecto al cuarto objetivo –superar la dicotomía Norte-Sur–, se propone:

- Reducir la asimetría entre ETS y CD, ampliando el presupuesto de ETS hasta el 35% de los fondos distribuibles, reduciendo CD en la misma proporción, manteniendo la cooperación directa y el anexo III en los términos actuales.

⁶⁰ Si se mantuvieran los actualmente vigentes –sujeto campesino y feminista– sería necesario incidir especialmente en la coherencia de políticas en agricultura, igualdad y participación. Estos deberían ser los puntos de partida para una estrategia de coherencia de políticas para la emancipación, desde la que ir avanzando transversalmente al conjunto de la acción de gobierno, desde un análisis de las capacidades del propio *Espacio*.

- Transformar las bases del anexo III para que se adapten mejor a los postulados de la AASI, destacando el fortalecimiento de movimientos sociales a partir de incidir en su articulación internacionalista e interseccional.

Respecto al quinto objetivo –financiación sólida y estable–, se propone:

- Alcanzar el 0,7% en el ejercicio presupuestario 2016.
- Investigar fórmulas complementarias de financiación, con las exactivas.
- Realizar una apuesta presupuestaria mínima para cada uno de los sujetos estratégicos, que afecte al conjunto de la política pública y no sólo a los ámbitos de cooperación directa y anexo III.

Finalmente, en lo que se refiere al sexto objetivo –sistemas alternativos de implementación–, se propone:

- Igualar el tope máximo por proyecto entre CD y ETS en 150.000 €.
- Aumentar la cantidad máxima por iniciativa en el anexo III hasta los 50.000 €.
- Apostar por la formulación de perfiles, a partir de las muy diversas herramientas disponibles. Asumir los rubros de identificación y de fortalecimiento de capacidades como parte consustancial de todo proceso de transformación, revisando los límites establecidos.
- Establecer el instrumento *Iniciativa de solidaridad internacionalista* en la cooperación directa y en el anexo III.
- Revisar las tablas de baremación en función del modelo y criterios propuestos en el anexo I del presente manual.
- Limitar a uno el número de informes y de pagos, y fortalecer la práctica de las comisiones de seguimiento presenciales. Estudiar la posibilidad de incorporar las auditorías en sede como informe económico válido.

2.2.2.2. Paso II: Alianzas sembradas que brotan

Consideramos que la DFG podría asumir en el futuro la reinención integral de su política de cooperación internacional a partir de los postulados de la AASI. En este sentido, se trataría de dar definitivamente el salto al enfoque de sujetos, asumiendo como premisa de actuación la lógica *quién-qué-cómo*.

Pensamos que la DFG es la entidad idónea para enfrentarse a este reto, debido a la voluntad política esgrimida, a las características de sus competencias –donde la acción exterior no está tan mediatizada por intereses diversos–, y a la experiencia que acumulará cuando realice el Paso I.

Definimos desde esta premisa las propuestas vinculadas a los seis objetivos establecidos para *alianzas que brotan*, teniendo en cuenta de que damos por sentado que las metas establecidas en el Paso I se han cumplido, por lo que no se repiten nuevamente.

Cuadro 18. Paso II: Propuesta para la Diputación Foral de Gipuzkoa

| | |
|---|---|
| <p>Objetivo 1 Horizontes emancipadores como marco de referencia</p> | <p>1. Mantener el enfoque estratégico de fomentar valores emancipadores e internacionalistas</p> |
| <p>Objetivo 2 Priorización exclusiva de sujetos y agentes estratégicos</p> | <p>2. Seleccionar los sujetos estratégicos a los que se dirigirá el 100% del presupuesto</p> |
| <p>Objetivo 3 Espacios de posicionamiento local y global de valores y propuestas emancipadoras</p> | <p>3. Dotar de mayores competencias y capacidades al espacio gipuzkoano de diálogo político internacionalista de sujetos estratégicos. 4. Ampliar la plantilla de la DFG y proceso interno de reflexión y formación permanente</p> |
| <p>Objetivo 4 Único ámbito vinculado al fortalecimiento y alianza, en las claves de la AASI</p> | <p>5. Único ámbito de actuación mediante convocatoria desde las claves de la AASI, que acaba con la diferencia entre CD y ETS 6. Posibilidad de mantener el anexo III para favorecer que generen y/o consoliden su estrategia internacionalista agentes gipuzkoanos con voluntad pero sin recorrido en ese sentido 7. Convenios directos específicamente destinados a agentes estratégicos dentro de cada sujeto, así como a fortalecer la alianza entre los mismos</p> |

Objetivo 5:
Garantizar una financiación sólida y estable, superando el 0,7% y explorando nuevas fórmulas complementarias

8. Plantear una senda de incremento de fondos para la solidaridad internacional más allá del 0,7%

9. Definición de presupuestos mínimos por sujeto estratégico

Objetivo 6:
Sistemas de implementación coherentes con el marco de referencia, y al servicio de objetivos políticos

10. Iniciativa de solidaridad internacionalista como instrumento en todas las actuaciones

11. Baremación en función del modelo propuesto en el anexo II

12. Estrategia de evaluación

13. Estrategia de rendición de cuentas múltiple, mutua e integral

Fuente: Elaboración propia.

Respecto al primer objetivo –ampliar el marco de referencia–, la DFG mantendría los términos básicos de su apuesta teórica, pero ya desde los horizontes emancipadores como marco de referencia. Se explicitaría en este sentido que la meta de la cooperación impulsada por la DFG es el posicionamiento, tanto en Gipuzkoa como a nivel internacional, de valores emancipadores, a partir del diálogo político entre sujetos y agentes de especial significación para revertir las subordinaciones y asimetrías globales.

Respecto al segundo objetivo –sujetos estratégicos– el conjunto de los fondos y ámbitos de cooperación internacional están dirigidos al fortalecimiento y alianza de los sujetos previamente designados como estratégicos, con el ánimo de que éstos generen el diálogo político que permita posicionar valores y agendas alternativas, como antes hemos señalado. Por lo tanto, la selección de estos sujetos se convierte al algo crucial, y en base a una serie de requisitos previamente determinados desde lógicas emancipadoras.

Respecto al tercer objetivo –generar espacios amplios y diversos de diálogo político– el espacio gipuzkoano de diálogo político internacionalista de sujetos estratégicos gana peso político y centralidad en la agenda internacionalista, para lo que hace falta también una administración pública con las capacidades políticas necesarias. Así, se propone:

- Después de la selección de sujetos estratégicos dinamizada por la DFG, se dotaría de capacidad política al espacio gipuzkoano de diálogo político

internacionalista de sujetos estratégicos para plantear los objetivos últimos de la política de solidaridad internacionalista, así como las prioridades para los diferentes sujetos en los próximos años. A su vez, se deberían fortalecer las líneas de coherencia de políticas y rendición de cuentas de manera estratégica, así como la comunicación y las actividades propias, derivadas de un presupuesto específico.

- Aumentar el personal de la DFG en dos personas más (hasta completar cinco nuevas incorporaciones desde la situación actual), que fortalezcan la comunicación y refuercen el seguimiento de iniciativas y el análisis político. Generar dentro de la DFG espacios de reflexión y formación permanente.

Respecto al cuarto objetivo –superar la dicotomía Norte-Sur–, se propone:

- Establecer un único ámbito de convocatoria, superando la división entre ETS y CD. Las bases se concretarán a partir de los postulados de la AASI y de las prioridades marcadas en el espacio gipuzkoano de diálogo político internacionalista de sujetos estratégicos.
- Plantearse el mantenimiento del anexo III, pero redirigido a agentes gipuzkoanos con voluntad pero sin trayectoria en el ámbito internacional.
- Destinar la cooperación directa exclusivamente al fortalecimiento de aquellos agentes de especial significación dentro de los sujetos estratégicos.

Respecto al quinto objetivo –financiación sólida y estable–, se propone:

- Superar el 0,7% desde compromisos estables y planificados con antelación. Investigar sobre métodos complementarios de financiación, como los exactivos.
- Definir mínimos presupuestarios para cada sujeto estratégico seleccionado, que no sólo se refieren a sus ámbitos específicos, sino al conjunto del presupuesto de la política pública.

Finalmente, en lo que se refiere al sexto objetivo –sistemas alternativos de implementación–, se propone:

- Emplear el nuevo instrumento *Iniciativa de solidaridad internacionalista* en todas las actuaciones.
- Desarrollar una estrategia de evaluación que posibilite avanzar hacia evaluaciones organizacionales, de procesos, de apuestas estratégicas o de políticas.

- Desarrollar una estrategia de rendición de cuentas múltiple, mutua e integral, tomando como base el espacio gipuzkoano de diálogo político internacionalista de sujetos estratégicos.

2.3. Ayuntamiento de Donostia: propuesta de transición

El ayuntamiento de Donostia (AD) tiene una larga trayectoria en cooperación internacional, y a lo largo de la misma ha ido desarrollado una identidad reconocible, que abandera la defensa de los derechos humanos, el enfoque de género y empoderamiento de las mujeres, así como la relación especial con el pueblo saharauí.

A partir de la formulación del *Plan director de cooperación y educación para el desarrollo humano sostenible (2012-2015)* se han realizado nuevas apuestas estratégicas, que complementan y amplían la identidad antes mencionada. Así, se consolidan los pilares históricos a la vez que, por un lado, se incorporan ámbitos prioritarios como la no-violencia, la soberanía alimentaria y el consumo responsable mientras que, por el otro, se incide en ampliar la diversidad de agentes, fundamentalmente a partir de la participación activa y de calidad de los movimientos sociales.

Este marco estratégico, a contracorriente de las tendencias hegemónicas en la cooperación internacional, denota una determinación política clave para avanzar en los postulados de la AASI. Partiendo entonces de esta premisa, el análisis del AD nos va a aportar aprendizajes sobre el camino recorrido, sobre los avances y limitaciones a la hora de llevar a la práctica las apuestas políticas, y además en un contexto municipal, donde la articulación del tejido asociativo no es sólo un compromiso, sino un elemento ineludible.

2.3.1. Diagnóstico del Ayuntamiento de Donostia⁶¹

Analizamos en primer lugar y de manera general la política de cooperación internacional del Ayuntamiento de Donostia desde el prisma de las tres ideas-fuerza de nuestro marco crítico de referencia de la cooperación descentralizada.

Respecto a la primera –pasar de una política de cooperación a una de desarrollo– pensamos que en la actualidad la Sección Igualdad, Cooperación,

61 Para una información más amplia ver Piris y del Río (2014:93-117).

Derechos Humanos y Diversidad Cultural del AD enmarca preferentemente su actuación en la gestión de una serie de fondos destinados específicamente para solidaridad internacional con un enfoque transformador, por lo que entendemos que estaría impulsando una política de cooperación.

No obstante, esta opción más estrecha respecto a los objetivos planteados no está ligada a una consideración subsidiaria, dependiente y desconectada de la política pública de cooperación internacional. En este sentido, el AD ha mantenido, aún en tiempos de crisis, su compromiso presupuestario, lo que pone de manifiesto la importancia que se concede a mantener los lazos de solidaridad también en esta coyuntura.

A su vez, el AD ha definido con notable autonomía su marco de referencia, objetivos y prioridades, manteniendo un alto nivel crítico con respecto a la sociedad global y a las agendas hegemónicas de desarrollo y cooperación. Así, la apuesta por fortalecer relaciones con los movimientos sociales, así como por desarrollar ámbitos como la soberanía alimentaria y el consumo responsable, no son habituales en la cooperación descentralizada o en la municipal. De nuevo, con en los casos antes analizados, la mayor dependencia se manifiesta en el sistema de implementación, donde los instrumentos y herramientas hegemónicas tienen un peso considerable.

Finalmente, y pese a que hemos dicho que la Sección Igualdad, Cooperación, Derechos Humanos y Diversidad Cultural se centra fundamentalmente en la planificación y gestión en torno a una serie de fondos determinados, también se han desarrollado experiencias puntuales de articulación dentro del conjunto del gobierno de la ciudad, como la participación en la Mesa Verde sobre cláusulas sociales, o la relación específica con Igualdad, facilitada por pertenecer a la misma estructura administrativa. Dichas iniciativas se vinculan con la voluntad establecida en su plan director por incidir en la labor colectiva del ejecutivo donostiarra, aunque todavía no parten de una estrategia definida.

Pasando a la segunda de las ideas-fuerza de nuestro marco crítico de referencia –diálogo político entre agentes diversos–, el AD dio en 2012 el paso de reconocer a los movimientos sociales como agente prioritario de cooperación, lo que amplía el marco de entidades vinculadas a su política pública. No obstante, el Consejo Municipal para la Cooperación y la Educación para el Desarrollo está conformado principalmente por ONGD (40), y sus labores se centran en la planificación y gestión de los fondos, y no tanto en la generación de un diálogo político internacionalista desde Donostia.

Por último, y entrando en la tercera idea-fuerza del marco crítico –superar el *proyectorado*–, consideramos que el AD tiene el reto de revisar el conjunto de su sistema de implementación para adecuarlo a las características de sus apuestas estratégicas y de los procesos emancipadores. En este sentido, y pese al impulso a nuevas iniciativas de organización de actividades de sensibilización con agentes no clásicos (ese es uno de los objetivos fundamentales de *Donostia Entremundos*), el marco general de instrumentos y herramientas tensiona y dificulta la capacidad para avanzar.

En definitiva, podríamos concluir señalando que la AD plantea un enfoque de cooperación más transformador y autónomo, pero que tiene por delante el reto de generar las condiciones para su implementación, a la vez que se posibilita un diálogo político internacionalista en Donostia.

A partir de estas reflexiones generales, pasamos a continuación a exponer las principales conclusiones del diagnóstico de la cooperación impulsada por el AD, en función de las categorías del enfoque clásico.

Cuadro 19. Síntesis del diagnóstico del Ayuntamiento de Donostia

| | |
|--------------------------------------|---|
| 1. Marco de referencia y prioridades | a. Marco de referencia: Desarrollo humano sostenible |
| | b. Objeto principal: Lucha contra la pobreza y la desigualdad |
| | c. Prioridades: Carácter mixto; por un lado, priorización transversal en CD y ETS (comparten género, participación y DDHH; CD incorpora capacidades locales y ETS enfoque local-global); por otro lado, priorización de La Vía Campesina (LVC) y la Marcha Mundial de las Mujeres (MMM) como sujetos estratégicos |
| | d. Ámbitos: CD, ED, AH y Cooperación directa (convenios y <i>Donostia Entremundos</i>) |

| | |
|---|--|
| <p>2. Sistemas de implementación</p> | <p>e. Financiación: Sostenimiento de la apuesta por la cooperación internacional como política pública</p> <p>f. Dinámicas de impulso a iniciativas: CD (45,2%), ED (19,4%), Euskal Fundoa (11,8%) Convenios (17,6%) y Donostia Entremundos (6%)</p> <p>g. Instrumentos: Proyecto</p> <p>h. Herramientas y requisitos: Complicadas y poco adecuadas a la lógica de procesos emancipadores</p> |
| <p>3. Relacionamiento entre agentes</p> | <p>i. Capacidades y rol administraciones públicas: Equipo bien dotado en estructura compleja en cuanto a responsabilidades políticas</p> <p>j. Reconocimiento: Agentes clásicos y movimientos sociales. Rechazo de la empresa capitalista y del ánimo de lucro</p> <p>k. Relacionamiento: Bilateral en base al proyecto. Encuentro en el Consejo, en el que participan fundamentalmente ONGD</p> |

Fuente: Elaboración propia.

Así, y en lo que se refiere al marco de referencia y prioridades⁶², el AD defiende el DHS como marco de referencia, insistiendo en el necesario diálogo de este con el buen vivir o la soberanía alimentaria. A partir de ahí, centra su objetivo principal en “la lucha contra la pobreza estructural y la desigualdad, desde los principios de los derechos humanos, la igualdad entre hombres y mujeres, la sostenibilidad ambiental, la no violencia y la solidaridad internacionalista” (AD, 2012).

Desde esta perspectiva transformadora de la cooperación, la AD define sus ámbitos y líneas prioritarias, básicamente dentro de la apuesta por líneas de trabajo, tanto transversales como áreas de especial interés, sin realizar ningún tipo de prioridad geográfica.

Los ámbitos fundamentales son CD, ED, AH y la cooperación directa (dividida en convenios directos y el programa *Donostia Entremundos*, destinado

⁶² Todos los datos basados en AD (2012, 2014).

fundamentalmente a comunicación internacionalista y sensibilización junto a diferentes agentes, clásicos y no clásicos).

Dentro de estos, por un lado, las líneas transversales seleccionadas son igualdad de mujeres y hombres, sostenibilidad ecológica y social, derechos humanos y no violencia activa, líneas compartidas tanto por CD como por ED. Por el otro, las áreas de especial interés son derechos humanos, participación y fortalecimiento de comunidades, equidad de género, soberanía alimentaria y consumo consciente y responsable. La correlación entre transversales y sectoriales es notable, lo que confiere a la cooperación donostiarra cierta especialización en los proyectos de empoderamiento de mujeres, derechos humanos, soberanía alimentaria y consumo responsable.

Estos sectores pudieran ser ámbitos cercanos a los movimientos sociales, por lo que facilitarían su participación si realmente hubiera una práctica de la cooperación donde se tuviera en consideración la relevancia del sujeto de manera estratégica, del *quién* en los procesos de emancipación, y a partir de ahí se redefinieran enfoques, instrumentos y herramientas. No obstante, este trabajo todavía está por hacer, y el reconocimiento de los movimientos sociales se circunscribe a ciertos convenios directos, a actividades junto a la DFG con LVC y MMM, o a actividades de sensibilización en el programa *Donostia Entremundos*, pero no en el conjunto de la política pública.

Entrando ya en la segunda categoría –sistemas de implementación–, destacamos en primer lugar el compromiso presupuestario del AD con la cooperación internacional, habiendo mantenido los fondos en términos absolutos y porcentuales a pesar de los recortes presupuestarios (0,45% en 2014, 1,3 millones de euros).

Respecto al sistema de distribución de este presupuesto, la fórmula principal es la convocatoria pública, a lo que se dedica el 65,5% de los fondos distribuibles⁶³, mientras que el restante se destina a convenios directos (34,5%: Euskal Fondoa 11,8%, convenios directos 17,6%, y *Donostia Entremundos* 6%). Dentro de las diferentes convocatorias, la mayor es la destinada a CD (45,2% del total de fondos distribuibles), seguida por la de ED (19,4%). Este sistema muestra que tanto la ED como la cooperación directa tienen un peso político relevante, lo que supone un punto de partida positivo para avanzar en la apropiación de los postulados de la AASI.

63 Datos oficiales de 2014 facilitados por el AD.

En lo referente a los instrumentos, el proyecto es el instrumento que se utiliza en todos los ámbitos. En el caso de CD, estos tienen un máximo de 60.000 euros y un año de duración máximo (prorrogable), mientras que para la ETS comparten dicha vigencia, pero no pueden superar los 20.000 euros (30.000 euros si se trata de un consorcio, 10.000 euros si nunca antes han participado de las convocatorias impulsadas por AD). Es aquí donde comienzan a notarse en la práctica las asimetrías en la CD y la ED, así como lo complejo de aunar las características de los procesos emancipadores con las condiciones establecidas por el instrumento proyecto.

Finalmente, abordamos las herramientas y requisitos, la práctica real de la cooperación impulsada por el AD:

- Requisitos de entrada: Existe un registro de agentes específico. Se pide dedicación estatutaria a la cooperación para el desarrollo, pero también se establece una fórmula más laxa de impulsar la solidaridad internacionalista. Se valora positivamente, en todo caso, la participación de agentes vinculados a las prioridades del plan estratégico.
- Formulación: El enfoque de marco lógico (EML) es la herramienta hegemónica en todo el ciclo de vida del proyecto, por lo que la relación causa-efecto es estratégica a la hora de definir objetivos, resultados, actividades, recursos e hipótesis. Respecto al presupuesto, la limitación de cantidad y de vigencia de los proyectos incide en priorizar el *qué* sobre el *quién*, por lo que las cuestiones más estructurales y de fortalecimiento de capacidades quedan en un segundo lugar.
- Baremación: Las tablas de baremación de la AD son especialmente complejas (máximo de 210 puntos para CD, máximo de 198 para ED), sobre todo si las comparamos con el tipo de instrumentos que impulsan (de tamaño y vigencia menor que la DFG y la AVCD) y con los agentes que trabajan dentro de un ámbito municipal. En todo caso, destacamos el empeño en darle valor a la dimensión política, a través del peso específico de las líneas transversales y de las áreas de especial interés. No obstante, la relevancia de la calidad técnica de las propuestas es todavía muy notoria. Esta tensión entre apuestas políticas y calidad técnica se constata tanto en CD como en ED. En ambos casos las entidades suman un 20% de la puntuación, mientras que las áreas de especial interés alcanzan un 40%, el mismo porcentaje que la calidad técnica de la propuesta.
- Seguimiento: Éste se realiza normalmente en base a dos informes (intermedio y final), vinculados cada uno de ellos a los pagos establecidos en las convocatorias.

- Evaluación: se posibilita la evaluación de proyectos, pero desde la lógica de aprendizaje de la propia organización, no de compartir experiencias. No se realizan tampoco evaluaciones organizacionales, de procesos, de apuestas estratégicas o de políticas, en términos más generales.
- Rendición de cuentas: Ésta se vincula con el seguimiento fundamentalmente, así como con los informes presentados en el Consejo Municipal para la Cooperación y la Educación para el Desarrollo.

Finalmente, entrando en la tercera de las categorías –relacionamiento de agentes–, el responsable administrativo es el Servicio de educación y promoción social, dentro de la Sección Igualdad, Cooperación, DDHH y diversidad cultural, que cuenta con tres cargos políticos diferentes de referencia. El ámbito de cooperación internacional depende específicamente de la Concejalía de Bienestar social, movilidad y cooperación internacional. Esta demarcación podría ser entendida en un sentido como una oportunidad para la coordinación de ámbitos (debido a la múltiple dirección política de la Sección), pero también para todo lo contrario, en función de la más o menos estrecha relación entre los responsables de cada ámbito.

Por otro lado, el equipo de cooperación internacional está bien dotado, contando con una jefa de sección, tres personas técnicas (una para CD, otra para convocatorias de ED y el Consejo, y una última para *Donostia Entremundos*).

Respecto al reconocimiento de agentes, el actual plan director reconoce los actores clásicos pero también a los movimientos sociales, estableciendo incluso una meta vinculada a su fortalecimiento, que se vincula fundamentalmente a través de actividades de *Donostia Entremundos*. Se explicita el rechazo a la empresa capitalista y al ánimo de lucro como agente de cooperación.

Finalmente, en lo referente a la fórmula de relación entre agentes, existe un Consejo Municipal para la Cooperación y la Educación para el Desarrollo, en el que prácticamente sólo las ONGD participan, y que centra sus esfuerzos en el debate sobre la planificación y gestión de los fondos destinados a tal efecto.

En definitiva, el AD ha realizado un esfuerzo notorio de renovación estratégica y de apuesta por sectores y líneas con potencial emancipador, pero precisa todavía de vincular estas con los sujetos que principalmente las abanderan y defienden, para lo que es necesario revisar los sistemas de implementación así como los espacios de encuentro, para que estos sean más diversos y de diálogo político.

2.3.2. Propuesta para el Ayuntamiento de Donostia

La política de cooperación internacional de el AD se situaría, dentro de las etapas de nuestro proceso de transición, en *desbrozando la tierra* –más en lo que se refiere al enfoque estratégico que en la práctica habitual, donde todavía prima el enfoque clásico–, aunque también ha avanzado en el planteamiento de una relación de alianza con los movimientos sociales a través de *Donostia Entremundos*, con lo que habría dado algunos pasos en *sembrando complicidades*. Construimos a partir de ahí nuestra propuesta a corto y medio-largo plazo.

2.3.2.1. Paso I: Desbrozando la tierra y vinculando *qué* y *quién*

La meta a corto plazo de la AD consiste en adecuar teoría y práctica en la etapa *desbrozando la tierra*, partiendo de su identidad actual basada en la prioridad otorgada a las líneas de derechos humanos, empoderamiento de mujeres, soberanía alimentaria y no violencia. Esto supone en la práctica una priorización sectorial, que en este caso vemos como positiva, dada la posibilidad de partir de la misma para incluir a nuevos agentes sin alterar la identidad de su política, posibilitando así transitar de la *cooperación* al *desarrollo*.

En este sentido, se trataría de abrir la mirada hacia los movimientos sociales que abanderan estas líneas, posibilitar su participación en espacios de diálogo político, y plantear una práctica de la cooperación que asuma mejor los procesos emancipadores y la relevancia de los sujetos.

Trasladamos a continuación este espíritu a los seis objetivos de nuestro proceso de transición, centrándonos específicamente en las metas establecidas para la etapa *desbrozando la tierra*.

Cuadro 20. Paso I: Propuesta para el Ayuntamiento de Donostia

| | |
|--|--|
| <p>Objetivo 1 Asumir el DHS y la pobreza desde una perspectiva estructural, sistémica y comprometida</p> | <p>1. Asumir características procesos de emancipación</p> |
| <p>Objetivo 2: Priorizar la dimensión política en la apuesta por las líneas transversales</p> | <p>2. Mantener priorización ámbitos específicos (transversales + áreas) 3. Explicitar apuesta por movimientos sociales vinculados a dichos ámbitos</p> |
| <p>Objetivo 3: Ampliar los espacios de diálogo a nuevos agentes, entre ellos los MMSS</p> | <p>4. Revisar el tamaño, la composición, el funcionamiento y las funciones del Consejo 5. Consolidar apuesta por coherencia de políticas en los ámbitos prioritarios 6. Procesos de debate y formación dentro del AD</p> |
| <p>Objetivo 4: Elegir el peso político y presupuestario de la ED, difuminando fronteras con CD</p> | <p>7. Elevar peso presupuestario de ED hasta el 30% 8. Destinar los convenios directos a fortalecimiento de movimientos de los ámbitos prioritarios</p> |
| <p>Objetivo 5: Garantizar una financiación sólida y estable, en los niveles anteriores a los recortes</p> | <p>9. Situar la apuesta presupuestaria en el 0,6%</p> |
| <p>Objetivo 6: Reducir la carga burocrática y avanzar en la adaptación a la práctica emancipadora</p> | <p>10. Situar el máximo en 60.000 € tanto para proyectos de CD como de ED 11. Formular en base a perfiles, en base a diversas metodologías, e incluyendo rubros no habituales 12. Asumir el modelo de tabla de baremación del anexo I 13. Limitar a uno el número de informes y pagos, incidir en las comisiones presenciales de seguimiento</p> |

Fuente: Elaboración propia.

Respecto al primer objetivo –ampliar el marco de referencia–, el AD comparte la perspectiva política de la AASI, por lo que únicamente se propone:

- Explicitar el carácter complejo, incierto, diverso, multidimensional y procesual de toda iniciativa de desarrollo/transformación, de manera que luego se traslade a la práctica de la cooperación internacional.

Respecto al segundo objetivo –avanzar en la apuesta por sujetos y agentes estratégicos–, podría mantener su identidad actual basada en líneas de trabajo, aunque abriendo espacios para los sujetos que precisamente son fundamentales en el impulso de los mismos. De esta manera, se propone:

- Mantener la apuesta por los ámbitos prioritarios, que definen su identidad actual e histórica.
- Explicitar como objetivo la alianza con los movimientos sociales vinculados a dichos ámbitos específicos: movimiento feminista; movimiento campesino y a favor de la soberanía alimentaria; movimiento pacifista y antimilitarista; movimiento de derechos humanos, además del movimiento internacionalista. Estos serían prioritarios en los convenios directos.

Respecto al tercer objetivo –generar espacios amplios y diversos de diálogo político–, se propone:

- Revisar el tamaño, la composición, el funcionamiento y las funciones del *Consejo*, buscando ampliar y profundizar la participación de la diversidad de agentes vinculados a los ámbitos prioritarios.
- Consolidar la apuesta por la coherencia de políticas en los ámbitos prioritarios.
- Promover espacios de debate, reflexión y formación sobre cuestiones estratégicas dentro del AD.

Respecto al cuarto objetivo –superar la dicotomía Norte-Sur–, se propone:

- Reducir la asimetría entre ED y CD, ampliando el presupuesto de ED hasta el 30% de los fondos distribuibles, reduciendo CD en la misma proporción, y manteniendo el peso de los convenios y de *Donostia Entremundos*.
- Destinar la cooperación directa a los movimientos sociales vinculados a los ámbitos prioritarios.

Respecto al quinto objetivo –financiación sólida y estable–, se propone que el AD se sitúa en el 0,6%.

Finalmente, en lo que se refiere al sexto objetivo –sistemas alternativos de implementación–, se propone:

- Situar el máximo por proyecto tanto de CD como de ED en 60.000 euros.
- Apostar por la formulación de perfiles, a partir de las muy diversas herramientas disponibles; asumir los rubros de identificación y de fortalecimiento de capacidades como parte consustancial de todo proceso de transformación.
- Revisar las tablas de baremación en función del modelo y criterios propuestos en el anexo I de nuestro Manual.
- Limitar a uno el número de informes y de pagos, y fortalecer la práctica de las comisiones de seguimiento presenciales. Estudiar la posibilidad de incorporar las auditorías en sede como informe económico válido.

2.3.2.2. Paso II: Sembrando y afianzando complicidades

La apuesta para el medio y largo plazo es la de alcanzar *sembrando complicidades*, etapa en la que el AD ya se ha adentrado a través de sus iniciativas de *Donostia Entremundos* y los convenios directos. Se trataría de otorgar más peso a los sujetos que impulsan los ámbitos que se han definido como prioritarios, fortaleciendo *Donostia Entremundos* y apostando por el diálogo político sobre los mismos.

Definimos desde esta premisa las propuestas vinculadas a los seis objetivos, teniendo en cuenta de que damos por sentado que las metas establecidas en el Paso I se han cumplido, por lo que no se repiten de nuevo.

Cuadro 21. Paso II: Propuesta para el Ayuntamiento de Donostia

| | |
|--|---|
| <p>Objetivo 1: De la pobreza a las subordinaciones y asimetrías globales</p> | <p>1. Situar la lucha contra las desigualdades como objetivo principal</p> |
| <p>Objetivo 2: Coexistencia de prioridades: líneas transversales y sujetos</p> | <p>2. Explicitar la apuesta estratégica por el movimiento feminista, campesino y a favor de la soberanía alimentaria, pacifista y de derechos humanos</p> <p>3. Análisis local-global de agentes vinculados a la soberanía alimentaria, el feminismo, el pacifismo y los derechos humanos</p> |
| <p>Objetivo 3: Consolidación del diálogo político entre sujetos estratégicos</p> | <p>4. Incidir de manera estratégica en la coherencia de políticas en torno a los ámbitos prioritarios, la rendición de cuentas y el análisis político sobre aspectos vinculados a los sujetos estratégicos</p> <p>5. Dotar al Consejo de presupuesto propio</p> <p>6. Ampliar el equipo del AD en una persona</p> |
| <p>Objetivo 4: Coexistencia de ámbitos: específicos para sujetos estratégicos, peso similar de ED y CD</p> | <p>7. Igualar peso presupuestario de ED y CD en el 30% de los fondos distribuibles</p> <p>8. Destinar cooperación directa a fortalecimiento sujetos y agentes estratégicos (30% fondos distribuibles)</p> <p>9. Fortalecer y ampliar el ámbito de actuación de <i>Donostia Entremundos</i> (10% fondos distribuibles)</p> |
| <p>Objetivo 5: Garantizar una financiación sólida y estable, alcanzando el 0,7% y mínimos para sujetos estratégicos</p> | <p>10. Alcanzar en 0,7%</p> <p>11. Investigar fórmulas complementarias de financiación</p> <p>12. Definir presupuestos mínimos por sujeto estratégico</p> |
| <p>Objetivo 6: Nuevos instrumentos, apuesta estratégica por evaluación y rendición de cuentas</p> | <p>13. Nuevo instrumento para convenios directos y <i>Donostia Entremundos</i></p> <p>14. Estrategia de evaluación</p> <p>15. Estrategia de rendición de cuentas</p> |

Fuente: Elaboración propia.

Respecto al primer objetivo –ampliar el marco de referencia–, la propuesta consiste en:

- Situar el marco de referencia en el DHS, pero en diálogo con aquellos también relevantes en la identidad de la cooperación donostiarra, como el feminismo, la soberanía alimentaria y el pacifismo.
- Optar definitivamente por las *desigualdades* frente a la *pobreza* como objetivo principal, concepto más cercano a las subordinaciones y asimetrías globales.

Respecto al segundo objetivo, se propone combinar la priorización de ámbitos –líneas– con los sujetos directamente vinculados a las mismas, en situación de simetría, lo que supone situar al *quién* y al *qué* en rango similar. En este sentido, se propone:

- Explicitar la apuesta estratégica por el movimiento feminista, campesino y a favor de la soberanía alimentaria, pacifista y de derechos humanos.
- Realizar un análisis local-global de agentes vinculados a la soberanía alimentaria, el feminismo, el pacifismo y los derechos humanos en Donostia.

Respecto al tercer objetivo –generar espacios amplios y diversos de diálogo político– la meta consistiría en consolidar las capacidades políticas del Consejo. Para ello, se propone:

- Incidir de manera estratégica en la coherencia de políticas en torno a los ámbitos prioritarios, la rendición de cuentas y el análisis político sobre aspectos vinculados a los sujetos estratégicos.
- Dotar al Consejo de presupuesto propio, que le permita abordar sus objetivos.
- Ampliar la plantilla del AD en una persona, destinada a tiempo completo a la dinamización del Consejo, fundamentalmente en lo referente a rendición de cuentas y coherencia de políticas.

Respecto al cuarto objetivo –superar la dicotomía Norte-Sur–, se propone:

- Igualar el peso político y presupuestario de ED y CD en el 30%.
- Destinar la cooperación directa exclusivamente al fortalecimiento de los agentes más estratégicos dentro de los sujetos priorizados, manteniéndola en el 30%.

- Fortalecer presupuestariamente (10%) y ampliar el marco de actuación de *Donostia Entremundos*, convirtiéndose en un programa que también posibilita el trabajo con agentes no clásicos a partir de reforzar sus capacidades de articulación internacionalista e interseccional⁶⁴.

Respecto al quinto objetivo –financiación sólida y estable–, se propone:

- Alcanzar el 0,7%.
- Investigar fórmulas complementarias de financiación, con las exactivas.
- Definir mínimos presupuestarios para cada sujeto estratégico seleccionado, afectando al conjunto del presupuesto de la política pública.

Finalmente, en lo que se refiere al sexto objetivo –sistemas alternativos de implementación–, se propone:

- Emplear el nuevo instrumento *Iniciativa de solidaridad internacionalista* en los convenios directos y las nuevas tareas de *Donostia Entremundos*.
- Desarrollar una estrategia de evaluación que posibilite avanzar hacia evaluaciones organizacionales, de procesos, de apuestas estratégicas o de políticas.
- Desarrollar una estrategia de rendición de cuentas múltiple, mutua e integral, tomando como base el Consejo.

A lo largo del presente Manual hemos expuesto, en el primer capítulo, las principales ideas-fuerza de la *agenda alternativa de solidaridad internacionalista* (fortalecimiento de sujetos de emancipación y alianza entre diversos), fruto de un proceso de investigación que pretende reinventar la cooperación desde la participación activa y de calidad de los movimientos sociales como forma estratégica de acción colectiva en la sociedad global. Partimos así de la premisa de que la AASI, en debate y diálogo con otras propuestas emancipadoras, es una apuesta clave e ineludible a la hora de revertir la situación de crisis integral de la cooperación internacional.

A su vez, explicamos por qué entendemos que la descentralizada es una tipología idónea para implementar la AASI, sin por ello dejar de proponer un marco crítico que imprima un carácter más transformador a la misma. Las tres

⁶⁴ Por ejemplo, en las claves determinadas en la explicación de la etapa *sembrando complicidades*.

ideas-fuerza de dicho marco (pasar de la cooperación al desarrollo, generar diálogo político entre diversos, superar el *proyectorado*), guardan una más que notable correlación con la propuesta de vincular cooperación internacional y movimientos sociales.

A partir de estos dos puntos de partida del Manual, definimos la propuesta derivada de aunar AASI y cooperación descentralizada. En un primer momento hemos expuesto las pautas generales de la misma, formuladas a través una transformación principal: pasar de un enfoque de priorización de líneas de trabajo a uno basado en el fortalecimiento y alianza de sujetos estratégicos de emancipación. El grado de apropiación de dicha transformación nos ha permitido trazar un proceso gradual de transición en tres etapas, definido a partir de seis objetivos, válido para cualquier experiencia de cooperación descentralizada, dados los patrones comunes que comparten.

Finalmente, hemos expuesto la propuesta específica para la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo (AVCD), la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG) y el Ayuntamiento de Donostia (AD), a partir de un análisis particular de su trayectoria, capacidades y voluntad política. De esta manera se les plantea dos escenarios (corto y medio-largo plazo) a modo de senderos por los que transitar si quisieran avanzar en los postulados de la AASI.

Como conclusión y regresando a la introducción del Manual, entendemos este como una herramienta política, que esperamos sirva para generar debate en este momento de encrucijada que vive la cooperación internacional, en general, y la descentralizada en particular. En este sentido, repetimos que esta publicación pretende ser un punto y seguido que permita generar a partir de la misma agendas de máximos y de mínimos para impulsar otro enfoque de solidaridad internacional desde lo público. En todo caso, ese punto y seguido también significa que estamos ante un proyecto inacabado, que propone nuevos enfoques para la cooperación descentralizada, que abre nuevas puertas, pero sobre el que todavía hay mucho que construir.

Precisamente con este espíritu de construcción, de diálogo, de apertura y de reinención emancipadora, cerramos este manual, además de con la convicción de que otra cooperación es posible y necesaria.



Bibliografía

- AD –Ayuntamiento de Donostia– (2008), *Plan municipal de cooperación y educación para el desarrollo humano sostenible 2008-2011*, disponible en: <[www.donostia.org/info/ciudadano/cooperacion_documentos.nsf/voWebContenidosId/3B3A95E57BFCABFFC125781400351BAB/\\$file/planmunicipaldonostia.pdf](http://www.donostia.org/info/ciudadano/cooperacion_documentos.nsf/voWebContenidosId/3B3A95E57BFCABFFC125781400351BAB/$file/planmunicipaldonostia.pdf)>.
- AD –Ayuntamiento de Donostia– (2012), *Plan director de cooperación y educación para el desarrollo humano sostenible 2012-2015*, disponible en: <[www.donostia.org/info/ciudadano/cooperacion_quienessomos.nsf/voWebContenidosId/1CAA9AD1885A16D7C1257074002DC8AA/\\$File/2012-2015plan.pdf](http://www.donostia.org/info/ciudadano/cooperacion_quienessomos.nsf/voWebContenidosId/1CAA9AD1885A16D7C1257074002DC8AA/$File/2012-2015plan.pdf)>.
- AD –Ayuntamiento de Donostia– (2014), *Bases generales y específicas de cooperación*, disponible en: <[www.donostia.org/info/ciudadano/part_asociaciones.nsf/voWebContenidosId/82958DF0759D9709C1257C6F005899D7/\\$file/2014%20Diru%20laguntzak%20LANKIDETZA.pdf](http://www.donostia.org/info/ciudadano/part_asociaciones.nsf/voWebContenidosId/82958DF0759D9709C1257C6F005899D7/$file/2014%20Diru%20laguntzak%20LANKIDETZA.pdf)>.
- AVCD –Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo– (2014), *Plan estratégico y director 2014-2017*.
- Alberdi, Jokin (2010), *El futuro de la cooperación autonómica al desarrollo: estudio del marco jurídico-político de la cooperación pública vasca*, Instituto Vasco de Administraciones Públicas (IVAP), Vitoria-Gasteiz.
- Ayuso, Ana y Cascante, Kattia (2009), *Rendición de cuentas y sociedad civil en el sistema español de cooperación al desarrollo*, Fundación Alternativas, Madrid.
- Cabanas, Andrés (2011), “Renombrar la esperanza. Pensar de forma distinta un mundo diferente” en Larrañaga, Mertxe y Jubeto, Yolanda (Eds.) *La cooperación internacional y el desarrollo humano local*, Hegoa, Bilbao.
- Celorio, Gema (2013), “Sensibilización y educación para el desarrollo”, en Agost, M. et al. (Coord.): *Cooperación descentralizada pública. Introducción, enfoques y ámbitos de actuación*. Universitat Jaume I, Castellón de la Plana, páginas 225-261.
- CVCD –Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo– (2012), *Declaración institucional en defensa de una cooperación descentralizada de calidad*, disponible en: <www.elankidetza.euskadi.net/x63-contnot/es/contenidos/noticia/noticias_2012/es_declar/declar.htm>.
- DCDGV –Dirección de Cooperación al Desarrollo del Gobierno Vasco– (2007), *Decreto por el que se regulan las ayudas a proyectos con cargo al*

Fondo de Cooperación al desarrollo, disponible en: <www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-bopv2/es/bopv2/datos/2007/03/0701588a.pdf>.

DCDGV –Dirección de Cooperación al Desarrollo del Gobierno Vasco– (2007b), *Decreto por el que se regulan las ayudas a programas con cargo al Fondo de Cooperación al desarrollo*, disponible en: <www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48bopv2/es/bopv2/datos/2007/03/0701588a.pdf>.

DCDGV –Dirección de Cooperación al Desarrollo del Gobierno Vasco– (2007c), *Estrategia Vasca de Cooperación en Cuba*, disponible en: <www.elankidetza.euskadi.net/x63-estrpais/es/contenidos/informacion/estrapais/es_estrapai/adjuntos/Estrategia%20Vasca%20de%20Cooperaci%c3%b3n%20con%20Cuba%202007-2010%20definitiva.pdf>.

DCDGV –Dirección de Cooperación al Desarrollo del Gobierno Vasco– (2008), *Plan estratégico y director de cooperación para el desarrollo 2008-2011*, disponible en: <www.elankidetza.euskadi.net/x63-planestr/es/contenidos/informacion/plan_director/es_plandire/adjuntos/plan_estrategico_director.pdf>.

DCDGV –Dirección de Cooperación al Desarrollo del Gobierno Vasco– (2008b), *Estrategia Vasca de Cooperación en Guatemala*, disponible en: <www.elankidetza.euskadi.net/x63-estrpais/es/contenidos/informacion/estrapais/es_estrapai/adjuntos/Texto_Definitivo_Estrategia.pdf>.

DFG –Diputación Foral de Gipuzkoa– (2009), *Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2009-2011* (junto a DFA y DFB), disponible en: <<http://biblioteca.hegoa.ehu.es/registros/17551>>.

DFG –Diputación Foral de Gipuzkoa– (2013), *Plan Foral de Cooperación para el Desarrollo 2013-2016*, disponible en: <<http://biblioteca.hegoa.ehu.es/registros/19845>>.

DFG –Diputación Foral de Gipuzkoa– (2014), *Bases reguladoras y convocatoria de 2014 de las subvenciones en el ámbito de la cooperación para el desarrollo*, disponible en: <<https://ssl4.gipuzkoa.net/castell/bog/2014/03/06/c1402052.pdf>>.

Domínguez, Rafael (2011), *La crisis de identidad del Sistema de Ayuda*, Madrid: Fundación Carolina.

Fernández, Gonzalo (2006), “¿Es el desarrollo local el ámbito más adecuado para la cooperación descentralizada?” en *Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada*, Fundación Mundubat, Donostia.

- Fernández, Gonzalo (2008), “Cooperación técnica para el Gobierno vasco: una herramienta de transformación” en *La cooperación técnica para el desarrollo*, Revista Ágora de Ciencias Sociales nº 16, 2008, 241-252, disponible en: <www.ceps.es/media/agora/16/16.14_fernandez.pdf>.
- Fernández, Gonzalo (2012), “Cooperación internacional y movimientos sociales: perspectivas poco favorables”, *Revista Pueblos - nº 49*, Madrid, diciembre 2012, disponible en: <www.revistapueblos.org/?p=2305>.
- Fernández, Gonzalo (2013a), “¿Una cooperación internacional ajena al desarrollo?”, *Revista Pueblos - nº59, Especial Cooperación*, Noviembre 2013, disponible en: <www.revistapueblos.org/?p=15241>.
- Fernández, Gonzalo, Piris, Silvia, Ramiro, Pedro (2013b), *Cooperación internacional y movimientos sociales emancipadores: bases para un encuentro necesario*. Hegoa, Bilbao, 2013, disponible en: <<http://publicaciones.hegoa.ehu.es/publications/295>>.
- Fernández Gonzalo, Piris, Silvia, Ramiro, Pedro (2014), “Alianzas sociales para una cooperación internacional emancipadora” en *XI Informe Anual de la Plataforma 2015 y Más*, Madrid, 95-103, disponible en: <www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2014/1566/anuario-2013-hacia-2015-visiones-del-desarrollo-en-disputa/#.U7un75R_vMM>.
- González, Jesús (2012), “Cooperación política para la transformación social. Algunas propuestas” en *Movimientos sociales y cooperación. Ideas para el debate*, Hegoa, Bilbao.
- Gutiérrez-Goiria, Jorge; Villena, Unai; Malagón, Eduardo (2012), “¿Nuevas prácticas o réplica a otra escala? La cooperación descentralizada y sus especificidad desde el caso del País vasco”, *Revista de economía crítica*, nº 14, páginas 37-62.
- Gutiérrez-Goiria, Jorge; Labaien, Irati; Sabalza, Michel, “La cooperación descentralizada: una aproximación a sus potencialidades y problemas desde el caso de Euskadi” en *Boletín de Recursos de Información*, nº 34, Hegoa.
- Iborra, Juanjo; Martínez, Pablo J.; Martínez, Ignacio (2013) “Diagnóstico sobre las políticas de cooperación de los gobiernos autonómicos”, en *La cooperación descentralizada a debate: la eficacia de la ayuda y el post-2015*, ART-PNUD y CIDOB, Colección Monografías, Barcelona, páginas 19-46.

Martí, Xavier (2013), “Diagnóstico sobre las organizaciones catalanas de la sociedad civil de cooperación para el desarrollo”, en *La cooperación descentralizada a debate: la eficacia de la ayuda y el post-2015*, ART-PNUD y CIDOB, Colección Monografías, Barcelona, páginas 47-76.

Martínez, Zesar; Casado, Beatriz; Ibarra, Pedro (2012), *Movimientos sociales y procesos emancipadores*, Cuadernos de Trabajo nº 57, Hegoa, Bilbao.

Martínez, Zesar; Casado, Beatriz; Ibarra, Pedro (2013), *Acerca de opresiones, luchas y resistencias: movimientos sociales y procesos emancipadores*, Cuadernos de Trabajo nº 60, Hegoa, Bilbao.

Martínez, Ignacio y Sanahuja, José Antonio (2009), *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España*, Fundación Carolina, Documento de Trabajo nº 38, Madrid.

Martínez, Ignacio (2011), “La rendición de cuentas en la cadena de la ayuda”, en *Renovando el papel de las ONGD. Hacia una transformación social*, Editorial 2015 y Más, Madrid.

Martínez, Ignacio (2012), “La cooperación descentralizada española: apuntes para un cambio de modelo”, *Revista Pueblos* número 54, cuarto trimestre. Disponible en: <www.revistapueblos.org/?p=12107>.

Martínez, Ignacio (2013), “Agenda post-2015, interdependencia y crisis: ¿oportunidad o amenaza para los gobiernos descentralizados?”, *Revista Pueblos* número 59, noviembre. Disponible en: <www.revistapueblos.org/?p=15335>.

Martínez, Ignacio (2014), “Visiones del desarrollo en la agenda post-2015”, en *La agenda de desarrollo post-2015: ¿Más de lo mismo o el principio de la transición?*, Dossier nº 13 Economistas Sin Fronteras, Septiembre, páginas 12-18.

Martínez Osés, Pablo J. (2011), “Redefinición del papel de las ONGD: hacia una mirada más política”, en *Renovando el papel de las ONGD. Hacia una transformación social*, Editorial 2015 y Más, Madrid.

Martínez Osés, Pablo J. (Ed.) (2013), *La agenda de desarrollo post-2015: ¿Más de lo mismo o el principio de la transición?*, Dossier nº 13 Economistas Sin Fronteras, Septiembre.

Piris, Silvia (Coord.) (2012), *Movimientos sociales y cooperación. Ideas para el debate*, Hegoa, Bilbao. Disponible en: <<http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/registros/19194>>.

- Piris, Silvia y del Río, Amaia (2014), *Diagnóstico de la cooperación para el desarrollo vasca y oportunidades para la alianza con movimientos sociales*, disponible en: <<http://publicaciones.hegoa.ehu.es/publications/324>>.
- Rauber, Isabel (2006), “Sujetos políticos, Rumbos estratégicos y tareas actuales de los movimientos sociales y políticos” *Pasado y Presente XXI*, Santo Domingo.
- del Río, Amaia; Dema, Sandra; Gandarias, Itziar (2014), *Desde abajo: alianzas para una cooperación feminista*, Hegoa, Bilbao. Disponible en: <<http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/registros/19722>>.
- Rodríguez, Natalia (2012), *Análisis de la cooperación pública vasca 2008-2010: una mirada a la cooperación descentralizada*, Coordinadora de ONGD de Euskadi, Bilbao.
- Sobhan, Rehman (2006), “Challenging the injustice of poverty: rethinking aid strategies”, en *Aid impact and poverty reduction*, Folke y Nielsen (eds.): 31-52. New York.
- Unceta, Koldo (Dir.) (2012), *25 años de cooperación al desarrollo en Euskadi: la política de instituciones públicas y el sistema vasco de cooperación*. Hegoa, Bilbao. Disponible en: <<http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/registros/19016>>.
- Unceta, Koldo; Gutierrez-Goiria, Jorge (2012), “Identidad y legitimidad de la cooperación para el desarrollo: el debate sobre la relación de la AOD con la pobreza y la desigualdad internacional”, *Revista de Estudios de Economía Aplicada*, Volumen 30-3, páginas 1-28.
- Unceta, Koldo (2013a), “Cooperación para el desarrollo: anatomía de una crisis”, en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 47, Quito, septiembre pp. 15-29
- Unceta, Koldo (Dir.) (2013b), *La cooperación al desarrollo de base local en Euskadi*. Hegoa, Bilbao. Disponible en: <<http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/registros/19516>>.
- Zimmermann, Felix y Smith, Kimberly (2011), “More actors, more money, more ideas for international development co-operation”. *Journal of International Development*, N° 23: 722-738.



Glosario

Crisis civilizatoria

Lo civilizatorio como adjetivo con el que definir el fenómeno de la crisis pretende destacar que la génesis de esta se sitúa en una serie de principios imperantes en la civilización hegemónica en la actualidad –la modernidad capitalista–. Toda civilización posee una serie de principios a los que se da especial valor, y estos son los vigentes en los últimos dos siglos largos: la idea de bienestar como consecuencia del progreso material incesante; el crecimiento económico capitalista como premisa económica y societaria; el individualismo, el productivismo, la competitividad, la mercantilización de todas las necesidades y recursos y la competitividad como valores imperantes en la construcción de relaciones humanas y en una concepción androcéntrica de la relación humanidad-naturaleza, que separa al ser humano de la naturaleza y jerarquiza esa relación para proceder así a su dominación, y explotación; la democracia liberal-representativa como forma política adecuada a la dinámica capitalista y, finalmente, la creencia en la universalidad de esta propuesta civilizatoria y la limitación del conocimiento a lo considerado científico.

Dichos principios dan lugar a un modelo de sociedad global en el que imperan una serie de dinámicas socioculturales, estructuras y agentes que generan en última instancia un sistema de dominación múltiple en el que se articulan diferentes sistemas de subordinación y dominación: capitalismo, patriarcado, colonialidad, imperialismo, racismo y democracia de baja intensidad. Estos sistemas de opresión han sido interiorizados y naturalizados dando lugar a las condiciones para esas crisis, ocultando al mismo tiempo su comprensión.

En este sentido, la crisis es multidimensional –haciéndose necesario y urgente revisar críticamente las bases e imaginarios sobre los que se ha construido y naturalizado el modelo de sociedad que se deriva de esta civilización moderna occidental– y debe ser analizada desde una perspectiva integral e histórica, trascendiendo sus manifestaciones parciales y coyunturales, para enfrentarla desde su raíz civilizatoria.

Emancipación

Por emancipación nos referimos a procesos de transformación o cambio en el que se persigue fundamentalmente el debilitamiento y superación de relaciones y estructuras de asimetría, subordinación, explotación, etc., entre personas, grupos sociales y pueblos. Algunas características de los procesos de emancipación son por tanto:

- La complejidad, al pretender la ruptura y liberación de las dominaciones instauradas en y por la modernidad capitalista;
- La multidimensionalidad, ya que dichas dominaciones se articulan dentro de un sistema de dominación múltiple (ver *crisis civilizatoria*);
- El carácter procesual y cotidiano, en un continuum temporal desde la práctica personal y organizativa, y hasta los horizontes de los imaginarios de sociedad que se pretenden;
- El abordaje del conflicto y de las relaciones de poder, planteando procesos de empoderamiento y concientización de los y las excluidas, de los y las subalternas;
- La creatividad para la construcción de alternativas, desde otras miradas sobre la realidad hasta concreciones específicas de estas en la práctica, definiendo caminos nuevos por los que transitar para superar la crisis civilizatoria;
- La articulación de diversos y diversas como premisa para la multidimensionalidad de la estrategia emancipadora;
- El internacionalismo como principio para enfrentar la crisis civilizatoria y los resortes globales de esta;
- El proyecto decolonial como apuesta para visibilizar y hacer factibles la multiplicidad de saberes y conocimientos, formas de ser e ideas para transformar la realidad;
- Las dimensiones personal, colectiva, cognitiva, emocional y corporal influyen en el desarrollo de todo proceso de emancipación.

Educación emancipadora

Entendemos por educación emancipadora aquella que incorpora una dimensión política a sus objetivos y propuestas estratégicas de cambio social. En una realidad compleja como la actual, atravesada por múltiples crisis, considera imprescindible la generación de alianzas entre colectivos, organizaciones y movimientos sociales con capacidad de emprender acciones pedagógicas transformadoras. Frente a las visiones dicotómicas Norte-Sur, Cooperación-Educación, ONGD-MMSS, sugiere el fortalecimiento y la articulación de sujetos diversos, mediante un enfoque feminista e internacionalista, que trascienda las orientaciones estrechas o sectoriales que han dominado el panorama de la educación y la cooperación internacional.

La educación emancipadora pretende así ir más allá de la sensibilización, más allá de la cooperación y más allá de la educación que únicamente transita por las instituciones escolares. Una acción educativa encaminada a la emancipación busca impulsar procesos de concientización –en el sentido freiriano del término– para que los sujetos identifiquen las opresiones que atraviesan sus vidas desde un enfoque de interseccionalidad, desarrollen las estrategias de acción política y ensayen experiencias alternativas que confronten el sistema capitalista y heteropatriarcal.

Enfoque local-global

La inclusión del enfoque local-global como transversal tanto para la cooperación como para la educación para el desarrollo hace referencia a la necesidad de que estos ámbitos tomen en consideración, en su práctica habitual, la realidad global de la crisis civilizatoria que enfrentamos, así como el carácter procesual e internacionalista de toda iniciativa emancipadora.

En este sentido se plantea, en primer lugar, la necesidad de que cada propuesta de cooperación internacional se analice y se formule desde el vínculo de la estrategia local de actuación con las dinámicas y estructuras globales, buscando incidir en las mismas desde las propias capacidades. Pero además, en segundo lugar, pretende trascender la lógica Norte-Sur desde una visión más amplia y política de la solidaridad internacionalista, planteando la necesidad de que la propia agenda de implementación de cada iniciativa específica en un territorio y/o agente, se realice en alianza con otros territorios y/o agentes en el ámbito internacional, reforzando mutuamente la agenda común.

De esta manera, el enfoque local-global vincula las propuestas locales con dinámicas globales, a la vez que acerca, desde un enfoque internacionalista, agendas similares de agentes y/o territorios diversos, y no sólo desde un plano teórico, sino desde la práctica concreta de la cooperación internacional.

Iniciativa de solidaridad internacionalista

Algunas características de este nuevo instrumento:

1. Su objetivo específico está planteado desde la lógica quién-qué-cómo, con lo que el fortalecimiento de capacidades y la alianza entre diversos son elementos fundamentales. En este sentido, todo lo que pueda ser interpretado como tal es también factible dentro de la cooperación internacional, sin excepciones. Para el caso de los movimientos sociales,

se plantea una visión inclusiva de su fortalecimiento (agenda, estrategia y cultura organizativa).

2. Se asumen las características de los procesos emancipadores:
 - a. Impacto político, después de un análisis profundo sobre prioridades de sujetos y agentes específicos para generar procesos emancipadores que enfrenten las asimetrías y subordinaciones globales;
 - b. Complejidad e incertidumbre, por lo que la formulación debe ser en el formato de perfil, y con un carácter inclusivo en los rubros financiados;
 - c. Multidimensionalidad, por lo que se debe dar peso a la capacidad por interseccionar agendas y estrategias;
 - d. Diversidad y generación de alianzas, por lo que se valora positivamente la articulación de diversos/as desde el reconocimiento positivo de las diferencias;
 - e. Largo plazo, por lo que el instrumento se proyecta al menos a 3-4 años;
 - f. Solidaridad internacionalista, por lo que toda iniciativa trasciende la dicotomía Norte-Sur y se formula desde la necesaria articulación internacionalista de agendas, rompiendo con la separación entre cooperación y educación.

Movimiento social

Los movimientos sociales son una forma específica y distintiva de acción colectiva y/o política:

- Protagonizada por una variedad de organizaciones que, siempre que la represión, el control o la infiltración no lleven a funcionamientos clandestinos o semi-clandestinos, suelen ser de fácil acceso y estructura poco formalizada y jerarquizada. Se trata de organizaciones y colectivos que, manteniendo su autonomía, comparten un sentido de pertenencia e identidad colectiva en torno a un modo crítico e inconformista (indómito, rebelde, disidente) de comprender y estar en el mundo, denunciando y des-naturalizando determinadas estructuras de poder establecidas, sin aceptar lo que las convenciones, expectativas y estructuras sociales vigentes les deparan.
- Que expresan, por ello, mediante su capacidad creativa de discursos, mensajes y esquemas cognitivos, una serie de demandas y necesidades colec-

tivas de interés general. Y lo hacen desde una lógica política de conflicto, señalando responsabilidades políticas e identificando adversarios a través de prácticas de movilización en ocasiones confrontativas y transgresoras. Eso suele generar respuestas represivas por parte del sistema jurídico-político institucionalizado, ya que aunque no suelen pretender la toma del poder político institucionalizado, sí buscan la transformación de las relaciones de poder en la sociedad en su conjunto.

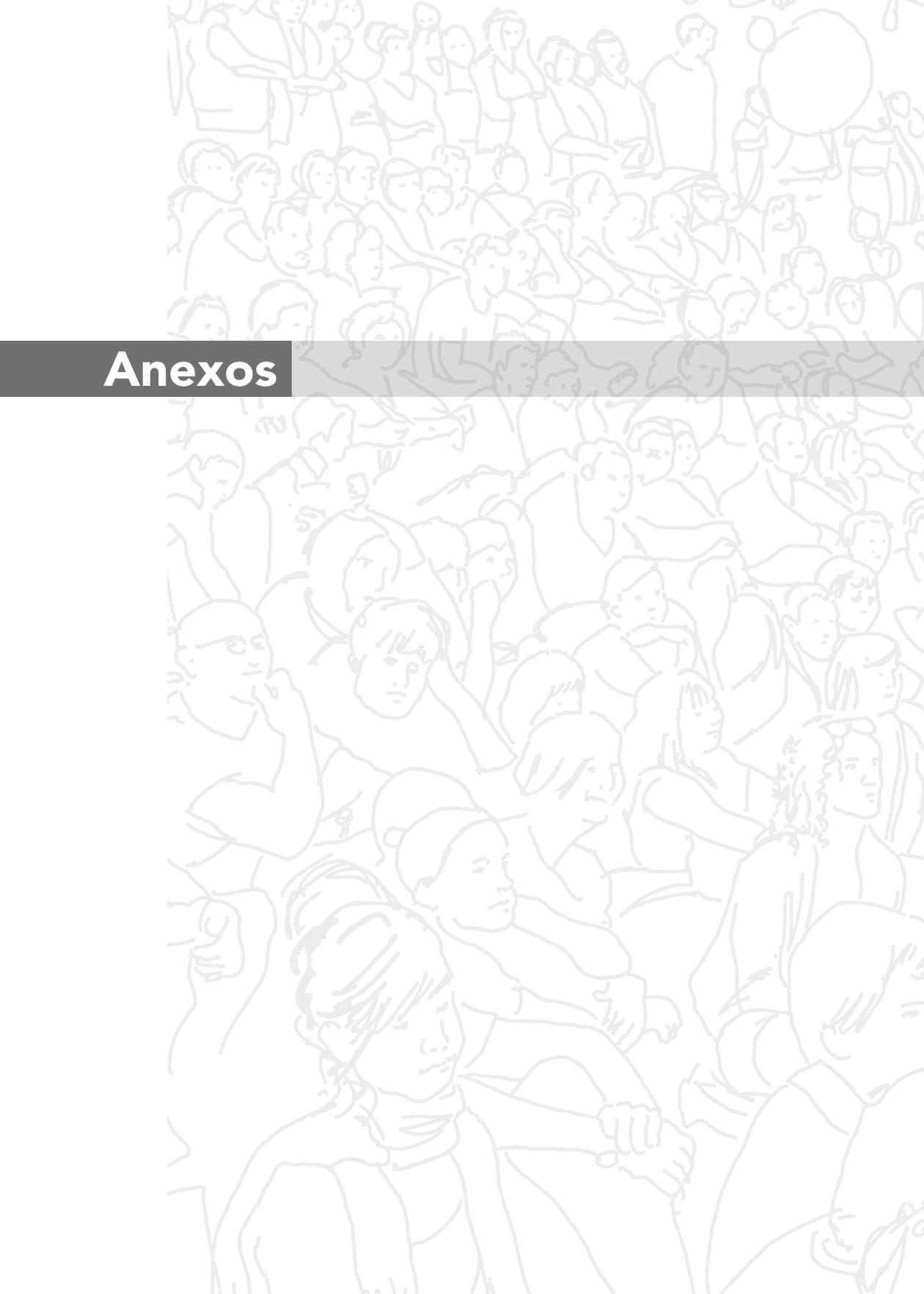
- Que, además, desarrollan propuestas y prácticas alternativas en construcción con voluntad de reclamar y prefigurar un horizonte emancipador sin subordinaciones, y por tanto inclusivo para todos los pueblos, para todos los grupos sociales y para todas las personas.

Sujeto/agente de emancipación

Dentro de los procesos de emancipación son fundamentales los sujetos y agentes que los impulsan, lo que ha provocado que los debates sobre quién es el sujeto de los mismos hayan sido numerosos y profundos.

Por sujeto de emancipación entendemos al conjunto de hombres y mujeres que, conscientes de sus capacidades, y en función de su participación cuestionadora y su enfrentamiento protagónico al sistema, irán decidiendo qué cambios habrá que hacer, y los llevarán a cabo sobre la base de su voluntad y determinación de participar en el proceso. Los agentes serían, dentro de dicho sujeto amplio, estructuras de diverso tipo (movimiento social, ONGD, territorio, partido político, centros de conocimiento, etc.) que impulsan procesos emancipadores para avanzar en agendas políticas en las que dicho sujeto se reconoce como tal.

Desde nuestro proceso de investigación, planteamos que el sujeto global de emancipación es un sujeto amplio, diverso y plural, y no sólo vinculado a un sector social específico, por lo que habría que tomar en consideración todas las dimensiones de dominación señaladas (ver *crisis civilizatoria*). Este sujeto no existe *a priori*, sino que se constituye en la propia práctica emancipadora, y no es únicamente la reunión cuantitativa de actores diversos (campesino, feminista, indígena, etc.), sino que exige la ampliación y articulación de sus agendas.

A dense crowd of people is depicted in a line drawing style, filling the entire page. The figures are rendered with simple outlines and are shown in various poses, some looking towards the viewer, others looking away. The overall effect is a sense of a large, diverse group of people. A dark grey horizontal bar is positioned across the middle of the page, containing the word "Anexos" in white text.

Anexos

Anexo I

Modelo de tabla de baremación en enfoque de líneas de trabajo (tanto para cooperación como educación)

Se trata del modelo propuesto para un enfoque de cooperación descentralizada basado en la prioridad otorgada a líneas transversales. En este sentido se aumenta el peso de estas, así como la relevancia del *quién* y de la alianza entre diversos.

Entidades (hasta 30 puntos)

Criterio 1: Consorcio (hasta 6 puntos):

- Si la propuesta es un consorcio entre varias entidades de naturaleza similar (2 puntos).
- Si el consorcio es entre entidades de diversa naturaleza –ONGD, movimiento social, universidad, otras organizaciones sociales, etc.– (2 puntos adicionales).
- Si se garantiza que la aportación de cada entidad genera un valor añadido en la propuesta más allá de la suma de las partes, en base a una propuesta de consorcio en clave estratégica y de alianza (2 puntos adicionales).

Criterio 2: Capacidades (hasta 10 puntos):

(Justificación bien mediante plan oficial o mediante relato o memoria explicativa)

• Capacidades estratégicas (hasta 5 puntos):

- Si se explicitan con claridad las prioridades estratégicas (2 puntos).
- Si dichas prioridades reconocen e inciden en la superación de diferentes sistemas de dominación en clave interseccional (1 punto). Si inciden específicamente en la superación del patriarcado en clave interseccional (1 punto adicional).
- Si dichas prioridades garantizan una voluntad y una práctica internacionalista (1 punto adicional).

• Capacidades organizativas (hasta 5 puntos):

- Si se garantiza un sistema participativo en la toma de decisiones (2 puntos).
- Si existe una apuesta organizativa por superar asimetrías entre hombres y mujeres en la organización (2 puntos adicionales).
- Si se garantiza la existencia de una cultura y estrategia de evaluación continua (1 punto adicional).

Criterio 3: Arraigo (hasta 10 puntos):

(Justificación bien mediante plan oficial o mediante relato o memoria explicativa)

- Arraigo en el territorio (hasta 5 puntos):
 - Si se garantiza la implicación y la incidencia en dinámicas sociales y políticas en el territorio base de la entidad, más allá de las actividades propias de la cooperación internacional (hasta 2 puntos). Si dichas dinámicas son de carácter feminista (1 punto adicional).
 - Si se participa activamente en redes o alianzas sólidas en el territorio, más allá de las propias de la cooperación internacional (1 punto). Si dichas redes o alianzas son feministas (1 punto adicional).
- Arraigo internacional (hasta 5 puntos):
 - Si se garantiza que las dinámicas territoriales se vinculan con estrategias y prácticas internacionales (hasta 2 puntos). Si dichas dinámicas internacionales son de carácter feminista (1 punto adicional).
 - Si se participa activamente en redes sólidas de carácter internacional (1 punto). Si dichas redes o alianzas son feministas (1 punto adicional).

Criterio 4: Experiencia (hasta 10 puntos):

- Si se garantiza experiencia en el ámbito o ámbitos de incidencia de la propuesta (hasta 2 puntos).
- Si se garantiza una experiencia de trabajo conjunto previo entre las entidades involucradas en la propuesta (hasta 2 puntos adicionales).

156

PROPUESTA (70 puntos)

¿Qué?: Objeto, impacto y pertinencia de la propuesta (hasta 25 puntos)

Criterio 5: Objeto de la propuesta (hasta 15 puntos):

- Objetivo/s de la propuesta (hasta 4 puntos, criterio excluyente):
 - Si el objetivo u objetivos son claros y concretos (2 puntos).
 - Si el objetivo u objetivos son coherentes con las prioridades estratégicas de la convocatoria (2 puntos).

- Objetivo/s en clave interseccional (hasta 5 puntos):
 - Si el objetivo u objetivos se plantean explícita y estratégicamente la superación de diversos sistemas de dominación (3 puntos).
 - Si específicamente el objetivo y objetivos se plantean explícita y estratégicamente la superación de las asimetrías entre mujeres y hombres (2 puntos adicionales).
- Objetivo/s en clave internacionalista (hasta 3 puntos):
 - Si se plantean iniciativas de articulación internacional de agendas e iniciativas (1 punto).
 - Si el objetivo y objetivos se plantean explícita y estratégicamente la articulación internacional de agendas e iniciativas (2 puntos adicionales).
- Objetivo/s en clave de educación emancipadora (hasta 3 puntos):
 - Si se plantean iniciativas a favor de una sociedad crítica, participada y empoderada (1 punto).
 - Si el objetivo u objetivos se plantean explícita y estratégicamente ahondar en una sociedad crítica, participada y empoderada (hasta 2 puntos adicionales).

Criterio 6: Medición del desempeño (hasta 10 puntos):

- Si se definen categorías de análisis para medir el desempeño/impacto del objetivo u objetivos (hasta 3 puntos, criterio excluyente).
- Si se definen categorías de análisis para medir el desempeño/impacto en términos de superación de asimetrías entre hombres y mujeres, o el empoderamiento de estas últimas (1 punto adicional).
- Si se definen categorías de análisis para medir el desempeño/impacto en términos de superación de asimetrías entre culturas y razas (1 punto adicional).
- Si se definen categorías de análisis para medir el desempeño/impacto en términos de superación de asimetrías entre clases sociales (1 punto adicional).
- Si se definen categorías de análisis para medir el desempeño/impacto en términos de superación del productivismo (1 punto adicional).
- Si se definen categorías de análisis para medir el desempeño/impacto en términos de articulación internacional de agendas e iniciativas (2 puntos adicionales).
- Si se definen categorías de análisis para medir el desempeño/impacto en términos de ahondar en una sociedad crítica, participada y empoderada (hasta 1 punto adicional).

¿Desde dónde?: Diagnóstico (hasta 15 puntos)

Criterio 7: Diagnóstico (hasta 15 puntos):

- Si se ofrece información suficiente (aunque no necesariamente completa) acerca de las categorías de análisis que medirán el desempeño de los objetivos (hasta 3 puntos, criterio excluyente).
- Si el diagnóstico ofrece claridad sobre la población sujeto y los actores que interactúan en la propuesta (hasta 3 puntos adicionales).
- Si el diagnóstico analiza la situación de los diferentes grupos y/o actores involucrados desde una lógica interseccional (2 puntos). Si se realiza un análisis crítico feminista (2 puntos adicionales).
- Si el diagnóstico realiza un análisis local-global que vincula el territorio en el que se sitúa la propuesta con lógicas internacionales (hasta 3 puntos adicionales).
- Si se garantiza que la metodología de elaboración del diagnóstico ha sido participativa (hasta 2 puntos).

*¿Cómo?: Componentes, metodología, sistema de evaluación continua
(30 puntos)*

Criterio 8: Componentes o líneas de trabajo (hasta 8 puntos):

- Si las líneas de trabajo o componentes son coherentes con los objetivos establecidos (hasta 2 puntos, criterio excluyente).
- Si las líneas de trabajo o componentes son pertinentes entre otras opciones posibles, y coherentes con las prioridades estratégicas de la convocatoria (hasta 2 puntos adicionales).
- Si las líneas de trabajo o componentes son coherentes con los objetivos establecidos en lo referente a la superación de asimetrías (hasta 2 puntos).
- Si las líneas de trabajo o componentes son coherentes con los objetivos establecidos en lo referente a la articulación internacional de agendas e iniciativas (hasta 1 punto adicional).
- Si las líneas de trabajo o componentes son coherentes con los objetivos establecidos en lo referente a ahondar en una sociedad crítica, participada y empoderada (hasta 1 punto adicional).

Criterio 9: Metodología (hasta 16 puntos):

- Si la metodología planificada se basa en un enfoque participativo (hasta 3 puntos).
- Si la metodología planificada incorpora la dimensión interseccional (hasta 3 puntos).
- Si la metodología planificada asegura la articulación internacional de la propuesta (hasta 3 puntos).
- Si la propuesta es cultural y metodológicamente apropiada (hasta 4 puntos).
- Si se establecen explícitamente alianzas para incidir en los objetivos que se persiguen (hasta 3 puntos).

Criterio 10: Evaluación continua (hasta 6 puntos):

- Si se especifican momentos específicos de revisión, seguimiento y evaluación del proceso (hasta 2 puntos).
- Si se especifican las metodologías de actuación en dichos momentos de revisión, seguimiento y evaluación (hasta 2 puntos).
- Si se establecen herramientas para comprender las relaciones y dinámicas de poder a lo largo del proceso (hasta 2 puntos).

Anexo II

Modelo de tabla de baremación en enfoque de sujetos

Se trata del modelo propuesto para un enfoque de cooperación descentralizada basado en el enfoque de sujetos, por lo que las dos ideas-fuerza de la AASI están presentes en la definición de los criterios de baremación.

El enfoque de sujetos parte de una serie de premisas:

1. Se han seleccionado quiénes son los sujetos priorizados.
2. El Espacio de articulación de sujetos ha establecido las prioridades estratégicas para cada sujeto, para un período de tiempo determinado.

Capacidades de agentes priorizados (hasta 38 puntos)

Criterio 1: Análisis de capacidades del o de los agentes priorizados (hasta 20 puntos):

- Capacidades estratégicas (hasta 6 puntos):
 - i. Prioridades bien definidas
 - ii. Prioridades en clave de interseccionalidad
 - iii. Prioridades en clave internacionalista
- Capacidades organizativas (hasta 6 puntos):
 - iv. Participación activa y de calidad
 - v. Evaluación permanente
 - vi. Detección de poderes y asimetrías
- Capacidades políticas (hasta 8 puntos):
 - vii. Generación de propuestas (desde la formación, análisis de coyuntura, capacidad de elaboración)
 - viii. Implementación de iniciativas emancipadoras
 - ix. Comunicación popular
 - x. Incidencia en otros agentes sociales
 - xi. Incidencia en las instituciones
 - xii. Movilización popular
 - xiii. Articulación (local, internacional, con diversxs)
 - xiv. Resiliencia

Criterio 2: Análisis del o de los contextos en los que actúan prioritariamente el o los agentes priorizados (hasta 6 puntos):

- Si el diagnóstico ofrece información suficiente sobre dichos contextos (3 puntos).
- Si el diagnóstico ofrece claridad sobre el conjunto de actores que interactúan con el o los agentes priorizados (hasta 3 puntos adicionales).

Criterio 3: Características generales del análisis de capacidades y contextos (hasta 8 puntos):

- Si el diagnóstico analiza la situación desde una lógica interseccional (2 puntos).
- Si se realiza un análisis crítico feminista (1 punto adicional).
- Si el diagnóstico realiza un análisis local-global que vincula territorios con dinámicas globales (3 puntos adicionales).
- Si se garantiza que la metodología de elaboración del diagnóstico ha sido participativa (2 puntos).

Criterio 4: Pertinencia del agente priorizado para fortalecer al sujeto (hasta 4 puntos, criterio excluyente):

- Si se garantiza que la potencialidad emancipadora de los agentes priorizados es superior a la de otros agentes (hasta 4 puntos).

Qué capacidades fortalecer del agente priorizado (hasta 25 puntos)

Criterio 5: Objetivos: capacidades que fortalecer (hasta 15 puntos)

- Objetivo/s de la propuesta (hasta 3 puntos, criterio excluyente):
 - Si el objetivo u objetivos de fortalecimiento de capacidades son claros y concretos (2 puntos)
- Objetivo/s en clave interseccional (hasta 4 puntos, criterio excluyente):
 - Si el objetivo u objetivos de capacidades se plantean explícita y estratégicamente la superación de diversos sistemas de dominación (2 puntos).
 - Si específicamente el objetivo y objetivos de fortalecimiento de capacidades se plantean explícita y estratégicamente la superación de las asimetrías entre mujeres y hombres (2 punto adicional).

- Objetivo/s en clave internacionalista (hasta 4 puntos, criterio excluyente):
 - Si el objetivo y objetivos de fortalecimiento de capacidades se plantean explícita y estratégicamente la articulación internacional de agendas e iniciativas (hasta 4 puntos).
- Objetivo/s en clave de educación emancipadora (hasta 4 puntos):
 - Si el objetivo u objetivos se plantean explícita y estratégicamente ahondar en una sociedad crítica, participada y empoderada (hasta 4 puntos).

**Criterio 6: Desempeño en el fortalecimiento de capacidades
(hasta 10 puntos):**

- Si se definen categorías de análisis para medir el desempeño/impacto del objetivo u objetivos (2 puntos, criterio excluyente).
- Si se definen categorías de análisis para medir el desempeño/impacto en términos de superación de asimetrías entre hombres y mujeres, o el empoderamiento de estas últimas (1 punto adicional).
- Si se definen categorías de análisis para medir el desempeño/impacto en términos de superación de asimetrías entre culturas y razas (1 punto adicional).
- Si se definen categorías de análisis para medir el desempeño/impacto en términos de superación de asimetrías entre clases sociales (1 punto adicional).
- Si se definen categorías de análisis para medir el desempeño/impacto en términos de superación del productivismo (1 punto adicional).
- Si se definen categorías de análisis para medir el desempeño/impacto en términos de articulación internacional de agendas e iniciativas (3 puntos adicionales).
- Si se definen categorías de análisis para medir el desempeño/impacto en términos de ahondar en una sociedad crítica, participada y empoderada (hasta 1 punto adicional).

Con quién (hasta 14 puntos)

Criterio 7: Alianzas para desarrollar el proceso de fortalecimiento de capacidades (hasta 10 puntos):

- Si la propuesta es un consorcio entre varias entidades de naturaleza similar (2 puntos).

- Si el consorcio es entre entidades de diversa naturaleza –ONGD, movimiento social, universidad, otras organizaciones sociales, etc.– (4 puntos adicionales).
- Si se garantiza que la aportación de cada entidad genera un valor añadido en la propuesta más allá de la suma de las partes, en base a una propuesta de consorcio en clave estratégica y de alianza (4 puntos adicionales).

Criterio 8: Relación y experiencia entre entidades (hasta 4 puntos):

- Si se garantiza experiencia en el ámbito o ámbitos de incidencia de la propuesta (hasta 2 puntos).
- Si se garantiza una experiencia de trabajo conjunto previo entre las entidades involucradas en la propuesta (hasta 2 puntos adicionales).

Cómo fortalecer capacidades (hasta 23 puntos)

Criterio 9: Componentes priorizados respecto a los objetivos planteados (hasta 8 puntos):

- Si los componentes son coherentes con los objetivos establecidos en términos de fortalecimiento de capacidades (hasta 2 puntos, criterio excluyente).
- Si los componentes son pertinentes entre otras opciones posibles, y coherentes con las prioridades definidas (hasta 1 punto adicional, criterio excluyente).
- Si los componentes son coherentes con los objetivos establecidos en lo referente a la superación de asimetrías (hasta 2 puntos, criterio excluyente).
- Si los componentes son coherentes con los objetivos establecidos en lo referente a la articulación internacional de agendas e iniciativas (hasta 2 puntos adicionales, criterio excluyente).
- Si los componentes son coherentes con los objetivos establecidos en lo referente a ahondar en una sociedad crítica, participada y empoderada (hasta 1 punto adicional, criterio excluyente).

Criterio 10: Metodología para fortalecer capacidades (hasta 8 puntos):

- Si la metodología planificada se basa en un enfoque participativo (hasta 2 puntos).
- Si la metodología planificada incorpora la dimensión interseccional (hasta 2 puntos).

- Si la metodología planificada asegura la articulación internacional de la propuesta (hasta 2 puntos).
- Si la propuesta es cultural y metodológicamente apropiada (hasta 2 puntos).

**Criterio 11: Evaluación continua en el fortalecimiento de capacidades
(hasta 7 puntos):**

- Si se especifican momentos específicos de revisión, seguimiento y evaluación del proceso (hasta 2 puntos).
- Si se especifican las metodologías de actuación en dichos momentos de revisión, seguimiento y evaluación (hasta 2 puntos).
- Si se establecen herramientas para comprender las relaciones y dinámicas de poder a lo largo del proceso (hasta 3 puntos).

Gonzalo Fernández Ortiz de Zárate: Integrante del Grupo de investigación *Cooperación crítica y Movimientos Sociales Emancipadores* del Instituto Hegoa. Ha trabajado durante ocho años (2001-2009) en la Dirección de Cooperación del Gobierno Vasco, asumiendo primero la responsabilidad del área de Centroamérica para posteriormente ser el responsable de Planificación, Estrategias, Programas y Convenios de dicha administración. Posteriormente, de 2009 a 2014, ha ejercido como coordinador general del Instituto Hegoa. Mantiene estrechas relaciones con movimientos sociales de carácter internacional y ha publicado diferentes documentos sobre su relación con la cooperación. Ha escrito diferentes artículos y capítulos en libros colectivos.

Grupo de investigación de *Cooperación Crítica y Movimientos Sociales Emancipadores de Hegoa:* Gema Celorio, Javier González, Yolanda Jubeto, Javier García, Xarles Iturbe, Unai Vázquez, Juan Hernández, Itziar Hernández, Luis Miguel Uharte, Gloria Guzmán, Mijal Haramati, Berta Malvárez, Davide Angelilli, Efren Arreskurrinaga, Beatriz Casado, Silvia Piris, Zesar Martínez, Jokin Alberdi, Amaia del Río y Gonzalo Fernández.

Plataforma *Movimientos Sociales y Cooperación:* Paz con Dignidad-OMAL, Bizilur, Mugarik Gabe, Mundubat, VSF-Justicia Alimentaria Global, Entrepobles y Hegoa.

Grupo *Herramientas para la emancipación:* Monika Sojo, Irantzu Varela, Ainhoa López, Federico Abreu, Fernando Altamira, Silvia Piris, Javier González, Pilar Mayordomo, Ana González, Laura Castresana, Amaia del Río y Gonzalo Fernández.