



ALBOAN
www.alboan.org



Resignificando la eficacia. Nuestra propuesta



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

Resignificando la eficacia. Nuestra propuesta



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: Alicia Aleman Arrastio

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: ALBOAN y la discusión sobre la eficacia	5
2. El trayecto de la eficacia: de Monterrey a Busán	9
3. Cooperación descentralizada y eficacia	17
3.1. El salto entre el marco normativo y el de planificación	21
3.2. La asignatura pendiente de la coordinación	21
4. Resignificando la eficacia	27
5. Referencias	39

1. Presentación: ALBOAN y la discusión sobre la eficacia

La pregunta por la eficacia de la cooperación al desarrollo recoge una preocupación que está presente en la ciudadanía y, por lo tanto, también en las organizaciones de la sociedad civil que trabajamos en el ámbito de la solidaridad internacional. ¿Para qué sirve la cooperación al desarrollo? ¿Cumple sus objetivos? También los gobiernos y las grandes organizaciones internacionales, al igual que las universidades y centros de pensamiento, han intentado buscar respuestas a dichas preguntas esenciales, activando así la discusión sobre la eficacia de la Ayuda Oficial al Desarrollo¹. Este trayecto que estamos recorriendo los diferentes actores que participamos en el llamado “sistema de cooperación internacional” es lo que en **ALBOAN** entendemos por “discusión sobre la eficacia”².

Sin embargo, es necesario reconocer que actualmente el interés por la eficacia de la cooperación se ha visto **eclipsado** por la magnitud de las crisis (en plural) que también asolan a nuestras sociedades prósperas y al panorama generalizado de drásticos recortes en los montos destinados a las políticas de cooperación internacional

¹ Existen múltiples definiciones de lo que es o debe ser la cooperación al desarrollo. El Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) proporcionó en 1969 una definición de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), que todavía es utilizada para contabilizar los flujos oficiales. “*La AOD consiste en flujos de financiamiento oficial a los países en vías de desarrollo o a las instituciones multilaterales por parte de las agencias oficiales, incluyendo a los gobiernos estatales y locales, o para sus agencias ejecutivas, cuando cada una de las transacciones cumpla los siguientes requisitos: a) sea administrado con la promoción del desarrollo económico y social de los países en desarrollo como objetivo principal, b) tenga carácter concesional y c) contenga un elemento subvencionado de al menos el 25 por ciento (calculado con una tasa de descuento del 10 por ciento y no reembolsable por el país receptor)*”.

² A efectos de este proyecto, se diferencia entre una “Agenda de la Eficacia”, que estaría integrada por los documentos oficiales acordados en los Foros de Alto Nivel (FAN) organizados hasta la fecha y una “Discusión sobre la Eficacia”, que tendría un carácter más amplio y en el que también se integran los posicionamientos de gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil.

al desarrollo realizados por parte de las instituciones públicas. A pesar de este escenario de desmantelamiento³, consideramos que las ONGD y la cooperación descentralizada (es decir, la cooperación de comunidades autónomas, diputaciones y entidades locales) debemos perseverar en nuestros intentos por entender la esencia de nuestro trabajo (la cooperación), con el ánimo de aprender, mejorar nuestras prácticas y políticas, y aportar de una manera genuina al discurso de la eficacia en el desarrollo.

Una mirada retrospectiva a la construcción de dicho discurso permite detectar el predominio de los enfoques técnicos, que ponen el énfasis en el análisis de los impactos y en el coste-beneficio de las transferencias financieras, desde una visión eminentemente estado-céntrica y macro de la cooperación. Cuando esta visión tecnocrática se utiliza como criterio para analizar la eficacia de las iniciativas de cooperación y solidaridad, existe el riesgo de olvidar un hecho que es crucial en el ámbito del desarrollo: no se puede atribuir a la Ayuda Oficial al Desarrollo la capacidad de resolver la problemática del avance del desarrollo humano en el mundo. Otras políticas y estructuras locales, nacionales e internacionales tienen un fuerte impacto en el progreso humano (o en la miseria y la vulnerabilidad humana). Las políticas comerciales y arancelarias, el (des) gobierno de las estructuras financieras internacionales, los niveles de endeudamiento, la gestión de los recursos naturales y territorios, la salud democrática de las instituciones e incluso la libertad de expresión resultan más influyentes que las políticas de cooperación al desarrollo a la hora de analizar la mejora en las condiciones de vida de las personas (esto es, la denominada Coherencia de Políticas).

Así pues, en **ALBOAN** partimos de la siguiente premisa: la cooperación solo es una pequeña parte del engranaje que impulsa el desarrollo humano y de las políticas que lo promueven. La discusión de la eficacia, por lo tanto, debe construirse desde esta premisa, que se asienta sobre el reconocimiento de las limitaciones propias y de la complejidad del mundo y, por lo tanto, desde la humildad y el realismo del papel que jugamos cada uno de los diferentes actores (gobiernos centrales y descentralizados, sociedad civil, organizaciones internacionales, empresa, etc.) en los procesos de transformación social.

Aún así, consideramos necesario que organizaciones como **ALBOAN** participe-mos en esta discusión sobre la eficacia. En no pocas ocasiones, la palabra efi-

³ Autores como Gómez Gil hablan de una auténtica “voladura” de la cooperación española. Consideran que la cooperación española se encamina hacia una situación que “*desdibuja completamente sus finalidades esenciales y la reduce a un simple instrumento de intereses de distinta naturaleza*”.

cacia ha resultado incómoda para el llamado “sector de la cooperación” al que pertenecemos. De alguna manera, en su concepción de “eficacia de la ayuda” se está viviendo como una imposición generada desde los ámbitos gubernamentales y de las grandes organizaciones multilaterales e incluso desde la academia. La eficacia es una palabra que se ha asociado tradicionalmente con la economía y la ciencia política, la industria y el ámbito empresarial. También ha sido frecuente la preocupación por la eficacia en el análisis de las políticas públicas y de las iniciativas privadas de carecer lucrativo. Pero no ha sido tan frecuente la utilización del término eficacia en el análisis de las iniciativas que tiene su origen en la solidaridad y en la voluntad de transformación social.

Entendemos el malestar que ha generado esta agenda de la eficacia en el sector. Ya que la eficacia se ha convertido a veces en un pretexto para justificar recortes, descalificar y descartar iniciativas, proyectos y programas que no se alineaban con los principios de la Declaración de París o la Agenda de Acción de Accra o de la última “moda”, presuntamente la más eficaz, de la cooperación, y contribuir a un clima de deslegitimación de la cooperación. Porque, como veremos más adelante, la Agenda de la Eficacia se ha ido construyendo de una manera tecnocrática y centrada en los gobiernos centrales, donde los planteamientos de las ONGD del Norte y del Sur o de los gobiernos locales han ido incorporándose de una manera tardía y claramente desde una posición de asimetría de poder. Además, en un contexto de crisis y de recortes generalizados a las políticas de cooperación, la aplicación automática y no reflexionada de los principios y los indicadores de la Agenda de la Eficacia en el ámbito de la cooperación descentralizada española nos ha ido condenando a la categoría de “ineficaces”, muchas veces sin una justificación clara de por qué lo somos o por qué lo son las iniciativas que planteamos.

Aún así, en la génesis del discurso de la la eficacia subyacen una serie de preguntas que son legítimas y oportunas. Y que están presentes en el imaginario de la ciudadanía. ¿Para qué sirve la cooperación? ¿Contribuye la cooperación al desarrollo humano? Y, finalmente, ¿Qué es el desarrollo humano y cómo se mide?⁴ Para responderlas, consideramos que también es necesario que desde la cooperación descentralizada se haga el seguimiento del debate oficial y los discursos globales, huyendo de los planteamientos simplistas y excesivamente

⁴ En dos artículos publicados en 2009 y 2010 por Severino & Ray se propone distinguir con más claridad el propósito de cada uno de los fondos destinados a Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), por lo que se declara la “muerte de la AOD” y el “surgimiento de una acción hiper-colectiva” y se distinguen entre tres tipos de necesidades que requieren financiación global: los bienes públicos globales (por ejemplo, cambio climático), el acceso a servicios esenciales (o seguridad humana, como sería salud o la educación) y la convergencia económica (por ejemplo, las grandes infraestructuras).

reduccionistas que a veces han predominado a la hora de responder a la cuestiones sobre la eficacia en la política de cooperación, y que han pasado por alto tanto las dimensiones contextuales e históricas, como las agregadas y estructurales, a la hora de valorar los cambios sociales. Esto es, en excesivas ocasiones se ha pretendido “atribuir” a cada euro invertido un impacto o un resultado concreto, cayendo en una especie de “falacia de la atribución” que ha sesgado excesivamente algunos de los planteamientos comunicativos de los múltiples actores de la cooperación (tanto gobiernos y agencias de cooperación de todos los niveles, organizaciones internacionales, ONGD, fundaciones, etc.)⁵.

Consideramos que esto es particularmente relevante para la cooperación descentralizada española, que ha sido una política pública profundamente cuestionada por su falta de eficacia durante su fase de fuerte expansión (hasta 2008) para después ser diezmada por los recortes y un discurso político adverso.

El proyecto en el que se inserta este cuaderno busca entender y resignificar la llamada Agenda de la Eficacia, a la que buscamos aportar desde nuestras realidades y potencialidades como cooperación descentralizada y, en concreto, como cooperación vasca, en un contexto de crisis. Este primer cuaderno describe el trayecto que ha recorrido el debate internacional sobre la eficacia, sintetiza el estado de la cuestión de la eficacia en la cooperación descentralizada española y vasca, para finalmente resignificar esta Agenda de la Eficacia de acuerdo a una propuesta propia construida sobre cinco valores (acompañamiento, cercanía, alianza, aprendizaje y germinalidad). A este primer cuaderno introductorio le siguen otros nueve cuadernos que abordan cuestiones específicas de la eficacia aplicada a la cooperación descentralizada vasca.

El proyecto ha contado con la financiación de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, en la convocatoria de proyectos de Educación para el Desarrollo.

⁵ Para conocer más sobre la “atribución” y sus dilemas, se sugiere consultar: Barder, O. (2009). *Beyond Planning: Markets and Networks for Better Aid*. CGD Working Paper 185.

2. El trayecto de la eficacia: de Monterrey a Busán

A efectos de una mayor claridad, denominamos Agenda de la Eficacia 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).

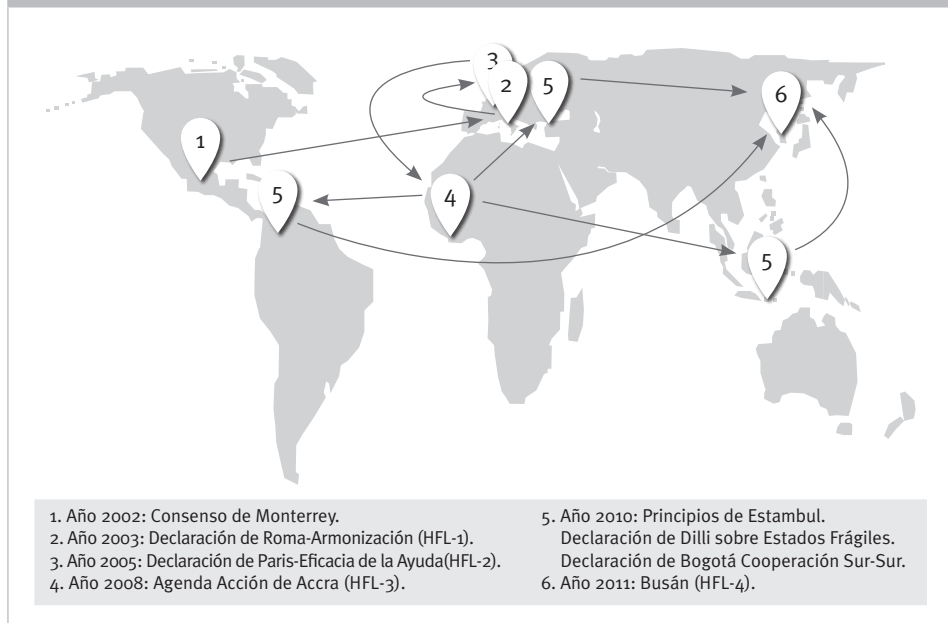
En dichas ciudades se organizaron los Foros de Alto Nivel (FAN) para discutir sobre los principios de la eficacia y se fueron consensuando los diversos documentos asociados a la eficacia. En 2003, el Foro de Roma buscó por primera vez que los países centraran el debate en la coordinación, lo que propició un acuerdo de armonización de las prácticas de los donantes para mejorar el rendimiento de la

ayuda. Sin embargo, este enfoque apenas consideraba la aportación de los países receptores, que resulta vital para que la ayuda sea eficaz. En 2005, el Foro de París reconoció la necesidad de incluir a los gobiernos receptores en un diálogo constante sobre cómo mejorar la ayuda y dio un giro al debate, que pasó de estar enfocado en la eficacia de los donantes a centrarse en el desarrollo de marcos de colaboración eficaces con los países receptores. En París se firmaron los cinco principios básicos de la eficacia que se enuncian en la Declaración: *apropiación, armonización, alineación, enfoque basado en resultados y transparencia y rendición de cuentas*. Además de esta declaración, el Foro de París desarrolló un sistema de valoración con 12 indicadores para evaluar los avances en las cuestiones fundamentales (como la previsibilidad de la ayuda, la utilización de sistemas administrativos del país o la transferencia de conocimientos técnicos al personal local). Estos dos primeros foros tuvieron un enfoque mayoritariamente tecnocrático, con claro protagonismo de los gobiernos centrales de los países socios (es decir, tanto donantes como receptores).

En 2008, el Programa de Acción de Accra avanzó hacia un mayor reconocimiento del papel de las organizaciones de la sociedad civil, parlamentos y gobierno locales en la Agenda de la Eficacia, aunque aún no tuvieran acceso a la mesa de negociaciones. Sin embargo, es en 2011, en Busán (Corea del Sur), cuando más claramente comienza a desdibujarse el liderazgo de los donantes tradicionales (fundamentalmente, del CAD de la OCDE) y a perfilarse la mayor presencia de empresas y países emergentes en el sistema internacional de cooperación. Esta evolución es también un reflejo de los considerables cambios del propio contexto del desarrollo y la constatación de un mundo crecientemente multipolar.

Después de una década de trayecto, es en Busán donde los principales impulsores de la Agenda de la Eficacia toman la decisión de crear una **Alianza Mundial para una Cooperación al Desarrollo Eficaz** que aglutina todos los actores de la cooperación y amplía el enfoque de la eficacia: no solo se habla de la ayuda sino también del desarrollo.

El viaje de la eficacia



Fuente: ALBOAN. Elaboración propia.

A diferencia del desarrollo discursivo alcanzado por la Agenda de la Eficacia a lo largo de toda esta década, los avances en el plano de la implementación han sido muy lentos. Las encuestas realizadas en 2006, 2008 y 2011⁶ para monitorear los indicadores de eficacia han puesto en evidencia las dificultades para avanzar en la incorporación de los principios de la eficacia establecidos en la Declaración de París en 2005, posteriormente mejorados en la Agenda de Acción de Accra. Así, de acuerdo a los resultados de una encuesta realizada en 78 países, solo uno de los objetivos (cooperación técnica) ha sido alcanzado, y se han observado avances muy lentos en objetivos tan vitales para la eficacia como la previsibilidad de los fondos o la ayuda condicionada (también llamada ayuda ligada).

Así pues, es en la comprensión del concepto de la eficacia y en la inclusión de actores donde destacamos los pasos más prometedores de este trayecto. En este

⁶ La OCDE ha realizado estas tres encuestas de seguimiento en las que se valora el grado de cumplimiento de los principios de la eficacia expresados en 12 indicadores con una línea de base establecida en 2005. Por ejemplo, el principio de apropiación se mide valorando si los países socios (ante llamados receptores) tienen o no “estrategias operativas” de desarrollo.

sentido, destaca especialmente el esfuerzo realizado por las organizaciones de la sociedad civil por profundizar en el concepto de eficacia y en el significado de desarrollo. Para ello, las organizaciones de la sociedad civil han estado agrupadas desde 2008 en torno a la Plataforma “Better Aid” y al Foro sobre Eficacia, dos plataformas que desde diciembre de 2012 se han fusionado en un único **Foro sobre Eficacia del Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil**. Desde un inicio, estas actoras del desarrollo plantearon la necesidad de ampliar el alcance del debate y abrirlo hacia la eficacia del desarrollo, incorporando las cuestiones más sistémicas y estructurales (como la deuda, la inversión extranjera, etc.), que habían sido reivindicadas históricamente bajo el concepto de **Coherencia de Políticas**. Para 2011, las organizaciones de la sociedad civil llegaron al IV Foro de Busán con un concepto más claro y consensuado del significado de la eficacia, formulado en torno a una serie de principios comunes y un Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo, que ya habían acordado en Estambul en septiembre de 2010. Este consenso fue construido a partir de las conclusiones y debates que una multitud de organizaciones de la sociedad civil (como ONGD, organizaciones feministas, rurales, indígenas, sindicatos, organizaciones confesionales) habían mantenido en las diferentes regiones del mundo en torno al concepto y la práctica de la eficacia en la promoción del desarrollo.

Por otra parte, el contexto de Busán, en el que se transforma la Agenda de la Eficacia en una **Alianza Mundial para una Cooperación al Desarrollo Eficaz**, se caracteriza por las siguientes variables: i) el reconocimiento del escaso avance en la implementación de los principios de la eficacia de la ayuda (sobre todo por parte de los países donantes tradicionales), ii) la necesidad de reconocer el papel de los países emergentes en la cooperación al desarrollo y iii) el fortalecimiento de la voz de las organizaciones de la sociedad civil en materia de eficacia a desarrollo. De esta manera, tanto los actores tradicionales como los emergentes y las organizaciones, acuerdan en Busán articular sus esfuerzos de cooperación en torno a una Alianza Mundial para el Desarrollo Eficaz⁷ y reestructurar la cooperación al desarrollo en torno a cuatro principios básicos:

⁷ Para saber más, ver página web oficial de la Alianza: www.effective-cooperation.org. Para conocer el trabajo realizado hasta la fecha por las Organizaciones de la Sociedad Civil en materia de eficacia, ver página del Foro Abierto: www.cso-effectiveness.org.

1. **Apropiación de las prioridades del desarrollo:** *el liderazgo de los procesos de desarrollo descansa sobre los países en desarrollo.*
2. **Enfoque en resultados:** *se priorizan los resultados concretos para erradicar la pobreza, reducir desigualdades y garantizar que se dispone de los recursos y las capacidades necesarias para hacerlo posible.*
3. **Alianzas incluyentes:** *se promueven la confianza y el aprendizaje mutuos entre todos los actores del desarrollo.*
4. **Transparencia y responsabilidad compartida:** *se mejora la transparencia de las iniciativas de cooperación para favorecer un mejor reparto de responsabilidades.*

Sin embargo, el nivel de compromiso con estos principios mínimos varió entre los diferentes países, por lo que se llegó a una solución de “*compromisos diferenciados*”: mientras los signatarios de la Declaración de París se comprometieron con una plena ejecución, otros países no firmantes (como, por ejemplo, los llamados cooperantes emergentes) se comprometieron a título voluntario, con lo que surgió un ambiguo enfoque a dos niveles.⁸

Dos aspectos cruciales quedaron sin resolverse plenamente en Busán: los mecanismos de gobernanza de la recién creada Alianza Mundial y la elaboración de un marco de seguimiento de los compromisos adquiridos. A fin de resolver este *impasse*, se acordó que la Alianza estaría apoyada por un Comité Permanente compuesto por 18 miembros, en la que por primera vez se admitía un representante de la sociedad civil, junto a representantes de países en desarrollo, parlamentarios y también el sector privado. Es necesario mencionar aquí que las autoridades locales o gobiernos descentralizados no están representados en dicho Comité⁹.

En lo que respeta a los indicadores, se formuló una batería de 10 indicadores globales para medir avances en los siguientes ámbitos: i) grado de utilización de marcos de resultados de los países, ii) entorno favorable para el trabajo de la sociedad

⁸ Para saber más, ver Intermon-Oxfam. (2012). *Las claves de Busán. Los próximos pasos de la Alianza Mundial para una Cooperación al Desarrollo Eficaz*. Nota informativa.

⁹ En el documento final del VI Encuentro de Comunidades Autónomas y Cooperación al Desarrollo celebrado en Barcelona 4 y 5 de marzo de 2013 se solicita al Gobierno de España que “*apoye activamente, mediante las gestiones que considere oportunas, la solicitud de los gobiernos locales y regionales de contar con un representante de pleno derecho en el Comité Directivo de la Alianza Global para un Cooperación Eficaz al Desarrollo*”.

civil, iii) participación del sector privado, iv) transparencia, v) previsibilidad de la ayuda, vi) control parlamentario, vii) responsabilidad mutua, viii) igualdad de género y empoderamiento de la mujer, ix) condicionalidad de la ayuda.

A lo largo de 2012, la **Alianza Mundial** ha ido avanzando en la consolidación de los indicadores, la definición de los mecanismos internos de trabajo y ha comenzado un debate interno sobre su contribución al marco global para el desarrollo post-2015. Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil también han continuado su trabajo de reflexión sobre eficacia del desarrollo, que ha tenido su última expresión en la Declaración de Nairobi de diciembre de 2012. En esta declaración, la sociedad civil define el concepto de eficacia del desarrollo y ratifica su adhesión a los principio de Estambul y al marco internacional sobre la eficacia ratificados en Siem Riep (Camboya) en junio de 2011.

En la tabla que presentamos a continuación, se explicita la definición de eficacia del desarrollo acordada por la organizaciones de la sociedad civil y los ocho principios suscritos en la Declaración de Estambul.

Tabla 1. Definición de eficacia del desarrollo

Definición de 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)¹⁰. Las condiciones para que se cumplan los objetivos de la eficacia del desarrollo deben incluir compromisos medibles para mejorar la eficacia de la ayuda”.

¹⁰ 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 pueblos indígenas), la gobernanza democrática mundial, el comercio justo, la cancelación de la deuda y los derechos migratorios”.

Principos 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.



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.

La Declaración de Nairobi es el fruto del esfuerzo que realizan líderes y representantes de la sociedad civil de todas las partes del mundo, del sector confesional, feminista, laboral, rural y organizaciones de la sociedad civil de continuar con el trabajo de reflexión y consenso que se venía desarrollando hasta la fecha y por acordar unos principios y objetivos comunes para participar en la Alianza Mundial creada en Busán e impulsar el compromiso con un “*desarrollo eficaz para un mundo más justo e igualitario*”.

Esta declaración pone el acento sobre la necesidad de ajustar la cooperación al contexto geopolítico cambiante y a la nueva “geografía de la pobreza”. Las organizaciones se ratifican en su misión de defender y promover una agenda transformadora de la cooperación basada en el enfoque de derechos, protegiendo los logros alcanzados hasta la fecha (por ejemplo en París y en Accra), trabajando continuamente para mejorar la propia eficacia y la creación de un entorno favorable en tanto que actor independiente del desarrollo por derecho propio. Una de las cuestiones más relevantes que van emergiendo de este debate internacional es la del “entorno favorable o habilitante” para desarrollar el trabajo y la voz de las entidades de la sociedad civil en los diferentes países. Esta inquietud se ha plasmado en la decisión de constituir un grupo de trabajo específico para avanzar en esta dirección y refleja las dificultades que tienen todavía muchas organizaciones de la sociedad civil para expresar su voz, desarrollar su trabajo de manera independiente y reivindicar su espacio político.

A mediados del 2013 son muchos los interrogantes que se proyectan sobre el trayecto que ha recorrido la Agenda de la Eficacia y el propio contexto internacional de la cooperación y el desarrollo. De manera muy notoria y preocupante, destaca la lentitud con la que se vienen produciendo avances en la implementación de la agenda acordada en París y en Accra (es decir, la agenda más tecnocrática). También de manera muy relevante, se reconoce la capacidad de incidencia y la trayectoria de las organizaciones de la sociedad civil, quienes agrupadas en torno al Foro de Eficacia han logrado incidir para ampliar el marco del debate (de la eficacia de la ayuda al desarrollo eficaz) y sentarse en la mesa de negociaciones de la **Asociación Mundial para una Cooperación al Desarrollo Eficaz**⁴¹. Particularmente valiosa ha sido la labor interna de reflexión sobre la eficacia del desarrollo que han llevado a cabo las organizaciones de la sociedad civil, lo que ha permitido profundizar en las implicaciones más profundas que conlleva el trabajo de transformación social. Finalmente, destaca la ambigüedad con la que se han expresado algunos de los compromisos alcanzados en Busán y la tibieza con la que algunas cooperaciones emergentes han acogido esta agenda internacional para un desarrollo eficaz.

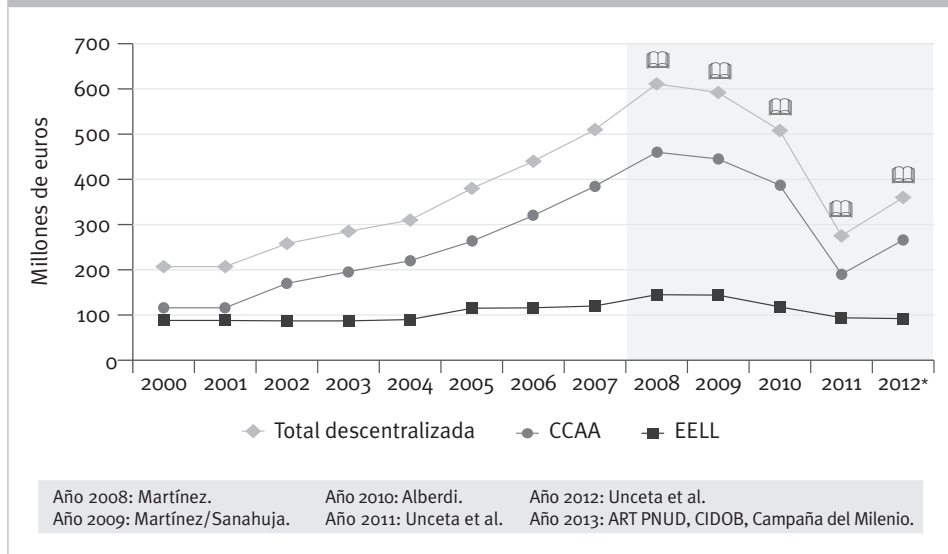
⁴¹ Las organizaciones de la sociedad civil se han incorporado oficialmente a la Agenda de la Eficacia con la constitución de la Asociación Mundial en Busán 2011. El hecho de contar con solo un representante en el Comité Permanente (igual que el sector privado) es también motivo de inquietud y refleja una situación de partida en la que existe una asimetría de poder.

3. Cooperación descentralizada y eficacia

El trayecto de la eficacia que venía recorriendo la cooperación descentralizada española se ha visto profundamente interrumpido por la grave crisis que atraviesa el país. En el lustro que comprende el periodo 2008-2013 se ha llegado a una situación que resulta paradójica: la concentración en un mismo periodo de tiempo de un considerable número de publicaciones sobre la eficacia de la cooperación y los recortes más drásticos que se han conocido en la historia de la cooperación española.

Como se observa en el gráfico que presentamos a continuación, la cooperación descentralizada española experimenta un fuerte crecimiento hasta el año 2008, cuando se inicia un descenso que se acelera a partir del 2010 hasta convertirse en una verdadera caída libre (sobre todo para el caso de las Comunidades Autónomas, ya que el comportamiento de las entidades locales ha sido más estable). Es precisamente en dicho periodo cuando se publican varias obras clave que se centran en el diagnóstico de la eficacia de la cooperación descentralizada.

Gráfico 1. Crecimiento y caída de la cooperación descentralizada y publicaciones sobre eficacia



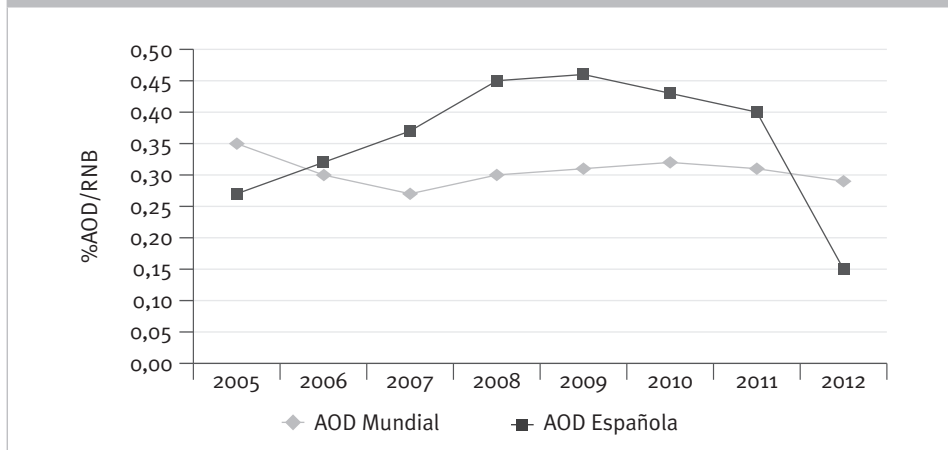
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del seguimiento al PACI. Agradecemos a Ignacio Martínez de la Plataforma 2015 la colaboración para el contraste de los datos.

* Los datos del 2012 es ayuda presupuestada, no desembolsada ni ejecutada. Existe un notorio desajuste entre las cifras presupuestadas y ejecutadas en varias comunidades autónomas, que explican que el aparente "repunte" experimentado 2012 puede deberse a este desajuste.

Esta coincidencia en el tiempo está relacionada con el comportamiento ciertamente volátil que ha tenido la cooperación española, tanto en su fase de expansión (fundamentalmente a partir del 2004) como en la de su fuerte caída (a partir del 2010).

Así pues, si comparamos la evolución de la cooperación descentralizada española con la de la cooperación central (es decir, la cooperación de la Administración General del Estado) e incluso con las tendencias internacionales, podemos observar que la cooperación española ha sufrido un incremento y un descenso más abrupto que la media mundial, que mantiene una trayectoria más estable.

Gráfico 2. Evolución AOD Mundial y AOD Española



Si comparamos la trayectoria de los tres niveles de la cooperación española (central, comunidades autónomas y entidades locales), se observa que ha sido la cooperación local (entre la que se contabiliza la de las diputaciones) la que ha tenido claramente una trayectoria más estable: ni aumentó tanto en los años de bonanza y expansión de la cooperación ni se ha desplomado con tanta brusquedad en la fase de repliegue.

Tanto la llegada relativamente tardía de la cooperación española al sistema internacional, como esta abrupta trayectoria, sobre todo en el ámbito central y en el autonómico, pueden explicar el fuerte interés que el tema de la eficacia de la cooperación española genera después de unos años de fuerte expansión. Este crecimiento de los fondos, que a su vez estuvo acompañado por la profusión de instrumentos, planes e iniciativas de una forma desordenada, genera la necesidad de plantearse la eficacia de la política pública de cooperación, sobre la que empieza a discutirse y debatirse justo al final del ciclo expansivo. Así pues, la necesaria reflexión y el debate sobre la eficacia de la cooperación española se ve de alguna manera bruscamente alterada por la virulencia de los recortes (sobre todo en el nivel central y el autonómico), que en algunas Comunidades Autónomas y para algunos programas implica un verdadero desmantelamiento o voladura de la cooperación¹².

¹² Como han venido denunciando en reiteradas ocasiones al Coordinadora de ONGD de España y las diferentes coordinadoras autonómicas desde los primeros recortes drásticos en el año 2010.

En este sentido, la crisis y los recortes están forzando el debate sobre la eficacia, impidiendo la posibilidad de un debate más sereno y de unos cambios progresivos y consensuados. Por otra parte, también en el espacio intencional se está produciendo una transformación profunda en la “agenda internacional del desarrollo” dentro de la que se atisban tensiones entre los enfoques de cooperación más tradicionales¹³ y nuevas fórmulas, entre las que destacan con fuerza los planteamientos de innovación social y colaboración con el sector privado.

En este contexto, la cooperación descentralizada española se expone a un alto riesgo de ruptura en los consensos alcanzados y a su “descolgamiento” de la agenda internacional del desarrollo. Esta es la hipótesis planteada por Iborra, Martínez y Martínez en su artículo *Diagnóstico sobre las políticas de cooperación de los gobiernos autonómicos*¹⁴. Siguiendo a dichos autores, el panorama general de la cooperación descentralizada española se caracterizaría por un retroceso en un triple ámbito: el doctrinal, el presupuestario y el político. En el ámbito doctrinal, se estaría produciendo un fortalecimiento del paradigma realista de la cooperación (que asocia la cooperación con la acción exterior) frente al paradigma cosmopolita (que asocia cooperación con las responsabilidades “glocales” de los agentes descentralizados). En los ámbitos presupuestario y político se estaría conformando un triple escenario en la cooperación autonómica: i) mantenimiento de la cooperación con narrativa cosmopolita, ii) debilitamiento y construcción de una nueva narrativa, iii) liquidación de la cooperación¹⁵.

Las razones más profundas de esta ruptura de consenso que estaría facilitando la configuración de este triple escenario están estrechamente vinculadas a la debilidad intrínseca de las políticas de cooperación autonómica y a la pérdida del valor instrumental de dichas políticas para unos gobiernos autonómicos que rápidamente han pasado de gestionar un ciclo de expansión económica a verse agobiados por la crisis, los recortes y el aumento de las necesidades sociales. La debilidad intrínseca de estas políticas estaría, pues, enraizada en una política

¹³ Como señala David Sogge para la cooperación noruega en su análisis del documento marco de planificación *Sharing for Prosperity*, donde considera que Noruega insiste en un enfoque tradicional, no mercantilista, en la que la apuesta es el crecimiento con distribución para los países de bajos ingresos y mayor coherencia de políticas para los países donantes. Fuente: <http://www.thebrokeronline.eu/Blogs/Global-development-blog/The-Fundamental-Things-Apply/>

¹⁴ Ver 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 y el post-2015*. Barcelona: CIDOB, Art-PNUD & Campaña del Milenio.

¹⁵ Un ejemplo de mantenimiento podría ser Euskadi, que hasta el año 2013 ha mantenido su presupuesto y ha emprendido algunas acciones para defender la cooperación (la Declaración del Consejo Vasco de Cooperación). Un ejemplo de debilitamiento con construcción de nueva narrativa podría ser la Comunidad de Madrid. Los tres ejemplos más claros de liquidación nos lo proporcionan Canarias, Castilla la Mancha y Murcia, que no tienen dotación presupuestaria y están desmantelando sus estructuras y políticas de cooperación.

que en su fase expansiva se asentó sobre bases poco firmes, de las que se indican las siguientes deficiencias estructurales:

3.1. EL SALTO ENTRE EL MARCO NORMATIVO Y EL DE PLANIFICACIÓN

Los importantes esfuerzos de planificación realizados en las Comunidades Autónomas se han enfrentado con el importante desafío de “planificar” o “ajustar a un ejercicio de planificación” una cooperación surgida “a demanda” desde las propias necesidades locales en los contextos y sectores más diversos. Aunque también se reconozcan esfuerzos y avances en materia de planificación, para los casos más extremos de desajuste entre ambos marcos, se llega incluso a hablar de ejercicios de “planificación-ficción”.

Estas dificultades para ajustar las necesidades en el terreno con la planificación de las políticas de cooperación también han sido ampliamente estudiadas por la literatura especializada, entre las que destacan aportes como el de David Sogge (con su elaboración del concepto de cadena de la ayuda) y de Owen Barder (quien identifica los límites de la planificación desde un enfoque de economía política de las agencias de cooperación).

Para el caso de la cooperación autonómica, son sobre todo Martínez y Sanahuja (2009, 2010, 2012) quienes han abordado este fenómeno y lo han vinculado a un sistema de cooperación a demanda centrado en el proyecto “como inicio y fin de todo”, lo que ha conducido no solo a la hipertrofia y atomización de la cooperación autonómica (con la consecuencia dispersión de esfuerzos y recursos), sino al vaciamiento del rol político de los agentes y la instrumentalización mutua entre ONGD y administraciones públicas. Utilizando una expresión atribuida a Rodríguez Carmona, ambos autores consideran que el “*proyectorado*” ha inhibido el despliegue del verdadero potencial que tiene la cooperación autonómica española para promocionar el desarrollo.

3.2. LA ASIGNATURA PENDIENTE DE LA COORDINACIÓN

Diversos autores se han centrado en el estudio de la coordinación entre actores de la política de cooperación española, que pueden ser abordado desde distintos puntos de vista. Autoras como Hombrado (2008) y Hernández (2008) han estudiado las dificultades de coordinación entre gobiernos autonómicos y administración central. También se ha estudiado la coordinación de los agentes en terreno,

la coordinación entre ONGD, la coordinación entre los diferentes departamentos de un gobierno autonómico, etc. Desde un punto de vista más práctico y operativo, las ONGD han ido organizando su coordinación en torno a las coordinadoras, al mismo tiempo que han ido presionando para avanzar en los aspectos más operativos de la armonización (por ejemplo los requisitos, calendarios y procedimientos de las distintas convocatorias y subvenciones).

Como sucede con la planificación, el desafío de la coordinación entre actores también ha sido ampliamente estudiado por la literatura especializada, entre la que destaca por ejemplo Easterly. Para el caso español, el problema de la coordinación entre autores también puede ser abordado desde el análisis de las dificultades de configuración territorial del Estado (Alberdi, 2010), que claramente exceden al marco de análisis e incluso de actuación de los actores de cooperación y atañen más al campo de las voluntades y dinámicas políticas.

Finalmente, pero ya como factor secundario, se considera que la adopción de la Agenda de la Eficacia sin una adecuada apropiación de sus contenidos y de los nuevos enfoques existentes en la agenda internacional del desarrollo, es otra de las deficiencias que caracterizan a la cooperación autonómica española y que contribuye a un mayor debilitamiento. Para hacer frente a estas deficiencias estructurales, estos autores lanzan una propuesta que invita a dar tres pasos para transformar las políticas de cooperación autonómica:

Paso 1. Reconocer el valor estratégico de los actores descentralizados para superar la disputa doctrinal, posicionando a los actores descentralizados de una forma privilegiada y estratégica en la promoción de la gobernanza global y destacando su papel en los procesos de desarrollo.

Paso 2. Avanzar hacia un modelo basado en el diálogo político y en las alianzas estratégicas, la participación social y la armonización, lo que implica superar el modelo de “proyectorado” para construir “asociaciones locales para el desarrollo” que desplieguen todo el potencial que la cooperación autonómica encierra en su contribución a los procesos de gobernabilidad local.

Paso 3. Transitar de las políticas de cooperación a las políticas de desarrollo en el ámbito descentralizado, lo que conduce a avanzar en materia de Coherencia de Políticas con el desarrollo, el impulso de la Educación para el Desarrollo y la responsabilidad política en la Comunicación para el Desarrollo.

Fuente: Elaboración propia, a partir de Iborra, Martínez & Martínez (2013).

Son variadas las reflexiones que este enfoque sobre la eficacia de la cooperación autonómica suscitan entre los diversos agentes que participan de esta política. Por un lado, se considera que sería conveniente equilibrar el enfoque de las deficiencias con el de las potencialidades y profundizar en el análisis de cómo ha ido operativizándose el “proyectorado” en la práctica. Por otro, también es necesario profundizar en el análisis del rol político de los agentes de la cooperación. Si bien reconocemos que el proyecto ha sido la unidad de actuación predominante, hay Comunidades Autónomas y Entidades Locales que han desarrollado otros instrumentos de carácter más estratégico (como los programas). Igualmente y más importante todavía, unas palabras desde la práctica: algunas organizaciones han utilizado el “proyectorado” para afianzarse en relaciones de alcance más estratégico y de largo plazo, bastante más parecidas a las “asociaciones locales para el desarrollo” de lo que puede parecer mirando a los planes y sus memorias de seguimiento.

Por otro lado, si bien el rol político de las ONGD es débil y se ha producido un alejamiento con respecto a la ciudadanía, creemos que esto debe contextualizarse en fenómenos mucho más complejos y estructurales que afectan al conjunto de la sociedad, incluidas a los partidos políticos, movimientos sociales y sindicatos. Finalmente, respaldamos plenamente los tres pasos, pero también nos preguntamos por su operativización en la práctica. Si hemos de superar el proyectorado ¿A través de qué instrumentos se van a construir las asociaciones locales para el desarrollo? ¿Cómo se van a concretar las fórmulas organizativas, la financiación, los plazos, calendarios y rendiciones de cuentas? ¿Cómo hacerlo viable, teniendo en cuenta la condiciones de partida y la trayectoria?

Para el caso de la cooperación descentralizada vasca, es decir, la cooperación de Gobierno Vasco, Diputaciones y Ayuntamientos, el periodo 2008-2013 ha sido testigo de varias investigaciones de relevancia: estudios sobre la cooperación vasca de Koldo Unceta y otros publicados por Hegoa en 2011 y 2012, el libro de Jokin Alberdi sobre el marco jurídico de la cooperación autonómica vasca y el estudio de Natalia Rodríguez, N. publicado por la coordinadora de ONGD de Euskadi en 2013), al igual que varios escritos y/o declaraciones surgidas por iniciativa de los actores de la cooperación vasca, fundamentalmente del sector de las ONGD (Consejo Vasco de Cooperación, 2012).

En general, en el sistema vasco de cooperación se detectan algunos de los síntomas que reflejan las deficiencias estructurales que tiene la cooperación autonómica y local española (como el salto normativo y la dificultad de coordinación). Sin embargo, también es necesario reconocer una trayectoria de más de 25 años donde se han producido avances, se han acumulado importantes aprendizajes y se han

introducido mejoras en la dirección de una mayor eficacia y calidad para el conjunto de la política. En cualquier caso, en 2013 persisten las asignaturas pendientes y se pueden detectar nuevos riesgos, como se indica en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Avances, riesgos y asignaturas pendientes de la cooperación vasca

Avances:

- Consolidación de un marco teórico y legal.
- Consolidación de la Agencia Vasca de Cooperación.
- Progresiva transversalización del enfoque de derechos, equidad de género y sostenibilidad.
- Introducción de herramientas de alcance estratégico (programas, marcos de actuación).
- Coordinación, sobre todo en el ámbito de las ONGD.
- Mayor comprensión y reconocimiento del papel de gobiernos locales y sociedad civil en el desarrollo local y global.
- Introducción del debate sobre la especialización de la cooperación vasca.

Riesgos:

- Recortes y paralización de iniciativas en marcha.
- Drenaje de recursos humanos y técnicos destinados a cooperación.
- Poco aprovechamiento de los aprendizajes adquiridos.
- Burocratización y enfoque centrado exclusivamente en control de los fondos.
- Regreso al proyecto como unidad preferencial de planificación y ejecución.
- Uso instrumental de la cooperación para internacionalizar la empresa y la sociedad vasca.
- Alejamiento de la ciudadanía; conflicto de solidaridades.

Asignatura pendientes:

- Introducción de la Coherencia de Políticas.
- Coordinación y colaboración interinstitucional.
- Armonización de procedimientos, registros, bases de datos y sistemas de información.
- Cooperación directa de las instituciones más estratégica, estable y de calidad.
- Acuerdos para la transparencia y rendición de cuentas, sobre todo de las Administraciones Públicas.
- Incorporación de más actores y capacidades presentes en la sociedad vasca.

A modo de balance, la cooperación descentralizada española ha estado sometida a una volatilidad difícilmente conciliable con la eficacia y la calidad. Tanto el crecimiento brusco de los fondos -acompañado por la profusión de marcos e instrumentos de planificación- como su posterior caída, entran en colisión con un elemento fundamental de la eficacia, como es la previsibilidad (en los fondos y en las políticas), dificultando enormemente la puesta en práctica de los principios de la eficacia (como la apropiación, la armonización y el alineamiento) y, en el fondo, renunciando de alguna manera a la solidaridad. Las causas más profundas de dicha volatilidad tienen que ver con sus debilidades intrínsecas como política pública y sus deficiencias estructurales.

La cooperación descentralizada vasca también presenta síntomas de dicha debilidad y deficiencias estructurales, pero igualmente ha ido experimentando avances, introduciendo mejoras y acumulando aprendizajes. Si bien es cierto que *lo que está fuera de dudas es que se ha cerrado un ciclo, no sólo para la cooperación vasca sino para la cooperación descentralizada en general*, también es válida una expresión reciente referida a la cooperación noruega: *las cosas fundamentales se aplican*. Esto es, sigue siendo válido hablar de una cooperación descentralizada construida entre sociedad civil y gobiernos descentralizados para lograr resultados de desarrollo en ámbitos locales, al igual que sigue vigente su potencial para fomentar una ciudadanía global y poner en práctica una mayor Coherencia de Políticas.

4. Resignificando la eficacia

La agenda y el discurso de la eficacia nos interpelan para profundizar en la comprensión del trabajo que realizamos dentro de un sistema internacional de cooperación que entendemos en profundo proceso de pluralización y cambio. Comprender nuestro trabajo desde este marco más amplio de actuación y contrastarlo con los valores fundacionales que nos animan, nos permite entrar en un diálogo con el ánimo de enriquecer el discurso y avanzar hacia una visión integral de la eficacia del desarrollo, en la que también tengamos cabida las organizaciones medianas que actuamos mayoritariamente desde los ámbitos descentralizados.

Nuestras aportaciones proceden tanto desde la experiencia y los valores fundacionales como del trabajo en red con otras organizaciones y de nuestra participación en el debate sobre la eficacia de la cooperación al desarrollo que se está llevando a cabo desde los diferentes ámbitos (académico, sociedad civil, organizaciones internacionales, plataformas y coordinadoras de ONGD, etc.). De este modo, resignificamos la eficacia para destilarla y aplicarla a nuestra práctica, de tal manera que pueda nutrir tanto nuestras iniciativas individuales como nuestra práctica institucional y el discurso que construimos conjuntamente con otras organizaciones públicas y privadas cuando participamos en la construcción de las políticas públicas de cooperación descentralizada.

Incorporar “transversalmente” la preocupación por la eficacia y la calidad es una necesidad. Pero siempre desde una comprensión más genuina y profunda de lo que implica trabajar en cooperación al desarrollo. Consideramos que es el marco de la Declaración de Estambul, los ocho principios de la eficacia del desarrollo enunciados en dicha declaración y el Marco Internacional, donde mejor se enmarca este ejercicio de resignificación del discurso de la eficacia.

A nuestro entender, los Principios de Estambul recogen con acierto el enfoque de derechos que pensamos debe guiar todas las intervenciones, prácticas y políticas en cooperación y desarrollo, de una manera transversal. A continuación, recogemos en una tabla el enunciado del principio y una breve explicación de sus implicaciones desde el enfoque y la práctica contemporánea de la cooperación descentralizada vasca.

Los ocho principios de Estambul

Implicaciones para la cooperación vasca



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

Enunciado. Las organizaciones de la sociedad civil son eficaces como actoras del desarrollo cuando desarrollan e implementan estrategias, actividades y prácticas que promueven los derechos humanos colectivos e individuales, incluyendo el derecho al desarrollo, con dignidad, trabajo decente, justicia social y equidad para todas las personas.

Implicaciones. En la cooperación vasca y, de manera especial, en la no gubernamental, este principio se recoge a través de la incorporación del enfoque de derechos en las intervenciones. Tanto las instituciones como las ONGD vascas han ido interiorizando y transversalizando este enfoque (en 2009, la Agencia Vasca publicó una guía metodológica centrada en este enfoque¹⁶), tratando de huir de las propuestas asistencialistas y de los enfoques aislados y no sistémicos. La incorporación del enfoque de derechos requiere un trabajo a largo plazo y contextualizado, tanto para las iniciativas de cooperación que se llevan a cabo en terreno, como para aquellas que se emprenden en territorio vasco a través de la Educación para el Desarrollo.

¹⁶ Ver Chacón, A., Oskoz, J. & García, B. (2009). *Guía metodológica para la incorporación de los derechos humanos en la cooperación al desarrollo*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.



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

Enunciado. Las organizaciones de la sociedad civil son eficaces como actoras del desarrollo cuando promueven una cooperación para el desarrollo que pone en práctica la equidad de género, reflejando las necesidades y experiencias de las mujeres, a la vez que apoyan sus esfuerzos para la realización plena de sus derechos individuales y colectivos, de manera tal que les permita participar como actoras plenamente empoderadas en el proceso de desarrollo.

Implicaciones. En la cooperación vasca se ha ido intensificando el trabajo para la incorporación de la equidad y la igualdad de género y la promoción de los derechos de las mujeres y de las niñas. Tanto Emakunde, como la Agencia Vasca de Cooperación y el Equipo de Género de la Coordinadora de ONGD de Euskadi han contribuido de manera significativa con sucesivas guías, iniciativas y propuestas¹⁷. Igual que con el enfoque de derechos, la igualdad de género se ha ido incorporando como una transversal en gran parte de los documentos de política y planificación y en las convocatorias específicas. Algunas instituciones públicas, como la Diputación de Gipuzkoa, han expresado un interés por profundizar en este enfoque, abriendo la puerta a la especialización en este sector. Algunas ONGD vascas tienen una larga trayectoria de trabajo en el fomento de la equidad y la igualdad de género en algunas regiones (sobre todo, Centroamérica), así como el trabajo en red entre organizaciones. Sin embargo, la incorporación de esta transversal no está exenta de dificultades teóricas y de implementación, como es la discusión sobre su “sectorialidad” o “transversalidad” o la reflexión sobre las propias estructuras de dirección de las ONGD vascas y sus aliadas, entre otros aspectos.

¹⁷ La Agencia Vasca de Cooperación cuenta con una unidad de género y un instrumento específico pro-equidad. Ya en 1998, Emakunde publicó una guía para incorporación esta “perspectiva” en cooperación: De la Cruz, C. (1998). *Guía metodológica para incorporar la perspectiva de género en los proyectos y programas de desarrollo*. Vitoria-Gasteiz: Emakunde. La coordinadora cuenta con un Equipo de Género que ha impulsado el debate en el sector. Instituciones como HEGOA han contribuido de manera sustancial a impulsar y enriquecer este debate.



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

Enunciado. Las organizaciones de la sociedad civil son eficaces como actoras del desarrollo cuando apoyan el empoderamiento y la participación inclusiva de la población para expandir su apropiación democrática de las políticas e iniciativas de desarrollo que afectan sus vidas, con énfasis en las personas pobres y marginadas.

Implicaciones. En la cooperación vasca este principio se desarrolla fundamentalmente a través de la transversalización del enfoque de participación, y así queda explicitado en el Plan Director 2008-2011. Frecuentemente se trabaja simultáneamente el empoderamiento, las capacidades y la participación de las personas beneficiarias de los proyectos. Apenas se ha utilizado la expresión “apropiación democrática”, un término relativamente menos extendido entre los agentes de la cooperación vasca. Uno de los grandes desafíos que se plantean a la cooperación vasca es la incorporación de las autoridades locales y entidades gubernamentales a los proyectos y programas gestionados mayoritariamente por ONGD locales sobre todo en aquellos contextos caracterizados por la debilidad o retroceso democrático de la sociedad.



4. Promover la sostenibilidad ambiental

Enunciado. Las organizaciones de la sociedad civil son eficaces como actoras del desarrollo cuando desarrollan e implementan prioridades y enfoques que promuevan la sostenibilidad ambiental para las generaciones presentes y futuras, incluyendo respuestas urgentes a las crisis climáticas, con especial atención sobre las condiciones

Implicaciones. Igual que con el enfoque de derechos y la equidad de género, la sostenibilidad ambiental se ha ido incorporado en la cooperación vasca a través de la transversalización de este enfoque en los diferentes documentos de planificación y convocatorias, más que en el impulso de su sectorialización. Algunas ONGD vascas y centros de investigación están impulsando un debate sobre la transversalización de este enfoque en la práctica de los proyectos y programas de cooperación y Educación para el Desarrollo.

socio-económicas, culturales y de los pueblos indígenas para la integridad ecológica y la justicia.

La transversalización¹⁸ de la sostenibilidad ambiental es, quizás, la que acumula un mayor retraso en su implementación efectiva.



5. Practicar la transparencia y la rendición de cuentas

Enunciado. Las organizaciones de la sociedad civil son efectivas como actoras del desarrollo cuando demuestran un compromiso institucional sostenido con la transparencia, la rendición de cuentas a múltiples actores y la integridad en su funcionamiento interno.

Implicaciones. Ya desde 1998, las ONGD vascas agrupadas en la Coordinadora de ONGD de Euzkadi han comenzado a trabajar en la dirección de una mayor transparencia y una mejor rendición de cuentas, con la aprobación de un Código de Conducta que incluye un apartado sobre relaciones entre ONGD, sus organizaciones aliadas, donantes privados y transparencia económica. En lo que respecta a las instituciones públicas, se han producido avances importantes (sobre todo en los Ayuntamientos) pero aún queda pendiente el reto de avanzar en la publicación actualizada de información comprensible y estandarizada y la mutua rendición de cuentas (sobre todo de las Administraciones Públicas).



6. Establecer alianzas equitativas y solidarias

Enunciado. Las organizaciones de la sociedad civil son eficaces como actoras del desarrollo cuando se comprometen a establecer relaciones

Implicaciones. Este principio está formulado de una manera implícita en gran parte de documentos de planificación que ha generado la cooperación vasca y en su normativa, empezando por la ley vasca de cooperación. Sin embargo, su incorporación a las diferentes convocatorias e instrumentos no ha sido siempre sistemática. El establecimiento

¹⁸ Marcellesi, F. (2012). *Guía práctica para la transformación ecológica de la cooperación al desarrollo*. Bilbao: Bakeaz.

transparentes con la sociedad civil y otras actoras del desarrollo, de manera libre y como iguales, basadas en metas y valores de desarrollo compartidos, respeto mutuo, confianza, autonomía organizacional, acompañamiento de largo plazo, solidaridad y ciudadanía global.

de alianzas en la práctica de la cooperación vasca ha estado directamente relacionada con la previsibilidad de los fondos y la filosofía y trabajo en red de los diferentes actores de la cooperación vasca (y, sobre todo, de las ONGD). El sistema de “cadena de la ayuda” a través del que han operado los instrumentos más importantes de la cooperación vasca, con la preeminencia de proyectos de carácter anual o bianual, dificulta la implementación práctica de este principio. No obstante, se reconoce la necesidad de avanzar hacia relaciones de carácter más estratégico y el trabajo en red.



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

Enunciado. Las organizaciones de la sociedad civil son eficaces como actoras del desarrollo cuando mejoran las maneras como aprenden de sus experiencias y de las de otras actoras del desarrollo, integrando evidencias de las prácticas y de los resultados en el desarrollo incluyendo el conocimiento y la sabiduría de comunidades locales e indígenas, fortaleciendo la innovación y la visión del futuro que quieren construir.

Implicaciones. Al igual que con el principio de las alianzas, esta apuesta por el aprendizaje mutuo está implícitamente esbozada en algunos documentos de política, pero no se aprecia una incorporación sistemática en las convocatorias e instrumentos ni en los proyectos y prácticas que se llevan a la práctica. El desarrollo de este principio ha dependido más de la filosofía y la práctica de cada uno de los actores de la cooperación vasca y, especialmente, de las ONGD. Es necesario subrayar la apuesta por la metodología de la sistematización que han realizado algunas organizaciones vascas del ámbito de la cooperación internacional.¹⁹

¹⁹ Ver AAVV. (2006). *La aventura de la sistematización. Cómo mirar y aprender de nuestras prácticas desde nuestras prácticas*. Bilbao: ALBOAN, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Hegoa.



8. Comprometerse con el logro de cambios positivos y sostenibles

Enunciado. Las organizaciones de la sociedad civil son eficaces como actoras del desarrollo cuando colaboran con sus acciones en la realización sostenible de resultados e impactos para un cambio duradero en las condiciones de vida de las personas, con especial énfasis en las poblaciones pobres y marginadas, asegurando un legado perdurable para la presente y futuras generaciones.

Implicaciones. Este principio aparece esbozado como “sostenibilidad” en muchos de los documentos de planificación, normativa y también en las convocatorias, instrumentos e iniciativas. La puesta en práctica de este principio está estrechamente asociada a la existencia de una filosofía y un trabajo en red de los actores de la cooperación vasca en la dirección de la sostenibilidad de las iniciativas y de las relaciones, al igual que a la previsibilidad de los fondos y las políticas.

Desde hace algunos años²⁰ en **ALBOAN** venimos reflexionando sobre la eficacia de nuestras intervenciones, de nuestra organización y de la propia política pública de cooperación descentralizada vasca. Hemos realizado dicha reflexión a la luz de nuestra práctica, pero también en contraste con los aprendizajes y recomendaciones que iban derivando de la agenda “oficial” de la eficacia y del proceso de reflexión de las organizaciones de la sociedad civil. Fruto de esta reflexión se deriva nuestra adhesión a los principios de la Declaración de Estambul y a la definición de eficacia del desarrollo acordada por las organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo, nuestro proceso interno también nos ha conducido a resignificar dicha agenda en un lenguaje más propio que refleja nuestra práctica y experiencia, que a su vez está profundamente ligada al sistema vasco de cooperación. En este sentido, consideramos que la eficacia de la cooperación descentralizada se encuentra más cercana a lo señalado por las organizaciones en la Declaración de Estambul (enfoque de derechos, aprendizaje mutuo, alianzas y sostenibilidad de los cambios). En definitiva, a los “cómos” de la cooperación, más que a los “dónde” (concentración geográfica) “cuánto” (montos de cooperación) o “qué” (sectores en los que se coopera).

²⁰ Ver Guzmán, M.T. (2011). *La cooperación descentralizada que proponemos las ONGD*. Ponencia presentada en el Foro de Coordinadoras Autonómicas de ONGD “Las ONGD toman la palabra”. González, M. (2008). *La agencia de la eficacia vista por una ONGD de provincias*. Bilbao: ALBOAN.

Desde nuestra resignificación del discurso de la eficacia podríamos aportar los siguientes valores como criterios propios de eficacia:



1. El valor del acompañamiento²¹

El esfuerzo por impulsar la cooperación al desarrollo, que se reconoce como imperfecto e inacabado, se ha ido afianzando sobre el valor del acompañamiento como estilo y forma de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil y gran parte de los agentes de la cooperación descentralizada. El acompañamiento alberga un inmenso potencial para apostar por el establecimiento de vínculos de largo plazo entre territorios, grupos humanos y autoridades locales, sosteniendo una cooperación de ida y vuelta y, en definitiva, de construcción conjunta de gobernanza, de bien común. Pensamos que el acompañamiento debe impregnar la filosofía de la cooperación que impulsen los gobiernos autonómicos y locales, favoreciendo el fortalecimiento del tejido asociativo (en la línea de lo señalado tanto en el principio 6 como el principio 8 de la Declaración de Estambul). Avanzar en la eficacia de la cooperación vasca consiste en interiorizar el acompañamiento como forma de trabajo y como criterio de eficacia, tanto para las organizaciones de la sociedad civil como para el resto.



2. El valor de lo germinal²²

La cooperación descentralizada está mejor posicionada que otras cooperaciones de mayor tamaño (como la de las grandes agencias estatales o de las organizaciones internacionales) para apostar por las ideas germinales o innovadoras, a través de proyectos piloto que, en la práctica, se impulsan y

²¹ Este valor del acompañamiento se desarrolla en el cuaderno 9 de esta colección.

²² Para una reflexión desde otras claves, ver González Buelta, B. (1998). *La utopía está en lo germinal: sólo Dios basta pero no basta un Dios solo*. Santander: Sal Terrae.

concretan desde los espacios regionales y locales. Por su menor tamaño y mayor flexibilidad, la cooperación desde lo local tiene potencialidades para detectar o buscar y construir iniciativas innovadoras para el contexto en el que se dan, que pueden ser aprensibles y observables, y que permiten generar criterios, aprendizajes y metodologías que puedan ser replicables y ampliables como políticas públicas de mayor impacto en otros espacios y por parte de otras organizaciones. Si bien lo pequeño no siempre es germinal, consideramos que apostar por testar metodologías, por ejemplo en el ámbito de la participación y movilización social, nace y germina desde la cercanía, la confianza y el diálogo con grupos de la sociedad en los espacios locales y regionales.



3. El valor de la cercanía

En su práctica habitual, la cooperación descentralizada ha tratado de mantenerse cercana a los grupos excluidos con los que ha ido trabajando, a pesar de las dificultades que el acceso a ciertos territorios y grupos de población implica para un sistema de cooperación generado desde la demanda²³. En cualquier caso, el origen de las iniciativas y relaciones que la cooperación descentralizada ha priorizado han surgido de la cercanía a contextos y problemáticas que experimentan las poblaciones del Sur, lo que ha desencadenado una respuesta de solidaridad internacional localizada. Esta cercanía es valorada por la ciudadanía, que siente la satisfacción de ver cómo los recursos son invertidos en programas de cooperación dirigidos a las personas que más lo necesitan. De esta cercanía emana la posibilidad de conectar contextos, grupos de personas y de conectar lo local a lo local. Este valor se aproxima tanto al principio 3 como al principio 6 de la Declaración de Estambul.

²³ Para una explicación del carácter regresivo del emplazamiento de la cooperación descentralizada en Perú, sus causas e implicaciones, ver Martínez, I. (2009). *La cooperación descentralizada de las ONGD en Perú*. Madrid: ICEI.



4. El valor de la alianza

La cooperación descentralizada puede asentarse sobre el valor de la alianza a la hora de apostar por la eficacia y la calidad. Establecer y afianzar alianzas implica fortalecer las relaciones con organizaciones aliadas en el Sur, con movimientos sociales, con otras ONGD y también con las administraciones regionales y locales en Euskadi y en las regiones en las que se impulsan los proyectos y programas de cooperación. Sin embargo, el establecimiento de alianzas es un reto de primer orden, sobre todo en lo que respecta a la relación entre organizaciones de la sociedad civil y gobiernos. Mientras que algunas ONGD aspiramos a movernos en la relación de la “alianza”, algunos gobiernos prefieren moverse en la lógica de los “contratos”. Esto se produce en ocasiones porque los gobiernos están sujetos a lógicas políticas complejas, con sus propias prioridades y agendas. Aún sabiendo la dificultad que esto supone, es necesario avanzar hacia una relación en clave de alianza también con los gobiernos, donde se puedan compartir al menos los espacios de debate y reflexión. Esta relación entre administraciones públicas y organizaciones de la sociedad civil facilita: la inclusión de las diferentes voces y de la pluralidad, y permite el fortalecimiento de los actores y sujetos más debilitados, apoyando su articulación política y su participación en la construcción de lo público. Cuando se superan los espacios de mera consulta o informativos y de legitimación, estas alianzas posibilitan la participación de la sociedad civil en la definición de políticas profundizando, en definitiva, el ejercicio de la democracia.



5. El valor del aprendizaje

El aprendizaje es un camino de ida y vuelta en el que el conjunto de actores de la cooperación vamos aprendiendo de los procesos de cambio social y de la complejidad que entraña la transformación de la realidad. Tanto ONGD como otras organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y gobiernos locales y regionales, podemos considerar la cooperación como una vía para el aprendizaje sobre la transformación social en los diferentes contextos y realidades del planeta. La cooperación descentralizada puede realizar ese trabajo

de puente y punto de encuentro entre sociedades y territorios. Es este encuentro entre diferentes y diversos donde también se puede analizar e interpretar la realidad y enfrentar los desafíos de un desarrollo eficaz que contribuya a la mejora en las condiciones de vida de las personas más excluidas y a las condiciones de paz y sostenibilidad del planeta.

En conclusión, la propuesta que hacemos desde **ALBOAN** para resignificar la discusión sobre la eficacia propone estos cinco valores para guiar las prácticas y políticas de la cooperación que realizamos. Expresamos nuestra adhesión a los 8 principios de la eficacia de la Declaración de Estambul, al mismo tiempo que proponemos esta resignificación que consideramos puede facilitar una apropiación más genuina de la eficacia del desarrollo desde una perspectiva y un lenguaje más propios a nuestra trayectoria en el ámbito descentralizado.

5. Referencias

- AAVV. (2006). *La aventura de la sistematización. Cómo mirar y aprender de nuestras prácticas desde nuestras prácticas*. Bilbao: **ALBOAN**, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Hegoa.
- Alberdi, J. (2010). *El futuro de la cooperación autonómica al desarrollo. Estudio del marco jurídico-político de la cooperación pública vasca*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP).
- ART PNUD, CIDOB, Campaña del Milenio. (2013). *La cooperación descentralizada a debate. La eficacia de la ayuda y el post-2015*. Barcelona: CIDOB y ART PNUD.
- Barder, O. (2009). *Beyond Planning: Markets and Networks for Better Aid*. Washington: CGD Working Paper 185.
- Chacón, A., Oskoz, J. & Garcia, B. (2009). *Guía metodológica para la incorporación de los derechos humanos en la cooperación al desarrollo*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- CIDSE. (2013). *How to Bring about Change. Exploring and improving modalities and tools for impact assessment, nurturing our common understanding of social transformation and change*. Brussels: CIDSE.
- CONGDE – Grupo de Autonómicas. (2012). *La cooperación autonómica y local desde las ONGD*. Madrid: CONGDE.
- CONGDE – Grupo de Autonómicas. (24 noviembre 2012). *Contra la pobreza en el Sur y en el Norte*. Declaración final del X encuentro de coordinadoras autonómicas en Bilbao. Madrid: CONGDE.

- CONGDE – Grupo de Autonómicas. (5 abril 2013). *Posicionamiento de la coordinadora de ONGD sobre el proyecto de reforma de la Administración Local*. Madrid: CONGDE.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos-CGLU. (2009). *Aid Effectiveness and Local Government. Understanding the links between governance and development*. Barcelona: CGLU-UCGL World Secretariat.
- CGLU. (2012). *Documento de orientación política: Cooperación al desarrollo y gobiernos locales*. Barcelona: CGLU-UCGL World Secretariat.
- Gómez, C. (2013). “La voladura de la cooperación española. Indicadores para confirmar el deliberado colapso de la política de AOD”. *Revista Esbozos Cooperación* 35.
- González, B. (1998). *La utopía está en lo germinal: sólo Dios basta pero no basta un Dios solo*. Santander: Sal Terrae.
- González, M. (2008). *La agencia de la eficacia vista por una ONGD de provincias*. Bilbao: **ALBOAN**.
- Guzmán, M.T. (2011). *La cooperación descentralizada que proponemos las ONGD*. Ponencia presentada en el Foro de Coordinadoras Autonómicas de ONGD celebrado el Valencia en abril de 2011.
- Hernández, C. (2005). *Identidades más allá de las fronteras. Las políticas de cooperación descentralizada en el País Vasco y la Región Toscana, como instrumentos de construcción del espacio regional hacia dentro y hacia fuera*. Madrid: VII Congreso de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno.
- Hombrado, A. (2008). *Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española*. Madrid: Observatorio de política exterior española. Fundación Alternativas. Documento de trabajo 20/2008.
- Ver 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 y el post-2015*. Barcelona: CIDOB, Art-PNUD & Campaña del Milenio.
- Intermon-Oxfam. (2012). *Las claves de Busán. Los próximos pasos de la Alianza Mundial para una Cooperación al Desarrollo Eficaz*. Nota informativa.

- INCIDEM. (2012). *Cooperación Descentralizada: Nuevas Oportunidades*. Acta del seminario. Madrid: INCIDEM.
- Marcellesi, F. (2012). *Guía práctica para la transformación ecológica de la cooperación al desarrollo*. Bilbao: Bakeaz.
- Martínez, I. (2008). *La cooperación no gubernamental española en Perú*. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacional (ICEI).
- OCDE-CAD. (2005). *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*. París: OCDE.
- OCDE-CAD. (2008). *Programa de acción de accra*. París: OCDE.
- OCDE-CAD. (2011). *Aid Effectiveness 2005-2010: Progress in Implementing the Paris Declaration*. Paris: OCDE.
- Sanahuja, J.A. & Martínez, I. (2009). *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España*. Madrid: Fundación Carolina-CeALCI.
- Rico, G., Martínez, I., Martínez, P. (2013). *Una mirada internacional: marcos de relación y financiación entre gobiernos y ONG de desarrollo*. Madrid: CONGDE.
- Rodríguez, N. (2012). *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., Gutierrez, J., Labaien, I., Martínez, M.J., Malagón, E., Salbalza, M. Villena, J., Zabala, I. (2011). *La Cooperación al Desarrollo Descentralizada: Una Propuesta Metodológica*. Bilbao: HEGOA.
- Unceta, K., Amiano, I., Gutiérrez, J., Labaien, 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.

