



ALBOAN
www.alboan.org



Reconociendo el pasado para mirar al futuro: la cooperación descentralizada vasca entre la institucionalización y la crisis



GARAPENERAKO
LANKIDETZAREN
EUSKAL AGENTZIA
AGENCIA VASCA DE
COOPERACIÓN PARA
EL DESARROLLO



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

Cuadernos de cooperación ALBOAN

1. La cooperación descentralizada a debate
2. Resignificando la eficacia. Nuestra propuesta
3. Un mundo en profundo cambio. Una mirada al contexto y los retos para las organizaciones de cooperación
4. Reconociendo el pasado para mirar al futuro: la cooperación descentralizada vasca entre la institucionalización y la crisis
5. Reconociendo el pasado para mirar al futuro: la educación para el desarrollo de la sensibilización a la movilización
6. En búsqueda de claves para la mejora de la cooperación descentralizada y su acción humanitaria
7. ¿Puede especializarse la cooperación descentralizada en el apoyo a la descentralización?
8. Procesos de desarrollo económico alternativo, local y regional. Una apuesta de la cooperación descentralizada
9. La eficacia del género o el género en la eficacia
10. El acompañamiento como valor de la cooperación descentralizada

Reconociendo el pasado para mirar al futuro: la cooperación descentralizada vasca entre la institucionalización y la crisis



Edita:

ALBOAN

Padre Lojendio, 2 - 2º • 48008 Bilbao
Tel.: 944 151 135 • Fax: 944 161 938

Avenida Barañain, 2 • 31011 Pamplona
Tel.: 948 231 302 • Fax: 948 264 308

C/ Ronda, 7 - 4º I • 20001 San Sebastián
Tel.: 943 275 173 • Fax: 943 320 267

Monseñor Estenaga, 1 • 01002 Vitoria-Gasteiz
Tel.: 945 202 676 • Fax: 945 202 676

alboan@alboan.org
www.alboan.org

Autoría: Marlén Eizaguirre Marañón

Año 2013

Portada: Muxotepotolobat

Diseño y maquetación: Marra, S.L.

Imprime: Lankopi, S.A.

Se autoriza la reproducción parcial de esta obra, siempre que ésta no tenga fines comerciales y la fuente sea citada.

Índice

1. Presentación y metodología de análisis	5
2. El discurso de la eficacia y la cooperación descentralizada. Mitos y realidades	9
3. El pasado reciente: discursos y prácticas	15
3.1. Ideas clave en planes directores	15
3.2. Evolución de las acciones apoyadas	19
3.3. Distribución por instrumentos	21
3.4. Los países y las regiones priorizadas	26
3.5. Los sectores prioritarios	31
3.6. Las transversales: género y sostenibilidad	39
3.7. La continuidad de los proyectos	44
4. Retos de futuro para una cooperación en crisis	49
5. Bibliografía	53

1. Presentación y metodología de análisis

El informe que se presenta a continuación tiene por objetivo el análisis de los proyectos de Cooperación Internacional (CI)¹ financiados en la Comunidad Autónoma del País Vasco por las ocho instituciones públicas más representativas y con mayores fondos en el ámbito de la cooperación al desarrollo: Gobierno Vasco, las tres Diputaciones Forales, los Ayuntamientos de las tres capitales y Euskal Fundazioa.

La cooperación internacional vasca es una de las más antiguas y significativas en la cooperación descentralizada, que es la cooperación realizada en el ámbito local tanto municipal y autonómico. Con más de 25 años de trayectoria, las acciones de cooperación a través de proyectos y programas han sido realizadas tanto por instituciones públicas como por las organizaciones no gubernamentales. En la actualidad, nos encontramos en un momento crítico para adaptarse y responder a los retos de forma adecuada.

Por ello presentamos en esta publicación una foto descriptiva de los fondos destinados a CI por parte de las principales administraciones públicas, así como las características generales de estos proyectos durante los años 2004-2011. En estos años se ha consolidado en la mayoría de las instituciones públicas una política de cooperación con recursos de planificación, técnicos y económicos. En un contexto de crisis como el actual, es cuando se está verificando si el compromiso con la cooperación como política pública es firme o no.

¹ De forma específica, el informe aborda los proyectos y programas que se han desarrollado en países y regiones del Sur, por lo que no contempla los proyectos y programas de Educación para el Desarrollo, a los que se les dedica un cuaderno específico de esta serie.

El objetivo del informe es describir la situación de los últimos años para hacer una valoración de la evolución a la luz de los proyectos financiados por las instituciones públicas. La realización del propio estudio nos ha puesto en la tesitura de la búsqueda de datos y de las limitaciones del acceso y calidad de la información. Por este motivo, se harán propuestas no sólo en torno a las orientaciones de la CI en sí, sino también en lo referente al acceso a información para el análisis y el seguimiento de la política de cooperación.

Somos conscientes de que este informe no describe sino una parte de las actuaciones de cooperación que se realizan en nuestro contexto, la financiada por las principales instituciones públicas del País Vasco. Además de ésta, existe la financiación de incitativas de educación para el desarrollo², así como programas, proyectos y acciones que se realizan bien sean con la financiación de terceras instituciones públicas o privadas de ámbito estatal o europeo, o gracias al apoyo y la colaboración de las propias organizaciones no gubernamentales y su entorno más cercano.

La información a la que hemos tenido acceso ha sido, en el mejor de los casos, a través de las memorias descriptivas del trabajo realizado en el área de cooperación al desarrollo de la entidad y a través de resoluciones publicadas en los boletines oficiales en otros casos. Esta información nos ha permitido tener como mínimo acceso a información sobre el donante, modelo de convocatoria, año y publicidad de la misma. En cuanto a los proyectos de cooperación hemos accedido a información sobre el título del proyecto, la ONGD que lo presenta y el importe de subvención recibida. Con estos datos hemos codificado los proyectos en base a los códigos CAD y CRS³, si eran continuidad de proyectos anteriores, si se especificaba algún colectivo concreto al que iban dirigidos o si contaban con información específica en el título sobre el enfoque medioambiental o de género. Esta información que acabamos de mencionar la hemos extraído del título en la mayoría de los casos, debido a que ésta es la única información pública con la que contamos. Por lo tanto, aunque el trabajo ha sido realizado con rigor, no es más que una aproximación orientativa a la realidad de los proyectos.

En el caso del Ayuntamiento de Bilbao, se puede obtener información de la codificación propia del CAD y ésta nos indica cómo, a veces, el título no refleja clara-

² Para un desarrollo de este apartado, ver cuaderno 5 de esta colección.

³ Se trata de una codificación establecida por la OCDE que clasifica los proyectos en función del sector prioritario sobre el que incide el proyecto. El código CAD (Comité de Asistencia al Desarrollo) especifica el sector, y el código CRS (Coding Reporting System) da una información más precisa dentro de cada sector.

mente los contenidos del proyecto. A pesar de estas limitaciones, consideramos interesante realizar esta primera aproximación que puede ser motivo para mejorar la calidad de la información con la que cuenta la sociedad para dar seguimiento a las políticas de cooperación.

El acceso a información de calidad es uno de los retos clave de este nuevo período de cooperación. Dicha información nos permita analizar lo realizado y si es acorde a lo planificado, así como comenzar a valorar el impacto de las acciones de cooperación. En este sentido, es necesario contar con más instrumentos de seguimiento y evaluación de la política pública, así como de las estrategias realizadas por las organizaciones sociales.

Para acceder a esta información, ha sido necesario buscar en los boletines oficiales, solicitarla a las propias instituciones o analizar las páginas webs de terceras organizaciones para conseguir la información. En cualquier caso, en la inmensa mayoría de los casos, la información no está ni accesible ni se presenta de forma amigable para quien quiera conocer más. Por otro lado, la información disponible es muy variada en cuanto a su calidad y precisión, dependiendo de cada institución, lo que dificulta posibles comparativas. Esta falta de homogeneidad nos ha obligado a introducir toda la información en una nueva base de datos, lo que facilita la comparación.

Asimismo, es necesario señalar que la transparencia y el acceso a la información han ido mejorando a lo largo de los años de estudio. En concreto, son los Ayuntamientos quienes presentan más información y de una forma mejor estructurada, con memorias de actuación en las que se detallan todas las acciones realizadas. Las demás instituciones cuentan con información genérica en la web, pero no presentan ni las resoluciones ni las memorias de ejecución anuales. Así pues, para acceder a la información ha habido que recurrir a los boletines oficiales y, en el caso de algunas Diputaciones y Euskal Fondoa para los datos más antiguos, ha habido que solicitarla directamente.

En las páginas siguientes, se presenta en un primer lugar, el nuevo contexto de la agenda de la eficacia, que nos invita a reflexionar y cuestionar algunos parámetros de la política de cooperación. En un segundo momento, nos centraremos en el análisis de las iniciativas financiadas en los últimos años y, finalmente, señalaremos algunos retos de futuro que nos parece relevante abordar.

2. El discurso de la eficacia y la cooperación descentralizada. Mitos y realidades

El discurso de la Agenda de la Eficacia está vinculado “al trayecto que han ido recorriendo organismos internacionales y gobiernos en la construcción de un discurso oficial sobre la eficacia de la ayuda. Esta Agenda se compone de los documentos oficiales acordados en los cuatro foros sobre la eficacia de la ayuda que desde 2002 se han venido organizando, a los que se le añaden otros documentos oficiales especializados en temáticas concretas (como ayuda en estados frágiles o cooperación sur-sur)”.

El punto de origen de este trayecto fue la Declaración del Milenio firmada en el año 2000 bajo el auspicio de las Naciones Unidas y el posterior encuentro que tuvo lugar en Monterrey en 2002 para abordar la financiación del desarrollo (estrechamente vinculada a los Objetivos de Desarrollo del Milenio). En dicha ciudad, se llegó a un consenso sobre los múltiples aspectos que atañen a la financiación (deuda, comercio, finanzas internacionales, etc.) y se hizo un llamamiento específico para mejorar la eficacia de la ayuda prestada. A partir de ese momento, y bajo el liderazgo de Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE, comenzó un trayecto para debatir y consensuar los criterios de una ayuda “eficaz”, con las siguientes paradas: Roma (2003), París (2005), Accra (2008) y Busán (2011).⁴

En la elaboración de esta agenda estuvieron ausentes tanto las entidades locales como las organizaciones no gubernamentales hasta el Foro de Alto Nivel de Accra (2008).

⁴ Ver cuaderno 1 de esta colección.

Cuadro 1. Definición de la eficacia del desarrollo

Definición de la eficacia del desarrollo (Declaración de Nairobi - Diciembre 2012)

“La eficacia del desarrollo promueve cambios sostenibles, dentro de un marco democrático que aborda tanto las causas como los síntomas de la pobreza, la desigualdad y la marginación mediante una serie de instrumentos, política y actores diversos y complementarios. La eficacia del desarrollo relacionada con la ayuda se entiende como las políticas y prácticas de los actores del desarrollo que incrementan el impacto de la ayuda y la cooperación al desarrollo sobre las poblaciones pobres y marginadas a la hora de hacer cumplir sus derechos y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Acordados Internacionalmente (ODAI)⁵. Las condiciones para que se cumplan los objetivos de la eficacia del desarrollo deben incluir compromisos medibles para mejorar la eficacia de la ayuda”.

Principios de la eficacia

(Declaración de Estambul – Septiembre 2010)



1. Respetar y promover los derechos humanos y la justicia social.



2. Incorporar la equidad y la igualdad de género a la vez que promover los derechos de las mujeres y las niñas.



3. Centrarse en el empoderamiento, la apropiación democrática y la participación de todas las personas.



4. Promover la sostenibilidad ambiental.



5. Practicar la transparencia y la rendición de cuentas.

⁵ De acuerdo a la Declaración de Nairobi, los ODAI son “un conjunto de de objetivos específicos, muchos de ellos con una meta temporal concreta, que forman parte de la agenda del desarrollo de las Naciones Unidas. Resumen los principales compromisos de las cumbres mundiales de la ONU sobre distintos aspectos de los desafíos del desarrollo mundiales, que han tenido lugar desde 1990. Algunos de estos compromisos se incluyeron en la Declaración del Milenio, adoptada por todos los gobiernos en la Cumbre del Milenio de la ONU en el año 2000. Los ODAI incluyen los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio dentro de un conjunto de objetivos mucho más amplio. Estos incluyen el crecimiento económico a nivel nacional, el progreso social equitativo, el trabajo decente, el desarrollo sostenible, los derechos humanos (incluyendo los derechos de las mujeres, niños y niñas y pueblos indígenas), la gobernanza democrática mundial, el comercio justo, la cancelación de la deuda y los derechos migratorios”.



6. Establecer alianzas equitativas y solidarias.



7. Crear y compartir conocimientos y comprometerse con el mutuo aprendizaje.



8. Comprometerse con el logro de cambios positivos y sostenibles.

Fuente: Declaración de Nairobi y Declaración de Estambul.

En este recorrido de la agenda de la eficacia, la cooperación descentralizada ha estado ausente en los documentos, así como en los debates, hasta el Foro de Alto Nivel de Accra. A pesar de que la agenda de la eficacia tiene fuertes implicaciones para las entidades locales y autonómicas “en un primer momento el posicionamiento generalizado de los gobiernos descentralizados respecto a la Declaración de París fue de distanciamiento y rechazo como reacción a su carácter estado-céntrico, los avances registrados en Accra suavizaron, matizaron y, en muchos casos, disiparon las críticas vertidas desde la cooperación descentralizada”⁶.

De forma paralela a la definición de esta agenda, ha tenido lugar un cuestionamiento de la cooperación descentralizada, elemento característico de la cooperación española. En aras de una mayor eficacia, se ha cuestionado este modelo de cooperación por estar centrado en la participación de las organizaciones no gubernamentales y con escasa coordinación con la política de cooperación estatal. Este cuestionamiento ha favorecido una importante reflexión en torno a si la cooperación descentralizada aportaba un valor específico y sobre su propia identidad.

En este debate ha habido un consenso entre la mayoría de los actores señalando que su valor específico residía en: el fortalecimiento de las capacidades institucionales y sociales locales, así como su aportación en el ámbito de la educación para el desarrollo. En dichos ámbitos se considera que la cooperación descentralizada tiene una ventaja comparativa con respecto a otras formas de cooperación. La propia experiencia y conocimiento específico, así como la cercanía a la

⁶ Martínez I. (2011). *Por una cooperación descentralizada de calidad. Reflexiones para avanzar a una mayor eficacia* en: http://www.iidl.es/ficheros/documentos/Por_una_Coop_descentralizada_definitivo.pdf, p. 19.

sociedad, son mencionados frecuentemente como elementos privilegiados de la cooperación descentralizada.

En el caso del País Vasco, hasta estos últimos años ha habido poca reflexión sobre la aportación específica de la cooperación vasca al marco global, salvo en el caso de los Ayuntamientos quienes, al necesitar definir su especificidad con respecto a Diputaciones y Gobierno Vasco, han avanzado más en la reflexión, desde el Manifiesto de Alcaldes a favor de la Cooperación al Desarrollo, que fue el elemento constitutivo de Euskal Fondoa en 1996. En este recorrido, los Ayuntamientos han definido el carácter local de las instituciones con las que trabajan como un elemento importe. En el caso del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, esto ha llevado a que el propio Ayuntamiento se convierta en agente y actor vinculador de personas y entidades del municipio con otras realidades. En este sentido, la vinculación de áreas de migración con las realidades de donde proceden las personas migrantes del municipio ha sido una línea de trabajo, la reflexión y aportación de conocimientos en torno al agua y la canalización ha sido otra, así como la línea de trabajo en compra pública y consumo responsable. El Ayuntamiento de Bilbao ha apostado por el empoderamiento de las mujeres y de poder local como una línea prioritaria de trabajo. En el caso del Ayuntamiento de Donostia se plantea la diferencia con respecto a otros actores de la cooperación y se señala que ésta debe reflejar las particularidades del propio municipio.

Por su parte, el Gobierno Vasco en los inicios de su acción en cooperación señalaba que la cooperación vasca podría aportar desde la formación profesional o las empresas cooperativas. De hecho, algunos de estos componentes estuvieron presentes en muchos de los proyectos financiados los primeros años, pero con el tiempo este discurso fue perdiendo peso a favor del discurso internacional y la propia práctica y orientación de las ONGD, que han sido quienes han presentado y puesto en práctica la mayoría de las iniciativas de cooperación.

Sin embargo, con el desarrollo de Planes Directores, elementos como el desarrollo local y el fortalecimiento de las instituciones han ganado relevancia en el discurso y la práctica de la mayoría de las instituciones⁷. El Gobierno Vasco, antes de desarrollar los planes directores hacía mención al desarrollo local, el fortalecimiento de las instituciones locales y el apoyo a procesos de descentraliza-

⁷ Para profundizar: Unceta K., Amiano, I. Gutiérrez, J., Kabaiuen, I., Martínez, M.J., Malagón, E., Sabalza, M., Villena U., Zabalza, I. (2012). *25 Años de Cooperación al Desarrollo en Euskadi: La política de Instituciones Públicas y el Sistema Vasco de Cooperación*. Bilbao: HEGOA. pp. 102-105.

ción. Posteriormente, en los planes directores ha desarrollado la prioridad por lo local concretándolo a través de transversales como la del fortalecimiento de capacidades locales y con áreas sectoriales específicas como el la de poder local. Lo mismo ocurre con las Diputaciones, que en su plan conjunto apuestan por el desarrollo humano local que se concreta en el fomento del desarrollo local y el fortalecimiento de las instituciones locales.

La Educación para el Desarrollo⁸ (en adelante, EpD) es otro de los ámbitos que en los últimos años ha sido reconocido como una estrategia específica de la cooperación descentralizada. En este sentido, cabe señalar que ha sido un elemento constitutivo de la política de cooperación de todas las instituciones de la CAPV. Sin embargo, también es cierto que tradicionalmente ha sido vista como “la hermana menor” de la cooperación. Es llamativo el desarrollo de acciones, de reflexiones, análisis y propuestas que se han realizado, y la falta de una claridad sobre esta estrategia de trabajo. En el caso del Gobierno Vasco, ha sido un área sectorial específica en el primer plan y una directriz en el segundo. En este último se señalaron algunas líneas transversales como el género, los derechos humanos y la interculturalidad. No deja de ser cuestionada la falta de reflexión y acción en el marco de la educación formal, competencia del Gobierno Vasco.

Uno de los hitos en el reconocimiento del papel de la EpD en la cooperación vasca es el Plan Conjunto de las Diputaciones (2009-2011) en el que se le reconoció un papel central al constituir una de las líneas transversales del plan. Además, a nivel municipal, destaca el Ayuntamiento de Gasteiz porque durante un tiempo se ha identificado como sector prioritario los centros educativos; el Ayuntamiento de Donostia, por su vinculación con las políticas en torno a los derechos humanos, la tolerancia o la lucha contra la xenofobia y el racismo. Por su parte, el Ayuntamiento de Bilbao ha ido ampliando las actividades: sensibilización, incidencia, educación para el desarrollo formal y no formal, comercio justo y consumo responsable o la compra pública ética. Esta estrategia se ha concretado en diferentes instrumentos, decretos específicos (sensibilización y educación para el desarrollo en algunos casos), y en unos importes previstos que variaban entre un 6 y un 10% del total de los fondos en la mayoría de los casos, con alguna excepción como la del Ayuntamiento de Donostia que prevé cantidades superiores al 25% de los fondos.

⁸ Ibidem, pp. 105-110.

A modo de balance, en el contexto en el que surge la agenda de la eficacia, el valor específico de la cooperación vasca está todavía en construcción. Dicha agenda ha estado más centrada en los componentes técnicos para mejorar el impacto de la ayuda. Por otra parte, las organizaciones sociales han planteado el debate en torno a los impactos del desarrollo, un debate que pone a las personas y al desarrollo de sus comunidades y su entorno en el centro. Un debate que ha contribuido a que las acciones de incidencia y movilización de muchas de las organizaciones y redes de organizaciones sociales se dirijan hacia quienes estaban negociando esta agenda del desarrollo dejando de lado a actores, temáticas y compromisos establecidos a favor del desarrollo durante los años previos.

3. El pasado reciente: discursos y prácticas

3.1. IDEAS CLAVE EN PLANES DIRECTORES

La cooperación vasca acumula una trayectoria de más de 25 años. Esta cooperación ha sido impulsada por la mayoría de las instituciones públicas como el Gobierno Vasco, las Diputaciones y los Ayuntamientos, lo que ha supuesto un importante compromiso con esta política de solidaridad tanto en cantidad de importes destinados como en la calidad de las propuestas.

Al mismo tiempo, dicha política de cooperación o solidaridad surge por la demanda de la sociedad civil organizada que ya en 1988 hizo este reclamo al Parlamento. Desde ese momento poco a poco muchas instituciones, en colaboración con las organizaciones sociales, han puesto en marcha una diversidad de programas e instrumentos. Las organizaciones sociales, al igual que las instituciones, han sido diversas en su tamaño y localización geográfica. Durante estos 25 años han formado parte de este movimiento de solidaridad desde los grupos locales hasta las organizaciones internacionales con sede en País Vasco. Al mismo tiempo se ha desarrollado un movimiento asociativo vasco en el que han existido organizaciones sociales que han sido un referente importante tanto a nivel vasco como a nivel estatal. Estas organizaciones, manteniendo su base en País Vasco, han colaborado con organizaciones sociales internacionales, así como con financiadoras estatales, europeas e internacionales. Junto con estas instituciones ha habido siempre movimientos de solidaridad internacionalista, que también han colaborado en este trabajo de cooperación desde otros planteamientos. Las universidades y sus institutos han sido también protagonistas

de esta política, así como algunos centros educativos y entidades de investigación y formación.

Todo ello da muestras de la vitalidad y la diversidad de actores y organizaciones implicadas para que esta cooperación sea posible. En los últimos años, con la constatación de la interdependencia y la ruptura de ciertas barreras Norte-Sur, nuevos agentes como sindicatos, organizaciones vinculadas a las migraciones y organizaciones sociales en general se suman a estas políticas.

Este recorrido ha posibilitado un desarrollo normativo, político y de instrumentos muy variado en el marco de las diferentes instituciones, así como el de las organizaciones sociales. En esta investigación nos centraremos en las principales entidades de financiación a nivel de País Vasco como son: el Gobierno Vasco, las tres Diputaciones, los Ayuntamientos de las tres capitales vascas y Euskal Fundoa. En concreto, nos centraremos en el análisis de los proyectos y programas aprobados a las organizaciones sociales para realizar una descripción de lo que han sido estos últimos años en la cooperación internacional⁹.

Por lo tanto, haciendo un recorrido sucinto de la trayectoria de cooperación del Gobierno Vasco, podemos decir que esta comienza a raíz de la presentación de 50.000 firmas al Parlamento con la petición de un compromiso explícito del Gobierno Vasco para aportar a la cooperación el 0,7% del presupuesto de la CAPV. Esto hizo que ese año se destinaran 300 millones de pesetas del presupuesto a “actividades de ayuda al desarrollo”. Un hito significativo en esta trayectoria es la conformación del FOCAD en 1990. El FOCAD era un fondo de ayuda constituido por el Gobierno Vasco y las tres Diputaciones Forales que funcionó como tal hasta el 2004. Este fondo era gestionado por el Gobierno Vasco, pero contaba con la participación de las Diputaciones en los procesos de toma de decisiones. Finalizó porque las Diputaciones decidieron desarrollar sus propias políticas. Así, algunas Diputaciones habían comenzado años antes a gestionar algunos fondos compartiendo otros en el FOCAD. La última en abandonar el Fondo para desarrollar su propia política fue la Diputación Foral de Gipuzkoa, como ya hemos mencionado

⁹ Para un análisis más desarrollado de las políticas de cooperación vasca en los últimos 25 años recomendamos el libro de: Unceta K., Amiano, I. Gutiérrez, J., Kabaiuen, I., Martínez, M.J., Malagón, E., Sabalza, M., Villena U., Zabalza, I. (2012). *25 Años de Cooperación al Desarrollo en Euskadi: La política de Instituciones Públicas y el Sistema Vasco de Cooperación*. Bilbao: HEGOA. Y otro estudio recomendado para los años 2008-2010 es el de Rodríguez, N. (2013) *Análisis de la cooperación pública vasca 2008-2010. Una mirada a la cooperación descentralizada*. Gasteiz – Vitoria: Coordinadora de ONGD de Euskadi/Euskadiko GGKEen Koordinakundea.

en 2004, la Diputación Foral de Bizkaia ya lo había hecho antes en 2001, y la de Álava en el 2003.

Por otro lado, las entidades locales también han ido desarrollando sus propias políticas de cooperación. En este sentido destaca la constitución en 1996 de la Asociación de Entidades Locales Vascas Cooperantes-Euskal Fundoa, que comenzó su andadura a raíz del Manifiesto de Alcaldes a favor de la cooperación al desarrollo.

En este recorrido, las diferentes instituciones han ido desarrollando en un primer momento políticas de facto y, posteriormente, diferentes Planes Directores que, partiendo de un análisis de la situación, marcaban las líneas de trabajo a futuro. Cada entidad ha ido desarrollando sus propios planes directores, salvo en el caso de las Diputaciones que elaboraron un plan conjunto 2009-2011. Estos planes directores marcan unas líneas de trabajo que, con diversidad de propuestas, recogen las ideas fundamentales de los tratados internacionales. La reducción de la pobreza, el fomento de estrategias de desarrollo local y la transversalización de elementos como el género, el medio ambiente y los derechos humanos, constituyen, en mayor o menor intensidad según las instituciones, los principios básicos de estos planes. Siguiendo a Unceta (2012) estos planes adolecen de una falta de concreción sobre la especificidad o el aporte específico de la cooperación vasca. En los últimos años, surge el cuestionamiento en torno a cuál es la especificidad de la cooperación descentralizada (la realizada por las entidades de ámbito local, foral o autonómico), y se comienza a dar una cierta respuesta con el fomento de estrategias de desarrollo local y la apuesta por la educación para el desarrollo. Estas estrategias han estado más claras en la política desarrollada por los Ayuntamientos (especialmente el de Vitoria-Gasteiz y Bilbao) que por el resto de instituciones.

A lo largo de todos estos años, las políticas de cooperación han sido reflejo de los cambios sociales y políticos que han tenido en nuestra sociedad, así como a nivel internacional. Sin embargo, cabe mencionar una senda de desarrollo de estas políticas y de crecimiento de sus importes que en el caso de algunas instituciones como ha sido el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz ha supuesto un 1% de su ingreso corriente. En los últimos años ha habido un intenso debate para adecuar la cifra del 0,7% del PIB al contexto autonómico y local. No hay acuerdo y muchas instituciones intentan conseguir esta cifra del 0,7% no destinando más dinero sino variando la cantidad sobre la que se calcula el 0,7%. La propuesta de la Coordinadora de

ONGD y de **ALBOAN** es que se de seguimiento al 0,7% del presupuesto consolidado de las instituciones¹⁰.

Además del cuestionamiento a la falta de información para el seguimiento de estos compromisos, en la actualidad la labor de cooperación está siendo cuestionada por un lado, por el contexto de crisis que se vive desde los últimos años en nuestra sociedad y por otro lado, por el cuestionamiento de su eficacia y, finalmente, por el cuestionamiento de las competencias de algunas de las entidades en materia de cooperación.

Por otro lado, las entidades sociales que han realizado acciones de cooperación durante todos estos años han tenido que ir profesionalizándose, participando en debates de agendas cada vez más complejos e intentando traducir esta realidad y la importancia de la colaboración personal y grupal a la sociedad. Las organizaciones sociales están en la actualidad siendo cuestionadas y cuestionándose si en su crecimiento, complejización de sus discursos y profesionalización no han hecho que pierdan parte de su identidad: ser organizaciones sociales vinculadas a su base social, reflejo de sus demandas y capaces de movilizar a un conjunto de la sociedad a favor de estas políticas y no dejarlas únicamente en manos de las instituciones públicas. Es éste un debate que no se debe simplificar y que debería reconocer el valor del movimiento asociativo y de su conexión con las bases sociales para movilizar recursos y capacidades. Por otro lado, el debate no es ajeno a un contexto social en el que cada vez priman más valores individualistas, siendo el discurso de las organizaciones sociales contracultural, hoy casi más contracultural que hace años en una situación en las que las propias organizaciones, con su institucionalización, han perdido parte de su capacidad de adaptación y flexibilidad en aras de apostar por un compromiso de medio y largo plazo con procesos que se vienen acompañando desde hace años.

En este contexto, es en el que realizamos una mirada a nuestro pasado, con los datos a los que hemos podido tener acceso y proponemos reflexiones de cara a un futuro próximo, aspirando no únicamente a una mejora en la cantidad de fondos destinados a la cooperación sino también a una mejora de la calidad de esta que supone responder al reto que, tanto las organizaciones sociales como

¹⁰ ALBOAN. (2007). *Zenbakiez haratago: La cooperación al desarrollo vasca a debate*. Serie de investigaciones nº3. ALBOAN: Bilbao

las instituciones públicas, enfrentan en un nuevo contexto al que no podemos responder con las estrategias y los instrumentos de siempre.

3.2. EVOLUCIÓN DE LAS ACCIONES APOYADAS

Durante los años de estudio de este análisis (2004-2011) podemos apreciar tres fases o momentos clave. La primera es de 2004-2006 en la que se puede observar, en general, una política continuista con los montos y las acciones apoyadas a través de los fondos públicos; un segundo momento, con una subida significativa de los fondos destinados a cooperación que tiene lugar de 2006 a 2008, año en que se produce el punto de inflexión que lleva a un tercer momento de reducción importante más o menos drástica de los fondos destinados. En la información que disponemos parece que esa disminución se amortigua en el 2010, pero la realidad nos muestra cómo la reducción continúa y en el caso de entidades como el Gobierno Vasco, hay una reducción drástica en 2013.

Estos importes han supuesto un total de 381 millones de Euros en estos 8 años, de los cuales el Gobierno Vasco representa más del 60%. Le siguen en peso específico la Diputación Foral de Bizkaia, quien aporta casi un 18% y, finalmente, con un 1,5% se encuentran la Diputación Foral de Álava y el Ayuntamiento de Donosti.

Tabla 1. Importe financiado por las principales instituciones 2004-2011

Donante	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total general
Ayto. Bilbao	2.634.546,00	3.544.737,00	1.549.209	2.008.748,00	2.034.085,00	1.661.515,80	1.966.041,00	1.605.500,00	17.004.381,80
Dip. Álava	1.692.000,00	1.379.999,77	1.707.722,79	1.666.081,92	3.494.268,68	1.267.904,02	901.722,66	499.120,43	12.608.820,27
Dip. Bizkaia	4.692.213,00	5.022.690,00	5.416.382,2	6.178.469,96	7.733.640,00	7.813.583,99	10.266.751,48	6.296.704,59	53.420.435,22
Dip. Gipuzkoa	2.468.640,98	2.386.260,66	3.070.539,47	3.214.275,18	3.713.648,37	3.416.500,00	3.285.853,90	3.105.981,50	24.661.700,06
Ayto. Donostia	661.273,00	458.336,00	423.875,00	439.000,00	611.789,05	515.113,38	516.000,00	516.209,72	4.141.596,15
Euskal Fundoa	1.257.790,90	1.438.264,00	1.809.221,00	1.539.435,26	1.924.879,02	1.948.453,61	1.929.374,67	1.270.157,15	13.117.575,61
Gob. Vasco	19.177.337,28	21.093.989,33	21.418.578,67	33.058.306,11	33.496.800,11	35.941.365,02	36.763.349,40	36.981.199,13	237.930.925,10
Ayto. Vitoria	1.874.759,94	2.229.774,30	2.157.822,51	2.310.179,21	2.454.742,17	2.943.102,47	2.312.797,48	2.232.721,71	18.515.899,79
Total general	34.458.561,10	37.554.051,06	37.553.350,64	50.414.495,64	55.463.852,40	55.507.538,29	57.941.890,59	52.507.594,23	381.401.334,00

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos oficiales recopilados por ALBOAN.

Por otro lado, es interesante señalar que los importes de los proyectos han cambiado, encontrándonos con un gráfico de evaluación de iniciativas apoyadas que muestra un comportamiento diferenciado al de la evolución de los importes. En él se refleja cómo desde 2008 se está reduciendo de forma importante el número de iniciativas financiadas en casi todos los financiadores. Esta situación puede denotar una cierta profundización y especialización en algunos procesos a los que se destinan importes más significativos. En el caso del Gobierno Vasco coincide, por ejemplo, con la puesta en marcha del instrumento de programas.

Donante	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total general
Ayto. Bilbao	33	33	32	29	27	24	28	32	238
Dip. Álava	19	18	14	20	41	28	25	11	176
Dip. Bizkaia	46	41	46	50	73	74	75	55	460
Dip. Gipuzkoa	21	19	25	30	29	35	33	34	226
Ayto. Donostia	37	34	29	33	38	17	14	10	212
Euskal Fundoa	14	13	14	16	14	16	16	8	111
Gob. Vasco	84	84	71	98	101	105	100	87	730
Ayto. Vitoria	43	38	43	57	48	53	39	32	353
Total general	297	280	274	333	371	352	330	269	2.506

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos oficiales recopilados por ALBOAN.

3.3. DISTRIBUCIÓN POR INSTRUMENTOS

Los importes anteriormente mencionados tienen una distribución en diferentes instrumentos. El instrumento clásico y a través del cual se financian un mayor número de iniciativas son las convocatorias de proyectos. Todas las instituciones tienen convocatorias de proyectos, algunas comunes para las acciones de cooperación internacional y educación o sensibilización para el desarrollo y otras instituciones con convocatorias específicas según el tipo de intervención. Este instrumento representa un 80% de las iniciativas financiadas y un 84% de los fondos destinados. Para complementar o adecuarse mejor a las diversas

circunstancias a partir de los años 2007-2009 diferentes instituciones han venido desarrollando nuevos instrumentos. Las acciones puntuales fueron una estrategia puesta en marcha en el marco del Plan conjunto de las Diputaciones, y quiso responder a necesidades muy específicas, concretas y puntuales que, siendo importantes, no tenían el calado ni respondían a los criterios de los proyectos de cooperación. Por otro lado, en el 2008 ya se desarrollan instrumentos específicos para incorporar el enfoque de género en los proyectos y a nivel institucional. En la actualidad, tanto las Diputaciones como el Gobierno Vasco tienen instrumentos que posibilitan la realización de asesorías para la incorporación del enfoque de género en proyectos puntuales (de cooperación o educación para el desarrollo) o a nivel institucional¹¹. Y finalmente, respondiendo a una demanda tradicional de las ONGD, existe el instrumento de programas que implica un compromiso mayor en el tiempo y de mayor calado con algunas estrategias relevantes para la cooperación. Todos ellos complementan la estrategia de apoyo a procesos de desarrollo y suponen un 87% de las iniciativas y un 92% de los fondos destinados a cooperación.

Alrededor de un 8% de las iniciativas son destinadas a acciones de emergencia o ayuda humanitaria¹². Los datos relativos a la ayuda humanitaria son menos conocidos, ya que no siempre se realizan a través de convocatorias públicas ni a través de ONGD. De la información que hemos podido obtener cerca del 7% de los fondos son destinados a la ayuda humanitaria y en la mayoría de los casos a través de ONGD, pero en contextos de emergencia y crisis hay colaboraciones con otras áreas o departamentos sobre las que no tenemos información.

Lo mismo ocurre con la ayuda directa de las instituciones que, principalmente, se articula a través de convenios. Representa más de un 5% de las iniciativas y un 1% de los fondos y su peso varía en función de las instituciones públicas, pero nuevamente hay que constatar que tenemos información clara por parte de los Ayuntamientos de Vitoria-Gasteiz y Bilbao, pero no de otras instituciones.

¹¹ Se puede consultar el cuaderno 9 de esta colección que aborda específicamente el tema de género.

¹² Se puede consultar el cuaderno 6 de esta colección que aborda específicamente el tema de acción humanitaria.

Tabla 3. Distribución por tipo instrumentos (2004-2011)

Tipo de ayuda	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total general
Acciones puntuales	-	-	-	-	-	19	24	19	62
Ayuda humanitaria	11	20	7	21	39	30	47	37	212
Convenio	25	13	14	18	15	18	18	8	129
Estrategia marco AH	-	-	-	-	2	2	3	3	10
Incorporación género	-	-	-	-	25	15	13	-	53
Programa	-	-	-	4	3	5	4	8	24
Proyecto	262	247	251	290	286	263	218	194	2.011
Total general	298	280	272	333	370	352	327	269	2.501

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos oficiales recopilados por ALBOAN.

Tabla 4. Importe total destinado por instrumentos y porcentaje sobre el total (2004-2011)

Tipo de ayuda	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total general
Acciones puntuales	-	-	-	-	-	262.452,47	417.855,26 1%	352.381,51 1%	1032.689,24
Ayuda humanitaria	290.399,95	1.013.874,00 3%	443.342,07 1%	3.686.253,00 7%	2.993.391,76 5%	3.284.298,64 6%	4.010.797,79 7%	4.321.858,27 8%	20.044.215,48
Convenio	768.507,99 2%	1.391.664,72 4%	454.116,44 1%	1.177.031,76 2%	563.256,68 1%	823.895,43 1%	756.818,32 1%	529.225,77 1%	6.464.517,11
Estrategia marco AH	-	-	-	-	1.407.086,10 3%	1.524.589,05 3%	1.904.818,00 3%	2.098.316,58 4%	6.934.809,73
Incorporación género		-	-	-	37.431,00 0,07%	61.459,95 0,11%	48.277,95 0,08%	-	147.168,90
Programa				4.498.586,88 9%	3.422.246,00 6%	5.543.758,14 10%	4.698.304,38 8%	8.200.000,00 16%	26.362.895,40
Proyecto	33.398.658,16 97%	35.148.512,34 94%	36.578.027,13 98%	41.052.624,00 81%	46.965.440,86 85%	44.007.084,61 79%	45.975.897,89 80%	37.005.812,10 70%	320.132.057,10
Total general	34.457.566,1	37.554.051,06	37.475.485,64	50.414.495,64	55.388.852,4	55.507.538,29	57.812.769,59	52.507.594,23	3.811.183.530,00

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos oficiales recopilados por ALBOAN.

Un análisis desagregado por instituciones nos muestra la tipología de instrumentos de cada una de ellas. El Gobierno Vasco es quien cuenta con un mayor número de instrumentos, pero como muestra el cuadro es difícil acceder a información pública, que nos permita conocer en los primeros años las iniciativas de acción humanitaria que se apoyan, así como los convenios que se financian por parte del Gobierno Vasco, bien sean ayuda directa del Gobierno o ayuda a través de ONGD.

En el caso de las Diputaciones, el Plan Director conjunto (2009-2011) ha supuesto la incorporación de un nuevo instrumento, como son las acciones puntuales. Por otro lado, el instrumento de incorporación de género tiene un comportamiento desigual según las instituciones, siendo la Diputación Foral de Bizkaia y Álava quienes lo ponen en marcha.

Finalmente, destaca la continuidad del Ayuntamiento de Gasteiz con los instrumentos a lo largo de los años de estudio: la acción humanitaria (que la ha coordinado en los últimos años con la Diputación Foral de Álava a través del Fondo Alavés de Emergencias); los convenios (con actuaciones propias del Ayuntamiento en colaboración con Euskal Fondoa y algunas organizaciones no gubernamentales para procesos apoyo al Sáhara); y los proyectos.

Tabla 5. Distribución del reparto por instrumentos en Gobierno Vasco (2004-2011)									
Tipo de ayuda	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total general
Ayuda humanitaria	-	-	-	7	14	17	21	21	80
Convenio	-	7	-	2	-	-	-	-	9
Estrategia marco AH	-	-	-	-	2	2	3	3	10
Programa	-	-	-	4	3	5	4	8	24
Proyecto	84	77	71	85	82	81	72	55	607
Total general	84	84	71	98	101	105	100	87	730

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos oficiales recopilados por ALBOAN.

3.4. LOS PAÍSES Y LAS REGIONES PRIORIZADAS

Una de las características de la cooperación vasca es que se fundamenta en las organizaciones sociales y éstas a su vez, en relaciones que se han ido produciendo a lo largo del tiempo en los diferentes países y regiones. Como puede verse en la tabla 7, las relaciones con América Latina han sido el centro de las acciones de cooperación. Claramente, desde los años 80 ha habido una vinculación importante con Centroamérica de grupos de solidaridad, grupos eclesiales de base y de misioneros y misioneras que han posibilitado el surgimiento de organizaciones más o menos institucionalizadas, más o menos profesionalizadas, de apoyo a esas realidades.

Asimismo, países de América del Sur como Bolivia, Ecuador, Perú, Venezuela y Colombia han sido lugares con los que ha habido relaciones sostenidas desde hace tiempo y que durante los últimos años se han consolidado.

La relación con África ha estado condicionada principalmente por situaciones de emergencia o acción humanitaria, así como por la tradición de misioneros y misioneras. No obstante, durante estos últimos años ha habido mucha reflexión en torno a la necesidad de comprometerse con esta realidad ya que representa a los países con menor IDH (Índice de Desarrollo Humano). Los planes directores de muchas instituciones han comenzado a priorizar la realidad africana, llegando en el caso del Gobierno Vasco a comprometer un porcentaje de los fondos para África. En la tabla 6, se puede observar cómo se produce un incremento sustancial de los proyectos y fondos destinados a África como resultado de estas opciones; incremento que se mantiene el resto de años de estudio. En este incremento, son el Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Álava y el Ayuntamiento de Vitoria quienes realizan los aportes más significativos a esta región. Para ello, algunas ONGD han orientado sus trabajos hacia África aunque hay que señalar que existe desde hace muchos años un compromiso estable de algunas organizaciones con la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) y con los Territorios Palestinos. En la actualidad, ciertas organizaciones han abierto apoyos en países del África Subsahariana gracias también a contactos de personas de estos lugares que viven ahora en Euskadi.

Por otro lado, el continente asiático ha sido una región con la que ha habido contactos a través de las misiones fundamentalmente. El tsunami tuvo un impacto en el 2005, pero es cierto que aunque hay realidades de gran pobreza y marginalización especialmente de las mujeres, cuentan con un entorno de países en gran

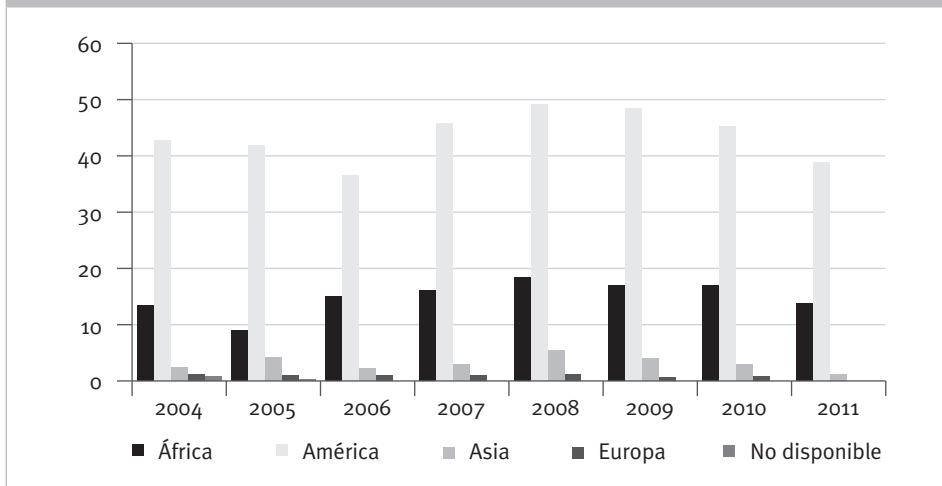
desarrollo. Son el Ayuntamiento de Bilbao y las Diputaciones quienes realizan aportes significativos a estos territorios.

Finalmente, en la tabla 6 podemos ver que ha habido proyectos en la región europea que responde a algunas colaboraciones con países de la llamada Europa del Este, así como algunas acciones formativas y de intercambio con personas representantes de organizaciones de otros países en nuestro territorio. Y finalmente aquellos que se señalan en la columna de *No disponible* pueden ser proyectos regionales o internacionales que fomentan redes y alianzas entre diferentes grupos. Como vemos, representa un peso residual de los fondos de cooperación.

Tabla 6. Importes de la distribución regional de los proyectos financiados por las diferentes instituciones						
Año	África	América	Asia	Europa	No Disponible	Total general
2004	7.416.917	25.684.006	1.039.941	323.703	-	34.464.566
2005	6.727.062	28.155.553	2.213.601	457.835	-	37.554.051
2006	8.615.022	27.708.490	892.320	337.519	-	37.553.351
2007	12.185.359	34.517.325	1.341.884	583.611	1.786.318	50.414.496
2008	12.912.721	38.943.251	3.371.760	236.121	-	55.463.852
2009	14.443.039	38.254.233	1.974.137	228.989	589.146	55.489.544
2010	13.777.881	41.851.955	1.940.921	371.134	-	57.941.891
2011	12.416.817	38.925.073	1.165.703	-	-	52.507.594
Total general	88.494.817	274.039.885	13.940.267	2.538.912	2.375.464	381.389.344

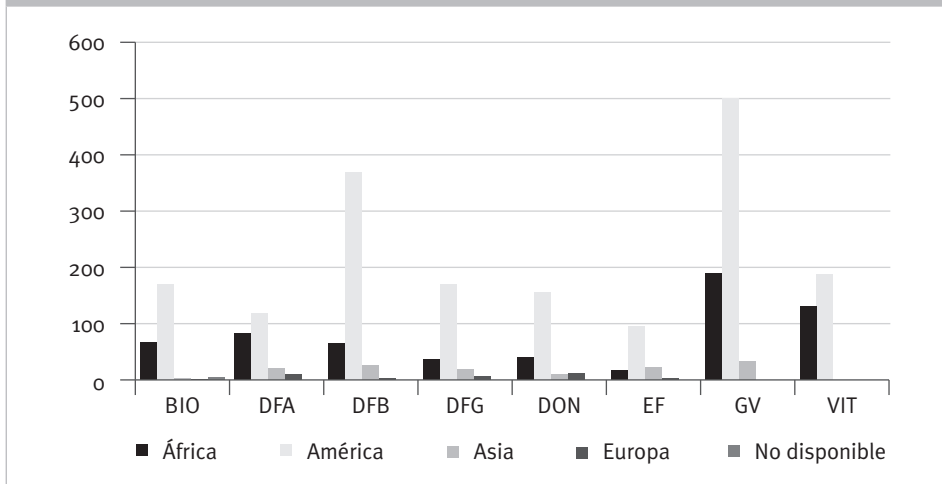
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos oficiales recopilados por ALBOAN.

Gráfico 1. Distribución regional de los proyectos financiados por año (2004-2011)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos recopilados por ALBOAN.

Gráfico 2. Distribución regional de los proyectos financiados por las diferentes instituciones (2004-2011)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos recopilados por ALBOAN.

La distribución de la ayuda por regiones nos da una mirada general de la cooperación, pero si focalizamos un poco en países podemos ver como entre los diez primeros

países receptores de ayuda todos salvo uno se encuentran dentro de lo que denominamos la región de América. La República Democrática del Congo es la única excepción y, observando el cómputo general de todos estos años, se encuentra en octava posición. No obstante, los importes recibidos en los últimos tres años de estudio lo ubicarían en una mejor posición, así pues se trata de un país que está adquiriendo presencia y relevancia en el cómputo de la cooperación vasca en general.

El primer país receptor de la ayuda oficial al desarrollo vasca es Perú, con una distancia importante con respecto al siguiente país receptor de fondos. En este caso se observa como, a lo largo de los años, en general ha habido una tendencia de crecimiento en los fondos destinados a este país. Esta priorización del país es común al conjunto de la cooperación descentralizada, lo que ha sido cuestionada en los últimos años al considerar que Perú se está transformando en un país de renta media y podría asumir algunos de los desafíos que le plantean regiones y colectivos tradicionalmente olvidados.

Los países centroamericanos Guatemala, El Salvador y Nicaragua se encuentran en segundo tercer y sexto lugar. Con estos países ha habido una tradición de cooperación muy importante y movilizadora desde los años 80. Como podemos ver en la tabla 7, esta cooperación está perdiendo peso específico en el cómputo total, aunque se mantiene más o menos estable.

Un comportamiento diferente tiene la relación con Cuba, que consideramos está condicionada por las políticas y el comportamiento del Gobierno Vasco que ha tenido un apoyo claro y clave durante unos años para después ir perdiendo relevancia. El caso contrario es el de la cooperación con Bolivia (en quinto lugar) y Ecuador (séptimo lugar), que son países con los que a lo largo de los últimos años se están construyendo propuestas propias, cuyas organizaciones sociales están recibiendo apoyo a través de la cooperación pública vasca.

Al final de este grupo nos encontramos con Colombia y México. En el primer caso se ve una tendencia lenta de aumento de los fondos; en el caso de Mexico podríamos hablar de una cierta estabilidad de los fondos a lo largo de estos años. Estos fondos están muy focalizados en algunas zonas y con colectivos específicos del país.

Aunque ésta es una tendencia general de la suma de todos los fondos, se observa que el Gobierno Vasco tiene mucho peso a la hora de definir este listado. Por eso, podría señalarse que en la cooperación municipal podríamos observar que el orden de prioridades cambiaría algo, apareciendo la República Árabe Saharaui Democrática, por ejemplo.

Tabla 7. Diez primeros países receptores de la ayuda vasca (2004-2011)

País	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total general
Perú	4.108.550	3.610.442	2.855.499	8.649.850	8.180.227	8.397.805	8.588.512	10.054.133	54.445.019
Guatemala	3.268.001	4.402.731	4.362.615	4.198.725	5.067.724	3.369.181	4.490.304	6.620.195	35.779.477
El Salvador	2.987.336	3.038.983	4.403.592	4.018.724	4.486.642	6.064.764	4.153.290	3.242.230	32.395.560
Cuba	2.219.963	2.739.871	2.838.399	2.395.678	4.895.867	3.468.015	3.053.731	1.393.360	23.004.884
Bolivia	1.525.700	2.151.439	2.574.857	2.417.560	2.938.488	3.746.529	3.443.213	3.219.328	22.017.114
Nicaragua	2.956.167	2.828.498	2.484.173	3.313.745	2.890.661	2.046.945	3.102.336	1.931.058	21.553.583
Ecuador	1.656.398	2.008.370	1.866.251	2.278.376	2.561.906	3.361.013	2.666.887	3.175.946	19.575.148
Rep. Democrática Congo	1.114.575	925.568	864.564	2.642.436	1.402.633	3.644.106	2.292.708	4.372.953	17.259.543
Colombia	991.349	1.490.095	1.618.326	1.805.822	1.955.677	3.466.510	2.714.574	2.717.096	16.759.449
México	1.229.393	1.899.326	2.179.339	2.283.976	1.977.584	1.082.654	2.449.485	1.726.933	14.828.689
Total general	22.057.434	25.095.323	26.047.615	34.004.892	36.357.409	38.647.522	36.955.039	38.453.232	257.618.466

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos recopilados por ALBOAN.

Si cruzamos la información sobre regiones y el tipo de proyectos nos encontramos, de nuevo, con que la mayoría de las acciones vinculadas a los proyectos están ubicadas en América Latina seguidos a gran distancia por África. En el caso de las acciones puntuales, aunque América Latina sigue siendo el principal receptor de fondos, África tiene un peso superior comparativamente hablando al caso de los proyectos y la distribución general. En el caso de los programas, se refleja que la prioridad ha sido América Latina, aunque existen también algunos programas con África. Finalmente, en lo relativo a acciones o asesorías técnicas para la incorporación del género, hay que señalar que es llamativa la relevancia de los proyectos realizados en América Latina y que, para este instrumento, se ha presentado algunos proyectos en Asia.

En lo que se refiere a la ayuda humanitaria, se constata una distribución más variada que con los proyectos, adquiriendo la región africana una mayor preponderancia. También se puede observar que hay más acciones en América Latina, y cómo Asia tiene una presencia proporcionalmente mayor que en el caso de los proyectos y programas de desarrollo. Por otro lado, las estrategias marco de acción humanitaria, que requieren una acción más planificada y de mayor calado están teniendo lugar, de momento, casi exclusivamente en África, salvo alguna excepción en Asia.

En lo que se refiere a los convenios, volvemos a recordar que no muestran todos los convenios ni de todas las instituciones pero que sí son reflejo de parte de la cooperación directa realizada sobre todo por los Ayuntamientos, que son quienes facilitan mayor información sobre este aspecto. En este sentido, cabe mencionar que parece observarse una tendencia a que la presencia de la cooperación en África tenga mayor peso y equilibre la distribución con respecto a los convenios apoyados en América Latina.

3.5. LOS SECTORES PRIORITARIOS

La cooperación al desarrollo aspira a promover el desarrollo de los países en los que se realiza a través de la contribución en ámbitos o sectores que se consideran claves para generar esos procesos de desarrollo. Los Planes Directores definen algunos de estos sectores como prioritarios pero, como se ha mencionado previamente, se cuenta todavía con pocas acciones de seguimiento y evaluación de los mismos. A esto hay que añadir, que dado que la cooperación descentralizada

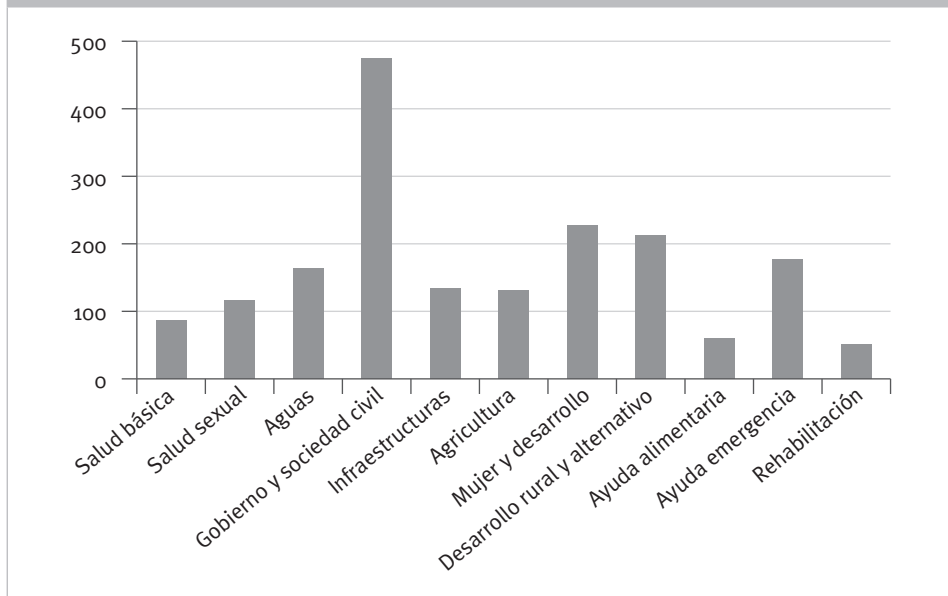
tienen como principales agentes a las organizaciones de desarrollo, en la práctica resulta complicado complementar los planes de las instituciones públicas y de las organizaciones sociales.

En la mayoría de los casos, ha sido tomando como base el título del proyecto como hemos codificado el mismo teniendo en cuenta los códigos CAD. Consideramos que esta información no puede facilitarnos sino una aproximación a la foto de la cooperación pero creemos importante analizarlo y mostrar que es relevante este tipo de información para que se pueda realizar seguimiento y evaluación de políticas.

En el gráfico se puede observar que existe una considerable variedad de sectores en los que actúan los proyectos pero destacarían como los principales: gobierno y sociedad civil (que incluye acciones de desarrollo territorial, descentralización y participación política de las organizaciones de base) así como educación. Es importante señalar que estos eran dos ámbitos prioritarios identificados como valor específico de la cooperación descentralizada. Le siguen en orden de relevancia las acciones vinculadas a mujer y desarrollo y desarrollo rural. Conviene señalar que algunas de las acciones de mujer y desarrollo o desarrollo rural podrían estar muy conectadas con los sectores previamente mencionados, la diferencia es que estos últimos tienen como protagonista relevante un colectivo específico, las mujeres, o un territorio específico, el ámbito rural.

Seguido de estos sectores se pueden encontrar la ayuda de emergencia así como el aporte en temas de aguas y saneamientos, una característica muy concreta de la cooperación municipal tanto a través de los Ayuntamientos como de Euskal Fundoa.

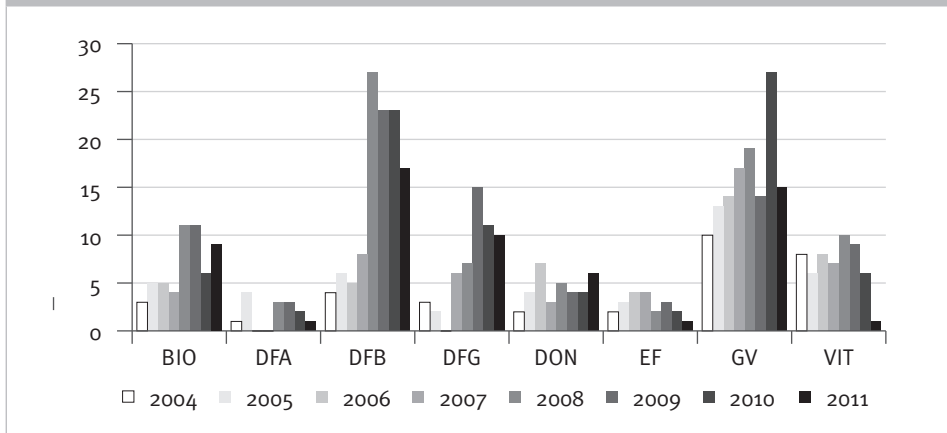
Gráfico 3. Distribución sectorial de los proyectos aprobados



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos recopilados por ALBOAN.

Si profundizamos un poco en cada uno de los sectores, podemos ver cómo el primer sector priorizado por el conjunto de la cooperación pública vasca es el de apoyo a gobierno y sociedad civil. Está presente en todas las instituciones casi todos los años, salvo en el caso de la Diputación Foral de Álava. En cualquier caso, es uno de los sectores que mayor peso específico tiene y que se mantiene en el tiempo.

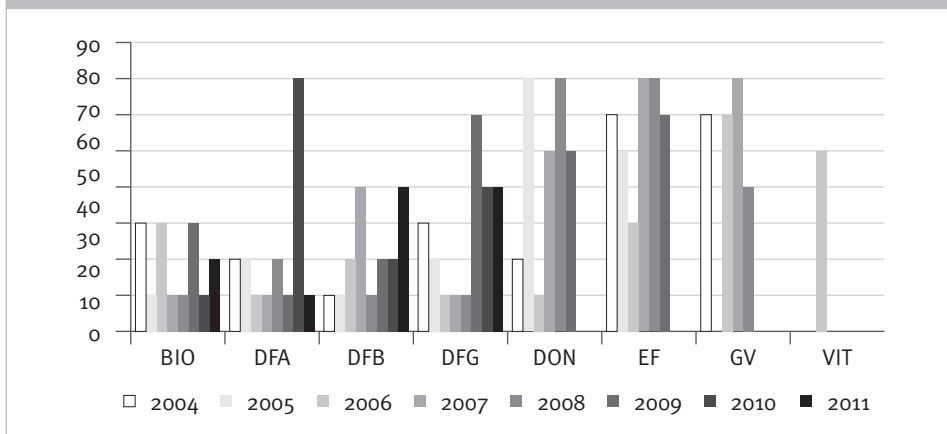
Gráfico 4. Proyectos de apoyo a gobierno y sociedad civil (2004-2011)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos recopilados por ALBOAN.

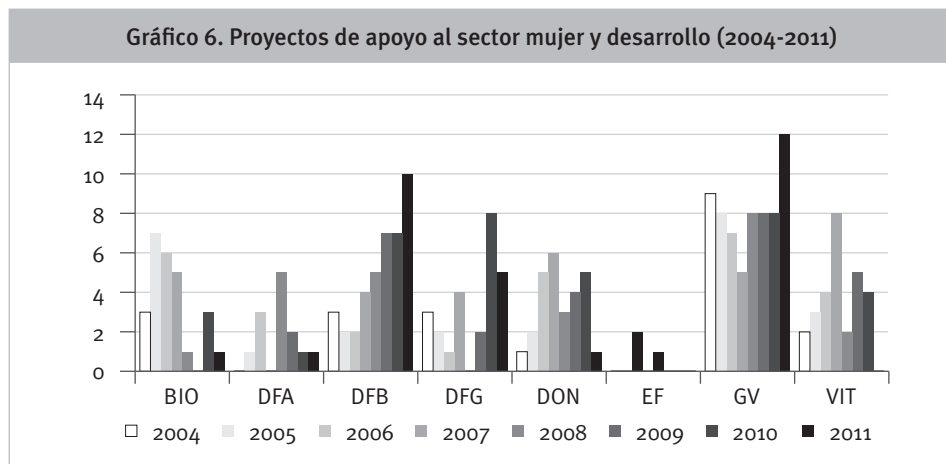
En lo que se refiere a la educación, podemos observar que algunas entidades como la Diputación Foral de Álava, la de Gipuzkoa y el Ayuntamiento de Donostia no han apoyado proyectos en este sector en los últimos años. Por otro lado, para el Gobierno Vasco, el Ayuntamiento de Vitoria y Euskal Fundazioa es un sector con peso importante y que se mantiene durante la mayoría de los años de estudio.

Gráfico 5. Proyectos de apoyo al sector educación (2004-2011)

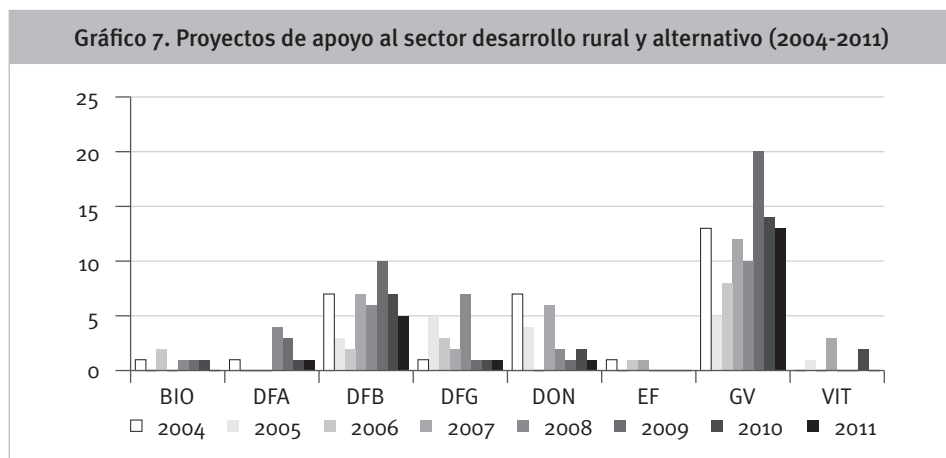


Fuente: Elaboración propia, a partir de datos recopilados por ALBOAN.

Con respecto a los siguientes sectores, en los gráficos adjuntos se puede ver que la estrategia de apoyo a proyectos que tienen como colectivo específico la mujer y su empoderamiento de forma sectorial es una tendencia al alza en el caso especialmente de la Diputación Foral de Bizkaia y del Gobierno Vasco. Por otro lado, el desarrollo rural alternativo también es una apuesta de estas dos instituciones, aunque parece que su tendencia en los últimos años de estudio es más bien a la baja.

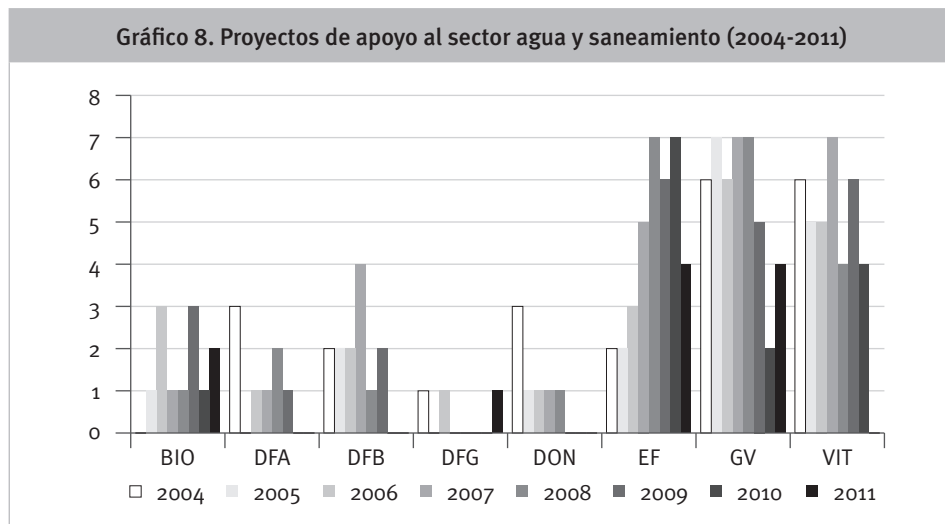


Fuente: Elaboración propia, a partir de datos recopilados por ALBOAN.



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos recopilados por ALBOAN.

Como se señalaba anteriormente, hay un sector de actuación vinculado al agua y saneamiento que ha estado vinculado a las políticas locales de los países de recepción. Este trabajo en torno al agua y el saneamiento ha sido una estrategia apoyada por el Gobierno Vasco, Euskal Fondoa y el Ayuntamiento de Vitoria lo cual confirma lo que se señalaba previamente sobre su vinculación con entidades municipales que cuentan con competencias, sensibilidad y saber hacer en este ámbito.

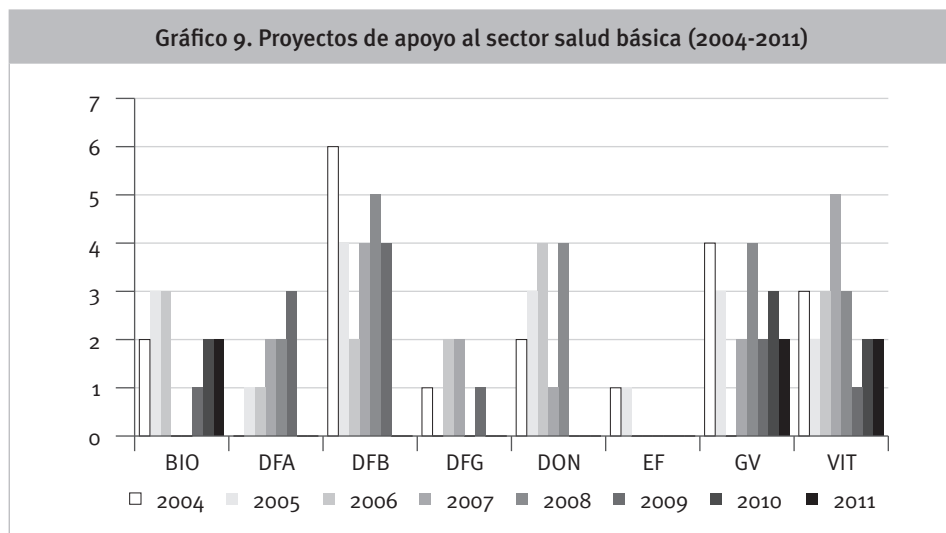


Fuente: Elaboración propia, a partir de datos recopilados por ALBOAN.

Para el desarrollo sostenible otros ámbitos estratégicos son tanto la oferta de servicios sociales básicos y alimentación. El apoyo y la apuesta por la agricultura y el desarrollo agrícola con propuestas alternativas es uno de los elementos que ha caracterizado a la mayoría de las instituciones, entre las que destaca el Gobierno Vasco.

Dentro de los servicios sociales se encuentra la educación, sobre la que ya se ha hecho mención, así como la salud. Sin ser un ámbito de especialidad de ninguna de las instituciones, la salud es un componente de muchos de los proyectos que financian las diversas instituciones. Destacaría en este caso Euskal Fondoa que no prioriza apenas proyectos de este tipo. La salud sexual y reproductiva tampoco es un ámbito prioritario de las instituciones. Sin embargo, entendemos que algunos de los proyectos que tienen componentes educativos o de mujer y desarrollo,

pueden tener este ámbito incluido dentro de las actividades que se realizan, sobre todo en clave de prevención y sensibilización.

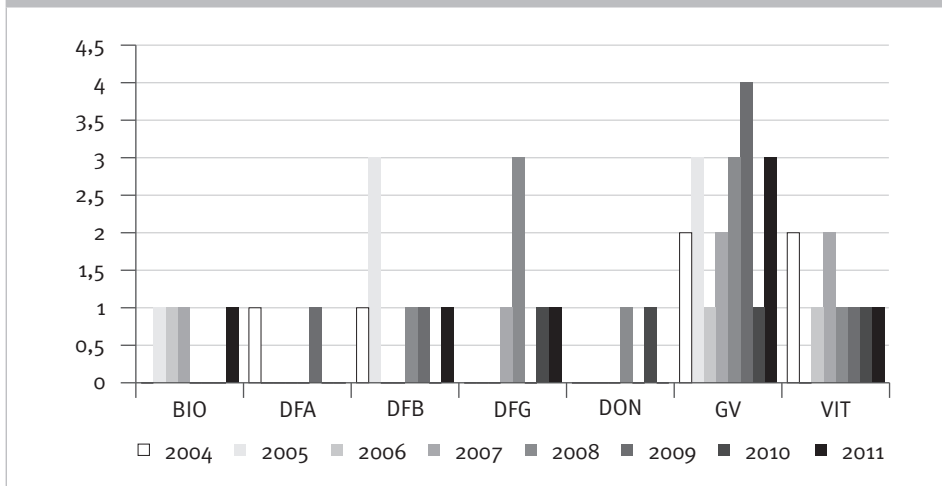


Fuente: Elaboración propia, a partir de datos recopilados por ALBOAN.

Finalmente, el apartado de acción humanitaria¹³ lo hemos dividido en dos, un primero que hace referencia únicamente a ayuda alimentaria y otro que recoge el resto de acción de acción humanitaria, vinculada a la emergencia y a la reconstrucción y rehabilitación. En estos ámbitos, es difícil contar con una continuidad, ya que responden a contextos y demandas muy específicas. Aun así, cabe señalar que Euskal Fondoa no participa en acciones únicamente de ayuda alimentaria de una forma continuada. Por su parte, todas han colaborado en acciones de emergencia y reconstrucción (algunas de estas conllevan ayuda alimentaria). Como vemos, representa una parte pequeña de los importes y acciones realizadas, pero que tiene una gran capacidad de movilización y de sensibilización de la opinión pública. Resulta un reto para las organizaciones y las instituciones el explicar las respuestas más o menos rápidas y con mayor o menor importe a acciones de emergencia, y todavía queda por sensibilizar a la ciudadanía en general y a la clase política en general sobre la necesidad de apostar por procesos de medio y largo plazo.

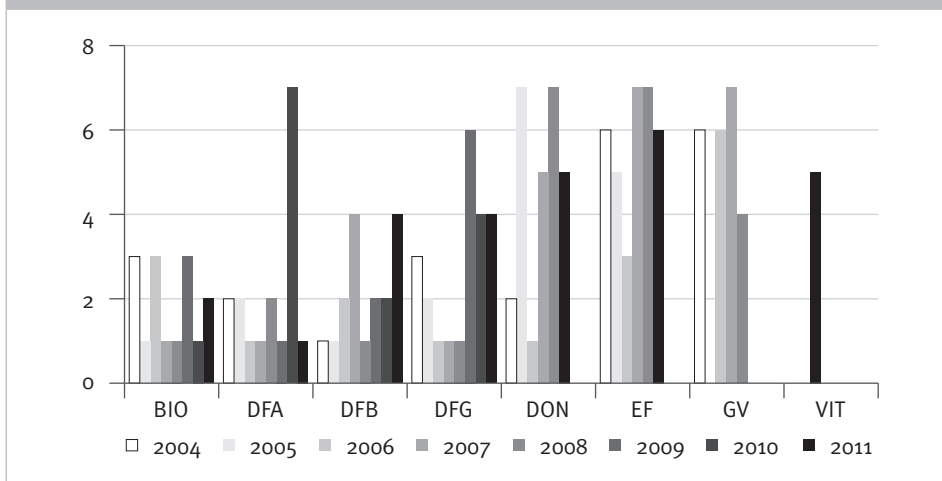
¹³ Se puede consultar el cuaderno 6 de esta colección que aborda específicamente el tema de acción humanitaria.

Gráfico 10. Proyectos de apoyo al sector ayuda alimentaria (2004-2011)



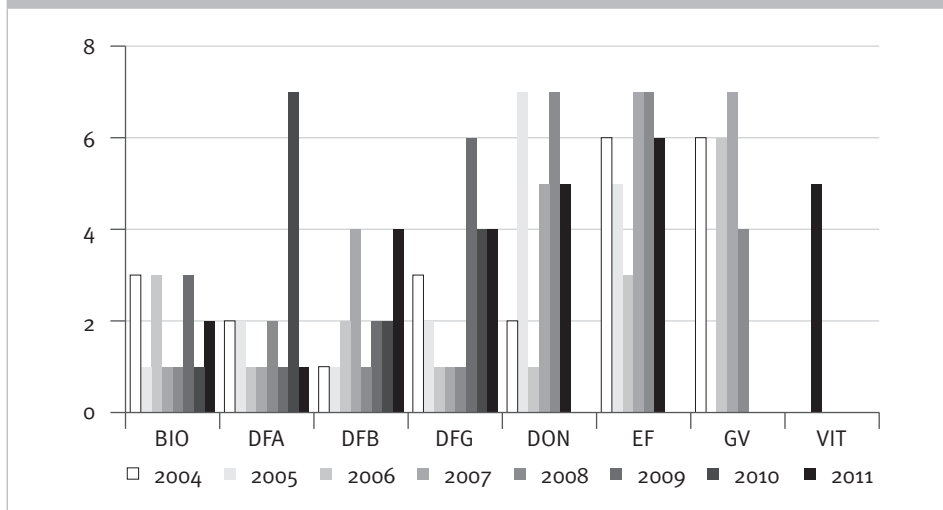
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos recopilados por ALBOAN.

Gráfico 11. Proyectos de ayuda de emergencia y reconstrucción y rehabilitación (2004-2011)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos recopilados por ALBOAN.

Gráfico 12. Proyectos de apoyo a las organizaciones sociales nacionales e internacionales (2004-2011)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos recopilados por ALBOAN.

3.6. LAS TRANSVERSALES: GÉNERO Y SOSTENIBILIDAD

De acuerdo a Unceta et al (2012), las líneas transversales comenzaron a tener una presencia bastante temprana en los decretos y convocatorias de las instituciones de la CAPV. La transversalización es una estrategia promovida por las organizaciones de mujeres y/o feministas que aspiran a que se analicen los impactos que, sobre mujeres y hombres en este caso, tienen todas las legislaciones, políticas y programas que se lleven a cabo. Esta propuesta tiene su reconocimiento en el marco de la IV Conferencia de la Mujer celebrada en Beijing en 1995.

Posteriormente se han ido incorporando otras temáticas en el ámbito de las transversales, fundamentalmente el género, el enfoque medioambiental y el enfoque de derechos en el caso de algunas instituciones públicas.

Esta apuesta por las transversales ha surgido en primer lugar en muchos de los planteamientos y políticas institucionales y, seguidamente, se ha concretado en criterios específicos a la hora de la baremar los proyectos, a veces de una forma

excluyente. Finalmente, se han generado instrumentos concretos para potenciar exclusivamente la incorporación del enfoque de género¹⁴.

A pesar de esta apuesta decidida por la incorporación del enfoque de género y aún siendo el caso que varias instituciones tienen compromisos específicos y solicitan información desagregada, aún no se cuenta con esta información a nivel público. Y tampoco se cuentan con análisis y evaluaciones de cómo esa transversalidad se va incorporando en las propuestas y va teniendo impactos en los objetivos que se pretenden conseguir. Hay una demanda clara de mayor información y análisis sobre cómo se están incorporando estas transversales y su impacto en las realidades concretas. Conocemos más sobre iniciativas que se están llevando para incorporar el enfoque de género con instrumentos específicos de asesorías para la incorporación de este enfoque tanto a nivel institucional como en el marco de los diversos proyectos. Se conoce menos sobre la transversalización del enfoque medioambiental en la cooperación internacional.

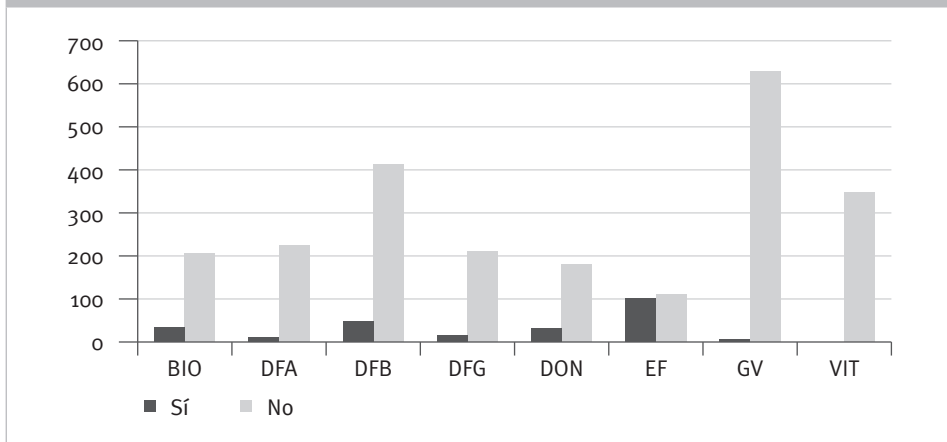
Para nuestro análisis, dando por hecho que la transversalidad, al menos del enfoque medioambiental como del de género es una realidad presente en todas las iniciativas, y basándonos en la información con la que contábamos, básicamente los títulos de los proyectos, hemos identificado si los proyectos mencionaban a algunos colectivos específicos: indígenas y mujeres, o algunos componentes del enfoque medioambiental (medioambiente, sostenibilidad, ecológica) o de género (empoderamiento, derechos de las mujeres, participación política y económica).

Es un análisis limitado que quiere dejar constancia, en primer lugar, de la falta de información sobre estos aspectos y, en segundo lugar, de la relevancia que tiene contar con información sobre los mismos para mejorar o desarrollar nuevas estrategias.

En este sentido, destacamos a continuación algunos elementos sobre colectivos específicos priorizados en el marco de los proyectos de las instituciones vascas. Como vemos en el gráfico correspondiente, la priorización de los colectivos indígenas no es muy alta, si nos atenemos a la información disponible y a los enunciados del proyecto. Las ayudas a estos colectivos representan una media del 9% de los proyectos financiados.

¹⁴ Un recorrido detallado sobre este tema se puede encontrar en el libro Unceta et al. (2012) pp. 52-64.

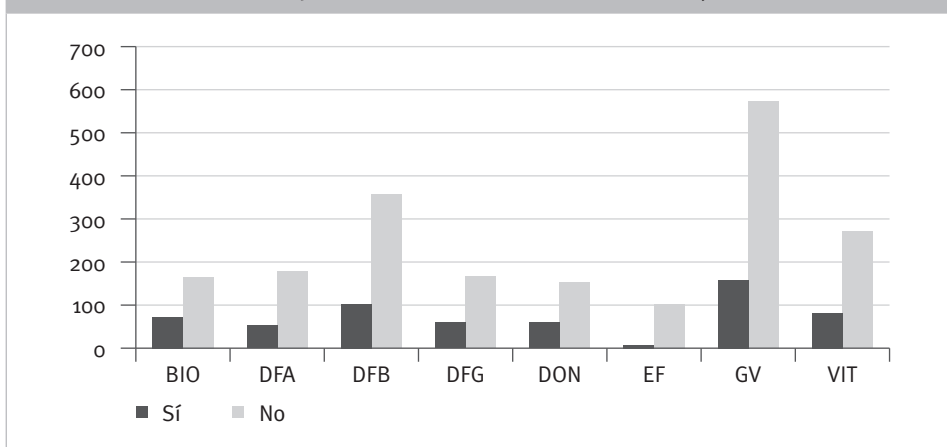
Gráfico 13. Número de iniciativas dirigidas colectivos indígenas



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos recopilados por ALBOAN.

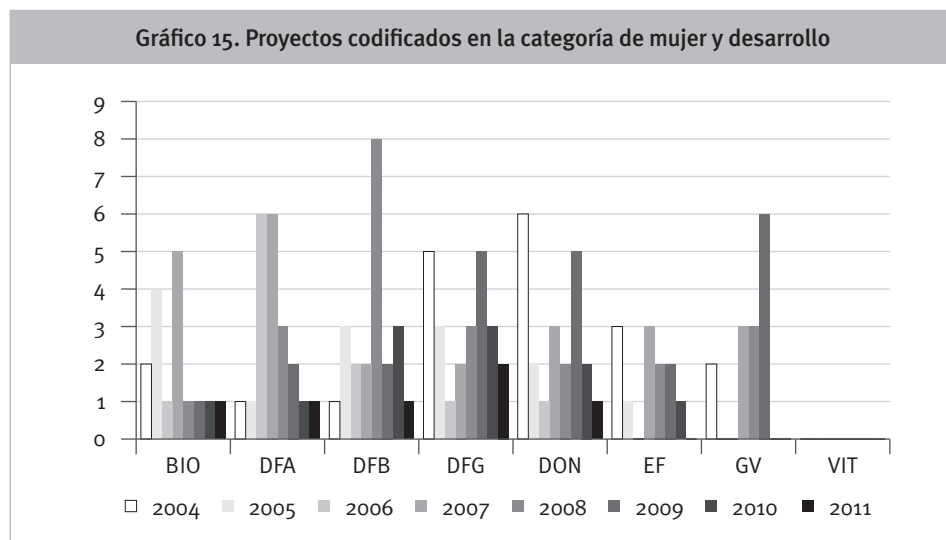
Una mirada similar al caso de las mujeres; recordamos que hemos seleccionado aquellos proyectos en los que las mujeres o el colectivo desagregado aparecen mencionados, lo que nos da una media de un 23% de los proyectos. Media que asciende hasta un 30% en el caso del Ayuntamiento de Bilbao.

Gráfico 14. Número de iniciativas destinadas a mujeres



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos recopilados por ALBOAN.

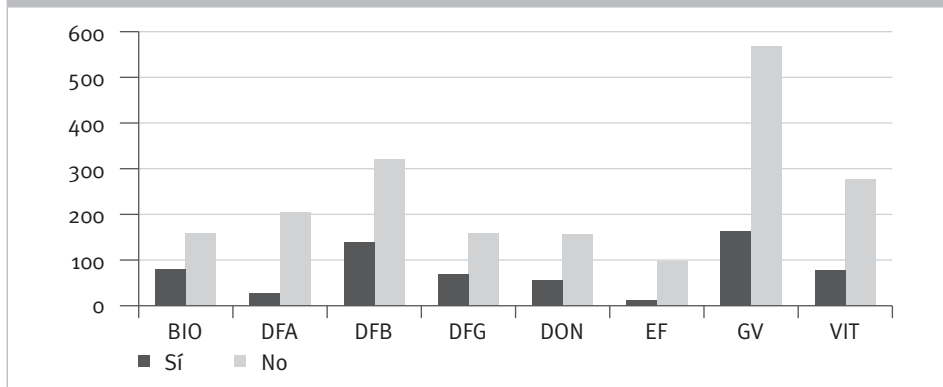
Por otro lado, si nos fijamos más concretamente en dos de las estrategias transversales de las entidades públicas vascas nos encontramos con diferentes informaciones. Por un lado, señalamos los proyectos que hemos codificado, siguiendo los códigos CAD dentro de la categoría de mujer y desarrollo. Se trata de proyectos que fomentan la participación política, económica y la organización de mujeres. Se observa que no hay comportamientos claros en el caso de ninguna institución, siendo la Diputación Foral de Bizkaia la que destaca sobre el resto en su apuesta por las mujeres.



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos recopilados por ALBOAN.

Por otro lado, nos encontramos con aquellas actividades que hemos definido como de empoderamiento de las mujeres, ya que en su título incorporan una mención específica al empoderamiento. En este caso, se confirma el compromiso de la Diputación Foral de Bizkaia y de las organizaciones sociales con esta línea de trabajo, que supone un 43% de las iniciativas, siendo la media de todas las instituciones un 24%. Junto a esta Diputación, destacan el Ayuntamiento de Bilbao, con un 33% de sus iniciativas, y el de Donosti con un 26%.

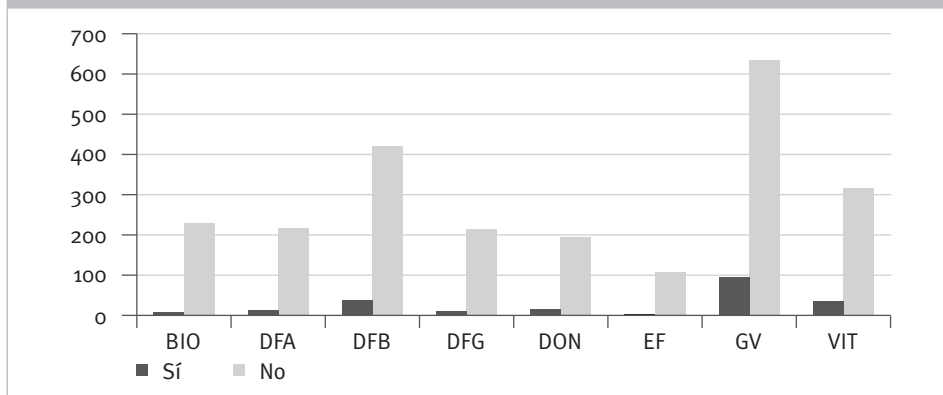
Gráfico 16. Número de iniciativas financiadas para el empoderamiento de las mujeres



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos recopilados por ALBOAN.

Si con la transversal de género se ha asistido a un trabajo de presión e incidencia en el que ha participado el movimiento feminista y mujeres muy comprometidas con el feminismo en el seno de las ONGD, no ha ocurrido lo mismo en el caso del enfoque de sostenibilidad ambiental. Ni las organizaciones sociales ni las instituciones han desarrollado tantas capacidades ni instrumentos para hacer posible esta transversal de forma eficaz. Es, sin duda, un reto y un tema pendiente para la cooperación. Reflejo de ello es el gráfico que se muestra. Son pocos los títulos de proyectos que recogen mención explícita sobre este tema.

Gráfico 17. Número de iniciativas financiadas con enfoque de sostenibilidad ambiental



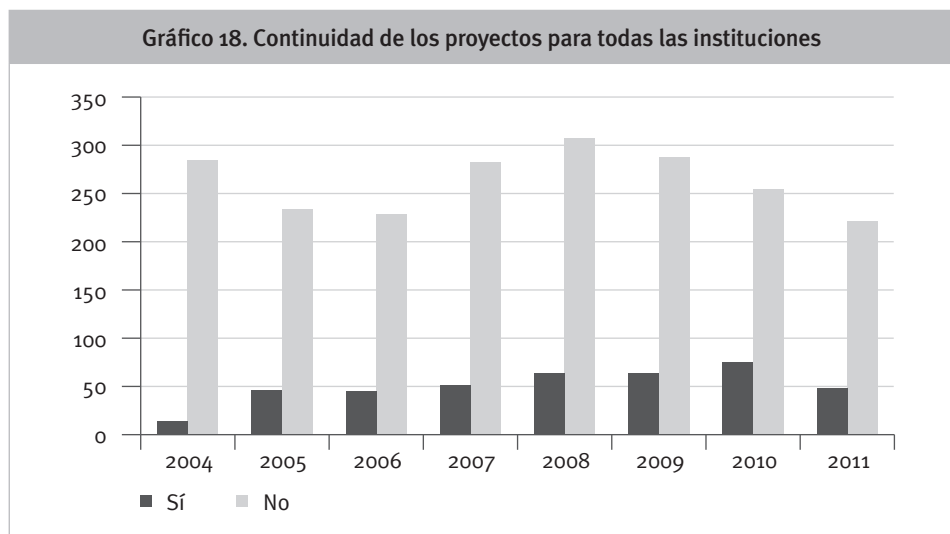
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos recopilados por ALBOAN.

3.7. LA CONTINUIDAD DE LOS PROYECTOS

El discurso sobre el desarrollo habla más de procesos que de proyectos. Las políticas de cooperación de las instituciones públicas concuerdan con esos discursos pero el instrumento que mayor cantidad de fondos e iniciativas canaliza es el proyecto de uno o dos años de duración. Recientemente, se han desarrollado los programas por parte de las instituciones autonómicas, que posibilitan un trabajo a más largo plazo siendo la media de duración de 3 años.

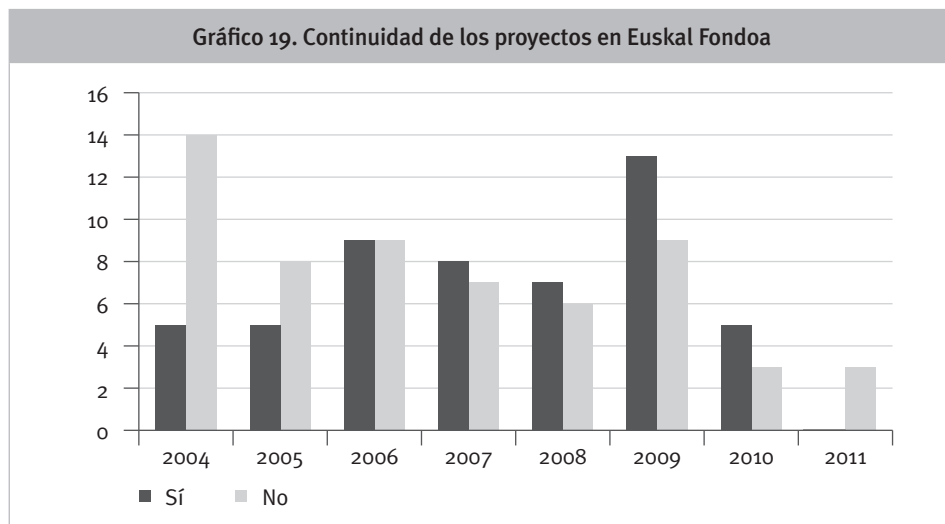
En cualquier caso, independientemente de los instrumentos que se promuevan, algunas instituciones apuestan por procesos a través de proyectos concatenados o dando continuidad a los proyectos. Por eso nos ha parecido interesante analizar cuántas de las iniciativas eran continuidad de otras. Para ello hemos anotado como continuidad aquellos proyectos que tenían en su título la indicación de segunda u otra fase así como aquellos que, teniendo el mismo título, se realizaban consecutivamente en varios años.

Los proyectos que son continuidad de anteriores son un 16% de media, aunque se puede observar que en los últimos años de estudio aumenta el porcentaje de proyectos con continuidad, aumentando ésta a un 19% en el caso de los años últimos cuatro años.



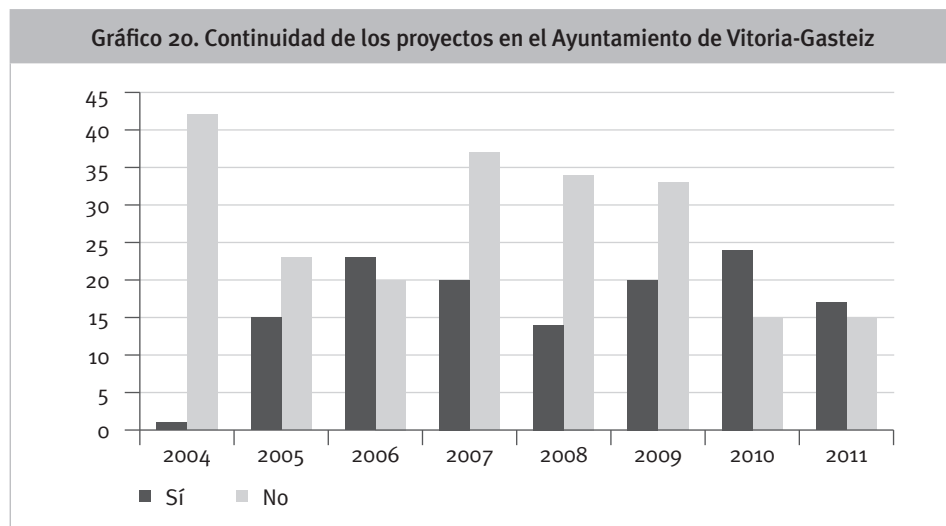
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos recopilados por ALBOAN.

En un análisis más detallado por instituciones financiadoras llama la atención el caso de Euskal Fundoa, por la apuesta por la continuidad que muestran los datos. Como se puede observar en el gráfico 19, durante cuatro de los años de estudio los proyectos que suponen una continuidad sobrepasan a los proyectos nuevos. Es importante destacar que Euskal Fundoa es una institución de cooperación municipal que tiene relaciones de medio y largo recorrido con otras instituciones locales, principalmente en Centroamérica (especialmente en El Salvador y Nicaragua) y la República Árabe Saharaui Democrática.



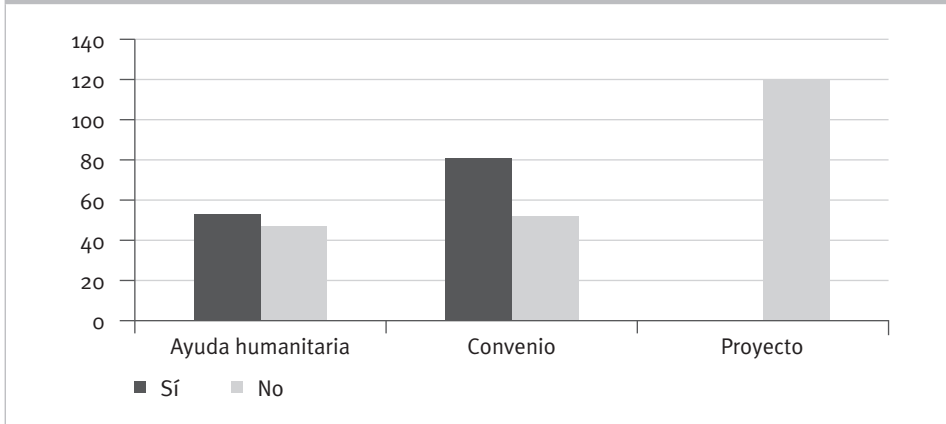
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos recopilados por ALBOAN.

Un caso similar ocurre con el Ayuntamiento de Vitoria que, además, ha desarrollado un instrumento específico para dar continuidad de medio plazo a los proyectos con su convocatoria de proyectos concatenados. Además de esta convocatoria, su apuesta por dar continuidad a procesos es clara y más aún en el momento de crisis y reducción de fondos. Así, en los dos últimos años de estudio, 2010 y 2011, el Ayuntamiento ha dado prioridad a la continuidad de proyectos sobre la innovación o la incorporación de nuevas iniciativas. En el caso de los convenios, la continuidad y la novedad se distribuyen equitativamente y en el instrumento de proyectos la continuidad supone alrededor de dos tercios de los proyectos aprobados.



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos recopilados por ALBOAN.

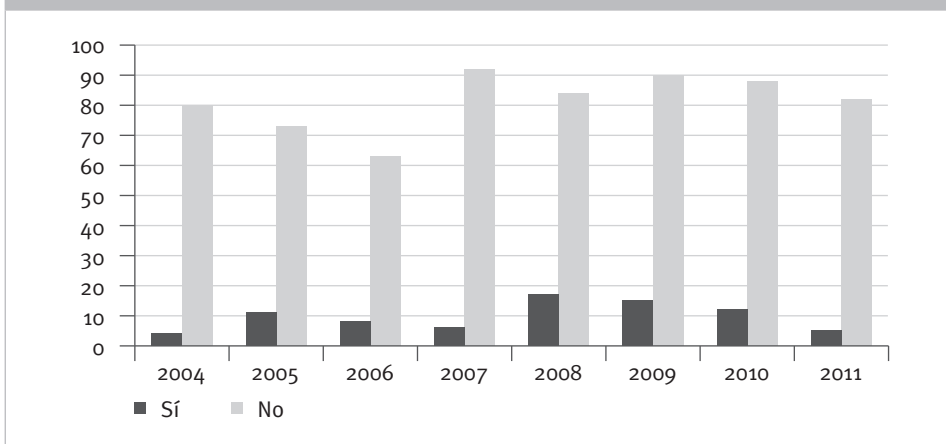
Gráfico 21. Continuidad de los proyectos por instrumento en Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos recopilados por ALBOAN.

De otro lado, el caso del Gobierno Vasco muestra un ratio de continuidad de los proyectos más bajo siendo, éste de un 10%. No obstante, no hay un comportamiento claro en este aspecto porque ha habido algunos puntos altos en 2005 y 2008, descendiendo posteriormente.

Gráfico 22. Continuidad de los proyectos en el Gobierno Vasco (2004-2011)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos recopilados por ALBOAN.

4. Retos de futuro para una cooperación en crisis

Tras 25 años de trayectoria y 5 años de una profunda crisis, la cooperación vasca se sigue enfrentando al reto de la eficacia y la calidad de sus políticas, propuestas e iniciativas en materia de cooperación internacional al desarrollo. Consideramos que sigue siendo imprescindible participar en el debate sobre la eficacia y la calidad, y profundizar en la comprensión lo de que éstas implican para una cooperación del tamaño y características de la vasca. Así mismo, pensamos que dicho debate debe estar estrechamente vinculado con las discusiones que actualmente se están llevando a cabo en el marco de la Agenda Post-2015, donde la lucha contra las desigualdades y el debate sobre los modelos de desarrollo ocupan un lugar prominente, y donde es particularmente relevante preguntarse por el papel del poder local en los procesos de cambio.

Por otra parte, y como indican los hallazgos más recientes de la literatura especializada en desarrollo y cooperación¹⁵, un primer reto consiste en clarificar, identificar y afinar mejor las preguntas concretas que “razonablemente” se le pueden hacer a los datos disponibles (Waddington et al, 2012: 361), entrando en diálogo con otras disciplinas y técnicas especializadas en el ámbito de la evaluación de políticas y de la teoría de cambio social. Preguntarse por la eficacia de la cooperación vasca en general, en cualquier lugar del mundo, en cualquier sector, resulta un planteamiento excesivamente genérico desde el punto de vista metodológico.

Para ello, y como se viene indicando a lo largo de todo este cuaderno, es un requisito imprescindible el acceso a datos de calidad, que puedan facilitar una lectura

¹⁵ Como puede ser el *Journal of Development Effectiveness*.

retrospectiva de lo que se ha hecho en el pasado y de los efectos (o resultados) que han podido contribuir a generar. Como hemos venido reiterando en numerosas ocasiones a la hora de elaborar este cuaderno, nos hemos encontrado con unas serias limitaciones para conseguir datos con cierto grado de homogeneidad y con el suficiente nivel de detalle para avanzar en el análisis. Es imprescindible avanzar de forma conjunta, por ejemplo, en las codificaciones de los proyectos, al igual que en la presentación de los datos presupuestarios, sobre todo a nivel de las instituciones públicas. En este sentido, consideramos necesario utilizar las codificaciones existentes (por ejemplo, las del CAD), aunque quizás complementarlas con otras más ajustadas a las necesidades propias (por ejemplo, para capturar las transversales), al igual que presentar los datos presupuestarios de acuerdo a las distintas fases (presupuestado, comprometido, ejecutado).

En lo que respecta a las políticas públicas de cooperación, un reto fundamental es asegurar el compromiso y la adhesión de ciudadanía y clase política hacia este tipo de políticas, como clave para asegurar su continuidad, sobre todo en aquellos aspectos en los que se han producido avances claros (como en la incorporación de algunas transversales). La apuesta por la coordinación de políticas y acciones, tanto entre las instituciones como al interior de las mismas, continúa siendo un reto de primer orden, para lo que se recomienda poner en valor las experiencias positivas de coordinación (como el Fondo Alavés de Emergencia o Euskalfondoa) y avanzar conjuntamente en algunos umbrales mínimos de coordinación, como pueden ser los sistemas de transparencia y rendición de cuentas.

Por otra parte, y en lo que respecta a las acciones de cooperación directa emprendida por las administraciones públicas vascas, consideramos importante integrarlas plenamente a la política pública de cooperación de las instituciones públicas, para lo que es necesario avanzar de forma más clara y transparente en la presentación y conocimiento de los datos e iniciativas, abriendo el debate sobre la eficacia y calidad a otros departamentos y agencias (como URA, IHOBE, Emakunde, entre otros). En los mismos términos consideramos que se debe plantear la cuestión capital de la coherencia de políticas, es decir, la conexión entre las diferentes políticas (por ejemplo, la educativa, la industrial, la fiscal, etc.), para lo que se puede avanzar progresivamente, empezando por la publicación de datos y visibilizando las iniciativas y propuestas ya existentes (como, por ejemplo, la compra pública ética).

En lo que respecta a la calidad de los procesos de cooperación, consideramos imprescindible dar pasos hacia la armonización de las convocatorias, digitalización

de los procedimientos y procesos, auditorías y el desarrollo de mecanismos e instrumentos para la incorporación de transversales similares y complementarios a los de género (asesorías técnicas, formación, enfoque institucional).

Finalmente, en lo que respecto a la cooperación realizada vía ONGD y otras actoras de la cooperación, consideramos fundamental transitar hacia un modelo de cooperación basado en las relaciones de alianza, confianza y reconocimiento mutuo entre administraciones públicas (del Norte y del Sur) y organizaciones (del Norte y del Sur), para lo que consideramos esencial impulsar la innovación desde el fomento del diálogo y el reconocimiento de las trayectorias de las ONGD y otras actoras, tratando de superar el esquema de la “cadena de la ayuda” y evitando la burocratización excesiva.

5. Bibliografía

ALBOAN (González et al.) *Zenbakiez haratago: La cooperación al desarrollo vasca a debate*. Serie de investigaciones nº3. **ALBOAN**: Bilbao.

Iborra, J., Martínez, P., Martínez, I. (2013). *Diagnóstico sobre las políticas de cooperación de los gobiernos autonómicos en la cooperación descentralizada a debate – La eficacia de la ayuda el post-2015*. Barcelona: CIDOB, Art-PNUD, Campaña del Milenio.

Martínez I. (2011). *Por una cooperación descentralizada de calidad. Reflexiones para avanzar a una mayor eficacia* en: http://www.iidl.es/ficheros/documentos/Por_una_Coop_descentralizada_definitivo.pdf

Rodríguez, N. (2013) *Análisis de la cooperación pública vasca 2008-2010. Una mirada a la cooperación descentralizada*. Gasteiz – Vitoria: Coordinadora de ONGD de Euskadi/Euskadiko GGKEen Koordinakundea.

Unceta K., Amiano, I. Gutiérrez, J., Kabaiuen, I., Martínez, M.J., Malagón, E., Sabalza, M., Villena U., Zabalza, I. (2012). *25 Años de Cooperación al Desarrollo en Euskadi: La política de Instituciones Públicas y el Sistema Vasco de Cooperación*. Bilbao: HEGOA.

Waddington, White, Snilstveit, Garcia Hombrados, Vojtkova, Davies, Bhavsar, Eyers, Koehlmoos , Petticrew, Valentine & Tugwell. (2012). How to do a good systematic review of effects in international development: a tool kit. *Journal of Development Effectiveness*, 4:3, 359-387.

