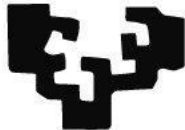


eman ta zabal zazu



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

**LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ANTE UN CONTEXTO GLOBAL DE
CAMBIOS PROFUNDOS: UNA MIRADA AL CASO VASCO**

TESIS DOCTORAL

Presentada por:

Ignacio Martínez Martínez

Dirigida por:

Koldo Unceta Satrustegui

Año 2019



INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL
NAZIOARTEKO LANKIDETZA ETA GARAPENARI BURUZKO IKASKETA INSTITUTUA

***A Carmen y a Cristina
A mi madre y a mi madre***

La tradición humanista occidental debe abandonar el universalismo expansivo y aprender a pensarse desde un universal recíproco.

Marina Garcés (*Nueva ilustración radical*)

AGRADECIMIENTOS

AGRADECIMIENTOS

Si esta tesis, como parece que así es, está destinada a ver la luz se debe solo en parte al trabajo realizado por quien la redacta. Muchas personas han ayudado a hacerla posible a través de muy distintas contribuciones a lo largo de los años de elaboración del trabajo de investigación, y también a lo largo de mi periodo de formación y aprendizaje como investigador.

Quisiera empezar dando las gracias a Koldo por haberme dicho, en su día, cuando le propuse ser mi director de tesis, que estaría encantado de hacerlo. Unos años después presentamos esta tesis que es el resultado de mucho trabajo conjunto, de largas discusiones y debates, de decisiones compartidas, y gracias a él la deposito con la sensación de un enorme aprendizaje por el camino. Toda persona que ha pasado por un proceso similar a la elaboración de una tesis doctoral sabe bien lo valiosas que son las orientaciones sencillas que permiten lograr grandes avances y mejoras. Por ello, el resultado final de este trabajo se debe, en buena medida, al trabajo de su director.

Pero no solo son las orientaciones y el trabajo realizado lo que quisiera agradecer a Koldo. Es el proceso en sí mismo el que ha hecho que el trabajo merezca la pena. El apoyo, el cariño, la capacidad de ponerse en mi lugar, los ánimos cuando han hecho falta y el cuidado recibido en este tiempo han sido imprescindibles para llegar hasta este punto y, por todo esto, le estoy profundamente agradecido.

Para continuar, mi agradecimiento a la hora de culminar esta tesis es también hacia aquellas personas sin cuyo acompañamiento esta nunca se hubiera llegado a realizar. Es de justicia recordar mis años como investigador en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) de la Universidad Complutense de Madrid. De esta etapa quiero destacar a José Antonio Sanahuja, con quien tuve la fortuna de trabajar, y de quien aprendí enormemente durante mis años de investigador en el ICEI; por lo que siempre le estaré agradecido.

En este instituto coincidí con un grupo de compañeros y compañeras que me inspiraron entonces, y que lo siguen haciendo hoy desde muy diversos lugares, todos ellos imprescindibles para la construcción de un mundo mejor. Es un privilegio haber compartido un espacio de encuentro durante siete años con un grupo de gente de tanto talento y de enorme calidad humana. Es especial el agradecimiento a Guille y Natalia, de quienes tanto he aprendido y lo sigo haciendo, en el campo de la investigación, pero también en el más importante, el de la vida.

Quiero agradecer también a Marisa Revilla muy sinceramente la generosidad y el apoyo que siempre me ha ofrecido. Su aparición en mi trayectoria académica fue determinante en un momento en el que lo fácil hubiera sido tirar la toalla. Si esta tesis se ha realizado es también gracias a ella.

Un momento importante que no puedo pasar por alto es mi entrada en el Grupo de Investigación sobre Políticas de Desarrollo y Cooperación Internacional de Hegoa, del que me siento afortunado de formar parte. Gracias a Koldo, Jorge, Idoie, Marijose, Iratxe, Irati, Michel, Andrés, Edu, Unai y Yésica, porque cuando uno es recibido como si fuera de casa de toda la vida no puede más que estar profundamente agradecido. Y quiero dar las gracias especialmente a Jorge, cuyas reflexiones y aportaciones también han ayudado a enriquecer esta tesis.

Además de a mi grupo de investigación, quisiera agradecer al instituto Hegoa, todo un referente para quienes se interesan por la cooperación internacional, por abrirme sus puertas. Quisiera aprovechar también para dar las gracias a Marisa Lamas, por su ayuda y por hacer siempre la vida más fácil a la gente.

Si mi paso por la Universidad Complutense de Madrid y por la Universidad del País Vasco ha sido fundamental para formarme y crecer como investigador, también lo han sido dos espacios de gran relevancia para mí por el grupo de personas junto a las que los he compartido y comparto. La Plataforma 2015 y más, antes, y La Mundial, ahora, me han permitido desarrollar un tipo de investigación comprometida con la transformación social, lo que da sentido, al menos para este investigador, al propio trabajo de investigación. Silvia, Jose, Ana, Raffa y Mar son importantes compañeros y compañeras de viaje. Pablo y Luisi, además, han sido dos pilares imprescindibles en el desarrollo de mi trabajo de investigación.

A Pablo, además de su apoyo a lo largo de esta etapa de mi vida, le debo una mención especial. Quién me iba a decir que una conversación telefónica hace más de quince años daría tantas vueltas y me llevaría irremediamente a este mundo de la cooperación internacional. Sinceramente, estoy muy agradecido de todo lo vivido y aprendido estos años.

Son varias las instituciones que me han permitido desarrollar mi trabajo de investigación en estos años. A ellas, la Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo y la Agencia Extremeña de Cooperación para el Desarrollo, quiero darles también un sincero agradecimiento.

Quiero expresar también mi agradecimiento al Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid. Desde mi reciente llegada a este departamento de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, la que siempre ha sido mi casa, he sentido un constante estímulo para ampliar mi marco de investigación, y he tenido el mejor de los recibimientos.

Para terminar, quiero dar las gracias a algunas de las personas más importantes en mi vida cuya influencia en esta tesis no es posible medir y tampoco agradecer lo suficiente.

A Cristina, por enseñarme que “poner la vida en el centro” es algo más que un concepto teórico; por mostrarme con su ejemplo cómo hacer real esta idea que da sentido a esta tesis y que da sentido a mi vida. Es imposible expresar cuánto le debe el hecho de que esta tesis vea la luz.

También quiero darle las gracias a Carmen, que a sus diez años me ha demostrado una infinita comprensión a pesar de que esta tesis ha sido omnipresente a lo largo de buena parte de su vida. Aunque ella no lo sabe, su sola existencia ha sido una motivación enorme y constante para hacer este trabajo. Un trabajo que, también en parte por su existencia, no ha sido una tarea sencilla.

Y por último quiero terminar estas páginas de agradecimiento a mis padres, maestros ellos, por enseñarme que el esfuerzo por los demás es seguramente la mejor escuela posible. De ellos he aprendido el significado más profundo del valor de la generosidad.

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE GENERAL

AGRADECIMIENTOS	ix
ÍNDICE GENERAL	xiii
ÍNDICE DE CUADROS, FIGURAS Y GRÁFICOS	xv
ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS	xix
PLANTEAMIENTO DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN	xxiii
I. Fundamentación de la investigación: justificación y estado de la cuestión	xxv
II. Planteamiento de la investigación	xxviii
a. Delimitación del objeto de análisis	xxviii
b. Consideraciones de carácter ontológico, epistemológico y teórico	xxix
c. Preguntas, objetivos e hipótesis de la investigación.....	xxxii
d. Metodología	xxxiv
III. Estructura de la investigación	xxxvii
CAPÍTULO 1. UN CONTEXTO DE CAMBIOS CON IMPLICACIONES PARA EL MODELO DE CONVIVENCIA GLOBAL.....	1
1.1. Interdependencia y transnacionalización de la realidad: importancia analítica y práctica ..	7
1.2. Procesos de reconfiguración del poder y profundización de las asimetrías globales.....	11
1.3. Acelerada mercantilización de las relaciones sociales y con los ecosistemas	20
1.4. Naturaleza compleja y cambiante de los problemas a enfrentar	23
1.5. Ausencia de referencias compartidas para abordar los problemas globales	29
CAPÍTULO 2. LA AGENDA INTERNACIONAL DE DESARROLLO COMO RESPUESTA A LOS NUEVOS RETOS PLANTEADOS	39
2.1. La conformación de la agenda internacional de desarrollo y su concreción en los ODM ..	42
2.2. Del debate sobre los ODM a la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	50
2.3. La Agenda 2030: definición de objetivos, medios de implementación y marco de seguimiento.....	57
2.4. Significado, alcance e implicaciones de la Agenda 2030.....	71
CAPÍTULO 3. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO ANTE UN CONTEXTO GLOBAL DE CAMBIOS	83
3.1. El desbordamiento de la Ayuda Oficial al Desarrollo y la cooperación internacional	87
3.1.1. El desbordamiento de la cooperación internacional resultado de cambios en el contexto global.....	87
3.1.2. La naturaleza de la cooperación internacional como causa de desbordamiento	92
3.1.3. Debilitamiento del marco explicativo y normativo de la cooperación internacional.....	109
3.2. Las reacciones desde el sistema de cooperación internacional que ahondan en el desbordamiento	114

3.2.1.	La Agenda de Eficacia de la Ayuda	115
3.2.2.	El giro mercantilista de la cooperación internacional.....	117
3.2.3.	Respuestas desde la métrica	121
3.2.4.	La respuesta “securitaria”	126
3.2.5.	La “crisis de identidad” de la cooperación internacional como consecuencia del desbordamiento y la insuficiencia de las respuestas	129
3.3.	Transformación de la realidad y respuesta a los problemas: horizontes para una cooperación internacional renovada	131
3.3.1.	La cooperación internacional como marco para una acción colectiva global	132
3.3.2.	Un enfoque universalista capaz de superar el paradigma Norte-Sur	135
3.3.3.	La integralidad de las políticas de cooperación internacional	137
3.3.4.	Una cooperación multinivel y multiactor	140
3.3.5.	La necesaria ampliación y democratización del sistema de cooperación internacional 143	
3.3.6.	De la cooperación para el desarrollo a la cooperación para la convivencia global ..	147
CAPÍTULO 4. CAMBIOS GLOBALES Y DESAFÍOS PARA UNA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN TRANSFORMACIÓN: IMPLICACIONES PARA LOS GOBIERNOS DESCENTRALIZADOS		151
4.1.	Los gobiernos locales y la cooperación internacional: evolución y extensión.....	153
4.1.1.	Origen y evolución de la cooperación descentralizada.....	154
4.1.2.	Amplitud, extensión y diversidad de la cooperación descentralizada	162
4.2.	La cooperación descentralizada ante el desafío de la transformación.....	167
CAPÍTULO 5. LA COOPERACIÓN VASCA ANTE EL CONTEXTO DE TRANSFORMACIÓN GLOBAL Y LOS RETOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL		179
5.1.	Planteamiento general y objetivos del capítulo.....	181
5.2.	Delimitación del objeto de estudio y aspectos metodológicos	183
5.3.	La cooperación vasca frente a los cambios globales de carácter estructural.....	187
5.4.	La cooperación vasca frente a la necesidad de superar la lógica Norte-Sur y adoptar un enfoque universalista	195
5.5.	La cooperación vasca frente al reto de la integralidad y la coherencia de políticas.....	201
5.6.	La cooperación vasca frente a la necesidad de una acción multinivel y multiactor	215
5.7.	La cooperación vasca y su contribución a la ampliación y democratización del sistema de cooperación.....	226
CONCLUSIONES		231
NUEVAS PREGUNTAS Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN.....		249
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS		253
DOCUMENTACIÓN OFICIAL CONSULTADA		277

ÍNDICE DE CUADROS, FIGURAS Y GRÁFICOS

ÍNDICE DE CUADROS, FIGURAS Y GRÁFICOS

Listado de cuadros

Cuadro 1: Elementos de relevancia para la identificación de las personas y grupos entrevistados.....	xxxvi
Cuadro 2: Talleres de contraste realizados.....	xxxvi
Cuadro 3: Implicaciones de la interdependencia y la transnacionalización para el estudio y la incidencia en el modelo de convivencia global.....	10
Cuadro 4: El camino hacia la Agenda del Milenio.....	43
Cuadro 5: Objetivos de Desarrollo del Milenio y metas para su cumplimiento.....	45
Cuadro 6: Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	62
Cuadro 7: Medios de implementación de la Agenda 2030 recogidos en las metas de los objetivos 1 a 16.....	64
Cuadro 8: Metas del Objetivo 17 relativo a los medios de implementación de la Agenda 2030.....	67
Cuadro 9: Año de ingreso de los miembros del CAD.....	98
Cuadro 10: Principios para una cooperación para el desarrollo eficaz.....	116
Cuadro 11: Evolución de la AOD descentralizada 2005-2015 (millones de euros, precios de 2015).....	161
Cuadro 12: Marco normativo para el despliegue de ayuda al desarrollo desde los actores locales y regionales.....	162
Cuadro 13: Principios comunes a las diferentes nociones y conceptualizaciones de la cooperación descentralizada.....	164
Cuadro 14: Horizontes, elementos de cambio y aportaciones de una cooperación descentralizada orientada a la transformación del modelo de convivencia global.....	176
Cuadro 15: Matriz de contraste de la cooperación frente a los horizontes de transformación de la cooperación internacional.....	186
Cuadro 16: Matriz de contraste de la cooperación frente a los horizontes de transformación de la cooperación internacional.....	225

Listado de figuras

Figura 1: Componentes del proceso post-2015 para la construcción de la Agenda 2030.....	55
Figura 2: La estructura de la cadena de la ayuda.....	93
Figura 3: La estructura de la cadena de la ayuda.....	193

Listado de gráficos

Gráfico 1: Evolución de la AOD total 1960-1990 (dólares, precios corrientes).....	97
Gráfico 2: Evolución de la AOD total 1990-2000 (dólares, precios corrientes).....	98
Gráfico 3: Evolución de la AOD total 2001-2017 (dólares, precios corrientes).....	100
Gráfico 4: Evolución de la participación de las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado en la canalización de la AOD 1980-2016 (millones de dólares, precios corrientes).....	105
Gráfico 5: Evolución de la subvención privada neta para el desarrollo 1980-2016 (millones de dólares, precios corrientes).....	106
Gráfico 6: Porcentaje de la AOD neta de los socios del CAD dedicado a costes de refugiados/as 2000-2016.....	128
Gráfico 7: AOD de las comunidades autónomas canalizada por las ONGD en 2017 (millones de euros y porcentaje sobre AOD total).....	199

ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AAAA	- Agenda de Acción de Addis Abeba
AFD	- Agencia Francesa para el Desarrollo
AOD	- Ayuda Oficial al Desarrollo
AVCD	- Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo
BM	- Banco Mundial
BRICS	- Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CAD	- Comité de Ayuda al Desarrollo
CICD	- Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo
CONCORD	- Confederación Europea ONG para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria
CPD	- Coherencia de Políticas para el Desarrollo
CPDS	- Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible
CVCD	- Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo
DESA	- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas
ECOSOC	- Consejo Económico y Social de Naciones Unidas
ETS	- Educación para la Transformación Social
FAE	- Fondo Alavés de Emergencias
FCD	- Foro de Cooperación para el Desarrollo
FMI	- Fondo Monetario Internacional
<i>Global Partnership</i>	- <i>Global Partnership for Effective Development Co-operation</i>
INB	- Ingreso Nacional Bruto
NN UU	- Naciones Unidas
OCDE	- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	- Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	- Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	- Organización Internacional del Trabajo
OMC	- Organización Mundial del Comercio
ONG	- Organización no gubernamental
ONGD	- Organización no gubernamental de desarrollo
OSC	- Organizaciones de la sociedad civil
PIB	- Producto Interior Bruto
PMA	- Países menos adelantados
PRB	- Países de renta baja
PRMA	- Países de renta media-alta
PRMB	- Países de renta media-baja
PNUD	- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RNB	- Renta Nacional Bruta
RSC	- Responsabilidad social corporativa
RSE	- Responsabilidad social empresarial
<i>TOSSD</i>	- <i>Total Official Support for Sustainable Development</i>
UE	- Unión Europea

PLANTEAMIENTO DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

I. Fundamentación de la investigación: justificación y estado de la cuestión

No es sencillo identificar el momento en el que comienza a realizarse esta tesis. Aunque formalmente se inicia en otoño de 2015, con la matriculación en el programa de doctorado en “Estudios del Desarrollo” de Hegoa y mi incorporación al Grupo de Investigación sobre Políticas de Desarrollo y Cooperación Internacional del mismo instituto, este trabajo es el resultado de un proceso de formación, de investigación y de práctica que arranca bastante tiempo atrás.

Los primeros pasos de quien la escribe en el campo de la investigación, hace ahora quince años de ello, responden a una vocación investigadora que surge desde el ejercicio práctico de la cooperación internacional, a partir del conocimiento de diversos proyectos e iniciativas de cooperación internacional en Perú, como parte del trabajo en una institución oficial de cooperación para el desarrollo. Es a partir del año 2004, tras el regreso del país andino, cuando se produce mi vinculación definitiva —hasta el día de hoy— al campo de la investigación y se inicia la línea de investigación que cristaliza en esta tesis doctoral.

A lo largo de estos años se ha ido perfilando un trabajo de investigación enfocado principalmente en el sistema y las políticas de cooperación internacional y en la agenda internacional de desarrollo, y con una mirada específica, dentro de este campo, a los actores no estatales, fundamentales a las organizaciones de la sociedad civil y a los gobiernos locales y regionales.

Pero junto a este recorrido en el ámbito de la investigación, el trabajo que aquí se presenta es en buena medida el resultado de una praxis que ha ido modelando la mirada del investigador. Han sido años de práctica, de numerosos encuentros e intercambio de experiencias con muchos de los actores que configuran el universo de la cooperación internacional y de manera muy particular el de la cooperación descentralizada. Por esta razón, la distancia con el objeto de estudio por parte quien realiza esta investigación es en este caso mínima, lo que favorece el conocimiento y la interpretación del fenómeno estudiado, pero al mismo tiempo dificulta una necesaria distancia para aplicar una adecuada vigilancia epistemológica. Para lo bueno, y seguramente también para lo no tan bueno, estos elementos estarán presentes en este trabajo, por lo que es difícil reflejar, e incluso valorar, cómo todo ese proceso de “inmersión” contribuye a construir la mirada del investigador de esta tesis, y la propia tesis. Lo cierto es que la relación con el objeto de estudio, fraguada a lo largo de años, determina el enfoque y contenido de este trabajo, y contribuye a explicar la vocación normativa y transformadora que el mismo asume. Sería erróneo negar esta realidad. Y parece pertinente reconocerlo y advertir a quien se decida a leerla.

Desde el inicio de este camino me ha acompañado una preocupación que, si bien ha ido cambiando de forma, ha estado presente y continúa haciéndolo en la actualidad: la intuición al inicio, la certeza después, de que el gran potencial que la cooperación descentralizada encierra para la transformación social y la construcción de un mundo más justo y más sostenible está lejos de ser alcanzado.

Esta preocupación incorporaba dos hipótesis que se han ido mostrando ciertas y que suponen el punto de partida de este trabajo. Por un lado la existencia entre los actores locales y regionales de importantes capacidades, experiencia y voluntad para articular relaciones de aprendizaje mutuo que garanticen una mejora de las condiciones de vida de la gente como resultado de una concepción cooperativa del mundo. Una concepción presente en los ámbitos municipal y regional, al menos en mucha mayor medida que en la órbita de los gobiernos

centrales. Y por otro lado, la percepción de que el sistema y las políticas de cooperación internacional ofrecían una herramienta de gran potencial para canalizar esa acción colectiva, pero que dicho potencial terminaba siendo obstaculizado por la existencia de elementos limitantes a causa de las formas que adoptaban las relaciones, las prácticas y las herramientas de cooperación entre los gobiernos locales y regionales.

Además de un compromiso personal por contribuir a empujar dicho potencial, esta inquietud presenta un enorme interés a la hora de conformar una agenda de investigación que abarca tanto reflexiones teóricas sobre la propia noción de desarrollo y sus objetivos, sobre el poder en un mundo crecientemente interdependiente y sobre el papel de las políticas públicas en general, y la cooperación internacional en particular, como elementos analíticos relacionados con la configuración y la puesta en práctica de la cooperación descentralizada, y el análisis de las causas por las que dicho potencial encuentra serias dificultades para ser desarrollado. Todo ello dentro de un contexto global en profundo proceso de cambio que determina directamente el papel de la cooperación y reconfigura en términos de ampliación —al menos desde la perspectiva de quien escribe este trabajo— su potencial.

Como se señaló, formalmente esta tesis se inicia en el año 2015, un momento de gran interés para profundizar en el análisis que aquí se propone. Se trata de un momento de cambios profundos en la configuración de una realidad crecientemente interdependiente y en proceso de transnacionalización, y que refleja una crisis sistémica y multidimensional que nos sitúa ante una encrucijada en términos históricos, y que demanda nuevas respuestas a partir de la acción colectiva. El año 2015 es también en el que se aprueba una nueva agenda internacional de desarrollo con una ambición significativamente mayor que agendas predecesoras. Como es lógico, este escenario cambiante tiene importantes implicaciones para la cooperación internacional en la medida que esta es uno de esos campos de la acción colectiva que debe ser parte de las respuestas a los desafíos del contexto global.

Es precisamente la complejidad de un mundo en profundo proceso cambio, su dinamismo y su carácter cambiante, la que desafía a la manera de concebir, definir y materializar la práctica política. Asistimos, así pues, a un proceso de reconfiguración de algunos de los elementos y las dinámicas que conforman la realidad —que agravan y profundizan algunos de los problemas a los que se enfrenta la sociedad y que configuran un modelo de convivencia global que pone en riesgo la sostenibilidad de la vida— que interpelan de manera directa al conjunto de las políticas y de manera muy directa a la política de cooperación como parte de la acción colectiva. Es precisamente la naturaleza de los cambios en una realidad crecientemente transnacionalizada, su profundidad y su dimensión, la que incorpora la necesidad de revisar el conjunto de las políticas y entre ellas, lo que interesa de manera particular en este trabajo, la cooperación internacional. Necesitan ser revisadas las políticas y acciones de cooperación internacional de los diferentes actores de la sociedad global y, en consecuencia, necesita ser revisado el propio sistema de cooperación internacional.

Tal y como se expone en este trabajo, son numerosos los procesos de revisión en marcha. En el ámbito más global, con los procesos de reflexión y reforma en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, y también en el Foro de Cooperación para el Desarrollo de Naciones Unidas. De manera más concreta, numerosos gobiernos, centrales y no centrales, así como otros actores de la sociedad internacional se encuentran en procesos de revisión de su política de cooperación internacional como resultado de la constatación de las nuevas exigencias de un contexto global en proceso de cambio que presenta nuevos desafíos.

Buena parte estos procesos de revisión de las políticas de cooperación se producen al calor de la aprobación, en el año 2015, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Se trata de una agenda, como se verá en detalle, con numerosas y muy importantes implicaciones para la cooperación internacional.

Una de estas implicaciones es el reconocimiento de la importancia de articular una acción colectiva en respuesta a los problemas de la sociedad global. Esta acción colectiva, en el contexto de interdependencia actual, solo puede cobrar sentido desde una lógica multinivel y multiactor, lo que implica un salto cualitativo en el reconocimiento de actores —como los locales y regionales— que si bien habían sido objeto de un creciente reconocimiento doctrinal en materia de cooperación internacional no habían alcanzado la necesaria centralidad que la realidad parece demandar. Es por ello, entre otras razones, la Agenda 2030 una oportunidad para replantear no solo la política de cooperación de muy diversos actores, sino para redefinir el propio mapa de los actores del sistema de cooperación internacional.

Por su parte, la cooperación vasca, el ámbito más concreto sobre el que se centra este trabajo, se encuentra directamente interpelada por el actual contexto global de cambios tal y como han señalado muy diversas voces en Euskadi. De hecho, en los últimos años se ha producido esfuerzo colectivo de análisis, reflexión y propuesta para ampliar y fortalecer a la cooperación vasca. Así, diferentes estudios han tratado de caracterizar la cooperación para el desarrollo impulsada tanto desde la sociedad vasca como desde sus diferentes gobiernos e instituciones, lo que ha servido para la elaboración de diagnósticos sobre el estado de la cooperación vasca, ha contribuido a un mejor conocimiento de su desempeño, de sus objetivos, de sus agentes y sus instrumentos, y ha servido para identificar varias de sus potencialidades, de sus fortalezas, de sus límites, y también de sus debilidades.

Se trata este análisis, pues, de un ejercicio pertinente y necesario por varias razones. Por un lado, los diferentes trabajos de investigación sobre la concepción y la praxis de la cooperación vasca —realizados tanto desde el ámbito académico como desde espacios de la sociedad civil— han tratado, con mayor o menor acierto, de alimentar y fortalecer la cooperación para el desarrollo en la medida que han buscado ofrecer claves para el aprendizaje en relación con el diseño y puesta en marcha de las políticas y acciones de cooperación¹.

Por otro lado, la difusión de los análisis realizados ha contribuido a un mayor conocimiento y socialización de la política vasca de cooperación y, con ello, ha podido favorecer un mayor acercamiento de la ciudadanía a la mirada de la cooperación internacional y un mayor compromiso de la sociedad con la búsqueda de la equidad, la sostenibilidad, los derechos humanos, y aquellos principios defendidos por la cooperación para el desarrollo en Euskadi.

Este trabajo entronca, en consecuencia, con todo un proceso de discusión entre los agentes de la cooperación vasca, de análisis tanto desde ámbitos académicos como de organizaciones de la sociedad civil y las instituciones vascas, y de revisión de varias de las políticas de cooperación en el País Vasco. El propósito que se plantea con ello esta investigación es vincular el análisis del contexto global de cambios profundos que demanda cambios en el sistema y las políticas de cooperación internacional con la realidad del País Vasco. Se trata, en definitiva, de

¹ Algunos de estos trabajos, proveniente del ámbito académico han sido elaborados por Unceta (2002), Alberdi (2010), Unceta et al. (2012, 2013), Gutiérrez et al. (2012), Villalba et al. (2013), Fernández (2015), M.J. Martínez et al. (2014) y Martínez (2017). Otros estudios, impulsados desde las organizaciones sociales, son los trabajos de González et al. (2007) y la Coordinadora de ONGD de Euskadi (2011, 2015a).

contribuir a dicho proceso de reflexión colectiva para analizar —y transformar— la situación de la cooperación vasca frente a los desafíos del momento actual.

En definitiva, son diversos los criterios relacionados con la pertinencia los que han llevado a identificar a la cooperación como objeto de análisis de este trabajo. Pero como en el caso de la cooperación descentralizada como objeto de análisis, también la selección de la cooperación vasca se explica por razones más personales y subjetivas que conectan a quien realizada esta tesis con la cooperación vasca, sus agentes y sus debates. A lo largo de la última década he tenido la oportunidad de conocer de cerca la cooperación vasca y a sus agentes y debates, y de manera más intensa en los últimos cinco años, y la fortuna de haberlo hecho desde diferentes ángulos. Numerosos han sido los espacios de encuentro y reflexión con el tejido asociativo vasco vinculado al internacionalismo solidario y la cooperación internacional, las oportunidades de dialogar y debatir con diversas Administraciones públicas vascas, y muy intenso el vínculo académico, a través del instituto Hegoa y su Grupo de Investigación sobre Políticas de Desarrollo y Cooperación Internacional, con la realidad de la cooperación vasca. Todas estas razones que han llevado a seleccionar a la cooperación vasca como objeto de análisis implican, una vez más, elementos que fortalecen el trabajo plasmado en esta páginas en la medida que favorecen una mayor profundidad y capacidad de interpretación del fenómeno estudiado al tiempo que, también con seguridad, afectan a la capacidad de aplicar una necesaria vigilancia epistemológica.

II. Planteamiento de la investigación

A continuación se exponen las principales ideas que dan cuenta de la naturaleza, el alcance, los propósitos, la estrategia de análisis y la estructura de esta investigación.

a. Delimitación del objeto de análisis

Esta tesis tiene como objeto de análisis al sistema y las políticas de cooperación internacional en el actual contexto de cambios profundos que reconfiguran los problemas de la sociedad global. Más concretamente, la investigación se centra en el análisis de la cooperación internacional impulsada por actores locales y regionales —la denominada “cooperación descentralizada”— en este contexto, y de manera particular en la cooperación internacional del Gobierno Vasco con el objeto de contrastar, para este caso concreto, los problemas y retos de la cooperación descentralizada para reaccionar ante un contexto de cambios profundos.

Aunque en la introducción al estudio de la cooperación vasca —desarrollado en el capítulo quinto— se delimita con mayor precisión el objeto de análisis de este estudio de caso, conviene aclarar en este momento que si bien a lo largo de este trabajo se hace referencia a la “cooperación vasca”, se trata de un análisis fundamentalmente de la Cooperación del Gobierno Vasco y los agentes que participan en ella. No obstante, dadas las características del marco normativo existente, de los espacios de participación y coordinación, de la cultura de trabajo y la existencia de una historia, preocupaciones, objetivos y responsabilidades compartidas entre el Gobierno Vasco y otros muchos agentes en Euskadi, muchos de los análisis y planteamientos tienen implicaciones para el conjunto de las administraciones y la sociedad vasca. Por esta razón se ha optado en la redacción por el uso del término “cooperación vasca”.

El periodo analizado comprende las tres últimas décadas, en las que se intensifican las dinámicas y tendencias de transformación que se sitúan en la base del proceso de globalización y que son analizadas en la investigación. Este periodo coincide también con el surgimiento e intensificación de la descentralizada como una forma de cooperación internacional crecientemente reconocida y con la trayectoria de la cooperación vasca, que irrumpe avanzada la segunda mitad de la década de los años ochenta del pasado siglo y se mantiene con vigor hasta la actualidad.

Si bien el periodo analizado abarca las tres últimas décadas, y el trabajo asume la importancia de la perspectiva histórica en la configuración del fenómeno estudiado, no es esta una delimitación que persiga un análisis del recorrido de la cooperación internacional a lo largo de estos años. Lo que interesa, a efectos de esta tesis, es conocer el estado de la cooperación internacional en la actualidad para identificar los principales desafíos a los que se enfrenta, así como las necesidades de cambio para dicha tarea. Para ello, no obstante, es necesario atender a la perspectiva histórica en la medida que las condiciones y circunstancias en las que surge y evoluciona son fundamentales para entender su estado en la actualidad.

En relación con este objeto de análisis se plantean a continuación las preguntas, los objetivos y las hipótesis que dan sentido a este trabajo y guían la investigación.

b. Consideraciones de carácter ontológico, epistemológico y teórico

La naturaleza del objeto de estudio y la aproximación al mismo en esta investigación plantean implicaciones en diferentes planos del conocimiento como el ontológico, el epistemológico y el teórico. Algunas de estas implicaciones remiten a cuestiones ontológicas y epistemológicas, en la medida que afectan a aquello que se quiere conocer con la realización de esta tesis y a la manera de hacerlo, y que tienen que ver con la propia naturaleza del objeto de estudio. Están relacionadas en concreto con las dificultades de delimitar el objeto de estudio y las limitaciones y condicionantes para aprehenderlo en toda su complejidad con el ánimo de comprenderlo y, en la medida de las posibilidades, contribuir a su transformación.

Como se ha señalado, el fenómeno estudiado es “la cooperación internacional y su relación con un contexto de cambio global”, pero esta se presenta de muchas formas (en forma de sistema institucional, de entramado de relaciones, de sistema de valores, intereses y creencias, de políticas públicas...). Es la cooperación en todas sus formas, es decir, el fenómeno en su totalidad, lo que interesa en este trabajo, y ello aporta fortalezas, en la medida que favorece la comprensión de un fenómeno amplio y complejo, al tiempo que evidencia limitaciones, como la dificultad de explotar en toda su profundidad el análisis de las diferentes manifestaciones de la cooperación internacional. Así pues, esta complejidad del fenómeno estudiado, pero también de la manera en la que es delimitado en este trabajo, debe llevar a relativizar el grado de solidez y capacidad de generalización de las inferencias que en forma de argumentaciones y hallazgos se ofrecen en el mismo.

Otra cuestión a señalar en relación tanto con la propia naturaleza del fenómeno analizado — común a todo el campo de los denominados “estudios del desarrollo” — como con la aproximación al mismo en este trabajo, es la pertinencia de adoptar un posicionamiento de carácter normativo. Así, a lo largo del trabajo se produce una constante dialéctica entre la dimensión normativa y la dimensión positiva en el análisis de la cooperación internacional. Como investigación enmarcada en el campo de estudios del desarrollo que pretende analizar

una realidad sin renunciar a la vocación transformadora que caracteriza a los estos estudios, esta investigación incorpora visiones normativas que pueden llegar a contrastar con el carácter predominantemente positivista en la producción del conocimiento científico (Unceta, 2014b; Simón, 2018; Alonso, 2018b). Entendemos, sin embargo, que esta dialéctica es parte constitutiva de los estudios del desarrollo, y así se refleja en esta investigación.

Además, la concepción del papel de la ciencia, y por tanto también del papel de la investigación de quien realiza esta tesis parte del compromiso con la transformación social no solo desde la generación del conocimiento básico, sino también desde una lógica aplicada del conocimiento científico. Por ese motivo este trabajo de investigación obedece, además de a una vocación de comprensión y explicación de la realidad, a una vocación de transformación que no implica el desconocimiento de las limitaciones de partida para ello, ni las dificultades que entraña la incidencia en la realidad desde el conocimiento.

Así pues, todo lo anterior deriva en la perspectiva normativa que asume este trabajo como principal postulado epistemológico, en la medida en que trata de generar un conocimiento de la realidad dirigido a transformar la propia realidad, acercándose así a planteamientos inspirados por la teoría crítica (Cox y Sinclair, 1996) y el constructivismo, en tanto que planteamientos epistemológicos que comparten diversos rasgos (Valles, 2000).

No se extrañará, en relación con dicho postulado epistemológico, el lector y la lectora de este texto al encontrar, en aquellos fragmentos en los que así se requiera, el uso del lenguaje inclusivo desde la perspectiva de género. Si, además de las ideas y los elementos materiales, el lenguaje construye la realidad, se opta a lo largo del trabajo por visibilizar la existencia de géneros distintos cuando se alude a personas o grupos concretos.

La naturaleza del objeto de análisis, además de justificar una aspiración normativa, requiere una aproximación multi, inter y transdisciplinaria. Lo es en la medida en que la cooperación internacional se enmarca en los “estudios del desarrollo” y estos demandan, para su adecuada comprensión, dicha aproximación (Sianes, 2016; Madrueño y Martínez Osés, 2019). Pero además de manera específica, la amplia delimitación del objeto de estudio en este trabajo, dada su amplitud y su carácter multidimensional, y las diversas dimensiones y ámbitos de la realidad que se analizan, hacen que sea pertinente recurrir en la medida de lo posible a la mirada explicativa aportada por distintas disciplinas de las ciencias sociales.

La cooperación internacional se configura a través de la interrelación de elementos de la realidad presentes en las diferentes dimensiones del desarrollo y se enmarca en un contexto de transformaciones profundas de naturaleza social, política, económica y ambiental, y a partir de dinámicas en constante interacción, lo que ha llevado a tomar perspectivas teóricas y analíticas de diferentes campos del conocimiento. Así, el trabajo parte desde una aproximación multidisciplinaria que asume elementos teóricos y analíticos de campos del conocimiento diversos, aunque profundamente relacionados, como la ciencia política, las relaciones internacionales y la sociología política.

Es innegable la centralidad de la ciencia política para enmarcar y abordar un marco analítico y explicativo del fenómeno estudiado, y de manera especial en algunos de sus elementos fundamentales: el análisis de una política pública, con indudables particularidades dada su naturaleza, como es la cooperación internacional; la coherencia de las políticas, lo que afecta a la relación entre las políticas y la vinculación de los objetivos de diferentes políticas a partir de la redefinición de los mismos ante la situación de urgencia y gravedad que reflejan los problemas del contexto global; el análisis del poder, sin el que sería imposible entender la configuración de una realidad caracterizada por el aumento de las asimetrías entre actores de

la sociedad internacional en el actual contexto de globalización, y tampoco podría entenderse la propia naturaleza y evolución de la cooperación internacional.

Es también muy influyente en este trabajo una perspectiva informada desde las relaciones internacionales para el análisis de una realidad que forma parte central del ámbito de estudio de esta disciplina. Es fundamentalmente el análisis del sistema internacional, de la gobernanza global y de la agenda internacional de desarrollo el que permite enmarcar el análisis realizado e identificar algunos de los límites y potencialidades de la cooperación internacional como una fuerza de transformación y respuesta a los problemas de la sociedad, cuestión esta central para los propósitos de este trabajo. El análisis asume, además, una perspectiva sociohistórica para contextualizar temporalmente al sistema y las políticas de cooperación internacional en el marco de las relaciones internacionales de la segunda mitad del siglo XX que se convierten en un elemento definitorio del sistema de cooperación internacional que ha evolucionado hasta nuestros días.

Todo ello, además, se acompaña de un ejercicio de análisis de las principales dinámicas y tendencias de cambio que demandan una perspectiva global atenta a cómo el campo de las relaciones internacionales, en un contexto de interdependencia y transnacionalización, se abre cada vez a nuevos actores, resultado de los cambios en la estructura y las dinámicas de la sociedad internacional.

La sociología política es otra de las disciplinas estrechamente relacionadas con el objeto de análisis de este trabajo y, en consecuencia, otro campo de las ciencias sociales que influye en la perspectiva explicativa y analítica de esta tesis. Si bien el trabajo no profundiza en el estudio del poder en la configuración de la realidad, si es este un tema de enorme influencia en el objeto de estudio de este trabajo. Elementos centrales del mismo, como el aumento de las asimetrías globales, la configuración de un modelo de convivencia global que se asienta en relaciones de poder y las reproduce o el propio sistema de cooperación internacional son elementos en los que la distribución del poder y los procesos de difusión y transferencia del mismo en el actual contexto de globalización desempeñan un papel determinante. La propia historia del sistema de cooperación internacional, las instituciones sobre las que este gravita y las relaciones que se dan en su seno son el resultado de relaciones de poder asimétrico históricamente construidas. De hecho, la cooperación internacional, en tanto que sistema de normas, valores e intereses definido por los actores con mayor poder dentro del mismo, ha ejercido como un mecanismo legitimador, y con vocación universal, de dichas normas, valores e intereses como proyecto hegemónico en buena parte del mundo a lo largo de décadas.

Pero el planteamiento de este trabajo no pretende solo un reparto entre estas disciplinas en función del ámbito concreto del objeto de estudio para alcanzar, desde la multidisciplinariedad, una mejor comprensión del fenómeno estudiado. Ha pretendido, además, alcanzar el encuentro y la complementariedad entre las disciplinas mencionadas. Así ha tratado de aprehenderse, a través del diálogo entre estas, el fenómeno de la cooperación internacional y los complejos procesos de transformación del mundo en el que esta opera, ya que muchos de los elementos del objeto de análisis así lo reclaman.

Es, en consecuencia, un trabajo que aboga por un conocimiento transfronterizo, ya que bebe del conocimiento generado desde diferentes esferas o ámbitos de conocimientos y saberes. Es relevante en este sentido el conocimiento generado desde la praxis por diferentes colectivos con muy distintas visiones de la realidad estudiada, porque en ello reside también uno de los elementos fundamentales que se plantean en esta tesis: el necesario encuentro entre la idea de “universalidad” en un mundo en el que irremediablemente la sociedad ha devenido global y la necesidad de defender “caminos propios” por los distintos grupos sociales y comunidades

políticas para definir su propio “modelo de convivencia”. Es un elemento en el que cruzan sus caminos la propuesta de una “ecología de saberes” realizada por Boaventura de Souza Santos (de Sousa Santos, 2005) y la necesidad de alcanzar la idea de “universal recíproco” que propone Marina Garcés (Garcés, 2017).

Junto al intento de abrazar diferentes ámbitos de conocimiento que permitan una mejor comprensión y explicación del fenómeno estudiado, cabría hablar de diferentes perspectivas teóricas desde las que este trabajo se plantea. Perspectivas teóricas que, a su vez, emanan de las distintas disciplinas o ámbitos de conocimiento o, en algunos casos, atraviesan varias de ellas. Así, la perspectiva cosmopolita, en su dimensión ética y política, es seguramente el principal marco teórico que asume este trabajo y desde el que se expone en numerosas ocasiones la relevancia de avanzar hacia un paradigma cooperativo en la acción colectiva global.

De igual manera, la perspectiva histórica y el constructivismo complementan la perspectiva teórica de este trabajo. Los principales elementos que configuran el objeto de estudio de este trabajo —el modelo de convivencia global y el sistema y las políticas de cooperación internacional— son el resultado de un proceso de decantación histórica y de visiones, valores e ideas sobre la propia realidad interiorizadas y expresadas (reproducidas) por las personas y los grupos sociales. Se asume así un enfoque sociohistórico en la medida que se ha pretendido aprehender el carácter dinámico de la realidad y la importancia del origen histórico y la evolución de sus elementos en la configuración actual del fenómeno estudiado.

c. Preguntas, objetivos e hipótesis de la investigación

La pregunta principal que se plantea en este trabajo, para la que se dedica una parte de contraste específica al final del mismo, es ¿en qué medida está la cooperación vasca preparada para afrontar los cambios que le plantea un contexto global en proceso de transformaciones profundas y que llama al conjunto de la cooperación internacional, y a la descentralizada en particular, a abordar nuevos horizontes de transformación?

Para poder responder a esta pregunta de investigación, otra serie de subpreguntas han sido de utilidad para establecer el marco teórico y analítico. Estas preguntas, que plantean interrogantes que transitan desde los aspectos más generales a los más concretos y focalizados sobre el objeto de estudio, han sido de gran utilidad para guiar el trabajo de investigación. Estas cuestiones se plantean a continuación:

- ¿Cuáles son los cambios fundamentales que están transformando el mundo y configurando un modelo de convivencia global que pone en riesgo la sostenibilidad de la vida?, ¿cuáles son las principales dinámicas y tendencias de transformación que están provocando estos cambios?
- ¿En qué medida es la nueva agenda internacional de desarrollo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, una oportunidad para responder a los problemas de la sociedad y articular una acción colectiva para la transformación del actual modelo de convivencia global?
- ¿Cómo afectan las transformaciones globales planteadas y la Agenda 2030 a la cooperación internacional para el desarrollo y cómo puede esta articular una acción

colectiva orientada a la configuración de un modelo de convivencia global que garantice la sostenibilidad de la vida?

- ¿Qué transformaciones son necesarias en la cooperación internacional —en el sistema internacional, en las políticas y en los actores— para responder a los problemas de la sociedad y contribuir a la transformación del modelo de convivencia global?
- ¿Cuáles son los principales desafíos que afronta la cooperación descentralizada para ampliar su capacidad transformadora de la realidad en un contexto global de cambios que demanda una acción colectiva articulada de manera multinivel?

Derivados de la pregunta principal y las subpreguntas que enmarcan y guían el trabajo, esta tesis se plantea una serie de objetivos de investigación que se desagregan en un objetivo principal y tres objetivos secundarios. El objetivo principal, en coherencia con las preguntas de investigación planteadas, se relaciona con el análisis de caso sobre el que gravita esta investigación:

- Conocer la situación que presenta la cooperación vasca, sus potencialidades, sus limitaciones y sus desafíos, para afrontar nuevos horizontes de transformación en respuesta a la existencia de cambios profundos en el contexto global que demandan un nuevo papel de la cooperación descentralizada.

A continuación, se señalan los objetivos secundarios:

- Identificar y caracterizar las principales transformaciones globales que amenazan a la sostenibilidad de la vida y analizar cómo afectan a la cooperación internacional.
- Identificar elementos de cambio para la cooperación internacional como respuesta a los cambios en la estructura y las dinámicas de la sociedad internacional y los problemas a los que se enfrenta: cambios en su discurso, en sus objetivos, en sus prácticas y en su composición.
- Caracterizar la cooperación descentralizada y analizar su evolución para identificar los desafíos específicos que afronta esta cooperación frente a la existencia de un modelo de convivencia global que pone en riesgo la sostenibilidad de la vida

Tanto los estudios previamente realizados sobre la cooperación vasca como las aproximaciones parciales realizadas por mí en diversos trabajos sobre el tema, sugieren la hipótesis de que lo que se conoce como “modelo vasco de cooperación” tiene fundamentos relativamente sólidos que le permiten afrontar los desafíos del nuevo contexto, pero al mismo tiempo presenta algunas importantes limitaciones para replantear su orientación y su funcionamiento para hacer eso posible.

Por ello, la tesis se dirige explícitamente a contrastar esta hipótesis con mayor rigor y precisión, lo que ha motivado un trabajo pormenorizado capaz de responder a las diferentes preguntas de investigación planteadas, así como a definir de manera específica el marco de referencia sobre la cooperación descentralizada y sus retos actuales desde el que realizar dicho contraste.

d. Metodología

Sin perder de vista las implicaciones ontológicas, epistemológicas y teóricas de este trabajo, y teniendo en cuenta los objetivos señalados, las preguntas de investigación planteadas y las hipótesis formuladas, la metodología de este trabajo consiste en un análisis explicativo apoyado en un estudio de caso.

Este análisis se plantea a partir de una estrategia metodológica que contempla dos partes claramente diferenciadas con distintas técnicas de recogida y análisis de la información. Una primera parte alimenta los aspectos más generales del trabajo relacionados con el marco teórico y analítico, con la contextualización del problema a analizar y con un análisis general de la problemática estudiada a partir del contraste con los postulados teóricos asumidos en este trabajo. La metodología sobre la que descansa esta parte del trabajo, que corresponde fundamentalmente a los cuatro primeros capítulos, es la investigación documental.

La investigación documental, aunque es realizada a lo largo de todo el trabajo de investigación, se concentra de manera más intensa en la primera fase del trabajo. Esta ha consistido en una revisión bibliográfica y análisis en profundidad de la literatura y la documentación oficial más relevante relacionada con el objeto de análisis. Se ha recurrido, en consecuencia, a la recopilación, revisión y análisis, tanto de fuentes primarias como secundarias. Estas han sido complementadas con la revisión de información estadística.

En cuanto al análisis bibliográfico y documental, se ha procedido a la revisión de literatura académica generada desde diferentes disciplinas, en atención a la referida aproximación multi, inter y transdisciplinara asumida en este trabajo. Así, se han tenido en cuenta numerosos trabajos que abordan la cooperación internacional desde muy distintos ángulos y provenientes de disciplinas como la ciencia política, las relaciones internacionales o la sociología política, y también desde la ciencia económica, especialmente desde el campo de la economía política. Asimismo, la apuesta por la transdisciplinariedad no solo se ha perseguido acudiendo a fuentes de diferentes disciplinas científicas, sino que ha tratado de garantizarse un amplio volumen de literatura que ya partía de planteamientos inter y transdisciplinares.

Así pues, además de la literatura académica, y en respuesta a la vocación de avanzar hacia un conocimiento transfronterizo, el ejercicio de revisión bibliográfica ha contemplado también el conocimiento generado por los propios agentes que forman parte del objeto de estudio, como las propias instituciones y las organizaciones sociales que, desde la práctica y el análisis, han contribuido a generar un conocimiento sistemático sobre la cooperación internacional y la cooperación descentralizada en términos generales, y sobre la cooperación vasca en particular.

Junto a la revisión de la literatura, y muy especialmente en relación con los capítulos segundo, tercero y cuarto, se ha revisado también un amplio listado de documentación oficial sobre la agenda internacional de desarrollo, el sistema y las políticas de cooperación internacional, y la cooperación descentralizada. Especialmente profusa ha sido la revisión documental en el análisis realizado a través del estudio de caso sobre la cooperación vasca, recogido en el capítulo quinto².

Esta investigación documental se complementa con la revisión de información estadística. En el caso de la agenda internacional de desarrollo, y muy especialmente en el de la cooperación internacional, se trata de una información de enorme relevancia. Si bien es cierto que este es

² Al final de este trabajo puede consultarse un listado de los documentos oficiales analizados para la elaboración del estudio de caso.

un trabajo de naturaleza eminentemente cualitativa, el análisis de información estadística ha sido de gran utilidad para contrastar numerosos argumentos planteados a lo largo del trabajo y confirmar algunas de las tendencias que, a modo de hallazgos, plantea este trabajo. Tres han sido las principales fuentes de información estadística utilizadas: la base de datos sobre Ayuda Oficial al Desarrollo del Comité de Ayuda al Desarrollo³, la base de datos del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España⁴, y el Portal de la Cooperación Pública Vasca⁵.

A partir de esta primera parte de investigación documental se llevó a cabo un trabajo de escritorio en el que se estableció el marco teórico y analítico del trabajo que ha dado lugar al marco de referencia desde el que llevar a cabo el ejercicio de contraste a través del estudio de caso. A partir de este marco de referencia se diseñó la metodología para la elaboración del estudio de caso y se planteó, como guía para el análisis, una matriz de contraste⁶.

La opción por el estudio de caso se debe a la pertinencia de este método de análisis para un ejercicio de contraste como el planteado en esta investigación. Se trata de contrastar cómo los cambios en el contexto global demandan cambios en el sistema y las políticas de cooperación internacional, y cómo esto a su vez afecta a un actor concreto, lo que exige una aproximación de cierta profundidad en el caso estudiado para poder abordar de manera solvente el ejercicio de contraste, razón por la que se ha optado por circunscribir el análisis a un solo caso.

La decisión parece pertinente, además, desde una perspectiva comparada, en la medida que los resultados de este ejercicio de contraste plantean un futuro elemento de comparación para otros actores de la misma naturaleza —un gobierno regional— que el estudiado en este trabajo. El estudio de caso constituye, de esa manera, un elemento fundamental sobre el que continuar construyendo el conocimiento desde una perspectiva comparada (Landman, 2016), lo que abre una futura línea de investigación a partir de la realización de esta tesis.

Así pues, la segunda parte de la estrategia metodológica de la tesis consistió en el desarrollo del estudio de caso. Para ello se identificó el estudio de caso —la cooperación del País Vasco—, se delimitó el objeto de estudio y se definieron una serie de objetivos para el ejercicio de contraste⁷.

Como en la parte general de este trabajo, el estudio de caso se inicia con un ejercicio de investigación documental a partir de una combinación de fuentes, tanto primarias como secundarias, para obtener información fundamentalmente cualitativa, a partir de diferentes técnicas de recogida de información. Se trata de una metodología para un análisis cualitativo, fundamentalmente basado en análisis bibliográfico y documental, de discursos y de percepciones. Y en ocasiones, y generalmente a modo de contraste, basado en el uso de información cuantitativa.

³ Accesible en <https://www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm>

⁴ Accesible en <https://infoaod.maec.es/>

⁵ Accesible en <http://euskalankidetza.hegoa.ehu.eus/?locale=es>

⁶ La matriz de contraste para el análisis se plantea al inicio del capítulo cinco, en el cuadro 15. Al final de dicho capítulo vuelve a mostrarse la misma matriz, esta vez con un resumen de resultados incluido (cuadro 16).

⁷ El planteamiento del estudio de caso se desarrolla en mayor profundidad al inicio del capítulo quinto. Una parte importante de la información obtenida para este estudio de caso proviene de la realización de una investigación sobre la cooperación vasca enmarcada en un encargo de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo realizado en los años 2016 y 2017. El resultado de esta investigación puede consultarse en Martínez (2017).

La primera fase del trabajo consistió en una revisión bibliográfica y documental, pero en este caso, aunque se ha recurrido a la literatura —tanto académica como de otros actores— ha tenido un mayor peso el ejercicio de revisión documental. Si bien es cierto que, como se señaló anteriormente, la cooperación vasca ha sido objeto de diversos análisis, dada la focalización que supone este objeto de estudio estos no son inabarcables. La generación de documentación oficial en estos 30 años sí ha sido, por el contrario, muy amplia y profusa, por lo que una parte importante del análisis se ha dedicado a revisar esta documentación.

Posteriormente se diseñó, planificó y llevó a cabo el trabajo de campo basado en la realización de entrevistas en profundidad semiestructuradas a diferentes agentes participantes y observadores de la cooperación vasca. El perfil, la muestra y los criterios de selección de las personas entrevistadas se relacionaron con la capacidad de interpretación, de los diferentes actores, de la trayectoria y los desafíos de la cooperación vasca frente al actual contexto de profundos cambios tanto de la propia realidad internacional como del sistema y las políticas de cooperación internacional. Junto a la capacidad de interpretación de estos elementos, un factor relevante en la identificación de las personas o grupos a entrevistar, se relacionaba con el grado de conocimiento del funcionamiento de la cooperación vasca. En la medida de lo posible se seleccionaron personas o grupos que aunaran los dos elementos mencionados (cuadro 1).

Cuadro 1: Elementos de relevancia para la identificación de las personas y grupos entrevistados

Tipo de actor	Criterios de selección	Número de personas entrevistadas
Organizaciones de la sociedad civil	Experiencia y trayectoria en la cooperación vasca	22
	Papel actual en la política de cooperación vasca	
	Conocimiento y experiencia de gestión de instrumentos	
	Participación en Consejo Vasco de Cooperación	
AVCD	Áreas geográficas y ámbitos de trabajo	9
Universidades	Representación institucional	3
	Experiencia investigadora en el ámbito de la cooperación vasca	
EELL	Diputaciones, EELL, Euskal Fundazioa	9
Gobierno Vasco – otros departamentos	Relación con los objetivos de la política de cooperación internacional	2
Expertos/as	Personas expertas y con conocimiento del sistema vasco de cooperación	5
	Personas expertas y con conocimiento de la agenda internacional	

Una vez realizado el trabajo de campo y analizada la información obtenida, se llevó a cabo un trabajo de escritorio para la sistematización de dicho análisis. Con los resultados de esta sistematización, se realizaron varios talleres de contraste, cuya composición se resume en el cuadro 2:

Cuadro 2: Talleres de contraste realizados

N.º de taller	Actor	Número de personas participantes	Lugar de celebración
---------------	-------	----------------------------------	----------------------

Primer taller	Universidad	9	Bilbao
Segundo taller	Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo	18	Vitoria-Gasteiz
Tercer taller	Organizaciones de la sociedad civil	10	Bilbao
Cuarto taller	Organizaciones de la sociedad civil	6	Vitoria-Gasteiz

Los talleres sirvieron para ajustar algunos de los elementos incorporados en el análisis, así como para ampliar y contrastar la información obtenida y analizada en la fase de trabajo de campo.

Tras la investigación documental y la elaboración del estudio de caso, se llevó a cabo una fase de escritorio en la que se contrastaron los resultados de ambas fases y se redactó la versión definitiva de este trabajo, que se remata con las conclusiones finales.

El trabajo que se presenta en esta tesis doctoral ha conformado una línea de investigación que ha dado lugar a diferentes resultados a lo largo de los años de elaboración, y que han servido también, a partir del escrutinio y el debate público de sus resultados, para fortalecer el propio proceso de investigación. Algunos de estos resultados han sido objeto de exposición en diferentes cursos, seminarios, jornadas y congresos, por lo que han podido ser discutidos con colegas y actores implicados en el fenómeno estudiado. Una de las pocas certezas de las que pueden dar cuenta estas páginas, es que este ejercicio de contraste continuo ha sido un insumo de enorme valor para este trabajo. Otros resultados han visto la luz en diversas publicaciones en forma de artículos, informes y colaboraciones en obras colectivas, algunas de las cuales alimentan de manera directa el texto que aquí se propone⁸.

III. Estructura de la investigación

Para dar respuesta a las preguntas de investigación, alcanzar los objetivos planteados anteriormente y contrastar las hipótesis formuladas, la estructura de este trabajo transita a lo largo de cinco capítulos desde las cuestiones más generales hacia la focalización en el objeto final de análisis de la tesis, para finalizar con un sexto capítulo de conclusiones.

Así, a este apartado introductorio y de planteamiento del trabajo, le sigue un primer capítulo en el que se expone el marco sobre el que se estructura el resto de la investigación. En dicho capítulo se abordan las principales transformaciones globales que reconfiguran la realidad y que incorporan algunos de los principales desafíos para la sociedad global en la actualidad. Se trata de un análisis de cómo diversas dinámicas y tendencias de transformación global resultado de un proceso de decantación histórica, pero aceleradas y concentradas en las últimas tres décadas, están conformando a una suerte de segunda gran transformación en la que se constituye un modelo de convivencia caracterizado por una naturaleza global y por una incapacidad para garantizar una vida en condiciones de dignidad y bienestar para el conjunto de la humanidad. Además de insostenible socialmente, este modelo de convivencia global se consolida a partir de una relación con los ecosistemas que se ha evidenciado insostenible y que desborda los límites biofísicos de nuestro planeta. Todo ello nos sitúa en contexto histórico

⁸ Las principales publicaciones generadas a lo largo de la realización de esta tesis y que forman parte de la línea de investigación consolidada a partir de mis estudios de doctorado han sido Martínez (2015, 2017, 2018), Martínez Osés y Martínez (2016), y Gutiérrez et al. (2017).

que presenta nuevos desafíos que, dada su complejidad y su gravedad, reclaman al conjunto de los actores de la sociedad global una acción colectiva con carácter de urgencia en la defensa de la sostenibilidad de la vida.

Los desafíos planteados en este capítulo, resultado de las dinámicas y tendencias de transformación global y las consecuencias generadas por estas, son recogidos en los siguientes capítulos. En concreto, el en segundo capítulo se analiza la agenda internacional de desarrollo —especialmente a partir de la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el año 2015— como un elemento de referencia para la articulación de una acción colectiva en respuesta a los desafíos que presenta esta gran transformación. El capítulo desbroza las posibilidades, pero también las limitaciones y los riesgos, que esta agenda encierra para constituirse en un marco para una acción colectiva global capaz de garantizar la sostenibilidad de la vida.

El tercer capítulo del trabajo se centra en el papel de la cooperación internacional. Si la agenda internacional ofrece un potencial marco para la acción colectiva, la cooperación internacional constituye un campo desde el que contribuir, a partir del refuerzo de dicha acción colectiva, a las transformaciones y respuestas necesarias en el actual contexto de complejidad y gravedad de los problemas. Sin embargo, para poder desarrollar ese papel la cooperación está llamada a afrontar importantes cambios, tanto porque los cambios del contexto suponen una transformación tan profunda que desborda a la cooperación como porque la propia cooperación atraviesa un largo periodo de crisis que los cambios en el contexto han venido a profundizar.

En este capítulo, además de reflexionar sobre los desafíos que implican los elementos señalados en el primer capítulo, se aborda también la relación de la cooperación internacional con la agenda internacional de desarrollo. Si la Agenda 2030 trata de ser una respuesta a los problemas globales, esta tiene implicaciones directas en la cooperación internacional en la medida que abre una ventana de oportunidad relevante para la transformación de la cooperación internacional a partir de la revisión de algunos de sus elementos más sustantivos. Ello conlleva, no obstante, abordar una lectura aguda de la propia agenda y del papel de la cooperación en esta y asumir en la práctica las transformaciones derivadas de dicha lectura. Termina este capítulo con la identificación y la exploración, al calor de los cambios en el contexto global y de las oportunidades abiertas por la agenda internacional de desarrollo, de algunas de las posibles transformaciones a afrontar por parte del sistema de cooperación internacional y sus agentes para asumir los retos que la realidad le presenta.

El cuarto capítulo estira el hilo argumental del trabajo situando el análisis en un campo específico de la cooperación internacional como es el de la cooperación descentralizada. Si la cooperación internacional se enfrenta a nuevos y más amplios desafíos dadas las profundas transformaciones de la realidad en el escenario actual, la cooperación descentralizada se encuentra también directamente interpelada por este contexto. Es así en tanto que los actores locales y regionales, que son los que protagonizan la cooperación descentralizada, forman parte del sistema de cooperación internacional. Ciertamente lo hacen a partir de particularidades e implicaciones diferenciadas, pero también lo hacen desde una responsabilidad — y en consecuencia a partir de un papel potencialmente más relevante— cada vez mayor en respuesta a los problemas globales. La cooperación descentralizada comparte, así pues, los desafíos globales a los que se enfrenta el sistema de cooperación en su conjunto, pero se ve interpelada también de manera diferenciada a consecuencia de su naturaleza específica. A describir tanto la evolución de la cooperación descentralizada como a identificar las especificidades de los desafíos que suponen los cambios a abordar para los

actores locales y regionales, y a establecer un marco de referencia para el contraste del estudio de caso se dedica el cuarto capítulo.

Los elementos que se abordan en el cuarto capítulo, que trata de responder desde la perspectiva de la cooperación descentralizada a todo el marco de análisis propuesto en los tres capítulos anteriores, definen el marco de análisis a partir del que se desarrolla el quinto capítulo. En este se plasma el ejercicio de contraste a través de la realización de un estudio de caso enfocado en la cooperación vasca. Se trata de un capítulo en el que se expresa en buena medida la vocación normativa asumida en este trabajo. Para ello, se plantea un ejercicio de análisis y diagnóstico que aborda los elementos explicativos acerca de las potencialidades y fortalezas para abrazar los cambios que permiten a la cooperación vasca responder a los desafíos globales, así como de aquellos que los limitan. Se trata de elementos que, a su vez, ofrecen luz para posibles líneas futuras de investigación y de acción política.

Finalmente, a la luz de los argumentos expuestos en los cinco capítulos centrales y los hallazgos alcanzados en ellos motivados por las preguntas de investigación, se cierra la tesis con un apartado de conclusiones que trata de dar respuesta a las hipótesis planteadas al inicio de este apartado introductorio.

CAPÍTULO 1. UN CONTEXTO DE CAMBIOS CON IMPLICACIONES PARA EL MODELO DE CONVIVENCIA GLOBAL

A lo largo de la historia de la humanidad han sido numerosas las formas en las que los seres humanos se han relacionado entre sí y han organizado la vida en sociedad. Estas formas han evolucionado sustancialmente a medida que se alcanzaban nuevos avances tecnológicos y se desarrollaban diversos sistemas de relación, normas, instituciones y prácticas orientadas a satisfacer las necesidades y, más recientemente, a reconocer y garantizar los derechos de las personas. En consecuencia, también se han modificado sustancialmente los modos de vida y las posibilidades de las personas de gozar de una vida en condiciones de dignidad y bienestar. Una noción fundamental para entender el cambio de la sociedad y de las diferentes formas de organización social y los distintos modos de vida a lo largo de la historia es la idea de desarrollo. Esta ha constituido un elemento de configuración y dinamización de la organización social y el sistema de normas, prácticas e instituciones, al tiempo que proyectaba una visión normativa de la idea de dignidad y bienestar hacia la que la sociedad debía avanzar.

El momento histórico actual se caracteriza por la aceleración los cambios que configuran la sociedad y por la concentración de transformaciones profundas de la realidad que en anteriores momentos de la historia han demandado periodos significativamente más largos. En las últimas tres décadas, consecuencia del actual proceso de globalización y de la fase avanzada de esta, asistimos a cambios de naturaleza política, económica, social y ambiental que están transformando profundamente a las sociedades humanas, a sus estructuras y dinámicas de interacción, y a su manera de relacionarse con el planeta. Por un lado, son cambios que, a consecuencia del triunfo de la doctrina neoliberal en la orientación del proceso globalizador (Unceta y Gutiérrez, 2018), ahondan en un proyecto de desarrollo basado en el crecimiento económico como condición necesaria para satisfacer, una vez logrado este, el resto de condiciones relativas a las dimensiones social y ambiental que una vida acorde a los principios del desarrollo exigen. Se trata de cambios que, por otro lado, dado el avanzado proceso de interdependencia global resultado de la globalización, desafían a los actores que tradicionalmente han liderado los procesos de desarrollo y las agendas y políticas establecidas para ello.

Estas transformaciones evidencian así tanto los límites de la globalización en forma de consecuencias del sistema capitalista basado en la acumulación y la explotación de los recursos naturales, que pone que en riesgo la sostenibilidad de la vida (Unceta, 2015a), como la incapacidad de respuesta ante ellos por parte de un proyecto desarrollista basado en opciones políticas que, asentadas en el nacionalismo metodológico, se ven incapaces de articular respuestas colectivas frente a desafíos compartidos globalmente. En consecuencia, las transformaciones resultantes del actual momento histórico afectan a las posibilidades de articular una organización social —anclada en lo local, pero necesariamente articulada globalmente— acorde a la idea de desarrollo sostenible, tal y como evidencia el actual modelo de convivencia global resultado de los cambios mencionados. Varias son las formas que de manera muy visible adoptan estas transformaciones y que afectan a las diferentes dimensiones del desarrollo en la que se sustenta el modelo de convivencia global en el momento presente.

En relación con la dimensión ambiental son diversas las manifestaciones que evidencian la existencia de un momento de cambio trascendental como es el paso de la era del holoceno al “antropoceno” (Steffen et al., 2011; Prats et al., 2016; Gil y Millán, 2018) y en la que los cambios más profundos en los ecosistemas estarían provocados, por primera vez en la historia, por la actividad humana. El cambio climático y sus graves consecuencias para la vida, la pérdida de biodiversidad, la depredación de los ecosistemas y el calentamiento global serían algunas de las principales manifestaciones de estos cambios (Masson-Delmotte et al., 2018). Todo ello pone de manifiesto la existencia de una profunda crisis ambiental resultado del modelo de desarrollo dominante (Gil y Millán, 2018; Prats et al., 2016).

En relación con la dimensión económica son también numerosos y profundos los procesos de cambio observados en las últimas décadas y, de manera acelerada, en los últimos años. Entre otros, destacan el asentamiento del paradigma neoliberal como marco de regulación económica (Unceta, 2014), el aumento de los mercados internacionales de capital en este contexto de desregulación (Alonso, 2018), la financiarización de la economía (Álvarez, 2012; Medialdea y Sanabria, 2013), y todo ello en un contexto global de importante evolución tecnológica, pero también de deterioro de los ecosistemas con importantes implicaciones en la creación y la reorganización del empleo (Organización Internacional del Trabajo, 2018; Sanahuja, 2018a) que da lugar, cada vez con más fuerza, a la necesidad de nuevos marcos de regulación económica, de producción y de consumo que emergen con fuerza en torno a la idea del *Global Green New Deal* (Barbier, 2010; Tejero y Santiago, 2019).

Se trata de cambios que, como ocurriera con los señalados en la dimensión ambiental, niegan las posibilidades de una vida acorde a los principios del desarrollo sostenible y consolidan el aumento de las desigualdades (Milanovic, 2011, 2012; Piketty, 2014; Oxfam Intermón, 2014b). La respuesta a la crisis financiera global, lejos de haber supuesto una “refundación del capitalismo global”⁹ ha consistido en la profundización del modelo en el que se generó la propia crisis y que se muestra alejado de las visiones más comprometidas con la visión del desarrollo sostenible.

En relación con la dimensión social, algunas de las principales transformaciones generadas al calor del actual contexto de globalización de corte neoliberal son el creciente proceso de mercantilización de las relaciones humanas (Gudynas, 2014; Unceta, 2015a, 2017), el aumento de la vulnerabilidad humana padecido en muy diferentes contextos y por importantes sectores de la población mundial (Organización Internacional para las Migraciones, 2018), o el aumento de las desigualdades no solo por razones económicas, de renta o riqueza (Milanovic, 2011, 2012; Piketty, 2014), sino también por razones de pertenencia a determinados grupos sociales o por determinadas opciones políticas, culturales, religiosas o relacionadas con la identidad sexual y de manera muy acusada por cuestiones de género (Gálvez y Rodríguez, 2012; Zabala, 2005).

Se observa, asimismo, el vaciamiento del concepto de ciudadanía, cada vez más relacionado con la capacidad de acceder a bienes y recursos desde una lógica de mercado, y por lo tanto distante de una noción de derechos de ciudadanía, dando lugar así al fenómeno caracterizado por Saskia Sassen como “las expulsiones de la globalización” (Sassen, 2015).

En relación con la dimensión política se constata a lo largo de la última década del siglo XX finalizada la guerra fría el ocaso de un mundo westfaliano, cuyo centro de gravedad se sitúa en Occidente, en el que se había gestado la idea y el proyecto político del desarrollo como resultado del impulso de fuerzas de naturaleza nacional vinculadas al ámbito de los Estados nacionales. Resultado de las dinámicas de globalización, este mundo abre paso a un mundo postestatal (Strange, 2001; Lafont, 2008; del Arenal, 2008; Rodas y Ramírez, 2011; Millán, 2013b; Román y de Castro, 2014; Sanahuja, 2014) y postoccidental (Barbé, 2013), cuyo resultado es la profundización de un marco de gobernanza global asimétrico y con enormes deficiencias en términos políticos, tanto en clave de legitimidad como en términos de resultados (Gill, 2015).

⁹ Como expresara el presidente francés, Nicolás Sarkozy, en el año 2008, quien planteó, tras el estallido de la crisis financiera internacional en el año 2007, la necesidad de “refundar sobre bases éticas el capitalismo” (Martí Font, 2018)

No obstante, en relación con las tendencias globalizadoras que han empujado en los últimos años hacia la configuración de un espacio postestatal, en la actualidad, en parte como resultado al contexto de hiperglobalización y a sus consecuencias negativas, se observan procesos contrarios a la apertura y la desregulación características de los últimos 30 años, en una suerte de vuelta a un repliegue intrafronterizo y una reafirmación de respuestas orientadas desde el “interés nacional” ante problemas globales (Rodrik, 2011)¹⁰. Se observa, al tiempo, que las instituciones y actores políticos en muy diversas latitudes afrontan una crisis de representación, y una amenaza ante el aumento de la extrema derecha, el racismo y la xenofobia como opciones políticas que niegan derechos de ciudadanía global desde una perspectiva cosmopolita (Sanahuja, 2018a).

Se trata, en definitiva, de un contexto de cambios profundos que afectan de lleno tanto a la manera de concebir la propia idea de desarrollo como a la articulación de una acción colectiva para materializarla. No en vano, todos los mencionados son procesos y cambios que permiten hablar de un contexto de transformación global profunda y acelerada, y de crisis del modelo de convivencia global, que si bien debe ser observado en términos históricos, presenta en la actualidad rasgos de gravedad y de urgencia en su capacidad para garantizar la sostenibilidad de la vida. Son, en consecuencia, la rapidez y la relevancia de estos cambios lo que permite hablar, si no de cambio estructural, si de época de cambios profundos que trastocan la realidad y que dan lugar a una suerte de “segunda gran transformación”.

No se trata solo de afirmar la existencia de un proceso de globalización que ha transformado la sociedad. Se trata, más allá de ello, de señalar la existencia de los límites de esta globalización (a través de los límites en cada una de las dimensiones mencionadas) y su incompatibilidad con una vida acorde con los principios del desarrollo sostenible. Límites que llevan a Sanahuja a plantear la crisis de la globalización como modelo hegemónico, y a afirmar que estaríamos en la actualidad ante una nueva etapa que “daría fin a la etapa de la posguerra fría, dominada por el avance de la democracia y el internacionalismo liberal y por la globalización económica” (2018a, p. 39). Crisis de globalización (Sanahuja, 2018a), crisis sistémica, civilizatoria o múltiple (Delgado, 2014; Fernández et al., 2013; Gil y Millán, 2018), globalización “sometida a tensiones” (CEPAL, 2016) constituyen diversas aproximaciones (que encierran miradas distintas, aunque con numerosas coincidencias teóricas y analíticas) que presentan una diagnosis con grandes similitudes respecto a los retos de la sociedad global.

Se observa así como en los últimos años diversos procesos de cambio en la propia estructura de la realidad evidencian los límites del actual modelo de convivencia global para garantizar una existencia para todas las personas del planeta acorde a los principios y los valores de lo que, desde la teoría y los debates del desarrollo, se plantea como un desarrollo sostenible. Hablamos de “modelo de convivencia global” y no de “modelo de convivencia” a secas porque en un mundo interdependiente y transnacionalizado —como se caracterizará más adelante al mundo actual— cualquier proyecto de vida en sociedad se encuentra determinado por normas, reglas, dinámicas y procesos configuradas globalmente, aunque con un anclaje territorial que adquiere diferentes expresiones.

La idea de “modelo de convivencia global” es propuesta en este trabajo para caracterizar la existencia de un orden internacional, de un sistema económico global y de estructuras de

¹⁰ En este contexto se explicarían fenómenos como la victoria electoral de Donald Trump en Estados Unidos en 2016 y sus políticas de corte nacionalista y proteccionista y su oposición al multilateralismo, el *Brexit* y el ascenso de fuerzas políticas de ultraderecha en diferentes países europeos o más recientemente en Brasil, o la gestión de la movilidad humana en la denominada crisis de refugiados a partir del verano de 2016 por parte de los actores de la Unión Europea.

relación social presentes en buena parte de las sociedades humanas que, como consecuencia de las actuales dinámicas y tendencias en la fase actual de la globalización, determinan las condiciones de vida presentes y futuras de las personas en el planeta. Es una noción que hace referencia, por lo tanto, a la forma de organización de la vida en sociedad que no puede entenderse si atender a la interdependencia global, ni a una serie de elementos de distinta naturaleza que lo determinan y que a continuación se detallan.

Este modelo de convivencia global se caracteriza, así pues, por la existencia de un orden internacional marcado por la asimetría en la distribución del poder en un contexto de creciente interdependencia, así como por la falta de una gobernanza global y democrática a través de instituciones globales y multinivel capaces de responder a los problemas de la sociedad y garantizar el bienestar de la ciudadanía global y la sostenibilidad del planeta (Gill, 2015; Martínez, 2015; Sanahuja, 2018a). De igual manera, el modelo de convivencia global se asienta en un sistema socioeconómico generalizado caracterizado por un profundo proceso de desregulación y financiarización y basado en un modelo dominante de producción y consumo que pone en riesgo la sostenibilidad de la vida y que ejerce una presión sobre los ecosistemas que estos no pueden soportar por más tiempo (Prats et al., 2016). Asimismo, el modelo de convivencia global descansa en estructuras de relación social que responden de manera creciente a procesos de mercantilización que, tanto local como globalmente, reproducen las asimetrías y agudizan las desigualdades (Gálvez y Rodríguez, 2012; Zabala, 2005). En definitiva, responde este modelo de convivencia global a una visión unidimensional del desarrollo que concibe el bienestar desde una perspectiva material que demanda de manera constante la existencia de procesos de crecimiento económico. Supone por lo tanto el actual modelo de convivencia global la consolidación en la práctica de una noción de desarrollo muy restrictiva, que naturaliza la idea de progreso enraizada en La Ilustración —a partir de una cosmovisión basada en la razón occidental, el progreso tecnológico y la acumulación material— como un ideal universal independientemente de la existencia de límites ambientales y sociales que la cuestionan.

Sin embargo, el hecho de constatar la existencia de un modelo de convivencia global incapaz de garantizar una vida acorde a los principios del desarrollo sostenible, no debiera impedir señalar la dimensión normativa que la propia idea de “un modelo de convivencia global” encierra. Así pues, si desde un punto de vista analítico el actual modelo de convivencia global constituye una amenaza para la sostenibilidad de la vida, en términos normativos una transformación de dicho modelo bien podría contribuir a la construcción de un mundo más justo y sostenible.

Cabría hablar, desde esta perspectiva normativa, de un modelo de convivencia global coherente con la sostenibilidad de la vida, caracterizado por un orden internacional diferente al actual —más simétrico y democrático—, por un modelo de producción y consumo ambientalmente sostenible y socialmente justo, por la reversión del marcado proceso de mercantilización de la sociedad y por la configuración de instituciones multinivel más democráticas y eficaces. De esta manera, la conceptualización del modelo de convivencia global abrazaría, desde una perspectiva multinivel y multidimensional, el tradicional debate en torno al “desarrollo como medio” para el logro de un “fin”, que en este caso sería la sostenibilidad de la vida y se identificaría con la garantía, para todas las personas del planeta, de una vida acorde con los principios del desarrollo sostenible entendido desde una pluralidad y diversidad de aproximaciones.

Por una vida acorde con la sostenibilidad de la vida se entiende, en esta tesis, la garantía de una vida digna, en el sentido de una vida que merezca la pena ser vivida para todas las personas del planeta, lo que incorpora un elemento de subjetividad que se aleja de una

perspectiva universalista y válida sin distinciones para todas las personas del planeta. Una vida, asimismo, en la que los derechos humanos estén garantizados para todas las personas y en la que el bienestar sea extendido al conjunto de la humanidad. Un bienestar no utilitarista que anhela la posesión material —sin que por ello renuncie necesariamente a esta— como su máxima expresión, sino entendido como aquello que las personas y las diferentes comunidades políticas definan libremente como bienestar, sin que ello cuestione o ponga en riesgo el bienestar de otras personas, ni suponga una amenaza para los límites físicos del planeta y con ello el bienestar y los derechos de las generaciones futuras. Una noción de bienestar vinculada con la garantía de derechos y servicios, y con la autonomía en la toma de decisiones en las cuestiones individuales y la participación en las decisiones colectivas que afectan a la vida en común.

Dejando por el momento de lado su carácter normativo —que tendrá evidentes implicaciones para el principal objeto de estudio de esta tesis: la cooperación internacional— y retomando el pulso al momento actual de transformaciones profundas, la constatación de los cambios y la evidencia de los límites señalados en el modelo de convivencia global están transformando sustancialmente la manera en la que se perciben los problemas que afronta la sociedad y, consecuentemente, las opciones de abordar sus respuestas. Así pues, las transformaciones de este tiempo, en tanto que resultado de un proceso histórico y político, se asientan en determinados fenómenos a los que cualquier análisis de la realidad debería atender. Más aún, si la vocación y la propia naturaleza de dicho análisis, como sucede en el caso de los estudios del desarrollo —y como es el caso del trabajo que aquí se presenta—, incorpora un fuerte elemento de normatividad a partir de su impacto en la práctica política y en la acción de los actores de la sociedad global (Alonso, 2018; Unceta y Gutiérrez, 2018). Así pues, conocer las dinámicas y tendencias que posibilitan los cambios globales es fundamental no solo para conocer la dimensión y la naturaleza de dichos cambios, sino también para poder articular proyectos políticos orientados a la transformación de la realidad.

A continuación se abordan algunas dinámicas y tendencias de transformación que se sitúan en la base de los cambios y que, por lo tanto, determinan las condiciones de posibilidad para la articulación de un modelo de convivencia global capa de garantizar la sostenibilidad de la vida.

1.1. Interdependencia y transnacionalización de la realidad: importancia analítica y práctica

Un elemento de importancia central en la configuración de un contexto global de cambios profundos cobra cuerpo en los fenómenos de interdependencia y transnacionalización. Lejos de ser un fenómeno nuevo, la interdependencia, entendida como la dependencia recíproca entre dos organismos, constituye un rasgo de la propia naturaleza y la evolución de los seres vivos. También la vida en las sociedades humanas, desde sus orígenes, ha evolucionado como el resultado de relaciones de interdependencia tanto entre los propios sujetos como entre los grupos sociales y las diferentes formas de organización social generadas a lo largo de la historia.

No obstante, las relaciones de interdependencia entre los diferentes componentes de la sociedad se ven intensificadas de manera desconocida anteriormente en el contexto de la globalización como resultado del avance tecnológico y de una densa red económica y comunicacional (Castells, 1998; Millán, 2013b). Es fundamental, para explicar el aumento de las relaciones de interdependencia en el proceso de globalización, el salto producido en el desarrollo tecnológico, y especialmente del avance en las tecnologías de la información y la

comunicación, así como el aumento de las facilidades para las comunicaciones y el transporte (Unceta, 1999). No en vano, la interdependencia es causa —junto a otros muchos fenómenos— y consecuencia del proceso de globalización (del Arenal 2009; Millán 2013), y por lo tanto un elemento constitutivo de esta, y una de las dinámicas que mejor la caracterizan.

Así pues, si la interdependencia no es un fenómeno nuevo, sí son novedosos la intensidad, el ritmo y la multiplicidad de direcciones y dimensiones en las que se producen las relaciones de interdependencia. La interdependencia es creciente tanto entre los fenómenos que componen la realidad como entre los actores que protagonizan y experimentan dichos fenómenos (Unceta, 1999), por lo que la interdependencia pasa a ser un rasgo esencial de la realidad. No se trata solo de que cada vez los actores sociales, políticos y económicos tengan una mayor relación entre ellos y también con los ecosistemas, sino que dada esta creciente interdependencia, la propia realidad es cada vez más el resultado de la imbricación de las esferas política, económica, social y ambiental. En consecuencia, los fenómenos que construyen la realidad responden cada vez en menor medida a lógicas estancas o compartimentadas, por mucho que las herramientas analíticas y políticas a nuestro alcance no siempre logren aprehender la interdependencia de la realidad.

Así pues, es el proceso de globalización el que ha transformado las relaciones entre los actores de la sociedad internacional. Lo ha hecho profundizando el carácter interdependiente de las relaciones en un escenario global, y por lo tanto, transnacionalizándolas, en la medida que las relaciones de interdependencia se producen entre actores de muy distinta naturaleza y anclaje territorial. De esta manera, a medida que aumenta la interdependencia global, los actores tienden a desarrollar una naturaleza cada vez más transnacionalizada, de modo que es la propia realidad la que se vuelve transnacional.

Esto sucede porque esta transnacionalización de los actores se produce independientemente de la naturaleza o el carácter territorial de estos. Es el contexto descrito, caracterizado por la interdependencia creciente de un mayor número de actores, el que favorece los fenómenos de la desterritorialización y reanclaje territorial, que otorgan a los actores locales —históricamente más alejados de la realidad internacional— una dimensión cada vez más transnacional (Keating, 2001; Martínez, 2012; Millán, 2013b; Ugalde, 2006).

Al aumentar el área de influencia de un determinado actor a media que se globaliza resultado de las relaciones de interdependencia global, se produce un efecto de “desterritorialización” en el que se diluyen las fronteras entre lo local, lo estatal y lo internacional —dando forma a una suerte de globalidad multinivel— que otorga una naturaleza transnacional a la propia realidad y a los agentes, las estructuras y los fenómenos que la configuran (Keating, 2001; Strange, 2001; Ugalde, 2006; Martínez y Sanahuja, 2012a; Millán, 2013b).

Así, numerosos fenómenos de la realidad que afectan a cualquier colectivo o sector de la población y que interpelan a la noción de desarrollo y decantan el modelo de convivencia global, como la desigualdad, la pobreza, las amenazas a la seguridad humana o el deterioro ambiental, por citar solo algunos, no podrán ser entendidos ni abordados sino como una conjunción de factores políticos, sociales, económicos y ambientales, y de dinámicas y estructuras locales, estatales e internacionales, es decir, desde una aproximación global y multinivel, pero también multidimensional.

Es, en definitiva, la creciente interdependencia entre sus diferentes actores uno de los rasgos fundamentales de sociedad internacional (Barbé, 2007) y de la realidad misma, y uno de los elementos que cualquier apuesta por un modelo de convivencia que aspire a garantizar la sostenibilidad de la vida deberá tener en cuenta.

Por ello, en este contexto de creciente interdependencia se hace cada vez más anacrónica e insostenible una visión del desarrollo que no es capaz de atender a la interdependencia y a la relación dialéctica entre los fenómenos que sustancian las distintas dimensiones del desarrollo y entre los actores que los protagonizan.

En este contexto, algunos esquemas clásicos utilizados en el ámbito de las ciencias sociales pierden parte de su valor analítico y explicativo —y también transformador— de la realidad. Así, nociones como “internacional”, “nacional” y “local” hacen referencia a realidades que cada vez tienen una frontera más porosa a la hora de contener y explicar los fenómenos sociales, políticos, económicos y culturales¹¹.

Así pues, si la realidad es interdependiente, y lo es de manera creciente, el análisis de esta debe abordarse desde una lógica comprensiva de la realidad transnacionalizada, desterritorializada y reanclada territorialmente, lo que entra en contradicción con miradas construidas desde el nacionalismo metodológico (Beck, 2005). La lógica de análisis fragmentada entre lo local, estatal e internacional debe, por lo tanto, ser superada por una lógica de análisis multinivel —que concibe a todos los actores, independientemente de su anclaje territorial, como actores transnacionales—. Asimismo, la realidad transnacionalizada debe ser analizada desde una lógica interméstica (Millán *et al.* 2012) que atienda a la naturaleza global de los fenómenos ya no solo como el resultado de una interacción entre lo doméstico y lo internacional, sino como el resultado de una realidad que, siguiendo la idea de Manuel Castells se ha “glocalizado” y contiene lo doméstico y lo internacional en cualquiera de sus manifestaciones (1998).

El desafío que este reconocimiento implica para el desarrollo y para la incidencia en el modelo de convivencia global es importante tanto en términos analíticos como desde una perspectiva de práctica política. De esta manera, si las fronteras entre lo local, lo estatal y lo internacional, y entre los fenómenos sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales son cada vez más imperceptibles y estos están cada vez más imbricados en la realidad, se acrecienta la importancia de la integralidad en los análisis de la realidad —lo que demanda la generación de un conocimiento científico multi, inter y transdisciplinar en diálogo con otros saberes y formas de conocimiento, y de una práctica de carácter integral y coherente—, cuestión fundamental para los estudios del desarrollo y, en el terreno de la política, cuestión fundamental para la práctica del desarrollo (de Sousa Santos, 2005).

En consecuencia, las miradas compartimentadas o parciales de la realidad encuentran cada vez mayores dificultades para explicarla y para afrontar los desafíos que esta presenta dada su creciente complejidad. Se trata de desafíos que exigen abordar la realidad compleja, tanto para comprenderla como para transformarla, a partir de la comprensión de las relaciones de interdependencia entre las estructuras, los actores y las dinámicas de la sociedad internacional, que se reconfiguran en clave transnacional. De igual manera, la lógica de análisis fragmentada entre lo local, estatal e internacional característica del nacionalismo metodológico debe ser superada por una lógica de análisis multinivel —que concibe a todos los actores, independientemente de su anclaje territorial, como actores transnacionales— (cuadro 3).

¹¹ Esta afirmación no pretende plantear la superación de dichas categorías por obsoletas y carentes de capacidad explicativa de la realidad, sino señalar la necesidad de superar la lógica estanca desde la que tanto analítica como políticamente se ha abordado tradicionalmente el análisis de la transformación de la realidad.

Perspectivas analíticas como el análisis de gobernanza global desde el cosmopolitismo, como el análisis de las dinámicas y la estructura de la sociedad internacional o el análisis de políticas públicas abordadas desde una perspectiva histórica y comparada, y atentas a la existencia de diferentes cosmovisiones con miradas disímiles sobre el mundo, dibujan un marco analítico —aunque con toda seguridad, limitado— con vocación de apertura, dinamismo y comprensión.

Cuadro 3: Implicaciones de la interdependencia y la transnacionalización para el estudio y la incidencia en el modelo de convivencia global

Interdependencia y transnacionalización	Implicaciones analíticas para el desarrollo	Implicaciones para el modelo de convivencia global
Actores y ámbitos territoriales: <ul style="list-style-type: none"> • Actores / ámbitos internacionales • Actores / ámbitos estatales • Actores/ ámbitos regionales y locales • Actores / ámbitos comunitarios • Actores sociales • Actores públicos • Actores privados 	<ul style="list-style-type: none"> • Superación de la mirada nacional y el nacionalismo metodológico • Incorporación del análisis de la sociedad internacional • Incorporación del análisis de la gobernanza global y multinivel • Incorporación de análisis de políticas públicas • Incorporación de análisis histórico y comparado • Incorporación de análisis de cosmovisiones 	<ul style="list-style-type: none"> • Desafíos en materia de gobernanza global • Desafíos para el diálogo intercultural en el marco de la gobernanza global • Desafíos para la agenda internacional de desarrollo • Desafíos en materia de cooperación internacional (paradigma cooperativo frente al paradigma competitivo)
Fenómenos: <ul style="list-style-type: none"> • Económicos • Sociales • Políticos • Ambientales 	<ul style="list-style-type: none"> • Superación del análisis unidimensional (tradicionalmente economicista) • Multi, inter y transdisciplinariedad (economía, sociología, ciencia política, relaciones internacionales, antropología, ingenierías y tecnologías para el desarrollo, ciencias naturales... Apertura a nuevas disciplinas y diálogo entre estas) • Diálogo de saberes (superación del paradigma científico-tecnológico como única fuente legítima de conocimiento) 	<ul style="list-style-type: none"> • Desafíos en materia de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible • Desafíos para el desarrollo de políticas de naturaleza interméstica

Fuente: elaboración propia

Si transitamos del análisis de la realidad a la materialización de políticas y acciones para la transformación del modelo de convivencia global, conviene recalcar lo anacrónico que supone un marco analítico, o una práctica política, que no tiene en cuenta de manera suficiente las dinámicas de interdependencia y transnacionalización de la realidad. Es relevante llamar la atención sobre ello porque la historia del desarrollo no ha sido ajena a la disociación entre el análisis teórico y empírico, volcado en los estudios del desarrollo, y la práctica política, volcado en agenda, objetivos y políticas de desarrollo.

Así pues, en relación con la práctica del desarrollo sobre la que se sustenta el modelo de convivencia global, varios son los desafíos que la interdependencia y la transnacionalización de la realidad plantean. Uno importante es la construcción de una apuesta por una gobernanza global, democrática y multinivel que lejos de presentarse como un proyecto hegemónico, garantice el diálogo intercultural para el abordaje de los desafíos comunes. La traducción de esta aspiración en una agenda global del desarrollo superadora de las limitaciones de una noción de desarrollo restringida, e impermeable a la interdependencia y transnacionalización

de la realidad es, como se abordará en el siguiente capítulo, una de las vías factibles para avanzar hacia el desafío planteado.

Desafío político que no será realizable sin un cambio del paradigma dominante de la competitividad como eje fundamental de la globalización neoliberal, para asumir un paradigma cooperativo, coherente con la sostenibilidad de la vida y que tenga en cuenta la realidad desde una perspectiva intermística.

1.2. Procesos de reconfiguración del poder y profundización de las asimetrías globales

Un segundo elemento de gran relevancia para entender las dinámicas de transformación global, los problemas y las amenazas globales, y las opciones de respuesta a estos, es la reconfiguración del poder en el momento actual del proceso de globalización. El poder es un elemento imprescindible a la hora de analizar el modelo de convivencia global y su capacidad de garantizar la sostenibilidad de la vida, lo es tanto para la construcción hegemónica de una idea determinada del desarrollo como para llevar a cabo el proyecto político resultante de dicha idea.

La historia del desarrollo es por lo tanto también la historia del poder, de ahí la importancia, en el contexto actual, de atender a su difusión y su distribución a partir de los procesos de interdependencia y transnacionalización, y de su influencia en la configuración de la realidad global. La importancia, en consecuencia, de su impacto en las opciones de garantizar una vida acorde a los principios del desarrollo sostenible para el conjunto de las personas del planeta.

Si la realidad es cada vez más interdependiente y se configura como resultado de procesos de transnacionalización, también el poder estructural para construir la realidad se reconfigura en clave transnacional (Strange, 2001; Sanahuja, 2008; Martínez Osés, 2016). La lógica de interdependencia creciente de la realidad lleva asociada una nueva distribución de las capacidades y las opciones para configurar la realidad tanto en términos simbólicos como materiales. Así, diferentes actores poseen disímiles capacidades y recursos para definir los marcos de relación entre los diferentes actores de la sociedad internacional, para configurar las instituciones y los marcos y herramientas de actuación política, para influir en los procesos de toma de decisión, y también para construir simbólicamente la realidad y naturalizar —en el sentido de devenir en hegemónico— un determinado cuerpo de valores e ideas. Esta cambiante distribución de poder no se debe solo al hecho de que cada vez más actores formen parte de los fenómenos sociales, políticos, económicos y culturales (es decir, de la realidad), sino también, y especialmente, a que la realidad es cada vez más el resultado de interacciones en diferentes niveles territoriales entre actores con diferentes capacidades para construir y decantar la realidad. Es decir, la realidad es el resultado de la interacción entre actores —y el contraste de esta interacción con los límites biofísicos del planeta— con un reparto asimétrico del poder.

Un elemento fundamental para entender el actual reparto y difusión del poder consiste en el hecho de que la creciente interdependencia —entre fenómenos y entre actores— y la transnacionalización de la realidad desbordan las capacidades de los actores tradicionalmente encargados de responder a las necesidades y demandas de la ciudadanía. La interdependencia y transnacionalización implican por lo tanto una mayor incertidumbre ante la necesidad de articulación de nuevas respuestas frente a las que no existen adecuadas capacidades —ni tampoco suficientes voluntades—. Resultado de todo ello aumenta la vulnerabilidad de las

sociedades actuales frente a problemas de naturaleza global que impactan de maneras diferentes en los distintos contextos.

Una de las consecuencias más relevantes en este proceso es la pérdida de la autonomía y capacidad de los Estados para dar respuesta a los desafíos que la propia realidad presenta (Labaïen, 2014; Millán, 2013b), cuando estos habían sido tradicionalmente el instrumento político para dar respuesta a los problemas, las necesidades y las demandas de la ciudadanía. Es decir, por un lado el Estado ve reducida su autonomía por cuestiones que tienen que ver con procesos de integración en estructuras o espacios supranacionales y con la cesión de poder o soberanía en ellos, así como por la captura del poder por parte de actores no estatales de naturaleza privada (Cañete, 2015). Pero no solo eso, por otro lado, se observa una reducción de su capacidad en tanto que los problemas —en la medida que lo hace la realidad— responden a una naturaleza cada vez más interdependiente y transnacionalizada, y desbordan las capacidades de los actores nacionales, en lo que se ha denominado con una pérdida de agencia de estos en el contexto de la globalización (Rodrik, 2011; Labaïen, 2014; Sanahuja, 2018a) ante la conformación del poder estructural desde lógicas transnacionales (Strange, 2001).

Tampoco, en un mundo crecientemente interdependiente, el multilateralismo tendría las capacidades, dada su configuración a partir de una idea de soberanía nacional —en un mundo en el que esta se ha visto reducida—, de articular respuestas adecuadas ante desafíos globales en una realidad transnacionalizada (Sanahuja, 2018a). Paradójicamente además, los Estados también pierden capacidad de influencia en los procesos de negociación intergubernamental. Si bien es cierto que el multilateralismo sigue reproduciendo en gran medida la lógica intergubernamental (Sanahuja, 2018a), también lo es que dichos procesos están cada vez más participados —ya sea de manera directa con voz y voto, o de manera indirecta, a través de su capacidad de influencia— por otros actores de naturaleza no estatal, y no pública. A ello se suma el hecho de que los Estados responden a menudo a una lógica de “interés nacional” que no responde necesariamente a los intereses de la ciudadanía de un determinado país, ya que el interés nacional también se reconfigura desde lógicas de “captura del poder”. Esta es una cuestión clave a la hora de articular marcos y acuerdos de gobernanza global que encuentran en el nacionalismo metodológico una evidente limitación para abordar un proyecto de convivencia global en clave cosmopolita basado en derechos, en el bienestar y en la armonía con la naturaleza.

De igual manera, se observa una pérdida de capacidad de los Estados para articular políticas públicas capaces de abordar la naturaleza transnacional de los problemas de la ciudadanía, lo que reconfigura, además de su poder, su papel como actores de desarrollo (Sanahuja, 2018a), como ya planteara Rodrik en su famoso trilema en el que una plena integración en la globalización, la configuración de democracias basada en los límites del Estado nación y la afirmación de la soberanía nacional son tres opciones irreconciliables dados los actuales niveles de interdependencia (2011). No significa esto que las políticas públicas coherentes y eficaces no sean posibles ni necesarias para la construcción de un marco favorable al desarrollo sostenible ya que, en efecto, constituyen una base fundamental para este. Lo que significa es que la existencia de políticas públicas coherentes con el desarrollo sostenible y eficaces para garantizar la sostenibilidad de la vida dependen de marcos de acción más globales y de una articulación con otros agentes de los que también dependen dichas políticas públicas. Se constata así la necesidad de articular esas políticas en matrices de acción más globales e interdependientes, y en respuesta a un carácter interméstico y multinivel.

En la base de esta pérdida de autonomía y de capacidades de los Estados nacionales —ya sea a través de su acción directa, o de su articulación en espacios intergubernamentales— se

observan profundos procesos de reconfiguración del poder que cada vez reside menos en un reducido número de Estados nacionales.

Si en este contexto de interdependencia y transnacionalización resultado del proceso de globalización el poder se reconfigura, lo hace en un contexto de estado avanzado del sistema capitalista como sistema hegemónico, y en el actual contexto de globalización neoliberal, lo que tiene evidentes consecuencias para la reconfiguración de la propia noción de desarrollo en la medida que esto supone una concentración del poder en determinados grupos. Pero, por otro lado, y en contraposición a la idea anterior, la respuesta a los problemas y desafíos globales exigen el concurso de más actores, lo que en la práctica actúa distribuyendo el poder en el escenario global entre actores de diferente naturaleza. Se observa, resultado de todo ello, un complejo proceso de reconfiguración del poder entre diferentes actores y ámbitos del poder y a partir de dinámicas que entran en tensión.

Trasvase de poder entre actores de la sociedad internacional

Uno de los procesos de desplazamiento y reconfiguración del poder es el que se produce entre los diferentes actores. Así, uno de los fenómenos asociados a la difusión del poder en términos internacionales más evidente en las últimas tres décadas es el paso de un mundo “estadocéntrico” y bipolar —el de la guerra fría— primero a un mundo también estadocéntrico, pero unipolar —el recientemente posterior a la guerra fría—, para situarnos ya entrados en el siglo XXI en lo que Esther Barbé denomina un “orden mundial postoccidental”, caracterizado por la transición hacia un mundo cada vez menos “occidentocéntrico” (Barbé, 2013) y en el que más Estados se disputarían la capacidad de influir en la definición del orden internacional entre sí y con otros actores. En el contexto actual de crisis de globalización esta difusión y desplazamiento del poder se habría profundizado, con la emergencia de diferentes potencias como Rusia o la India, pero también de otros países que disputan el orden internacional hegemónico, como Irán, Turquía o Arabia Saudí (Sanahuja, 2018a).

Junto al desplazamiento del poder desde una lógica interestatal que anuncia el paso de un mundo unipolar a otro multipolar, otros procesos muestran también la creciente naturaleza multinivel de la realidad resultado del poder que se reconfigura, se diluye y se desplaza desde los Estados en numerosas direcciones y hacia diversos actores atravesado por una lógica transnacional. Este proceso está en la base de la configuración de la denominada sociedad internacional (del Arenal, 2008).

En este contexto, aunque con diferencias entre unos y otros, varios son los actores que han asumido diferentes cuotas de poder y cuentan cada vez con mayor capacidad de configurar, definir e influir en los asuntos globales, así como de dar respuesta a los problemas de la sociedad. La reconfiguración del poder, no obstante, no suele ser el resultado de procesos de reflexión y diálogo para una respuesta estratégica a los problemas de la ciudadanía, y articulados desde una lógica multinivel que incluya la perspectiva global. Es cierto que organismos supranacionales, empresas transnacionales, gobiernos no estatales y organizaciones de la sociedad civil, los principales protagonistas junto a los Estados nacionales de esta redefinición del poder, participan en ocasiones de procesos de delegación y transferencia del poder guiados por la búsqueda de mejores respuestas ante las demandas y problemas de la ciudadanía. En otras muchas ocasiones, no obstante, el desplazamiento del poder es el resultado de procesos de negociación, disputa o conflicto, abordados habitualmente en desigualdad de condiciones, motivados por la defensa de intereses de determinados colectivos y decantados por la capacidad de defensa de dichos intereses, todo ello en un contexto determinado por los límites del poder estructural (Sanahuja, 2008; Strange, 2001).

En buena medida por ello, no todos los desplazamientos de poder tienen como objetivo, y mucho menos como resultado, un avance hacia mejores respuestas a los problemas de la ciudadanía y, por lo tanto, contribuyen mayor capacidad de respuesta a los desafíos que presenta un mundo globalizado e interdependiente. En ocasiones, el desplazamiento del poder se produce hacia actores cuyo objetivo no es el interés general y por mecanismos poco democráticos y ajenos al escrutinio público (Strange, 2001).

Un ejemplo de pugna por el poder de enorme relevancia en términos de gobernanza global del desarrollo se registra en el ámbito del multilateralismo, en el que se observa la creciente influencia de un multilateralismo no democrático (al menos en términos de representatividad), en el que cada vez más actores tratan de disputar el multilateralismo hegemónico (Sanahuja, 2018a), también deficitario en términos democráticos. La creación de grupos como el G8, el G20 o el G77, o las cumbres de los BRICS, entre otros espacios e iniciativas, representa la búsqueda de espacio y reconocimiento en el multilateralismo por parte de países emergentes que tratan de construir un nuevo marco que dispute la hegemonía al actual, pero sin cuestionar las bases de su construcción no representativa de la sociedad global¹².

Lo cierto es que esta pugna por el poder en el escenario multilateral no se traduce en una democratización del multilateralismo, sino que se amplía un marco multilateral más fragmentado, y con los mismos problemas de eficacia y legitimidad (Sanahuja, 2018a). Paradójicamente, no obstante, esta ampliación del espacio, si podría estar generando *de facto* un marco más multipolar, en el que la existencia de asimetrías podría verse compensada.

Pero no todos los procesos de pugna por el poder responden a lógicas nacionales. Es necesario apuntar, frente a ello, para entender este modelo “imperfecto” de distribución del poder, que este es resultado de procesos de transnacionalización del poder fruto de interdependencias asimétricas, en las que los costes y los beneficios de la relación de interdependencia se reparten de manera desigual y, en consecuencia, terminan por favorecer a una de las partes (Millán, 2013b; Varoufakis, 2017). Como resultado, no todos los grupos sociales ni todos los países han experimentado el mismo grado de transformación en el contexto de globalización, y por lo tanto no todos cuentan con las mismas oportunidades en los procesos de pugna por el poder. Los procesos de transnacionalización han afectado de manera diferente a diversos grupos o colectivos. Han sido, sin embargo, determinados grupos caracterizados como élites políticas y, especialmente, económicas, los que han experimentado una mayor articulación en

¹² La existencia de cambios en la configuración de los espacios multilaterales es importante en términos de construcción de un modelo de convivencia global no solo desde un plano teórico y normativo que traslade a los espacios de decisión global diferentes propuestas en respuesta a distintas formas de entender el desarrollo. Lo es también en términos políticos, y tiene un importante reflejo en la configuración de la agenda internacional del desarrollo. Un ejemplo de esta cuestión, como se abordará en el capítulo siguiente, puede observarse en las diferencias entre la Agenda del Milenio y los ODM aprobada en el año 2000, y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en el año 2015 (Alonso, 2015; Martens, 2016; Uria et al., 2017). Ambas agendas son, en buena medida, el resultado de procesos de negociación y acuerdos resultado de marcos multilaterales y de negociación intergubernamental (y no solo intergubernamental especialmente en el caso de la Agenda 2030) significativamente diferentes. Los ODM reflejan una visión del mundo más cercana a un proyecto de desarrollo tradicional, pegado a una visión economicista y uniformizadora. La Agenda 2030 y los ODS, cuyo proceso de elaboración fue más complejo y negociado entre más actores, recoge una visión del mundo más compleja y ampliada no solo porque los debates y estudios del desarrollo han evolucionado, sino porque más voces tuvieron más fuerza y capacidad de negociación a lo largo de todo el proceso de discusión y construcción de la Agenda 2030 (Martínez Osés y Martínez, 2016).

clave transnacional (Tortosa, 2011) y las que, fruto de estas interdependencias asimétricas (Millán, 2013b), han acaparado más poder.

El resultado es una distribución del poder imperfecta en términos democráticos y también en términos de eficiencia y eficacia en la respuesta a los problemas de la sociedad global. En consecuencia, uno de los efectos más perniciosos de la reconfiguración y distribución del poder en clave transnacional es la crisis de representación democrática y el aumento de las asimetrías globales y el frágil equilibrio sobre el que se adoptan los acuerdos. A este respecto, es bien conocido el denominado fenómeno de “captura del poder” por parte de las élites que provoca esta distribución del poder en clave de intereses transnacionalizados (Cañete, 2015).

Así pues, se observa por un lado cómo fruto de la actual distribución global del poder los actores que lo detentan legítimamente no cuentan con la capacidad de dar respuesta a problemas globales que desbordan sus capacidades y su ámbito de acción. Y por otro lado, buena parte de los actores que detentan cuotas importantes de poder global no lo hacen desde una lógica de representación de los intereses de la ciudadanía (Cañete, 2015; Monedero, 2017; Tortosa, 2011). Lo hacen, por el contrario, a partir de la articulación de intereses privados articulados en clave transnacional por lo que su ejercicio del poder no contribuye a la construcción de un marco de gobernanza global que sitúe en el centro a la ciudadanía global ni a la sostenibilidad del planeta que garantiza su vida, en la medida que esta entra en contradicción con los intereses de los grupos que acaban detentando mayores cuotas de poder (Monedero, 2017).

Si ante la creciente interdependencia y transnacionalización de la realidad en el contexto de globalización los Estados nacionales han visto cómo se limitaba su poder al tiempo que se reducía su capacidad de agencia (Sanahuja, 2018a), otros actores, como se ha mencionado, la han ganado. En consecuencia, los Estados nacionales han cedido poder, ya sea a través de procesos democráticos de cesión de soberanía o por procesos de desbordamiento o pugna por el poder, y este ha sido acaparado cada vez más por actores supraestatales y por actores de naturaleza privada (Monedero, 2017; Varoufakis, 2017).

Otros procesos de desplazamiento del poder, sin embargo, se dirigían hacia los actores locales que en un contexto de creciente necesidad de respuestas desde la acción colectiva multinivel frente a problemas globales han visto cómo aumentaba su legitimidad, y también sus capacidades, para participar en los asuntos globales, dando así lugar a un proceso de emergencia de lo local en un mundo global.

No se trata solo de que fruto de los procesos de descentralización política y administrativa se haya producido una creciente visibilización del vínculo entre la descentralización y la existencia de sociedades más democráticas y por lo tanto con mayores opciones de articular marcos de convivencia que, en lo local, favorezcan modos de vida más acorde a los principios del desarrollo sostenible (Jütting et al., 2004; Illán, 2006; Directorate-General for International Cooperation and Development, European Commission, 2016). Tampoco es una novedad el hecho de que los actores locales se incorporen a la arena internacional. Más bien al contrario, existe una larga tradición internacionalista entre los actores locales en numerosos países (Aldecoa y Keating, 2001), expresada a través de diversas actividades muchas de las cuales encuentran su origen en los lazos de solidaridad internacional entre diversos municipios, pueblos o comunidades de diferentes lugares del mundo (del Huerto, 2005; Gutierrez et al., 2012; Labaien, 2014; Martínez y Santander, 2009; Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, 2010; Unceta et al., 2013). En el caso del desarrollo sostenible, es especialmente destacable la participación de “lo local” a través del impulso de la cooperación descentralizada, desplegada en la búsqueda de respuestas a los problemas de la sociedad

internacional, y como expresión de la vocación solidaria e internacionalista de numerosos municipios y gobiernos descentralizados y sus sociedades.

Se trata, además, de señalar como elemento más novedoso, resultado del aumento de la interdependencia y transnacionalización una creciente inserción de los actores locales en los foros internacionales y en los espacios globales de decisión. Este hecho es un reflejo de la reconfiguración del poder desde una óptica potencialmente favorable a un modelo de convivencia global con mayores posibilidades de garantizar la sostenibilidad de la vida. Lo es así en la medida que estos demandan procesos de participación social articulados desde lo local, y una acción colectiva multinivel atenta a cómo las diferentes comunidades políticas definen su propia idea de desarrollo (Labaien, 2014; Villalba et al., 2013).

En clara vinculación con la emergencia de lo local, y en buena medida como consecuencia de esta, se observan también procesos de difusión del poder que afectan a la sociedad civil. A medida que avanzaba el siglo XX y se consolidaba un mundo westfaliano —antes de su desmoronamiento a finales de siglo— se han configurado lógicas de participación, representación y demandas desde la sociedad civil en el marco de la acción política de los Estados y cada vez más desde lógicas globales (Alexander, 2006; Kaldor, 2005). Han sido lógicas las que han predominado, por lo tanto, que han moldeado la agenda política y la toma de decisiones, incidiendo así en la conquista de derechos y en el aumento del bienestar de la ciudadanía.

A lo largo de este periodo, la propia noción de sociedad civil y las formas de organización social se articulaban así mayoritariamente a partir de una mirada nacional. La perspectiva nacional impregnaba, por un lado, las nociones y expresiones de sociedad civil que actuaban articulando demandas a partir de visiones e intereses de diversos grupos sociales desde una lógica de ampliación de derechos y bienestar de la ciudadanía. Se trata, así pues, de una expresión de sociedad civil que reacciona frente al poder del Estado y el mercado cuando este evidencia limitaciones o insuficiencias en la garantía de derechos y bienestar a la ciudadanía vinculada al territorio nacional o en otros territorios resultado de la acción del propio estado nacional¹³. Por esta razón, la idea de sociedad civil así concebida remite a la idea de contrapoder, en tanto que, en el marco de los límites del Estado, reequilibra el poder de otros actores.

La perspectiva nacional también ha impregnado tradicionalmente a la expresión de sociedad civil concebida desde una corriente más liberal (Alexander, 2006), que entiende a la sociedad civil desde un papel subsidiario. Desde esta lógica, el papel de la sociedad civil no sería tanto el de disputar el poder del Estado o el mercado para ampliar la respuesta a necesidades y demandas sociales, sino actuar, desde una lógica de subsidiariedad, complementando a estos allí donde se evidencian limitaciones o ineficiencias en la cobertura de necesidades y en la provisión de servicios (Alexander, 2006).

Esta aproximación a la sociedad civil desde una perspectiva nacional se ve desbordada a partir del proceso de globalización y las dinámicas de interdependencia y transnacionalización, cuando comienzan a surgir nuevas formas de organización de la sociedad civil vinculadas a

¹³ Es decir, los movimientos internacionalistas impulsados desde la sociedad civil espacialmente a partir de los años sesenta del siglo XX se articulaban influenciados por la mirada del nacionalismo metodológico característica de un mundo westfaliano. Eran los impactos de las políticas nacionales (política exterior, generalmente) en los derechos y el bienestar de la ciudadanía de otros países los que se cuestionaban, y por lo tanto el objeto de crítica y movilización social eran las políticas nacionales, aunque lo fueran por su impacto internacional.

dinámicas globales que darán lugar a la emergencia del fenómeno de la sociedad civil global (2014).

Mary Kaldor, seguramente una de las autoras contemporáneas que mayores aportaciones ha hecho a la literatura sobre la sociedad civil global, sitúa en la idea de la existencia de un movimiento transcontinental de ciudadanos, desarrollada por E. P. Thompson, la génesis del concepto de sociedad civil global (Kaldor, 2005).

En el contexto de la globalización, y especialmente a raíz de la caída de los regímenes socialistas de la Europa del Este, ha emergido una sociedad civil global preocupada por los fenómenos globales, cuya acción es relevante para la gobernanza tanto en el ámbito global como en el local (Zurbano et al., 2014). La emergencia de la sociedad civil global, además de significar la conexión entre las diferentes expresiones de la sociedad nacional en los diferentes países, ha favorecido la conexión de dinámicas locales y globales, transformando así los procesos de participación de la sociedad civil en el ámbito local, y con ello, tratando de ejercer un papel global con repercusiones en los procesos de reconfiguración del poder.

La configuración de la sociedad civil global, como reacción al desbordamiento de los límites nacionales, constituye por lo tanto un elemento fundamental de los procesos de difusión y reconfiguración del poder a partir de dinámicas transnacionales, y por lo tanto con importantes implicaciones para la configuración del modelo de convivencia global. Esta emergencia significa un potencial aumento del papel de la sociedad civil como actor estratégico para la configuración de un modelo de convivencia global que sitúe en el centro la sostenibilidad de la vida, en la medida en que se configura como una nueva fuente de poder (o de contrapoder) global.

Esta constatación no puede ocultar el hecho de que la sociedad civil organizada, si bien se ha transnacionalizado favoreciendo la emergencia de la sociedad civil global, no ha experimentado el mismo grado de transnacionalización logrado por otros grupos que, en consecuencia, acaparan más poder. Esto ha sucedido, en parte, como consecuencia de la diversidad de la sociedad civil que da lugar a muy diferentes formas de expresión que acogen miradas, valores e intereses muy diversos (Alexander, 2006). La diversidad, también expresada en la existencia de distintas culturas organizativas, de trabajo y de toma de decisiones, si bien aporta una enorme riqueza a la sociedad civil global en su conjunto, constituye también un factor de complejidad a la hora de identificar intereses comunes.

Una parte importante de la explicación la encontramos, no obstante, en los distintos grados de profundización en la transnacionalización alcanzados en diferentes componentes de la realidad. Así, aunque la realidad, como se ha mencionado, se ha transnacionalizado en la medida que lo hacían los actores, los fenómenos y las dinámicas que la configuran, puede afirmarse que este proceso no ha sido pleno ni homogéneo. No lo ha sido en tanto que no todo lo que determina la realidad ha alcanzado el mismo grado de transnacionalización: las estructuras políticas y los mecanismos institucionales a través de los cuales la ciudadanía tiene la capacidad de incidir en la realidad, especialmente en la realidad material y en los procesos de toma de decisión —no así tanto en el plano simbólico—, no se han transnacionalizado de la misma manera. Esto sucede porque los procesos de transnacionalización, como se planteó anteriormente, no han significado la redistribución del poder a partir de lógicas democráticas que prioricen la participación y la representación de las diferentes visiones de la sociedad, sino en buena medida a partir de disputas y de pugnas entre intereses enfrentados que han derivado un reparto asimétrico del poder (Gill, 2015; Millán, 2013b; Tortosa, 2011; Varoufakis, 2017). Desde este punto de vista, como ya se ha abordado, puede afirmarse que los procesos

de transnacionalización de la realidad han favorecido un reparto del poder más asimétrico, alejándose así de contribuir a la construcción de un marco de gobernanza democrática

En consecuencia, las herramientas e instrumentos políticos al alcance de la ciudadanía para intervenir en la realidad siguen estando de manera mayoritaria en los sistemas democráticos de los Estados. Herramientas e instrumentos que, resultado del proceso de transnacionalización y del aumento de las asimetrías globales, tienen cada vez menos capacidad de incidencia en la realidad (Labaien, 2014), y ya no solo en el ámbito global, sino incluso en el nacional y local, dada la creciente importancia de matrices multinivel en la configuración de las políticas públicas nacionales y locales. Este hecho explicaría cómo la ciudadanía ha perdido poder en un mundo transnacionalizado, ya que ve limitadas sus opciones de acceder a los espacios en los que se toman las decisiones más relevantes en clave transnacional (espacios como el G-8 o el G-20, o las negociaciones sobre acuerdos de comercio o inversión, entre otros), y tan solo puede acceder, y de manera muy limitada, a espacios más representativos, pero con normativas muy laxas o inexistentes, y, por lo tanto, con poca o nula capacidad de generar decisiones vinculantes¹⁴.

Sí existen, por el contrario, otras formas de poder transnacionalizado, con mayor grado de articulación y consistencia, que responden a intereses y maneras de entender el mundo no coincidentes con el interés público global, y que han logrado un mayor grado de penetración en los espacios de decisión global (Adams y Martens, 2015; Pingeot, 2014)¹⁵. Se constata así un hecho paradójico ya que la articulación de los intereses de determinadas “élites globales” al calor de la globalización ha favorecido una concentración del poder en clave transnacional, sin que este haya encontrado su correlato en una transnacionalización del “contrapoder” ejercido por una sociedad civil global. Más bien al contrario, las opciones de respuesta desde la sociedad civil se ven a menudo limitadas a herramientas y mecanismos de participación política nacional en Estados que, en buena medida, han visto socavada su soberanía y sus capacidades en el marco de reconfiguración transnacional del poder. La paradoja reside en el hecho de que la sociedad civil, en este contexto, ve reducido su poder tanto en clave transnacional como en clave nacional.

Aumento de las asimetrías globales al calor de la reconfiguración del poder

¹⁴ Es el caso de la participación en espacios de Naciones Unidas, como en el denominado proceso post-2015 de construcción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, o en algunos otros espacios de deliberación global y/o regional previos a la toma de decisiones.

¹⁵ El interés público global es un concepto indeterminado, cuya orientación dependerá en buena medida de las diferentes aproximaciones o nociones que lo inspiren. Para el enfoque que aquí interesa es de especial relevancia una visión sobre el “interés público global” construida desde una perspectiva política que trate de ir más allá del “cosmopolitismo moderado” inspirado por la filosofía utilitarista, por la teoría política liberal y por la economía neoclásica (Cornago, 2013, p. 9). A pesar de las críticas de las que esta inspiración del “cosmopolitismo postnacional” pueda ser objeto por alejarse del interés por las transformaciones del derecho internacional (Cornago, 2013), este enfoque es de interés dado su importante valor normativo y por su poder simbólico y capacidad de construcción de la realidad, al concebir la idea de interés público global en clave de derechos de “ciudadanía global”. En palabras de Cornago, el concepto de interés público global “tiene una gran capacidad para reclamar la atención sobre una cierta idea de responsabilidad colectiva y el bien común” (2013, p. 11). Así pues, buena parte del valor de la noción de “interés público global” reside en el hecho de que implica la idea de la necesidad de abordar cambios en la construcción del orden internacional (Cornago, 2013, p. 13). Para el desarrollo del interés público global es necesario superar la idea de soberanía nacional en ámbitos como la economía, la política social, la cultura y la tecnología, para avanzar en la construcción de una gobernanza global centrada en la idea de interés público global (Cornago, 2013, p. 13).

El fenómeno de difusión y distribución del poder abordado en las páginas anteriores es un hecho de extrema relevancia para configuración del modelo de convivencia global. Es fundamental no solo a la hora de entender las dificultades para dar respuesta a problemas globales generado en el marco de dicho modelo y que exigen la colaboración entre múltiples actores. Es enormemente ilustrativo también para entender cómo se reproducen las decisiones, cómo se consolida el actual modelo de convivencia global a pesar de su insostenibilidad, y cómo se transforman los marcos de negociación de los acuerdos y las agendas internacionales (Martínez Osés y Martínez, 2016). Constituye pues una evidencia de los límites estructurales de la actual sociedad internacional para alcanzar acuerdos y orientar decisiones a la altura de los problemas que enfrenta, al tiempo que ilustra acerca de las posibilidades y opciones estratégicas para ampliar el carácter democrático de la sociedad internacional. Dicho en otras palabras, si la actual distribución del poder constituye un límite en la búsqueda de respuestas favorables a la sostenibilidad de la vida (o cuando menos, no las favorece), una aspiración de los actores que persiguen una transformación a favor de la justicia y la sostenibilidad debiera ser la incidencia en los procesos de difusión y redistribución del poder.

Una de las consecuencias de los procesos de reconfiguración del poder, como ya se ha mencionado, es la relación entre el aumento de las asimetrías globales y acceso a la toma de decisiones de diferentes actores, tanto en el ámbito local como en el nacional y el internacional. Son, en efecto, minoría los actores y las fuerzas que, desde una clave transnacional, adquieren la capacidad de definir las reglas o los procedimientos a través de los que se toman las decisiones o de influir en estas. Así, las decisiones “globales” o “transnacionalizadas” —que afectan tanto al ámbito internacional, como al nacional y local— son tomadas o influidas cada vez por menos y más coincidentes actores, en una suerte de círculo vicioso que reproduce la concentración del poder¹⁶.

Los resultados de estos procesos de decantación y concentración del poder son numerosos. Buena parte de ellos confluyen en la pérdida de soberanía popular y en el déficit democrático que caracteriza al actual proceso de globalización (The Economist Intelligence Unit, 2017), ya que es el interés de muchos de los grupos que detentan el poder el que acaba orientando la toma de decisiones. Un resultado de ello es la profundización de un sistema económico insostenible ambiental y socialmente, causante del profundo deterioro ambiental, así como del aumento de las desigualdades tanto de renta y riqueza (Sanahuja, 2018a) como en términos de oportunidades que caracterizan el actual modelo de convivencia global (Gálvez y Rodríguez, 2012; Zabala, 2005).

Una segunda consecuencia es el aumento de los fenómenos de exclusión que la concentración del poder provocan en la práctica (Sassen, 2015). Puede observarse, en este sentido, cómo las respuestas ante denominados problemas de la sociedad actual (pobreza, desigualdad, cambio climático...) acaban finalmente por ahondar las brechas entre las personas, colectivos y comunidades en función de su grado de vulnerabilidad ante dichos problemas. En otras palabras, la ortodoxia política y económica, resultado de la cooptación de los procesos de

¹⁶ Puede observarse en este planteamiento una evidente paradoja. Junto a procesos de difusión y desplazamiento del poder resultado de la interdependencia y transnacionalización, muchas de las decisiones más determinantes a escala global, que afectan al conjunto de la sociedad internacional, se ven influidas a partir de esquemas de concentración del poder. Esto no significa una traslación automática entre la influencia de actores o grupos transnacionales y la toma de decisiones favorables a dichos grupos o actores. En muchas ocasiones la relación entre concentración del poder y toma de decisiones se produce en sentido inverso, actuando de límite o de freno a determinadas decisiones o proyectos favorables a la transformación social y la disminución de las asimetrías.

toma de decisiones y construcción de la realidad del poder transnacionalizado, terminan por reforzar las capacidades y los recursos de respuesta ante dichos problemas (es decir, de reducir su grado de vulnerabilidad ante ellos) de determinados actores, al tiempo que limitan (aumentando así su vulnerabilidad ante los mismos problemas) los de otros colectivos. Este fenómeno, que se reproduce, se acentúa y cronifica en el actual contexto de reconfiguración asimétrica del poder, al que Sassen caracteriza como “las expulsiones en la globalización”, ha sido abordado abundantemente desde la idea de “los ganadores y los perdedores” de la globalización (Kriesi et al., 2006; Milanovic, 2012; Fernández-Albertos, 2018; Sanahuja, 2018a).

Una tercera consecuencia relevante que acompaña al proceso de redefinición y difusión del poder y las asimetrías globales resultantes, paralelo al ejercicio de acaparamiento de los procesos de toma de decisión, es la brecha en la capacidad de construir la realidad: de generar un marco de interpretación de la realidad y de construir una narrativa en torno a ella asimilada a la idea de “sentido común”. Si, como planteaban Berger y Luckmann, la realidad es una construcción social (1968), no todos los actores tienen la misma capacidad de construir una noción hegemónica de la realidad sobre la que se define el sentido común de cada época.

Poder explicar cómo funciona el mundo, cómo debe ser el modelo de convivencia global, qué normas valores y visiones son los aceptables en un marco de sentido común compartido y, por lo tanto, dominantes y hegemónicos y cuáles no, constituye una manera de incidir en la realidad desde un ámbito diferente, aunque complementario, al material. Es una eficaz manera de naturalizar determinadas visiones del mundo y, por lo tanto, de configurar la realidad y, por todo ello, de construir hegemonía desde un ámbito simbólico, interpretativo y discursivo. Quien acaba teniendo los recursos y la capacidad para definir el marco de interpretación de una realidad global y generar una narrativa en torno a ella es quien acaba definiendo en mayor medida la realidad.

En este sentido, puede entenderse también la propia idea de desarrollo como una noción (de carácter normativo) y una práctica (de naturaleza política y económica) en disputa. Así, una visión del desarrollo basada en los principios y los valores del desarrollo sostenible no puede ser ajena al análisis de la reconfiguración y el ejercicio del poder. Esta cuestión, como se verá más adelante, tiene importancia creciente no solo en los estudios y los discursos, también en la práctica del desarrollo y de manera muy concreta en la construcción de la agenda internacional de desarrollo y en la articulación del sistema internacional de cooperación como elementos determinantes para la configuración del modelo de convivencia global.

1.3. Acelerada mercantilización de las relaciones sociales y con los ecosistemas

Junto a las dinámicas de interdependencia, transnacionalización de la realidad, la reconfiguración del poder y el aumento de las asimetrías globales, y en constante interacción con todas ellas, otro de los elementos que está en la base de la existencia de profundos cambios en el escenario global es el acelerado proceso de mercantilización de las relaciones sociales y con la naturaleza que se ha acentuado en las últimas tres décadas.

El proceso de mercantilización hunde sus raíces en la existencia de un modelo económico que persigue la acumulación a través de un crecimiento económico constante. Este modelo económico, que se ha basado en la expansión continua de los mercados, es hegemónico desde hace décadas, y ha dado lugar, resultado de dicha expansión, a un proceso de mercantilización que se ha ido extendiendo cada vez a más ámbitos y actividades de la vida humana.

Favorecido por la fe en el progreso tecnológico característica de estas décadas que ha generado la ilusión, casi hasta naturalizarla, de que es posible crecer de una manera ilimitada, espoleado por las dinámicas de interdependencia y transnacionalización que se sitúan en la base del proceso de globalización y posibilitado por la reconfiguración del poder, fue extendiéndose el capitalismo global y la financiarización de la economía (Álvarez, 2012; Medialdea y Sanabria, 2013). Con ello se consolidó, al tiempo que fue ampliándose y acelerándose, la deriva mercantilizadora.

Si bien este proceso logra algunos de sus objetivos iniciales vinculados con el crecimiento económico y el aumento de la prosperidad a través de la mejora de las condiciones materiales de vida de parte de la población mundial, pronto evidenció sus elementos más negativos (Unceta, 2017). Elementos negativos reflejados en las diferentes dimensiones del desarrollo, ya que en lo social la mercantilización ha jugado un papel desintegrador, depredador en lo ambiental, antidemocrático en lo político, ineficiente en lo económico, además de insolidario tanto con las generaciones futuras como con las personas y pueblos que sufren privaciones en la actualidad (Unceta, 2017).

Es por ello por lo que el fenómeno de la mercantilización, a pesar de los avances señalados, ejerce un efecto determinante en la configuración del actual modelo de convivencia global que lo hace incompatible con la sostenibilidad de la vida, y que supone un reflejo de la existencia de una crisis sistémica (Delgado, 2014; Fernández et al., 2013; Gil y Millán, 2018; Unceta, 2017). Una crisis, en consecuencia, de la que la mercantilización como rasgo de la globalización es un factor fundamental en tanto que dicha mercantilización se ha convertido en el eje en torno al cual se articula la vida social, y que ha generado una medida de las cosas en la que no encuentran lugar otras referencias y otros valores sobre los que se sustenta la vida humana (Unceta, 2017).

Este elemento, la centralidad de la mercantilización en la configuración de la sociedad y de las relaciones humanas en clave transnacional, que supone la intromisión del mercado en aspectos de la vida que tradicionalmente se han regido por lógicas distintas a la mercantil, tiene implicaciones muy relevantes, como se apuntaba, en términos económicos, pero también sociales, ambientales y políticos.

En relación con la economía, uno de los aspectos más destacables es el efecto que la mercantilización del trabajo ha tenido en el desplazamiento —cuando no directamente en la negación— de diferentes formas de trabajo no reconocidas por el mercado, así como la asimilación de otras, vinculadas a la esfera reproductiva pero que la esfera productiva necesita para existir (Pérez Orozco, 2014). Pueden señalarse en este sentido diversas formas de trabajo comunitarias, como el voluntariado y, de manera especial, el trabajo de cuidados (Unceta, 2017). Un trabajo, el de cuidados, asumido mayoritariamente por mujeres cuya exclusión o asimilación en condiciones de explotación —dado el escaso valor monetario que el trabajo reproductivo tiene cuando este es mercantilizado— constituye uno de los factores más destacados que profundiza la desigualdad de género.

También en la dimensión social el proceso de acelerada mercantilización ha generado importantes efectos. La extensión del mercado a muy diferentes ámbitos de la vida ha supuesto la incorporación de relaciones de intercambio monetizadas en una suerte de desnaturalización de las relaciones sociales generando, al calor de proceso de precarización e individualización, pérdida de valores y prácticas como la empatía y la solidaridad. Valores y prácticas que se asentaban en relaciones de colaboración y que han sido sustituidas progresivamente por el intercambio económico (Unceta, 2017).

Todo ello ha contribuido a reproducir y acentuar las desigualdades generadas tanto por un orden internacional asimétrico como por un modelo económico generador de dichas desigualdades (Jones, 2018; Milanovic, 2011; Piketty, 2014). Más aún en la medida que, resultado del proceso de mercantilización, las personas dependen cada vez más de sus ingresos y del trabajo remunerado en un contexto global en el que el empleo posee cada vez menos capacidad de garantizar unas condiciones de vida dignas (Organización Internacional del Trabajo, 2018).

Así, la mercantilización acelerada se sitúa en la base de la desestructuración social como fenómeno global (Sassen, 2007, 2015), y a fenómenos asociados a esta, como la existencia de retrocesos en materia de cohesión social y violencias, cuestiones todas ellas que amenazan a la seguridad humana y a la sostenibilidad de la vida.

Si hablamos de la dimensión ambiental no puede afirmarse que la relación entre los seres humanos y la naturaleza desde una lógica mercantil sea un fenómeno novedoso. Si bien la relación instrumental y utilitarista con los ecosistemas es de larga data, es fundamentalmente a lo largo del siglo XVIII y principios del XIX, con el paso de sociedades tradicionales a sociedades industriales en numerosos países cuando dicha relación se naturaliza.

La novedad por lo tanto no radica, en el momento actual caracterizado por la “segunda gran transformación”, en la existencia de dicha relación. La novedad radica, como ya se abordó y se volverá a señalar, en la gran aceleración de la presión que el modelo económico y numerosas de las formas de vida actuales suponen para nuestro planeta y, en consecuencia, en el grado de profundidad de la depredación de los ecosistemas. A ello habría contribuido de manera muy reseñable el aumento de la población mundial, las dinámicas de la globalización y la extensión sin precedentes del consumo dando lugar a un aumento de “la escala, la extensión y la tasa de cambio de las fuerzas motrices mundiales” (Unceta, 2017). Además, esta tendencia ha estado favorecida por la naturalización de los ecosistemas como fuente de recursos —como insumos— al servicio del mercado, frente a su concepción como sustento para la vida. Son, en definitiva, la visión instrumental y utilitarista de la naturaleza y la hegemonía del extractivismo como práctica, elementos fundamentales de la mercantilización de las relaciones del ser humano con la naturaleza. Esta mercantilización, no obstante, alcanza su expresión última a partir de la búsqueda de respuestas ante sus propias consecuencias —en forma de crisis ambiental— desde la propia lógica del mercado a través de la mercantilización de las respuestas a dicha crisis a través, por ejemplo, de los “mercados de emisiones” o de iniciativas enmarcadas en el denominado “capitalismo verde” (Unceta, 2017).

Es necesario señalar, para entender la acelerada deriva de mercantilización de la sociedad y con la naturaleza, que desde el ámbito de la política no se ha puesto freno a dicho proceso. Más bien al contrario, es la propia política la que en numerosas ocasiones se ha visto subsumida en la lógica mercantilizadora ya sea a través de la retirada de derechos y su abordaje desde las dinámicas del mercado socavando así el contrato social articulado en torno a los estados del bienestar y deteriorando los derechos de ciudadanía, o generando las condiciones de posibilidad para el avance del mercado cada vez en más esferas de la vida en sociedad. Es relevante hacer mención en este sentido a la apuesta extendida por el denominado modelo de la nueva gestión pública, que se sitúa en la base de la reforma del Estado de los años ochenta del pasado siglo, como resultado del avance de las políticas neoliberales y del cuestionamiento de la eficiencia del Estado (Martínez et al., 2012; Ramíó y Salvador, 2005). Al calor de este modelo de gestión pública comienza a transformarse la manera en la que el Estado es concebido y con ello también la provisión de los servicios públicos y su financiación. El cuestionamiento al papel del Estado gravita en torno a su

supuesta ineficiencia, lo que aconseja su contracción, así como la reducción y flexibilización del funcionariado público. Es el mercado, en contraposición, el que acapara mayor centralidad en las relaciones sociales, dada su mayor eficacia en la gestión de servicios, reconfigurando así el equilibrio anteriormente existente entre el mercado, el Estado y la sociedad civil, y transformando profundamente la lógica de las políticas sociales que comienzan a focalizarse en grupos sociales excluidos en detrimento del reconocimiento y la extensión de los derechos sociales (Ramió y Salvador, 2005).

Sin abandonar el plano político, ya se han abordado en el anterior apartado de este capítulo los procesos de transformación y desplazamiento del poder y su centralidad en la configuración del actual modelo de convivencia global. Estos procesos no pueden ser entendidos plenamente sin atender al proceso de mercantilización aquí expuesto, que ha implicado el debilitamiento de las instituciones democráticas en los diferentes niveles territoriales y la crisis de representación de los poderes públicos, al tiempo que aumentaba la capacidad de presencia e influencia en los espacios transnacionales de toma de decisión de actores de naturaleza privada, como se abordó en dicho apartado (Cañete, 2015).

En ese contexto se entendería el recurso de algunos países a presentarse ante la comunidad internacional a través de la denominada “marca país” que no representa exclusivamente una búsqueda de diferenciación en términos competitivos en el mercado internacional. Representa también una concepción competitiva y mercantilizadora que afecta a la construcción de marcos colectivos para una acción conjunta y cooperativa en la medida que configura matrices de política internacional desde un paradigma competitivo y basado en el nacionalismo metodológico (Millán, 2013a).

Todo ello nos sitúa ante una crisis política expresada tanto en términos de representación y retroceso democrático en el marco de los Estados nacionales (The Economist Intelligence Unit, 2018, 2019), como en términos de gobernanza democrática (Sanahuja, 2018a). Nos sitúa, en consecuencia, en un escenario global caracterizado por la peor de las tres opciones que para abordar una gobernanza global de carácter democrático señalara el trilema de Rodrik, en la que la democracia se ve desplazada por la tensión entre las tendencias que profundizan la globalización y las que evidencian sus límites (2011).

En definitiva, la profundización de un modelo económico que descansa en la aceleración y extensión del proceso de mercantilización, así como en la extensión de este a la esfera social, ambiental y política, además de estar en la base del actual contexto de crisis sistémica, supone una profundización del actual modelo de convivencia global cuya transformación exige detener, y revertir, el acelerado proceso de mercantilización de las relaciones sociales y de las relaciones entre el ser humano y la naturaleza.

1.4. Naturaleza compleja y cambiante de los problemas a enfrentar

La imagen del mundo, la manera en la que la realidad social, política y económica se ha materializado, no ha sido ajena a los procesos anteriormente descritos de creciente interdependencia, transnacionalización, distribución asimétrica del poder y mercantilización de las relaciones humanas y con los ecosistemas. Más bien al contrario, los cambios señalados y las dinámicas de transformación planteadas han sido determinantes en la configuración de un modelo de convivencia global en el que se evidencian, profundizan y agravan problemas que amenazan la sostenibilidad de la vida (Martínez, 2015). Se trata, en definitiva, de un modelo de

convivencia global que, si bien pone de manifiesto los límites de la globalización y la existencia de una crisis múltiple, no alberga los mecanismos ni las capacidades suficientes para abordar reformas de carácter estructural y sistémico.

En este sentido, como plantea Stephen Gill, la gobernanza global, tal y como existe en la actualidad, podría estar socavando el bienestar social de la mayoría de la población (2015). Este autor identifica la gobernanza global “tal y como existe en la actualidad” (*as it is*) con los proyectos dominantes de normas asociadas al orden internacional de posguerra fría y a los principales mecanismos de gobernanza que buscan estabilizar, modificar, extender y legitimar las instituciones dominantes del actual *statu quo* global (Gill, 2015).

Este modelo de convivencia global, como se ha planteado, consolida un escenario, más grave y complejo que en épocas anteriores, en relación con los denominados “problemas del desarrollo” (Millán, 2013b; Naciones Unidas, 2015c; Sanahuja, 2013; Tortosa, 2011; Unceta, 2015a) o problemas de la sociedad global. Más grave ya que, por un lado, se observa cómo se agravan y profundizan buena parte de estos problemas y su impacto en los habitantes del planeta y en el propio planeta. Y más complejo porque, al tiempo, se observa un cambio en la configuración de varios de estos problemas, mostrando cada vez más una naturaleza sistémica, interdependiente y global.

Puede afirmarse, en consecuencia, que es el actual modelo de convivencia global el principal problema del desarrollo o problema de la sociedad global y que su transformación constituye un desafío fundamental para la gobernanza al que se enfrenta la humanidad. Es en este modelo configurado como un proceso histórico en el que se han generado, profundizado y agravado —de manera acelerada a partir de la más reciente reconfiguración del poder— los principales problemas: los efectos del cambio climático y del deterioro ambiental, la pobreza y las desigualdades, la desprotección social y la exclusión de los colectivos más vulnerables, y las amenazas transnacionales a la seguridad (Sanahuja *et al.* 2013: 22), entendida esta como seguridad humana (Núñez *et al.* 2007).

En la medida que el actual modelo de convivencia se consolida y se reproduce, muchos de los problemas asociados a este también lo hacen. Problemas que en muchos casos persisten, a pesar de la existencia de avances resultado del progreso en diferentes campos de la actividad humana, y en otros señalan profundos retrocesos que afectan a todas las dimensiones de la realidad.

Problemas de naturaleza sistémica e interdependiente: limitaciones analíticas y políticas

No puede entenderse el actual estado de cosas respecto a los problemas señalados desde una perspectiva coyuntural y resultado exclusivo de políticas y actuaciones recientes, aunque tampoco puede obviarse la importancia de estas en la dimensión y la expresión de los problemas existentes.

Desde una perspectiva analítica, es importante adoptar la suficiente perspectiva histórica a la hora de abordar los problemas que presenta la realidad. No sería adecuado, en consecuencia, plantear que los problemas son el resultado directo de la crisis económica que estalló en 2007 y que ha golpeado duramente a lo largo de los 10 años siguientes. Desde luego que esta ha afectado, y agravado la situación, pero nos encontramos ante una situación que debe observarse con perspectiva.

Tampoco sería correcto afirmar que los problemas son resultado, en exclusiva, de la transformación de la realidad en los últimos 30 años a raíz de la profundización del proceso de

globalización y la orientación de esta desde las ideas neoliberales, momento que en este trabajo se señala como fundamental para entender el proceso de cambios profundos en el contexto global. Como en el caso de la crisis, la relación entre este contexto y la configuración y materialización de los problemas —así como de sus respuestas— es determinante. Pero los problemas a los que se enfrenta la sociedad internacional tienen unas raíces más hondas, y se configuran a partir de procesos de gestación más larga sobre los que se han ido consolidando algunas de las estructuras y dinámicas fundamentales que conforman nuestro mundo y el modelo de convivencia global.

Así, si hablamos de los diferentes ámbitos mencionados anteriormente como fundamentales en la configuración del modelo de convivencia, y por lo tanto también de la configuración de los problemas y la potencial respuesta a estos —la conformación del orden internacional, el desarrollo del sistema económico capitalista, el desarrollo de instituciones y la articulación de estructuras sociales modernas— podría hablarse de un proceso gestado a lo largo de varios siglos. Hablamos en consecuencia de la conformación dinámica de problemas de naturaleza sistémica en la medida en que son el resultado de la interacción de dinámicas y estructuras políticas, sociales y económicas decantadas a lo largo de procesos históricos. Se trata de problemas, por lo tanto, que si bien están profundamente enraizados en la articulación de un orden internacional asimétrico, en las estructuras del sistema capitalista y en el desarrollo de sociedades modernas, se ven agudizados en la actual fase de globalización neoliberal espoleada por las dinámicas de interdependencia, transnacionalización, reconfiguración asimétrica del poder y mercantilización, de las cuales la actual crisis sistémica es un resultado directo (Unceta, 2014, 2017).

En consecuencia, los problemas del desarrollo son numerosos, amplios, complejos y profundos en tanto que se enraizan en esferas tan diferentes, y tan estructurales, como el orden internacional, el funcionamiento de las instituciones, la organización social, la relación con la naturaleza o el modelo de producción y consumo. Así, problemas como el cambio climático y la depredación de los ecosistemas, problemas como la desigualdad o la pobreza (por citar solo tres de los más graves, evidentes y profundos) se explican desde una perspectiva histórica y enraizada en las estructuras económicas, políticas, sociales y culturales que son reproducidas y consolidadas por los valores, las ideas, las normas y las estructuras de relación sobre las que se sostiene el actual modelo de convivencia global. Abordar estos problemas en su estructuralidad exige no solo conocerlos en profundidad, sino articular respuestas políticas que incorporen dicho conocimiento.

Es importante, por lo tanto, abordar una perspectiva de largo plazo en las cuestiones del desarrollo, en los estudios y los debates, y también en la práctica del desarrollo, si el objetivo es responder a los problemas y transformar la realidad —el modelo de convivencia— que los (re)produce. Una perspectiva que en términos analíticos incorpore una perspectiva histórica (Unceta y Gutiérrez, 2018) y que en términos políticos asuma también una perspectiva de largo plazo. Aunque abordar la realidad desde esta perspectiva no constituye necesariamente una garantía para aprehender el carácter sistémico y estructural de esta, pareciera que, de no hacerlo, difícilmente podrán transformarse los elementos más relevantes que la construyen. Esta cuestión, en cualquier caso, no es incompatible con la actuación urgente y focalizada en elementos de más corto plazo que la acción política en respuesta a las necesidades y demandas de la ciudadanía también reclama.

Se trata de un abordaje que exige una mirada colectiva amplia y una voluntad política de cambio que demanda a su vez una base de conocimiento que permita decantar dicha mirada y voluntad. Así pues, abordar los problemas desde una perspectiva histórica, estructural y contextual exige importantes esfuerzos de teóricos y políticos, en términos de conocimiento y

diálogo de saberes, y en relación con el campo de la definición y la implementación de políticas —así como a la interacción y permeabilidad entre ambas esferas—.

En relación con el conocimiento y los saberes, se hace importante un esfuerzo para generar un tipo de comprensión de la realidad capaz de aprehender su complejidad y su estructuralidad. En este sentido, cobra fuerza la necesidad de construir y difundir un conocimiento capaz de abordar las diferentes dimensiones de la realidad a partir de la multidisciplinariedad y la interdisciplinariedad, y en conexión con otros conocimientos y saberes, lo que apunta también a la necesaria generación de conocimiento transfronterizo. El papel del conocimiento (de diversas formas de conocimiento y del diálogo entre estas) es pues fundamental para lograr aprehender la complejidad de la realidad, a partir de la superación del análisis y abordaje de esta desde una lógica compartimentada y sectorializada. Así pues, el conocimiento debiera orientarse a la comprensión de la integralidad de los problemas y de sus interacciones. Esta cuestión se torna clave para una mejor comprensión de la realidad, para aportar saber allí donde este falta para aumentar el conocimiento del planeta y de los sistemas humanos, y de la interacción entre ambos (SDSN Australia/Pacific, 2017).

Para poder abordar los problemas es por lo tanto necesario un profundo conocimiento acerca de la realidad en la que estos se generan, acerca de cuáles son sus causas profundas, de las dinámicas y las tendencias que los configuran, y de las estructuras con las que se relacionan. En este sentido, el análisis y el conocimiento profundo de la realidad, de su carácter interdependiente y transnacional, y de su naturaleza estructural, también se vuelve fundamental para evitar lecturas y miradas excesivamente superficiales, compartimentadas o centradas en el corto plazo y pegadas a una única dimensión o a la coyuntura más reciente.

En este sentido, una cuestión crítica que el ámbito del conocimiento y la investigación no puede ignorar es el hecho de que el actual modelo de convivencia —y la idea de desarrollo en la que se sustenta— produce elementos de quiebre y opciones que incluyen “ganadores y perdedores” (SDSN Australia/Pacific, 2017, p. 17), y que estas fracturas se inscriben en los mencionados procesos históricos y estructurales. Así pues, el conocimiento, lejos de contribuir a generar la ilusión de la posibilidad de abordar propuestas de continuistas a partir de la confianza en el progreso científico y tecnológico, o centradas en el corto plazo, está llamado a evidenciar los elementos de conflicto y contradicción que un contexto de tanta complejidad presenta, así como la necesidad de soluciones complejas y de largo plazo que sean capaces de abordar dicha complejidad, y dicha estructuralidad.

Todo esto constituye un evidente desafío para un sistema de conocimiento, como el científico, que se ha asentado tradicionalmente en la compartimentación disciplinar, y que necesitaría un importante impulso para un conocimiento más multi, inter y transdisciplinar (Celorio y del Río, 2018; SDSN Australia/Pacific, 2017; Sianes, 2016; Unceta, 2014b), para generar una investigación comprometida con la transformación social, mayor apoyo público a la investigación sobre sostenibilidad de la vida, lo que implica detener y revertir los crecientes procesos de mercantilización del conocimiento, y de la universidad, que se observan en los últimos años y como resultado de los cambios globales descritos en este trabajo (de Sousa Santos, 2005; Unceta, 2014b). Todo ello refuerza la necesidad de avanzar en la construcción transfronteriza de conocimiento y saberes. En este último sentido, se plantea el desafío de una mayor apertura a nuevas formas de conocimiento y el diálogo de saberes horizontal, con formas de conocimiento más integrales en línea con la “ecología de saberes” propugnada por Boaventura de Sousa Santos (2005).

En relación con la dimensión política, el desafío que supone la naturaleza sistémica de los problemas es también, como en el caso del conocimiento y los saberes, de enormes

dimensiones. A la necesidad de articular marcos de acción colectiva multinivel en respuesta a los problemas globales, se suman elementos que tiene que ver con la práctica y la cultura política asentada en mayor medida en numerosos países. Elementos cuyas consecuencias actúan a menudo de manera contradictoria a la búsqueda de propuestas a favor de la sostenibilidad de la vida y a partir de un paradigma cooperativo.

Así, cuestiones como el predominio de lógicas de corto plazo muy determinadas por los ciclos electorales —del todo insuficientes y a menudo incompatibles con la mirada de largo plazo que la transformación de los elementos que garantizan la sostenibilidad de la vida demanda—; la articulación de marcos de gobierno y herramientas de gestión política excesivamente sectorializadas —cuando el carácter sistémico de la realidad y de los problemas, y las lógicas de interdependencia que operan en su construcción, demandan visiones y herramientas políticas más transversales e integrales—; la existencia de una cultura administrativa y de procedimientos y normas asociados a esta a menudo alejada de la visión política que impide la materialización de las orientaciones estratégicas desnaturalizando así el ejercicio de la política y favoreciendo su carácter instrumental y tecnocrático; la existencia de determinados grupos de interés y su capacidad de influir en la toma de decisiones políticas; y el resurgimiento de opciones favorables al nacionalismo metodológico y la competitividad como paradigmas dominantes en la concepción de los problemas de la sociedad internacional y, consiguientemente, en las respuestas políticas, serían algunos de los ejemplos más relevantes que determinan el ejercicio de la política y limitan sus capacidades de abordar la realidad desde la complejidad, la lógica comprensiva, la cooperación y el largo plazo (Millán, 2013; Gil y Millán, 2018).

En resumen, ante la complejidad que presenta la realidad, y las limitaciones para aprehenderla desde el ámbito del conocimiento, y para transformarla desde el terreno político y social, parece insuficiente plantear que las dificultades para impulsar los cambios que responden a los problemas de la sociedad, y transformar el actual modelo de convivencia global, pertenecen exclusivamente al terreno político. Sin que esto suponga reducir la carga de responsabilidad que debe recaer en los poderes públicos —locales, nacionales e internacionales—, asistimos también a un problema, que no deja de ser de naturaleza política, de limitado conocimiento para abordar la realidad compleja e incidir en ella orientando los cambios que la sostenibilidad de la vida exige.

La complejidad que representa este desafío, además de por el carácter sistémico y estructural de la realidad, se refleja también en el carácter interdependiente de los problemas que, supone igualmente una mayor necesidad de miradas amplias y comprensivas desde el conocimiento de los problemas y desde la praxis social y política para atajarlos.

De la misma manera que abordamos la realidad desde una perspectiva multidimensional y dinámica, es decir, como el resultado de la interacción de actores y fenómenos simultáneamente y de manera imbricada en las diferentes dimensiones, también los problemas se configuran en esta clave. Por poner solo un ejemplo evidente, la pobreza no puede ser concebida como un fenómeno desconectado de los efectos del cambio climático y el deterioro de los ecosistemas, sino que está crecientemente provocada por efectos de naturaleza ambiental que, a su vez, están determinados por dinámicas económicas y sociales relacionadas con el modelo de producción y consumo. Tampoco puede ser concebida la pobreza —ni analizada ni erradicada— si no es puesta en relación con dinámicas estructurales de desigualdad tanto económica —de riqueza y de renta— como de reparto de poder y de oportunidades ya sea en función del género, la clase social o de factores socioculturales.

Es necesario entonces, para poder comprenderlos y actuar en consecuencia, atender no solo al carácter sistémico de los problemas, sino también a la interdependencia y la relación entre fenómenos como la pobreza, la desigualdad o el cambio climático. Interdependencia que refuerza la necesidad de abordar tanto los análisis de los problemas como las respuestas a estos desde una mirada integral y capaz de abarcar la multidimensionalidad de la realidad.

Como señala Labaien, y a modo de conclusión, no es posible analizar los efectos de la globalización y los procesos asociados a esta en ámbitos de naturaleza política, social, cultural o medioambiental de manera separada ya que se encuentran “unidos provocando dinámicas en formato de boomerang” (2014, p. 41). Más aún incluso, se produce una imbricación entre estos ámbitos o dimensiones que ha transformado la propia naturaleza de los problemas en tanto que problemas multidimensionales generados por diversas fuerzas en interacción.

Problemas como amenazas globales

Además de los elementos señalados de carácter sistémico e imbricado de los problemas, es necesario señalar el fenómeno de desterritorialización y reanclaje territorial (en clave transnacional) que no solo ha reconfigurado a los actores, como se mencionó anteriormente, sino que también ha transformado la naturaleza de los problemas. Así, los tradicionales problemas relacionados con la pobreza, la exclusión o la vulnerabilidad, se reconfiguran en clave transnacional en forma de amenazas globales a la seguridad humana, a la salud, al bienestar o a la sostenibilidad. Lo relevante en esta reconfiguración de los problemas no es que la dimensión local, en tanto que parte de un fenómeno más amplio, se haya subsumido en la dimensión global, sino que lo local se ha convertido en una parte sustancial de lo global (Severino y Ray, 2009).

Así pues, la creciente interdependencia e interrelación de procesos, políticas y actores resultado del escenario descrito, además de evidenciar la naturaleza global e interdependiente de los problemas del desarrollo, ha contribuido a incrementar la gravedad de algunas de las amenazas globales. No se trata por lo tanto de afirmar la existencia de nuevos problemas del desarrollo. La novedad radica, por el contrario, en el carácter global e interdependiente —en la naturaleza y configuración de estos problemas—, así como en sus consecuencias —en su manifestación—, que se acercan a los límites, especialmente ambientales y sociales, cuando no los superan¹⁷, que ponen en cuestionamiento la sostenibilidad del planeta y de la vida en este, tal y como la conocemos en la actualidad.

En consecuencia, los fenómenos de interdependencia, transnacionalización, reconfiguración del poder y mercantilización, además de estar en la base de la profundización de las asimetrías que explican la transformación de los problemas del desarrollo, son clave también para entender cómo estos problemas (con mayor intensidad algunos de ellos) se convierten en problemas globales, que afectan a la seguridad e inestabilidad global. Es decir, las dinámicas de transformación global no solo han transformado la naturaleza de los problemas del desarrollo

¹⁷ Son varios los recursos presentes en los ecosistemas que han sido utilizados para actividad humana vinculada al modelo de producción y consumo por encima de sus capacidades de renovación. Así, se ha superado el denominado “pico” de extracción de algunas materias primas, entendido por este como la extracción de más de la mitad de las reservas existentes de dicha materia, lo que limita tanto la cantidad como la calidad de dicha materia que podrá ser puesta en circulación en el futuro (González Reyes, 2011). La superación en el momento actual del “pico” en materias tan centrales sobre cuyo uso se asienta el modelo dominante de producción y consumo como el petróleo, el gas y el carbón —y la previsible superación del pico de extracción de otros materiales como el cobre, el aluminio o el hierro en las próximas décadas— no solo señalan la profundidad de la crisis del modelo económico (González Reyes, 2011), sino del propio modelo de convivencia global articulado sobre este.

al transnacionalizarlos. También han cambiado la manera en la que son percibidos: cada vez menos como problemas que afectan a los “países del sur” y con menores niveles de desarrollo, al tiempo que crece la percepción de estos problemas como amenazas globales que, aunque con distinta intensidad, afectan al conjunto de la humanidad a medida que se deslocalizan (Beck, 2002) y desbordan la capacidad de los diferentes actores para enfrentarlos (Labaien, 2014).

Esta deslocalización y transnacionalización de los riesgos, de las amenazas —y también de las potenciales soluciones—, es la que lleva a Habermas a hablar de la “comunidad involuntaria de riesgo” (2000) y a Ulrich Beck a caracterizar a la “sociedad del riesgo global” (2002). El actual nivel de agravamiento de problemas como la vulnerabilidad y la desigualdad o el deterioro ambiental, su grado de violencia manifestada en diversos fenómenos climáticos (González Reyes, 2011) y la consecuente puesta en riesgo de la sostenibilidad de la vida, sin embargo, bien podría llevar a plantearnos si no hemos llegado a una fase en la que la sociedad global, además de compartir riesgos y amenazas globales, no está sufriendo ya la materialización de los problemas globales.

La manifestación de estos problemas globales y sus consecuencias estarían configurando de tal manera la sociedad internacional que no sería pertinente seguir hablando exclusivamente de la sociedad del riesgo global. Esta fase, en la que la sociedad global en su conjunto está amenazada por los problemas del desarrollo, habría dado paso a otra nueva etapa, aún en una fase inicial, en la que la sociedad global estaría configurada de manera determinante por la convivencia con el impacto de estos problemas, en una suerte de *sociedad del maldesarrollo global* resultado del actual modelo de convivencia global.

Una cuestión de extrema relevancia ante la emergencia de problemas como amenazas globales radica en que, como se ha planteado, no existen actores con capacidad suficiente de responder a estos problemas de naturaleza global (Ivanova, 2011; Labaien, 2014; Lafont, 2008; Rodrik, 2011), ni marcos de gobernanza global adecuados que permitan articular la acción y las capacidades (y las voluntades) de los diferentes actores en respuesta a estos problemas (Gill, 2015; Rodrik, 2011).

En definitiva, esta naturaleza de los problemas —interdependiente, sistémica y global— resultado de esta “segunda gran transformación” constituye un desafío político de gran magnitud, dada la complejidad y gravedad descrita, y dadas también las limitaciones de los diferentes actores para hacerles frente. Abordar y poner fin a dichos problemas exige, por lo tanto, comprender la naturaleza y el alcance de dicha gran transformación y articular colectivamente las respuestas pertinentes a partir de un paradigma cooperativo. Algo, por otro lado, profundamente complejo e inalcanzable sin un abordaje de carácter estructural orientado a modificar el actual modelo de convivencia global. Es por lo tanto un desafío político que llama a la acción colectiva y multinivel para la articulación de respuestas que sitúen la sostenibilidad de la vida en el centro.

1.5. Ausencia de referencias compartidas para abordar los problemas globales

La gran transformación a la que asistimos, como ha tratado de plantearse a lo largo de este capítulo, nos presenta al actual modelo de convivencia global como un marco inadecuado, tanto en relación con los medios desplegados como a los fines perseguidos, para garantizar una vida acorde a los principios del desarrollo sostenible para todas las personas del planeta

sin que ello ponga en riesgo la sostenibilidad de la vida de las generaciones futuras. Se constata, igualmente, la ausencia de marcos normativos y de referencias compartidas y comúnmente aceptadas, y también de esfuerzos colectivos suficientes a partir del paradigma cooperativo, que puedan transformar dicho modelo de convivencia, hasta el punto de lograr una renovación suficiente que lo haga capaz de garantizar la sostenibilidad de la vida.

Lejos de ser este un debate nuevo, introduce sus raíces varios siglos atrás, en la propia tradición clásica en economía de los siglos XVIII y XIX y es retomado con fuerza a mediados del siglo XX con el nacimiento de los denominados estudios del desarrollo (Bustelo, 1998). Este debate, que perdura hasta nuestros días, ha transitado por dos caminos separados que tan solo ocasionalmente han convergido. Por un lado, se ha centrado en el fin, es decir, en la noción o el estadio que representa la emancipación con el objetivo de encontrar un estándar universal de una vida que merezca la pena ser vivida, encarnado en la propia idea de desarrollo. Por otro, se ha centrado en los medios —la capacidad inversora, las necesidades, las capacidades, la garantía de los derechos, el marco de gobernanza... dependiendo de cual fuera el paradigma dominante en cada época— que para tal logro debían ser desplegados.

La novedad radica, no obstante, en el carácter transnacional de la realidad, en la gravedad de los problemas a afrontar y en la necesidad de articular respuestas de manera urgente. Ello exige, cada vez con más premura, integrar el debate sobre medios y fines en la búsqueda de un marco de referencia para un modelo de convivencia global que solo podrá ser abordado colectivamente, pero que deberá atender igualmente a las particularidades de las diferentes comunidades políticas y grupos sociales.

Si bien no es objeto de este trabajo abordar en profundidad el amplio y complejo debate que en el campo de los estudios del desarrollo ha tratado estas cuestiones, sí parece necesario señalar algunos elementos, presentes en dicho debate, importantes para la configuración de un modelo de convivencia global más justo y sostenible. Elementos, además, que interpelan directamente al objeto de análisis de esta tesis, como es el sistema y las políticas de cooperación internacional para el desarrollo.

Varios elementos pueden pues ser señalados en este sentido en la medida que evidencian límites en relación con el vínculo entre la teoría y la práctica del desarrollo. Tras unas primeras etapas en las que puede hablarse de la existencia de coherencia entre teoría y práctica en pleno paradigma desarrollista en los años cincuenta y sesenta del pasado siglo, será cada vez mayor la influencia de diferentes ciencias sociales en los estudios y el análisis del desarrollo. En un mundo crecientemente complejo, con un orden internacional configurado a partir de una matriz más multilateral, en el que los procesos de crecimiento económico comienzan a mostrar sus limitaciones e incapacidad para satisfacer la necesidad del conjunto de la humanidad, el análisis económico evidencia, sin embargo, cada vez mayores limitaciones para explicar la naturaleza de los procesos de desarrollo. Es en este contexto cuando se origina la necesidad de incorporar una mayor complejidad en la mirada sobre el desarrollo¹⁸ y es a mediados de los años sesenta del siglo XX cuando se produce un giro en la historia del pensamiento económico sobre el desarrollo al registrarse un cambio desde la preocupación en

¹⁸ Es necesario apuntar que de la misma manera que, dada la multidimensionalidad de la realidad, la aproximación unidimensional al desarrollo evidenciada cada vez más limitaciones explicativas, también la aproximación al desarrollo como un fenómeno de carácter nacional encuentra evidentes restricciones. Estas limitaciones se producen como consecuencia de la existencia de un contexto de creciente mundialización e interdependencia y ante las puertas del proceso de globalización que se aceleraría en la última década del siglo XX, cuestión que se aborda más adelante.

los medios (el crecimiento económico) hacia la atención a los fines: la calidad de vida de la población (Bustelo, 1998)¹⁹.

En este contexto, la crítica más sustancial es la realizada a la idea de crecimiento económico, que había fracasado en su función de extender el proyecto del desarrollo. En los países desarrollados había sido generador de enormes desigualdades, a escala global había sido generador de pobreza, relegando una importante parte de la geografía mundial al subdesarrollo y, seguramente lo más novedoso, comenzaban a evidenciarse los límites demográficos y ambientales en las dinámicas de crecimiento económico (Bustelo, 1998).

Resultado de la profundización de este distanciamiento comienza a emerger, especialmente a partir de los años ochenta del pasado siglo, un mayor rechazo a la idea dominante de desarrollo —aquella que vincula el desarrollo con el crecimiento económico y concibe el bienestar humano como un subproducto de la riqueza nacional—. En algunos casos este rechazo alcanzará una mayor dimensión, y comenzará a dirigirse a la propia noción de desarrollo (Unceta, 2009), a sus bases filosóficas y a la racionalidad occidental en la que hunde sus raíces.

Junto a la ruptura con el paradigma economicista comienzan a formar parte del debate diferentes elementos que, en respuesta a una visión multidimensional del desarrollo, obtienen mayor centralidad en la literatura y la teoría del desarrollo, aunque con evidente dificultad para formar parte de la praxis. Se constata así la existencia de fuertes controversias sobre la idea de desarrollo y su interpretación, que revelan la dificultad existente en la búsqueda de un marco común de referencia en la articulación de un modelo de convivencia global que sitúe en el centro la sostenibilidad de la vida.

Resultado de estas controversias comienzan a producirse en el último cuarto del siglo XX, frente a los planteamientos anteriores, propuestas orientadas hacia la ampliación del concepto de desarrollo. Se trata de reacciones que nacen precisamente en la consideración de las limitaciones del enfoque unidimensional, que hacían necesario un nuevo enfoque que tuviera en cuenta que el desarrollo es un proceso de naturaleza multidimensional, global e interdependiente. Así, una nueva mirada sobre el desarrollo plantea la necesidad de revisar y redefinir el concepto de desarrollo a partir de tres ejes o premisas: i) la superación del utilitarismo convencional en la definición de bienestar implícita en la idea de desarrollo, ii) la existencia de un límite ambiental de los recursos y iii) la existencia de víctimas a consecuencia de la consecución de la noción de desarrollo, lo que apunta a la desigualdad existente (Unceta, 2009, p. 23). En esta triple mirada se inscriben los enfoques del desarrollo humano y del desarrollo sostenible.

Es en el momento de esta constatación, en los años noventa del pasado siglo, cuando el trabajo de un importante grupo de analistas vinculados al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), bajo la enorme influencia de Amartya Sen, dio lugar al concepto de

¹⁹ No es posible desligar esta evolución del pensamiento económico con el momento político, social y con las transformaciones en el orden internacional, en pleno proceso de guerra fría, ante la intensificación de la crítica a los regímenes soviéticos en buena parte de los países satélites de la unión soviética. También son los años de intensos movimientos sociales y políticos en Europa Occidental, cuyo mayor exponente fue el “Mayo del 68”, que cuestionan la propia idea de modernidad occidental y, de manera especial, su identificación con el capitalismo dominante en la mayoría de los países de la región. Es precisamente la crítica a la “sociedad opulenta”, una de las bases en las que se asienta el giro social en la concepción de la noción de desarrollo (Bustelo, 1998, p. 144).

“desarrollo humano”, en lo que supondría un cambio radical en la manera de comprender el fenómeno del desarrollo y en las políticas impulsadas para promoverlo.

El enfoque del desarrollo humano acuñado por el PNUD a partir del lanzamiento del *Informe de Desarrollo Humano* en 1990 supone el paso de concebir el desarrollo desde la dimensión material caracterizada por el aumento de las capacidades productivas a centrarse en el ser humano a través de la ampliación progresiva de las oportunidades y las capacidades humanas (PNUD, 1990; Alonso, 2006). El desarrollo, por lo tanto, no es según este planteamiento solo el fenómeno a través del que se ven ampliados los ingresos de las personas, sino que este amplía el escenario de opciones de las personas y los pueblos (Sen, 2000).

Las aspiraciones que encierra este planteamiento son significativamente más ambiciosas que los anteriores enfoques unidimensionales y muy vinculados a la dimensión material. En este sentido, algunas de las implicaciones más relevantes del enfoque del desarrollo humano propugnado por Sen que implican una ruptura con concepciones anteriores, además del cambio de una mirada integral sobre el desarrollo, son: i) la importancia que cobra la idea de los derechos —el desarrollo humano aboga por un desarrollo basado en derechos—, ii) la ruptura con el desarrollo entendido como un proceso lineal encarnado en la idea de progreso, por lo que la terminología “desarrollado” y “subdesarrollado” pierden sentido a la hora de calificar a los países. Desde la perspectiva del desarrollo humano lo que las personas pueden identificar como relevante para su pleno desarrollo puede variar en tiempo y lugar.

Si bien es cierto que, en consecuencia, el enfoque de desarrollo humano supone un importantísimo avance en los estudios del desarrollo y, por extensión, en el diseño e implementación de políticas, ha dedicado una escasa atención a la dimensión ambiental. El desarrollo, entendido como el bienestar de las personas en función lo que estas definan y prioricen como determinante para su desarrollo (Villalba et al., 2013), no puede configurarse de manera ajena a los límites ambientales del planeta y los efectos de la actividad humana en el medioambiente, algo que sí tiene en cuenta el enfoque de desarrollo sostenible.

El concepto de desarrollo sostenible surgió, casi en paralelo a la adopción del enfoque de desarrollo humano, como aquel que responde a las necesidades del presente sin poner en riesgo la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (Brundtland, 1987), al tiempo que tiene en cuenta el impacto ambiental presente. Es, así pues, un enfoque que complementa y amplía al de desarrollo humano.

Si bien ya había sido conceptualizado con anterioridad, se puede identificar la institucionalización y profundización del enfoque de desarrollo sostenible en el año 1987, con la publicación del informe *Nuestro futuro común*, elaborado por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Naciones Unidas (NNUU), conocido coloquialmente como “Informe Brundtland”, al tomar el apellido del presidente de la Comisión. Este enfoque del desarrollo trata de incorporar diferentes dimensiones en el análisis de los problemas del desarrollo: la dimensión económica, la dimensión social y, como principal novedad y rasgo distintivo del enfoque, la protección del medioambiente.

Sin entrar de lleno a explorar la amplitud y complejidad de ambos enfoques, lo relevante a efectos de este trabajo es que el desarrollo humano y el desarrollo sostenible son dos enfoques que han ampliado de manera considerable el perímetro de los estudios del desarrollo. Ambos han contribuido a desplazar la centralidad otorgada tradicionalmente a la dimensión económica al incorporar al análisis y a la propuesta del desarrollo elementos relativos a las dimensiones social y ambiental, redefiniendo no solo los objetivos del desarrollo, sino también los medios a través de los que lograrlo y abriendo así el marco de

opciones en la construcción de un modelo de convivencia global con mayores probabilidades para garantizar la sostenibilidad de la vida. En otras palabras, las apuestas por el desarrollo humano y más recientemente la evolución en el enfoque del desarrollo sostenible han tratado de disputar un modelo de convivencia global cuyos resultados han estado enormemente alejados de garantizar la sostenibilidad de la vida en condiciones de dignidad, de bienestar y de armonía con la naturaleza. Se trata, en el caso del desarrollo humano y del desarrollo sostenible, y muy especialmente de algunas corrientes dentro de estos, de miradas que han planteado la ruptura con una praxis del desarrollo hegemónica a través de propuestas que se han entendido como apuestas por un “desarrollo alternativo”.

Junto al distanciamiento respecto a la concepción economicista del desarrollo a través de la búsqueda de un desarrollo alternativo, diversas miradas han dirigido su crítica a la propia noción de desarrollo debido a su carácter universalista y uniformizador, y al elemento de dominación que la práctica del desarrollo incorpora (Acosta, 2015; Delgado, 2014; Gudynas, 2014). Se trata de miradas que si bien trascienden el campo de los estudios del desarrollo, encuentran en este (o en la confrontación con este) parte de su objeto de análisis y discusión, y frente al que plantean la búsqueda de modos de vida alternativos a los que el proyecto desarrollista señalaba como deseables para el conjunto de la humanidad (Gudynas, 2014).

Se trata de críticas y propuestas que, en contraste con la idea universalizadora del desarrollo basada en la racionalidad occidental, reivindican la “necesidad de profundizar en las distintas visiones locales” sobre cómo concebir el bienestar humano (Unceta, 2009, p. 22) y que aglutinan diferentes miradas críticas que se ubican en el denominado enfoque del postdesarrollo.

No parece adecuado afirmar sin embargo, en aras de una mayor precisión, que los planteamientos postdesarrollistas acojan a todos los análisis, críticas y propuestas alternativas al desarrollo como es el caso del conjunto de ideas articuladas en torno a la noción de Buen Vivir. Autores como Gudynas, aun reconociendo los numerosos elementos de coincidencia analítica entre estas visiones alternativas al desarrollo, remarcan la existencia de diferencias, y también de complementariedades, entre el postdesarrollo y todo el campo de saberes y conocimientos articulados en torno al Buen Vivir (Gudynas, 2014). Por esta razón parece pertinente recurrir al concepto de “críticas y alternativas al desarrollo”, como el cuerpo de análisis, enfoques, ideas, saberes y cosmovisiones que plantean, en términos normativos y prácticos, visiones del mundo que confrontan varios de los elementos centrales de la noción tradicional del desarrollo. Así, el elemento de coincidencia de estas críticas y alternativas al desarrollo sería el rechazo a la manera de entender la existencia humana “basada en el productivismo, en el dominio sobre la naturaleza y la defensa de la modernización occidental” que la idea de desarrollo encarna (Unceta, 2009, p. 17).

Conviene no pasar por alto que los elementos sustanciales de la modernización —como la urbanización, la industrialización, la secularización, la centralización política y la creación de los Estados-nación, la preminencia de la razón frente a la religión, la tradición u otras formas de análisis, entre otros muchos rasgos (Unceta, 2015a)— parten de una idea de organización social y un modelo de vida acorde a los valores occidentales encarnados en la idea de progreso. El cuestionamiento, así pues, se dirige desde estas perspectivas al pretendido universalismo de la modernización occidental como cosmovisión válida para toda la humanidad, y por lo tanto para todas las sociedades y las culturas. Ello sucede aunque las visiones y las ideas en las que este universalismo del desarrollo se asienta sean incompatibles, entren en contradicción con, e incluso en ocasiones nieguen, las de aquellas otras miradas no enraizadas en la modernidad occidental y que a menudo han sido absorbidas por parte de dicho universalismo (Delgado, 2014). Por esta razón, según estas visiones no sería suficiente

revisar o redefinir el concepto de desarrollo dominante a lo largo de la segunda mitad del siglo XX —como proponen las revisiones planteadas desde el desarrollo humano y el desarrollo sostenible— y las propuestas no deberían encaminarse hacia la búsqueda de un desarrollo alternativo, sino en una alternativa al desarrollo (Acosta, 2015; Fernández et al., 2013; Gudynas, 2014).

Este planteamiento no solo dirige su crítica al mencionado carácter universalista a partir de las ideas de progreso basado en la acumulación material, el desarrollo científico y tecnológico y en la racionalidad occidental que pone en cuestionamiento otras formas de vida comunitarias (Unceta, 2015a). Se trata también de una crítica de carácter político, que cuestiona las relaciones de dominación entre los países desarrollados y el resto de los países que daban continuidad a las relaciones de dominación colonial (Unceta, 2015b). En consecuencia, el rechazo se dirige también hacia el proyecto político y económico que, bajo la idea de modernización occidental, acompañan al denominado desarrollismo (Unceta, 2015a). Así, tras la aparente normatividad propia de la noción del desarrollo, lo que habría para estas visiones sería una propuesta hegemónica de dominación política y económica a través de una suerte de nuevo colonialismo que, de manera consciente o no, estaría socavando las posibilidades de emancipación de una parte importante de la población y los pueblos del mundo. Paradójicamente el carácter universal del desarrollo se vería así también seriamente cuestionado.

De igual manera, este conjunto de visiones alternativas critica la naturaleza depredadora del desarrollo, que considera al planeta y los ecosistemas como una fuente de recursos o insumos para el desarrollo. Lo que incorpora un pensamiento equivocado tanto por “antropocéntrico”, como por iluso, al asumir la creencia de que es posible la evolución permanente, a saber, el crecimiento ilimitado, en un planeta finito.

Estos dos últimos argumentos señalan un nuevo cuestionamiento que apunta a la incapacidad del desarrollo de cumplir con sus aspiraciones universalistas en términos de resultados, ya que el modelo por él inspirado no ha resuelto los problemas a los que pretendía responder a lo largo de las últimas décadas. Más aún, resultado de las propias dinámicas desarrollistas, de la práctica del desarrollo, buena parte de estos se han agravado (Unceta, 2015). Puede afirmarse que esto es así tanto en relación con los problemas relacionados con la vulnerabilidad humana, con las desigualdades y con el profundo deterioro de los ecosistemas y el sustento material en el que se afirma la vida humana. Tanto es así que es la propia sostenibilidad de la vida humana la que está en peligro, por lo que puede afirmarse que el gran proyecto desarrollista ha fracasado de manera evidente en opinión de las perspectivas mencionadas en la medida que ha contribuido de manera determinante a configurar el actual modelo de convivencia global.

Si bien numerosos de los elementos en los que se sustentan los cuestionamientos críticos planteados desde estas perspectivas son elementos de novedad que confrontan y amplían el debate sobre el desarrollo, algunas de estas críticas y cuestionamientos fundamentales están presentes dentro del denominado campo de los estudios del desarrollo, aunque ubicados fundamentalmente en la periferia de este. En concreto en visiones cercanas al desarrollo sostenible desde un enfoque fuerte (y diverso) de sostenibilidad, vinculadas con lo que Unceta denomina como críticas con el productivismo del desarrollo, con la primacía de la razón sobre otras formas de conocimiento, lo que lleva aparejado la idea del dominio científico sobre la naturaleza, y con el antropocentrismo (Unceta, 2015a). Se trata de miradas que coinciden con las visiones alternativas al desarrollo (Gudynas, 2014), al situar la sostenibilidad de la vida en el centro, y que, sin renunciar a ella, desvinculan el bienestar de la posesión material, para vincularlo fundamentalmente con la garantía de derechos y servicios, y con la autonomía en la toma de decisiones individuales y colectivas (Villalba et al., 2013). La idea de bienestar se

despega así de una visión más estrecha que lo vincula tradicionalmente con la dimensión personal y las capacidades y posesiones individuales.

Resultado de estas visiones críticas con una concepción limitada y uniformizadora del desarrollo, diversas voces en el campo de los estudios del desarrollo plantean no solo la necesidad, sino la extrema urgencia, de afrontar un giro radical en los modos de organización social y en el modelo económico para no comprometer la sostenibilidad de la vida ya no solo de las generaciones futuras, sino también de las que habitan el planeta en la actualidad. Lo explica con claridad Koldo Unceta cuando afirma que:

“tanto la inequidad y las injusticias sociales derivadas del modelo de desarrollo defendido en las últimas décadas, como la destrucción cultural llevada a cabo mediante la imposición colonialista o imperialista, la incapacidad del modelo para garantizar la libertad de las personas y los derechos humanos, o su propia inviabilidad desde el punto de vista de los recursos, son cuestiones que —junto a otras, como las críticas realizadas desde la perspectiva de género— han venido siendo denunciadas desde hace muchos años atrás desde dentro mismo de los estudios del desarrollo, a la vez que se iban proponiendo diferentes alternativas para reorientar los procesos llevados a cabo en su nombre” (Unceta, 2015a, p. 194).

La diferencia entre algunas de las visiones que proponen una ruptura con el proyecto de desarrollo y las visiones más críticas en el campo de los estudios del desarrollo por tanto no estaría tanto en la crítica frontal a un modelo de desarrollo dominante —presente en ambas, aunque no necesariamente compartida por la totalidad de las corrientes dentro de los estudios del desarrollo— sino en la consideración de sus raíces en la modernidad occidental y la idea de progreso de la que surge la noción de desarrollo (Unceta, 2015a).

Así pues, a pesar de que a menudo se planteen como una enmienda a la totalidad del proyecto del desarrollo, no todas las críticas debieran entenderse como un cuestionamiento a todos los elementos y avances asociados a la modernidad (Unceta, 2015a), sino a los elementos de esta que han evidenciado un efecto negativo. No se trata, si el propósito consiste en avanzar hacia la búsqueda de la emancipación a partir de la dignidad, el bienestar, los derechos y la relación armónica con los ecosistemas, de confrontar visiones, sino de plantear elementos sobre los que construir alternativas que coinciden en la búsqueda del bien común para la humanidad (Delgado, 2014) como elemento nuclear en la articulación de un modelo de convivencia global.

Una cuestión relevante, en este sentido, y que afecta tanto a los enfoques vinculados con el desarrollo sostenible como aquellos postdesarrollistas, consiste en el discernimiento de qué elementos, independientemente de su origen vinculado a la modernidad occidental o relativos a otras cosmovisiones, constituyen elementos irrenunciables en el proceso de emancipación humana hacia modelos de organización social que garanticen la dignidad y el bienestar de las personas sin alterar las relaciones armónicas con la naturaleza.

Todo ello además en un momento histórico, consecuencia de la globalización, en la que este debate no puede abstraerse del carácter universal de las decisiones impuesto por la creciente interdependencia y la influencia de las decisiones y acciones entre los diferentes actores y territorios.

En definitiva, a pesar de la profundidad y pertinencia de todas estas visiones críticas, que de manera clara apuntan al cuestionamiento de la idea de universalidad, nos encontramos en un momento histórico en el que no es posible eludir dicha universalidad. Lo que no impide

afirmar que ese universalismo no puede seguir siendo planteado en términos de imposición de unas creencias, unos valores y unos intereses dominantes sobre otros, es decir, en términos de hegemonía de una determinada cosmovisión. No se trata por lo tanto de plantear la universalidad en términos totalizadores ni hegemónicos, sino en términos históricos y en relación con el actual contexto de globalización en el que las miradas construidas desde lo local o desde diferentes perspectivas conviven con una gran interdependencia que ha trastocado la propia realidad y también la perspectiva, necesariamente global, que cualquier idea sobre la organización social y los modos de vida parece abocada a asumir. Es decir, la universalidad impone las condiciones de posibilidad para articular sociedades compatibles con la vida desde una perspectiva local y global.

En consecuencia, un elemento de relevancia en el debate sobre el desarrollo, y su relación con la articulación de un modelo de convivencia que sitúe en el centro la sostenibilidad de la vida, hace referencia a la superación de una mirada eminentemente nacional para abordar el debate sobre los medios y los fines del desarrollo desde lógicas transnacionales, acordes al periodo de globalización en el que nos encontramos.

Como se planteara anteriormente son diversas las voces que señalan la existencia de un contexto de cambios de proporciones históricas y que llevan a señalar el actual como un momento de cambio estructural o de ciclo histórico (Delgado, 2014; Fernández et al., 2013; Gil y Millán, 2018; Sanahuja, 2018a), lo que nos sitúa ante una segunda “gran transformación”. Son pues numerosas las miradas y los planteamientos que, desde marcos analíticos y enfoques complementarios, tanto en el ámbito de los estudios del desarrollo como fuera de su perímetro, que convergen en el cuestionamiento del actual modelo de convivencia global por su incapacidad de lograr la sostenibilidad de la vida en el planeta, y que por lo tanto coinciden al señalar su agotamiento.

Las claves que indican estos límites son tanto la profundidad de los fenómenos planteados en torno a las diferentes dimensiones del desarrollo y su amenaza a la sostenibilidad de la vida, como el carácter global de estos, que determina necesariamente el carácter y la profundidad de las respuestas necesarias frente a ellos.

Nos situamos así no solo ante la necesidad de continuar planteando la disociación respecto a un modelo de desarrollo basado en la dimensión económica y articulado en torno a la necesidad de crecer, sino también ante la necesidad de plantearlo en un marco necesariamente global. No es posible, por lo tanto, desprenderse en este contexto de la idea de universalidad dados los evidentes niveles de interdependencia e influencia de los diferentes modos de vida, acceso a bienestar material y a derechos en las diferentes partes del mundo.

Es por ello por lo que el desafío consiste en la construcción de un modelo de convivencia —un orden internacional y unas instituciones multinivel, modelos de relaciones sociales, y modelos de producción y consumo— que en lo local y lo global garantice una vida acorde con los principios del desarrollo sostenible entendido desde una pluralidad y diversidad de aproximaciones, que combine universalismo con pluriversalismo a partir de una lógica de “universal recíproco” como propone Marina Garcés (2017). Un desarrollo para un marco de convivencia global y un modelo de relaciones sociales en una realidad transnacionalizada capaz de situar la sostenibilidad de la vida como elemento central de su funcionamiento.

Si bien, al calor de este debate, se han señalado numerosas referencias teóricas de interés para la configuración de un modelo de convivencia global que sitúe en el centro la sostenibilidad de la vida, podemos constatar en la práctica la ausencia de un proyecto de emancipación y de la transformación de la realidad local y global en clave de progreso que

podiera servir de referencia compartida para, desde la acción colectiva y cooperativa, transformar el modelo de convivencia global. El desafío, sin embargo, además de político, como se planteara, remite también al ámbito del conocimiento, tanto en su dimensión teórica como en su aplicación más práctica, y apela a la continuidad de los diagnósticos y su capacidad de orientar la acción colectiva global.

Ante esta constatación, aunque son numerosos los ámbitos de la acción humana a los que afecta esta cuestión, dos podrían ejercer una influencia relevante en la construcción de dicho marco referencia compartido a partir de un paradigma cooperativo. Por un lado, ante la ausencia de marcos de referencia compartidos suficientes para articular un nuevo modelo de convivencia capaz de garantizar la sostenibilidad de la vida, la agenda internacional de desarrollo pudiera ser un ámbito desde el que orientar esfuerzos para ello. Por otro, y derivado de lo anterior, es la cooperación internacional para el desarrollo un campo de acción desde el que, al calor del mandato de dicha agenda, orientar esfuerzos a tamaña tarea. A profundizar en estas cuestiones se dedica el resto de este trabajo.

CAPÍTULO 2. LA AGENDA INTERNACIONAL DE DESARROLLO COMO RESPUESTA A LOS NUEVOS RETOS PLANTEADOS

A medida que avanzaban los debates y los estudios del desarrollo a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y principios del XXI se iba consolidando un modelo de convivencia global que parecía alejarse de aquello que propugnaban las visiones más críticas y transformadoras del desarrollo. Así, el ideal de la extensión de una vida en condiciones de dignidad, en la que los derechos y el bienestar estuvieran garantizados para el conjunto de la humanidad, y todo ello a través de modos de vida respetuosos con los ecosistemas, parecía una quimera en contraste con los resultados del proceso globalizador.

Si bien distintos países, especialmente del Norte global, parecían alcanzar algunos de los objetivos incorporados en la idea de desarrollo, estos se vinculaban fundamentalmente con las dimensiones económica y social del desarrollo. Al tiempo, se observaba cómo la dimensión ambiental era la gran olvidada (Unceta, 2009) y cómo el desarrollo seguía siendo explicado a partir de matrices de política nacional, desvinculándose así de los impactos del desarrollo de estos países de las posibilidades de desarrollo de otros.

Una mirada de conjunto, sin embargo, ofrecía una imagen en la que los avances y retrocesos dejaban un balance alarmante entre la extensión, gravedad y complejidad de los problemas que desbordaban a los marcos de una acción colectiva que demanda más y mejores espacios de decisión en respuesta los procesos de cambio global y los problemas (también globales) resultantes de estos, como se ha tratado en el capítulo anterior.

Es así como en la última década del siglo XX comienzan a cobrar cuerpo en forma de agenda internacional del desarrollo diferentes ideas, acuerdos y normas que se habían desarrollado en torno a las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible.

Es por lo tanto en un contexto que plantea la necesidad de establecer acuerdos más sólidos ante problemas compartidos, y ante las limitaciones para hacerlo a través de marcos de acción política regulados, estructurados, consensuados y vinculantes, en el que surge y se consolida la agenda internacional de desarrollo como forma de acción colectiva. Así, la agenda de desarrollo humano —Con la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como su máxima expresión— y la agenda de desarrollo sostenible —articulada en torno al proceso “Río +20”— dan lugar en la actualidad a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como el principal marco de referencia en el que se siguen dirimiendo las diferentes aproximaciones teóricas y prácticas del desarrollo. No es, sin embargo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible la única expresión de la agenda internacional del desarrollo. Junto a ella conviven otros marcos y agendas globales que la complementan. Destacan de manera especial por su relevancia y complementariedad con la Agenda 2030 el Acuerdo de París sobre el cambio climático firmado en diciembre de 2015 —que forma parte del propio cuerpo de objetivos y metas que componen la Agenda 2030, como son los Objetivos de Desarrollo Sostenible—, la Nueva Agenda Urbana, aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible – Habitat III celebrada en Quito en 2016, y que comparte la visión global del desarrollo sostenible presente en la Agenda 2030 y lo aborda desde un enfoque más territorial y urbano y, por último, el Pacto de Milán, firmado en 2015 en el marco del Día Mundial de la Alimentación por alcaldes y alcaldesas y representantes de las autoridades locales de todo el mundo, y consignado por el Secretario General de Naciones Unidas, para defender el derecho a la alimentación de toda la población mundial.

Esta cuestión es relevante porque la Agenda 2030, si bien es la referencia principal de este cuerpo normativo internacional sobre desarrollo sostenible, no alcanza a abarcar todos los ámbitos de acción ni a asumir todos los enfoques posibles que el actual contexto global y los problemas existentes en este exigen. Así pues, el diálogo de la Agenda 2030 con estas otras referencias y expresiones de la agenda global, si bien excede el planteamiento de este trabajo,

es fundamental para lograr articular una acción colectiva global en respuesta a los desafíos que enfrenta la sociedad internacional.

El presente capítulo se dedica a analizar la agenda internacional de desarrollo, y de manera central la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en el actual contexto de cambios globales y desafíos para el desarrollo. Es esta una agenda que, en coherencia con lo mencionado, debiera ser leída e interpretada con perspectiva histórica y como un fenómeno político y teórico, que refleja tanto las visiones de desarrollo en diálogo y disputa como las condiciones de posibilidad en el escenario internacional para acordarla y llevarla a cabo. Desde este planteamiento se analiza en este capítulo la agenda internacional de desarrollo como resultado de un proceso, y como oportunidad de transformación del marco de convivencia global y del actual modelo hegemónico de desarrollo que lo sustenta.

En concreto se plantea en qué medida es la nueva agenda internacional de desarrollo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible —aun asumiendo sus limitaciones, la complejidad del actual contexto global y la gravedad de los problemas del desarrollo—, una oportunidad para responder a los problemas del desarrollo y para incidir en la conformación del modelo de convivencia global. Como parte de este planteamiento, se abordan también a lo largo del capítulo algunos de los principales desafíos que en clave de interpretación y de acción se desprenden al calor de esta agenda para los actores de la sociedad internacional. Todo ello para abordar, en el tercer capítulo, las implicaciones que dicha agenda presenta para el sistema y las políticas de cooperación internacional.

2.1. La conformación de la agenda internacional de desarrollo y su concreción en los ODM

En el contexto de la globalización la comunidad internacional no ha sido capaz de articular un marco estructurado para una gobernanza global del desarrollo democrática y multinivel. Frente a este déficit de gobernanza global, que constituye una limitación para abordar los problemas colectivos, la búsqueda de soluciones se ha abordado tradicionalmente desde una perspectiva nacional, ya sea a partir de la acción individual de los estados o de marcos multilaterales, a través de acuerdos intergubernamentales. La acción impulsada, como resultado, no satisfacía las necesidades de gobernanza global del desarrollo, evidenciando cada vez más límites frente una realidad en constante proceso de transnacionalización. Todo ello al tiempo que los problemas del desarrollo se transformaban, adquiriendo cada vez una mayor complejidad y gravedad, amenazando así la sostenibilidad de la vida y de los ecosistemas.

La globalización hizo emerger así problemas comunes que desbordaban las vías nacionales de acción política, tanto en el marco de los límites territoriales del Estado como en los espacios internacionales. Al tiempo que se debilitaba la autonomía y la capacidad de los Estados nacionales para liderar las respuestas ante los problemas globales, los procesos de reconfiguración del poder no resultaban en un reparto de responsabilidades y capacidades orientado a ofrecer mejores respuestas a estos, sino que contribuían a profundizar las asimetrías globales (Fernández-Albertos, 2018; Kriesi et al., 2006; Millán, 2013b; Tortosa, 2011; Varoufakis, 2017).

Es en este contexto en el que la denominada agenda internacional de desarrollo va cobrando forma como una suerte “gobernanza de mínimos” que evidencia los límites de la estructura de la sociedad internacional en la construcción de un marco para la acción colectiva global

(Martínez Osés y Martínez, 2016), pero que en su evolución más reciente plantea compromisos que pueden contribuir a abordar elementos de carácter sistémico.

La Agenda del Milenio y los ODM como resultado de los debates sobre el desarrollo de final de siglo

En el año 2000 se firma la Declaración del Milenio y un año más tarde se aprueban los ODM como objetivos a alcanzar a través del esfuerzo compartido por la comunidad internacional. Se configura por primera vez una agenda, la denominada Agenda del Milenio, con vocación comprensiva e integral, y orientadora de la acción del conjunto de la comunidad internacional²⁰. Se trataba así de ocupar el vacío existente en materia de gobernanza global del desarrollo a través de la única vía posible para una acción colectiva dados los límites del marco intergubernamental para la negociación y obtención de acuerdo en el mundo unipolar de la posguerra fría (Alonso y Sanahuja, 2006). Así, la agenda de los ODM constituye un importante esfuerzo de trasladar a un espacio multilateral la agenda de desarrollo (Martínez Osés, 2005; Alonso y Sanahuja, 2006; Sanahuja, 2007) y ofrece un marco para la acción colectiva global. Cierto es que se trata de un marco laxo y basado en un acuerdo de mínimos, no vinculante y que no atribuye responsabilidades, y si lo hace, estas recaen en los actores internacionales con menor poder para incidir en la realidad.

El desarrollo en el plano teórico y normativo de la noción de desarrollo impulsada en el seno de Naciones Unidas que dio lugar a la noción del desarrollo humano a inicios de los años noventa tuvo su correlato en términos de impulso de la agenda y las políticas de desarrollo. Durante los años noventa del pasado siglo se celebraron una serie de cumbres y conferencias sobre diferentes temáticas que fueron configurando una amplia y ambiciosa agenda de desarrollo. Estas conferencias comenzaron en el año 1990, con la celebración de la Conferencia Mundial sobre la Infancia, en Nueva York, y fueron constituyendo el cuerpo de la incipiente agenda internacional de desarrollo con la celebración de cumbres temáticas sobre derechos de las mujeres, desarrollo social, población y desarrollo, entre otras (cuadro 4).

Cuadro 4: El camino hacia la Agenda del Milenio

Cumbre o conferencia	Año	Lugar
Cumbre Mundial sobre la Infancia	1990	Nueva York
Conferencia Mundial sobre Educación para Todos	1990	Jomtiem
Conferencia de NNUU sobre Medio Ambiente y Desarrollo	1992	Río de Janeiro
Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos	1993	Viena
Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo	1994	El Cairo
Conferencia Mundial para el Desarrollo Social	1995	Copenhague
Conferencia Mundial sobre Mujer	1995	Beijing
Conferencia sobre Asentamientos Humanos	1996	Estambul
Cumbre Mundial sobre Alimentación	1996	Roma
Cumbre Río + 5	1997	Nueva York
Cumbre Social + 5	2000	Ginebra
Cumbre del Milenio	2000	Nueva York

Fuente: elaboración propia

Se trata de conjunto de cumbres reseñable en la medida que supuso un avance en la agenda de desarrollo a partir de la ampliación de las metas y compromisos en las diferentes dimensiones del desarrollo, dada su permeabilidad a los debates teóricos y académicos en

²⁰ Un análisis de la agenda de los ODM se aborda en el siguiente epígrafe.

torno al desarrollo, y a la participación en esta de muy diversos actores de una emergente sociedad civil global (Martínez Osés, 2005).

Es en este contexto cuando, en el año 1996, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) aprobaría bajo la influencia de estos debates un documento de gran relevancia que llevaba por nombre *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*²¹ que ya anuncia varios de los planteamientos y de los objetivos que cuatro años más tarde conformarían la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Martínez Osés, 2005; Gutiérrez et al., 2017).

La Cumbre del Milenio dio lugar a la denominada Agenda del Milenio, concretada en la Declaración del Milenio, resultado de la doctrina acumulada sobre desarrollo a lo largo de las décadas anteriores (Martínez Osés, 2005), y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estos constituyeron un intento sin precedentes de operacionalización de la agenda a través de la fijación de ocho objetivos (acompañados de sus respectivas metas e indicadores) acordados por 189 estados.

La Declaración del Milenio constituye probablemente el primer gran acuerdo en materia de desarrollo internacional. No obstante, lejos de idealizar ese acuerdo, algunos autores sostienen que este tuvo en realidad un alcance limitado, abrazado primero por los países más poderosos y posteriormente ampliado al resto de los países. En consecuencia, la Agenda del Milenio es más exigente con los países con menores niveles de desarrollo a los que atribuye las mayores responsabilidades a la hora de poner en marcha políticas favorables al desarrollo (Martínez Osés, 2005). Pruebas de ello son las exiguas exigencias que supone el ODM 8 —aquel que apela especialmente a los países más desarrollados— frente a las más ambiciosas transformaciones que implican los otros siete objetivos (Bissio, 2011). Otros autores añaden, en la línea de relativizar el camino transitado hacia la consecución de este acuerdo, cómo además respondió a un carácter reactivo, ante la “dolorosa experiencia del ajuste de los años ochenta” (Sanahuja, 2007, p. 131).

A pesar de las limitaciones en su construcción, la Declaración del Milenio supone un hito fundamental en la historia de la agenda internacional de desarrollo. A través de esta declaración los 189 Estados firmantes reconocen “la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el Plano Mundial” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2000). Resultado de este principio de responsabilidad colectiva, la Declaración del Milenio aboga por la gobernanza global para el bienestar del conjunto de la humanidad. Así, en su artículo 5 los estados firmantes expresan que:

“Creemos que la tarea fundamental a que nos enfrentamos hoy es conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo, ya que, si bien ofrece grandes posibilidades, en la actualidad sus beneficios se distribuyen de forma muy desigual al igual que sus costos. Reconocemos que los países en desarrollo y los países con economías en transición tienen dificultades especiales para hacer frente a este problema fundamental. Por eso, consideramos que solo desplegando esfuerzos amplios y sostenidos para crear un futuro común, basado en nuestra común humanidad en toda su diversidad, se podrá lograr que la mundialización sea plenamente incluyente y equitativa. Esos esfuerzos deberán incluir la adopción de políticas y medidas, a nivel mundial, que correspondan a las necesidades de los países en desarrollo y de las economías en transición y que se

²¹ Véase al respecto CAD/OCDE (1996).

formulen y apliquen con la participación efectiva de esos países y esas economías” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2000).

Posteriormente, en su artículo 7 plantea que los valores de libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto a la naturaleza y responsabilidad común son esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI. La Declaración del Milenio, inspirada por estos valores, se compromete a avanzar en la consecución de la paz, la seguridad y el desarme, en el desarrollo —cumpliendo con el derecho al desarrollo— y en la erradicación de la pobreza, con especial atención a los Países Menos Adelantados. En esta aspiración la Declaración apela a la responsabilidad de los países industrializados para que “adopten (...) una política de acceso libre de derechos y cupos respecto de virtualmente todas las exportaciones de los países menos adelantados; apliquen sin más demora el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y que convengan en cancelar todas las deudas bilaterales oficiales de esos países a cambio de que éstos demuestren su firme determinación de reducir la pobreza; y concedan una asistencia para el desarrollo más generosa, especialmente a los países que se están esforzando genuinamente por destinar sus recursos a reducir la pobreza” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2000).

Asimismo, la Declaración del Milenio expresa un firme compromiso con la protección del medioambiente, y con la garantía de los derechos humanos y la consecución de la democracia y el buen gobierno. Dedicada la Declaración además una especial atención a las personas vulnerables —niños y niñas, y todas las poblaciones civiles que sufren de manera desproporcionada las consecuencias de los desastres naturales, el genocidio, los conflictos armados y otras situaciones de emergencia humanitaria—, así como, desde un plano geográfico, a las necesidades especiales de África. Por último, la Declaración del Milenio aboga por el fortalecimiento de las Naciones Unidas para el cumplimiento de los compromisos expresados en la Declaración.

La Declaración del Milenio refleja, por lo tanto, un ambicioso intento de responder a los desafíos del desarrollo desde una concepción amplia, multidimensional y mancomunada, que se hacía eco de los debates del desarrollo incorporando una cierta ruptura respecto a la visión clásica del desarrollo vinculada fundamentalmente a la dimensión económica.

La Declaración del Milenio tuvo su traducción operativa en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ocho objetivos desagregados en 18 metas para ser cumplidas en el año 2015 (cuadro 5), aprobados en la 56.ª Asamblea General de Naciones Unidas en el año 2001.

Cuadro 5: Objetivos de Desarrollo del Milenio y metas para su cumplimiento

Objetivos	Metas
Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.	Meta 1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos menores a un dólar diario. Meta 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre.
Objetivo 2: Lograr la educación primaria universal.	Meta 3: Asegurar que en 2015, en todas partes, tanto los niños como las niñas puedan terminar un ciclo completo de educación primaria.
Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer.	Meta 4: Eliminar las disparidades entre los sexos en educación primaria y secundaria preferiblemente en 2005, y en todos los niveles a más tardar en 2015.
Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil.	Meta 5: Reducir en dos tercios, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años.

Objetivo 5: Mejorar la salud materna.	Meta 6: Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes entre 1990 y 2015.
Objetivo 6: Combatir el VIH, el SIDA, la malaria y otras enfermedades.	Meta 7: Haber detenido y comenzado a reducir en 2015 la propagación del VIH y SIDA. Meta 8: Haber detenido y comenzado a reducir en 2015 la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves.
Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medioambiente.	Meta 9: Integrar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales y revertir la pérdida de recursos del medioambiente. Meta 10: Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible a agua potable. Meta 11: Para 2020, haber logrado mejoras apreciables en las vidas de la menos 100 millones de residentes en barrios marginales.
Objetivo 8: Fomentar Una Alianza Mundial Para El Desarrollo.	Meta 12: Dar un nuevo impulso al desarrollo de un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, predecible y no discriminatorio. Meta 13: Atender las necesidades especiales de los Países Menos Adelantados. Meta 14: Atender las necesidades especiales de los países menos desarrollados, los países sin litoral y los pequeños estados insulares en vías de desarrollo. Meta 15: Abordar de forma global el problema de la deuda de los países en desarrollo mediante medidas nacionales e internacionales orientadas a que la deuda sea sostenible a largo plazo. Meta 16: En cooperación con los países en desarrollo, elaborar e implementar estrategias que proporcionen empleo digno y productivo a los jóvenes. Meta 17: En colaboración con las compañías farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales asequibles en los países en desarrollo. Meta 18: En colaboración con el sector privado, facilitar el aprovechamiento de los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de la información y comunicaciones.

Fuente: Naciones Unidas, <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>

La Declaración del Milenio como expresión de la problemática del desarrollo, pero sin una hoja de ruta adecuada para un nuevo modelo de convivencia global

Si bien no se entrará a profundizar el análisis de los ODM²², sí parece oportuno llamar la atención acerca de algunos de sus elementos más relevantes tanto por las implicaciones que

²² Desde que se acordaran estos objetivos, con el cambio de siglo, numerosos han sido los análisis que han tratado sobre el origen y la naturaleza de esta agenda (Alonso, 2013; Cheru y Bradford Jr, 2005; Martínez Osés, 2005; Tezanos, 2011; Vandemoortele, 2002), sobre sus fortalezas y limitaciones (Martínez Osés, 2005; Sanahuja, 2007) y sobre su grado de cumplimiento (Plataforma 2015 y más, 2004, 2005, 2006, 2008a, 2008b, 2009, 2011a, 2012, 2013, 2014). En el propio sistema de Naciones Unidas son varias las iniciativas dedicadas a hacer seguimiento del grado de cumplimiento de los ODM y principales dificultades en este. Así, el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (coordinado por la División de Estadística del Departamento de Asuntos

tuvieron en términos de transformación social en los tres primeros lustros del siglo XXI, como para la obtención de aprendizajes que pueden ser de utilidad en la actualidad.

Los ODM supusieron un importante intento de concreción de parte de la doctrina sobre desarrollo y de los planes de acción establecidos a partir de las cumbres de NNUU a lo largo de los años noventa. El intento fue ambicioso y, en parte, exitoso, pero la traducción en objetivos de tan amplio marco doctrinal y operativo incorporó un necesario ejercicio de simplificación que en la práctica resultó en la construcción de una agenda de mínimos incapaz de impulsar las transformaciones necesarias frente al modelo de convivencia global dominante. Este ejercicio de reduccionismo fue especialmente evidente en ámbitos como los compromisos en materia de género, educación básica o el enfoque de derechos (Martínez Osés, 2005). Sin embargo, en ese esfuerzo de asunción de la doctrina sobre desarrollo y propuesta de una agenda operativa a partir de ella, los ODM fueron capaces de lograr un amplio acuerdo, no solo entre los estados, sino también entre otros actores emergentes en la escena global. En el mencionado ejercicio de multilateralización del desarrollo que los ODM supusieron, lograron situar en el centro del debate y de la agenda aspectos de agenda “blanda”, como es el desarrollo social (Sanahuja, 2007).

Aunque no es fácil identificar el impacto que los ODM han tenido en la lucha contra la pobreza o en qué medida el avance logrado en cada una de las metas se debe específicamente a esta iniciativa mundial, sí es posible afirmar que los ODM han tenido un importante efecto movilizador de recursos en la lucha contra la pobreza (Martínez Osés, 2005; Tezanos, 2011). También es cierto, no obstante, que ese carácter movilizador ha sido insuficiente para el logro de las metas propuestas tal y como reflejan los ejercicios de valoración de los ODM una vez finalizado su plazo de vigencia (Naciones Unidas, 2015b) y que una parte importante de los logros globales no se deben tanto a este efecto movilizador, sino que dependen de otras fuerzas (Sanahuja, 2013). En este sentido, pueden haber sido más determinantes algunas de las dinámicas de la globalización, como el crecimiento económico de varias potencias demográficas, entre las que destaca el caso de China, en los últimos años que el efecto movilizador y el impacto directo de las políticas orientadas al cumplimiento de los ODM (Sanahuja, 2013). Este hecho da lugar a un debate relevante, que influirá en la construcción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, sobre la propia naturaleza de los ODM y sobre si la superación de la pobreza extrema debe ser el eje de la agenda de desarrollo o esta debe estar centrada en aspectos como la desigualdad o la crisis ambiental, en tanto que elementos que señalan con mayor evidencia los límites del actual modelo de convivencia global.

Precisamente aquí reside una de las grandes críticas a los ODM, su incapacidad para recoger en enfoque multidimensional del desarrollo en toda su complejidad, algo que sí parecía haber logrado la Declaración del Milenio como reflejo de su permeabilidad a los debates sobre desarrollo y la doctrina resultante de estos (Alonso, 2013). Así pues, si los ODM son una traducción operativa de la Declaración del Milenio, es esta una traducción imperfecta, excesivamente orientada por un enfoque de reducción de la pobreza extrema, pero poco eficaz para la lucha contra la pobreza relativa y las desigualdades y sin una hoja de ruta clara para abordar las principales transformaciones del actual modelo de convivencia global. Este hecho implica que, más que atender desde una lógica estructural a las causas que generan la pobreza, su orientación era de carácter reactiva y asistencial dada su priorización por el alivio

Económicos y Sociales de las Naciones Unidas) ha realizado un informe anual desde el año 2005 sobre el avance en el cumplimiento de las metas, y el Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio realiza un informe desde el año 2008 centrado específicamente en el seguimiento del objetivo número ocho. El trabajo de ambos grupos puede consultarse en la siguiente página: <http://www.un.org/es/development/desa/area-of-work/mdg.shtml>, (consultado 04/08/2018).

de la pobreza extrema. Así, aspectos claramente vinculados con la pobreza, como las desigualdades, los derechos humanos o la sostenibilidad ambiental apenas fueron tenidas en cuenta en los objetivos y sus metas.

Este hecho evidencia cómo la definición de los objetivos y las metas supusieron un alejamiento de las diferentes aproximaciones y propuestas teóricas que habían estado presentes en los años anteriores en los debates sobre el desarrollo, abriéndose así una brecha entre el debate y la práctica del desarrollo (Unceta y Gutiérrez, 2018). Esta brecha se va ahondando a medida que el énfasis y los esfuerzos se desplazan hacia el debate sobre las metas y los indicadores, y que implica, *de facto*, una renuncia a las teorías del desarrollo y al método histórico como marcos explicativos de los procesos de desarrollo y orientadores de la acción política (Unceta y Gutiérrez, 2018).

También en términos políticos la construcción de la agenda de desarrollo tiene una importancia vital no solo como sustituta de un marco de gobernanza global inalcanzable, sino en términos ideológicos desde los que construir una práctica hegemónica del desarrollo. En este sentido, como plantean Unceta y Gutiérrez, la noción de “agenda de desarrollo” en el paso del siglo XX al XXI sustituye a la noción de “agenda de reformas” que tan relevante papel había jugado en los años del *Consenso de Washington* (Unceta y Gutiérrez, 2018). Puede afirmarse, en este sentido, que la agenda internacional de desarrollo surge y es aceptada sin grandes resistencias como resultado del descontento ante los resultados de la “agenda de reformas” (Unceta y Gutiérrez, 2018), encarnando así una suerte de agenda social de la globalización (Sanahuja, 2007). Sin embargo, los ODM, sin ser una continuación de la agenda de reformas en el *Consenso de Washington*, no son tampoco una contestación a esta ni implican un cuestionamiento central a la lógica que había guiado el modelo desarrollista de las décadas anteriores.

En consecuencia, las propuestas políticas impulsadas al calor de los ODM tampoco asumieron un enfoque de carácter estructural y sistémico, lo que significó que el alcance de sus propuestas fuera limitado, y en ningún caso orientado a la transformación del modelo de convivencia global y la noción de desarrollo sobre la que este se asentaba. No asumir esta perspectiva multidimensional, estructural y sistémica supuso numerosas críticas para unos ODM que incorporaban elementos de reproducción del modelo de convivencia global y los problemas asociados a este (Bissio, 2011; Fehling et al., 2013; Martens, 2013).

Los ODM como alternativa de mínimos y como expresión de los límites existentes en el marco intergubernamental

En cuanto a las posibles atribuciones de esta agenda, si bien es cierto que no es fácil identificar el impacto directo de los ODM en la movilización de recursos, políticas y acciones para la consecución de los objetivos de desarrollo, algo que sí ofrecieron estos objetivos, y que constituye una de sus principales aportaciones, fue el desarrollo de un sistema global de seguimiento de los progresos sobre desarrollo. Los ODM, con sus 18 metas y sus 48 indicadores²³ constituyen un sistema de *benchmarking* especialmente útil para los países con menores índices de desarrollo, los países menos adelantados (PMA), y los países de renta baja (Alonso, 2013). Para el resto de países los ODM no constituían un adecuado sistema de seguimiento sobre su desempeño en materia de desarrollo ya que, al estar contruidos desde una lógica global, los países que, en términos generales, se situaban cerca o por encima de la

²³ En la Cumbre Mundial de 2005 se acordó añadir cuatro nuevas metas y diversos indicadores asociados a estas.

línea de llegada de los ODM no encontraban en esta agenda un marco de referencia y suponía un débil incentivo para ellos.

Así pues, al tiempo que los ODM supusieron la creación de un sistema de *benchmarking* compartido globalmente a partir del establecimiento de un cuadro de prioridades generales de desarrollo para ser cumplidas en todos los países, este no atendía a las especificidades de todos los países y los requerimientos diferenciados de los procesos de desarrollo de los diferentes países (Alonso, 2013). Lo cierto es que no está tan claro que este —el establecimiento de un cuadro de prioridades generales de desarrollo para ser cumplidas en todos los países— fuera el origen intencional con la concreción de la agenda de objetivos, metas e indicadores, pero parece un hecho que esta ha sido la interpretación mayoritaria que se ha producido en torno a esta agenda (Alonso, 2013) y por ello han sido reiteradamente cuestionados (Martínez Osés, 2005; Tezanos, 2011).

En este sentido, otro elemento por el que los ODM han sido habitualmente objeto de crítica es por su perspectiva desarrollista. Los ODM situaban los problemas del desarrollo en un grupo de países, los “subdesarrollados”, ya que estos eran los que tenían los problemas a enfrentar y para los que estaban fijados los siete primeros objetivos. El cumplimiento de estos objetivos ayudaría a los países con menores niveles de desarrollo, asociado este en buena medida con los niveles de renta, a converger con los estándares de desarrollo de los países considerados más desarrollados. Estos, por su parte, debían asumir más responsabilidades en la contribución de los países del Sur. Sin embargo, como puede observarse al analizar las metas del ODM número 8, los compromisos asumidos por los países más desarrollados eran escasos y de una naturaleza excesivamente laxa (Bissio, 2011) (cuadro 5).

En clara relación con el elemento anterior, otra de las críticas más reiteradas en los análisis de los ODM es la relativa al Objetivo octavo. Si anteriormente se afirmó que la Declaración del Milenio abogaba por la responsabilidad colectiva en los asuntos del desarrollo y por la necesidad de impulsar mecanismos de gobernanza global, el último de los ODM trató de ser una apuesta en este sentido, pero fue con claridad uno de los ámbitos en los que la propia definición de las metas e indicadores se quedaron lejos de ese deseable objetivo (Alonso y Sanahuja, 2006; Bissio, 2011; Martínez Osés, 2005; Sanahuja, 2007; Tezanos, 2011).

Ya en el propio proceso de elaboración de los ODM se pudo observar la falta de voluntad de incorporar un objetivo que llamara a revisar las prácticas de los países más desarrollados en diferentes ámbitos como el comercio, la deuda, el acceso a la tecnología o la ayuda al desarrollo. Este objetivo fue muy discutido y solo por la presión de los países en desarrollo fue finalmente incluido en la lista de los objetivos (Bissio, 2011; Martínez Osés, 2005). Así pues, si como resultado del proceso de negociación para la aprobación de los ODM el octavo objetivo fue finalmente incluido, este se caracterizó por una evidente inconcreción, incorporando altos márgenes de discrecionalidad en el cumplimiento de las metas e indicadores²⁴.

Puede observarse, en consecuencia, en el resultado de esta agenda, además de un vaciamiento de la teoría del desarrollo al concretarse en objetivos de política, un desequilibrio entre el peso y la naturaleza de las metas como un resultado de la distribución del poder y su influencia en los marcos de negociación intergubernamental de finales del siglo XX. Un escenario que, como se verá, es muy distinto al existente en un mundo multipolar cuando, a partir del año 2012, se abordan los debates para la construcción de la nueva agenda en el

²⁴ Las únicas metas que no aparecen cuantificadas ni tienen referencia temporal son las relativas al ODM 8.

denominado “proceso post-2015” que dará lugar a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Podría resumirse de lo anterior que si los ODM supusieron un impulso para la práctica del desarrollo, en tanto que significaron la multilateralización de este a través de una agenda compartida que ofrecía un marco para la acción colectiva, tuvieron también otros impactos que limitaron de manera significativa su contribución a la transformación de la realidad desde el ámbito del desarrollo: contribuyeron a vaciar el debate teórico y político sobre el desarrollo, y asumieron una perspectiva desarrollista, ignorando así las perspectivas críticas con la idea de desarrollo, sin atender a la distribución y configuración del poder y a su importancia para transformación del modelo de convivencia global y la noción dominante de desarrollo.

Podría afirmarse también que si la Declaración del Milenio constituía un marco declarativo político abierto a varios de los elementos de ruptura con una visión tradicional del desarrollo planteados a través de una cierta ruptura con la visión más economicista del desarrollo, su traducción en los ODM alejó en buena medida la práctica del desarrollo de dichos elementos, recuperando así una vuelta a miradas más tradicionales del desarrollo y evidenciando con ello un “consenso” de mínimos que reflejaba, en definitiva, los límites existentes en el marco intergubernamental.

Todo ello en un contexto que, como se ha abordado en el capítulo anterior, se producían importantes cambios que transformaban la realidad —cada vez más compleja interdependiente y atravesada por dinámicas transnacionales—, lo que exigía una acción colectiva articulada globalmente en clave multinivel, orientada a la transformación estructural y sistémica, capaz de abordar el agravamiento de problemas que responden cada vez a una naturaleza más global, interdependiente y sistémica.

Es en este contexto se hace necesario el abordaje de ese marco para la acción común frente al que los ODM se han mostrado insuficientes. Este es el desafío fundamental en el contexto de elaboración y puesta en marcha de la nueva agenda: su constitución como un marco para la acción colectiva sin desplazar el planteamiento teórico (que incorpore el debate, o los debates, como elemento sustancial y orientador de la agenda); sin eludir la complejidad de la realidad ni la naturaleza interdependiente, sistémica y global de los problemas; y que no desatienda la cuestión del poder y su influencia en la construcción, y también en la transformación, de la realidad. De ahí la importancia del proceso de construcción de la Agenda 2030 —en el que muchos de estos elementos han estado presentes—, de la interpretación de sus resultados y de su puesta en marcha —en la que muchos de estos elementos continúan en disputa y pueden ser decantados—. Con la mirada puesta en estos elementos se aborda a continuación un análisis de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

2.2. Del debate sobre los ODM a la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Anteriormente se ha planteado la importancia de abordar los análisis del desarrollo desde una mirada amplia y con perspectiva histórica para aprehender las complejas dinámicas y lógicas que configuran los procesos de desarrollo. En este sentido, tanto las críticas como los aprendizajes acumulados en relación con los ODM constituyen una fuente de conocimiento de relevancia para la articulación de una nueva agenda conformada a lo largo del denominado “proceso post-2015” (Alonso, 2013; Martens, 2013; Martínez Osés, 2015; Sanahuja, 2013, 2014; Tezanos, 2011; UN General Assembly, 2015; Unceta y Gutierrez, 2016). En consecuencia,

la Agenda 2030, en este sentido, no debiera ser considerada tan solo un listado de objetivos, metas e indicadores para orientar, desde los principios y valores del desarrollo sostenible, la acción de los diferentes actores de la sociedad internacional. Además de todo ello, la Agenda 2030 es a la vez un marco político articulado a través de un proceso no exento de complejidad que conviene analizar en perspectiva para conocer su capacidad de articular una acción colectiva transformadora del modelo de convivencia global. Una acción que sitúe a la sostenibilidad de la vida en el centro de sus decisiones.

Recuperación del debate teórico y confluencia de agendas

Si uno de los elementos más relevantes de la agenda internacional de desarrollo es su contribución a la multilateralización del desarrollo en ausencia de posibilidades de articular marcos más sólidos de gobernanza global del desarrollo, otra de las implicaciones importantes de la agenda internacional es su relación con los debates sobre el desarrollo.

Podría afirmarse, en este sentido, que la agenda internacional de desarrollo encarnada en los ODM supuso, en la búsqueda de un consenso político sobre desarrollo internacional, un distanciamiento de los debates y estudios del desarrollo. Frente a las visiones críticas que ampliaban o disputaban la visión más tradicional del desarrollo y que nutrieron teóricamente a las denominadas “cumbres sobre desarrollo” de los años noventa, los ODM ofrecían un “consenso político de mínimos” que ocultaba contradicciones entre visiones del desarrollo en disputa.

En este sentido, siguiendo a Unceta y Gutiérrez, puede hablarse del “vaciamiento teórico” como una de las consecuencias del impulso de la agenda de desarrollo (2018). Este “vaciamiento” se produciría por el hecho de que, al calor de la creación de la agenda internacional del desarrollo, se estaría produciendo un desplazamiento o sustitución de las teorías del desarrollo que habían inspirado en épocas anteriores a la práctica del desarrollo, para dar paso a un determinado consenso político en torno a unos objetivos determinados (Unceta y Gutiérrez, 2018). Como consecuencia, se estaría produciendo la legitimación de una visión del mundo y una práctica en materia de desarrollo internacional basada en una idea poco distanciada de la visión tradicional del desarrollo, que devendría hegemónica en forma de consenso político.

Este somero planteamiento en torno a las implicaciones políticas y teóricas que la idea de agenda de desarrollo ha encarnado en el pasado se convierte en un elemento analítico de gran relevancia a la hora de abordar el papel de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Una agenda con importantes diferencias respecto a su antecesora y aprobada en un contexto global también distinto resultado de la aceleración de los cambios planteados en el anterior capítulo.

Es destacable, al respecto, la importancia del proceso de construcción de la agenda como marco de debate teórico, en el que se abordan algunos de los debates más relevantes sobre el desarrollo, y como proceso político, con miradas del desarrollo en disputa (Martínez Osés y Martínez, 2016). En este sentido, uno de los elementos más determinantes que afecta tanto al debate teórico como a la disputa política y que determina el proceso de construcción de esta agenda, y por lo tanto también de su resultado, es la confluencia de las agendas de desarrollo humano y desarrollo sostenible. Se produce así una situación que contrasta con lo ocurrido con la agenda de los ODM, en la que las dos principales aproximaciones teóricas sobre el desarrollo no llegan a encontrarse en una única agenda, y en la que la teoría y la práctica del desarrollo siguieron caminos divergentes. En este caso, el denominado proceso “post-2015” que da lugar a la Agenda 2030, supone un estímulo de relevancia para una nueva convergencia

entre la teoría del desarrollo y la construcción de la agenda²⁵ (Martínez Osés, 2013a; Sanahuja, 2013).

Así, diversas miradas han trasladado al proceso de construcción de la agenda una visión del desarrollo informada por marcos teóricos instalados en una concepción del desarrollo en términos clásicos. Se trata de visiones tradicionales del desarrollo e históricamente hegemónicas, muy pegadas a la dimensión económica, que conciben el crecimiento económico como la principal condición necesaria para impulsar el desarrollo sin atender a su necesaria multidimensionalidad. Miradas, en consecuencia, que asumen una lógica desarrollista y favorables a una amplia laxitud a la hora de establecer orientaciones de políticas, de modo que el mandato de la agenda no entre en contradicción con los intereses construidos desde lógicas nacionales o de diferentes actores sociales o económicos, y tampoco problematiza respecto al actual modelo de convivencia global. Frente a esta lectura del desarrollo, diferentes visiones se incorporaron también el debate para la construcción de la agenda desde planteamientos opuestos. Varias de estas visiones críticas con el enfoque más tradicional apuntaban la necesidad de incorporar elementos de ruptura con la visión más economicista del desarrollo, con miradas desarrollistas y totalizantes, y con las aproximaciones basadas en el interés nacional o privado para abordar la importancia de un marco de gobernanza más amplia, basada en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas²⁶, y que aborde la necesaria transformación de elementos sistémicos y de carácter estructural.

No puede entenderse por lo tanto la Agenda 2030 si no es como el resultado de la interacción de diversos enfoques teóricos y de las negociaciones de actores políticos, sociales y económicos por ellas informados. Pero además de las diferentes corrientes teóricas y perspectivas políticas que, a través de su interacción, dan forma a esta agenda, otro elemento de gran importancia para comprender el proceso, y sus resultados, es el marco institucional en el que esta se produce y cómo este también evoluciona a lo largo de todo el proceso post-2015. Un elemento sustancial para todo el proceso es el vínculo entre los procesos que dan continuidad a los ODM y al proceso “Río +20”.

Si la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue aprobada en la Asamblea General de Naciones Unidas celebrada en Nueva York en septiembre de 2015²⁷, la llegada a ese momento, lejos de responder a un relato sencillo y a un proceso lineal, es el resultado de la confluencia de diferentes procesos y agendas (Adams, 2015; Alonso, 2015; Alonso y Ayuso, 2017; ECOSOC, 2016; Martínez Osés y Martínez, 2016; Nicolai et al., 2015; Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development, 2016; Uria et al., 2017). Dos son los “orígenes” fundamentales, que no únicos, que constituyen esta agenda: la “Agenda de Río +20” y la “Agenda del Milenio”. Es importante señalar estos antecedentes para entender algunas de las características, complejidades, potencialidades y limitaciones presentes en la Agenda 2030.

²⁵ Otra cuestión es si a lo largo de la implementación de la Agenda 2030 estos caminos volverán a ser divergentes. Para ello será fundamental, como se aborda más adelante, la interpretación que se convierta hegemónica de la agenda y las visiones del desarrollo que esta incorpore.

²⁶ Según este principio todos los países y actores de la sociedad internacional tienen responsabilidades tanto en la configuración de los problemas globales y, en consecuencia, solo una acción colectiva basada en estas responsabilidades puede ofrecer soluciones acordes a la naturaleza y dimensión de los problemas. Las responsabilidades individuales en esta respuesta dependen, no obstante, del grado de contribución a la generación de los problemas y de las capacidades para contribuir a las respuestas de los diferentes países y actores de la sociedad internacional.

²⁷ El documento final, titulado *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, fue aprobado en la Asamblea General de Naciones Unidas del año 2015, pero la Agenda 2030 no entró en vigor hasta el 1 de enero de 2016.

El origen de la institucionalización de la agenda de desarrollo sostenible, conocida como “Agenda de Río +20”, puede situarse en la Conferencia de Río, también denominada “Cumbre de la Tierra”, celebrada en Río de Janeiro en 1992. Esta cumbre, de enorme relevancia, tuvo como resultado diversos elementos fundamentales en la configuración de la agenda del desarrollo sostenible: el Programa 21, orientado a la elaboración de estrategias nacionales de desarrollo sostenible y con una mirada enfocada en el ámbito local a través de la denominada “Agenda 21 local”²⁸; la Convención Marco de las NNUU sobre el Cambio Climático, que entró en vigor en 1994, y supuso por primera vez el reconocimiento del cambio climático como un problema real en un momento en el que todavía no existía una evidencia científica como existe hoy en día (Naciones Unidas, 1992a); el Convenio sobre Diversidad Biológica, que para lograr un futuro sostenible se plantea como objetivos “la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos” (Naciones Unidas, 1992b); la Convención sobre la Lucha contra la Desertificación, cuyo fin es promover una respuesta global para desertificación (Naciones Unidas, 1994); y el Programa sobre el Consumo y la Producción Sostenibles, cuya evolución derivó en el número 12 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Diez años más tarde, en 2002, se celebraba la Cumbre de Johannesburgo (Río +10), que dio lugar al “Plan de Implementación de Johannesburgo” (Naciones Unidas, 2002). Por último, previamente al inicio del denominado “proceso post-2015” que diera lugar a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se celebró en el año 2012 la “Cumbre Río +20”, nuevamente en Río de Janeiro, en la que se aprobó el documento *El futuro que queremos* (Asamblea General de Naciones Unidas, 2012), un documento de gran relevancia para el proceso posterior, en el que se reafirman los Principios de Río y se acuerdan una serie de Objetivos de Desarrollo Sostenible (que posteriormente pasan a formar parte del cuerpo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos por la Agenda 2030).

El otro gran proceso que da forma al denominado proceso post-2015 es la revisión de los ODM y la ampliación y continuidad de esta agenda a partir tanto de los aprendizajes alcanzados al calor de esta agenda, como de la constatación de los incumplimientos de numerosas de las metas y objetivos de esta y que han sido abordados anteriormente.

La construcción de la Agenda 2030: multiproceso asimétrico y sin una hoja de ruta predefinida

El proceso de construcción de la Agenda 2030 no fue un proceso sencillo ni respondió a un diseño claro sobre cómo abordar la nueva agenda. Si bien es cierto que los aprendizajes de la experiencia vivida con los ODM fueron fundamentales para determinar el proceso de construcción de la Agenda 2030, este planteaba numerosos desafíos, algunos conocidos y otros novedosos. Así, los límites del marco de negociación intergubernamental, la diversidad de actores partícipes del proceso, la apertura de diferentes procesos de consulta y la existencia de diferentes espacios institucionales de carácter global liderando el proceso pero sin un mandato claro, entre otros elementos, impusieron límites al proceso y supusieron un factor de incertidumbre sobre sus posibles resultados hasta fechas muy cercanas a la establecida para aprobar la agenda, en septiembre de 2015, coincidiendo con la 70.ª Asamblea General de NNUU. Lo cierto es que muchos de estos elementos que nutrieron el proceso, a pesar de incorporar mayor complejidad al mismo, contribuyeron a ampliar, enriquecer y legitimar el proceso de construcción de la Agenda 2030.

²⁸ El documento de la Agenda 21 está disponible en línea en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/index.htm> (consulta 20/08/2018).

Así pues, fueron diferentes las aproximaciones, las visiones y los debates en juego a la hora de determinar la Agenda 2030. Hubo un eje de discusión, no obstante, que fue con probabilidad el más determinante y que hacía referencia a la propia naturaleza de la agenda y que estuvo dominado por visiones del desarrollo que entraron en disputa. Dos posturas pueden ejemplificar la polarización existente en este debate que, en buena medida, respondían a diferentes lecturas de lo que había significado la agenda de los ODM.

Se registraban por un lado las lecturas que partían de una visión positiva en términos generales de la experiencia de los ODM y que, en consecuencia, planteaban una apuesta en clave continuista para la construcción de una agenda de ODM ampliada, es decir, una suerte de “ODM+”. Esta visión se basaba en una lectura favorable respecto a la contribución de los ODM como marco de acción en respuesta a los problemas del desarrollo, ya que estos habían supuesto una senda de avance especialmente en relación con la lucha contra la pobreza. La propuesta derivada de esta lectura consistía por lo tanto en una intensificación y mayor focalización de los esfuerzos como elementos fundamentales sobre los que articular la nueva agenda (Sanahuja, 2014).

Desde esta perspectiva, la nueva agenda debía recuperar los objetivos planteados quince años antes, e incorporar a un listado mínimamente ampliado algunos de los principales desafíos que habían emergido en este tiempo. Especialmente necesario era incorporar elementos vinculados con la protección medioambiental, ya que los ODM habían sido muy limitados en este ámbito.

El foco de estas propuestas se centraba por lo tanto en una mejor selección de los objetivos y en una apuesta más decidida en términos de movilización de recursos y orientación de políticas para su cumplimiento. El problema no residía por lo tanto de manera fundamental en el propio modelo de desarrollo, sino en las ineficiencias y la existencia de consecuencias negativas en este, que con la suficiente orientación de recursos y voluntades podrían ser abordadas.

No debiera ignorarse que no todos los posicionamientos que responden a esta perspectiva estaban informados por un enfoque teórico del desarrollo basado en la doctrina económica neoclásica. Esta postura era también defendida desde diferentes posiciones, representadas tanto por países como por actores del sector empresarial transnacional, que apostaban por una agenda “blanda” que no planteara transformaciones de carácter sistémico, ni reclamara un marco de gobernanza más justo y democrático en el que se generaran nuevas responsabilidades. Es necesario por lo tanto incorporar una perspectiva analítica desde la economía política del desarrollo para entender cómo diferentes actores trataron de moldear e influir en una agenda desde una lógica de intereses privados (Pingeot, 2014).

Frente a esta visión se situaban, por otro lado, lecturas más críticas que abogaban por un planteamiento más rupturista respecto a la lógica incorporada en los ODM. Se trataba de perspectivas que desde un análisis crítico de los ODM —tanto de los resultados finales y sus incumplimientos como de las limitaciones anteriormente señaladas en su planteamiento y en su propia naturaleza— señalaban la necesidad de avanzar hacia una agenda de “objetivos y responsabilidades” en la que la dimensión política y las cuestiones sistémicas no podían ser ignoradas, en una lógica de aspiración hacia la construcción de un marco de gobernanza del desarrollo.

El hecho mencionado de que las agendas de Desarrollo Humano y de Desarrollo Sostenible confluyeran en el proceso de construcción favoreció que finalmente las tesis más críticas con el proceso de los ODM y más cercanas al análisis crítico del modelo dominante de desarrollo

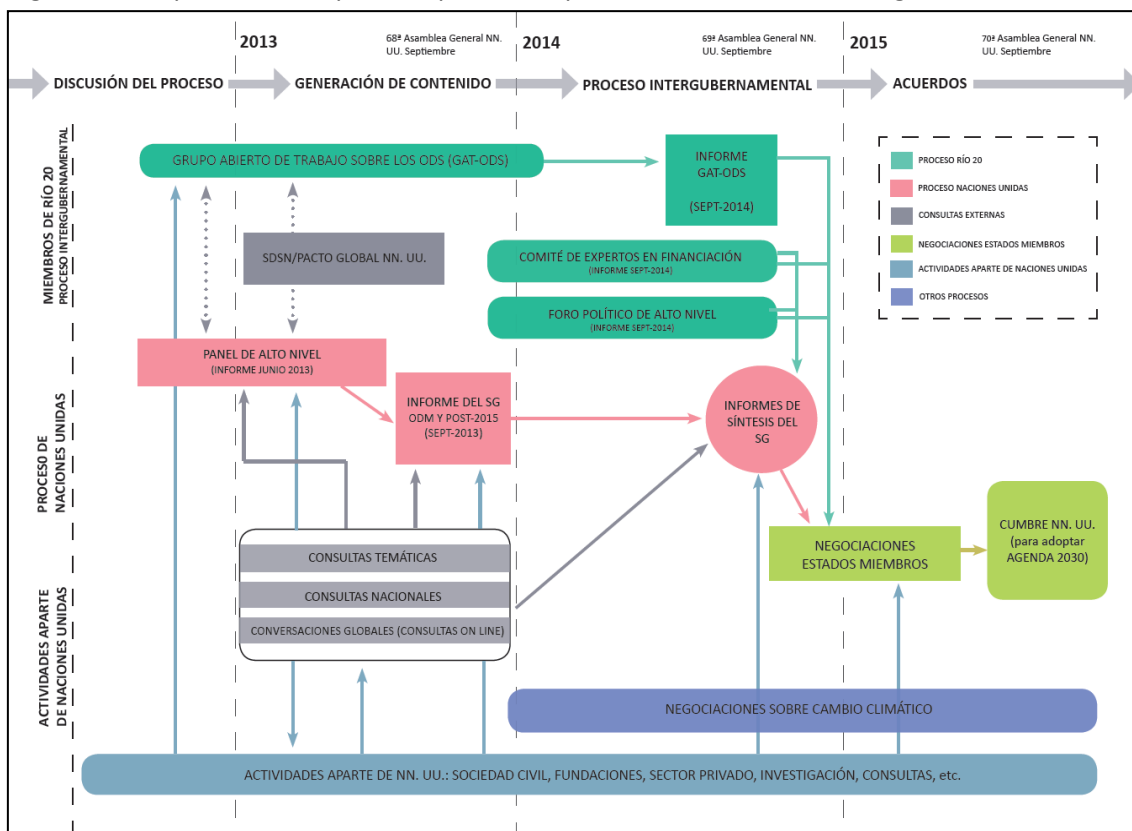
planteadas en la agenda de desarrollo sostenible fueran predominantes (Martínez Osés y Martínez, 2016; Sanahuja, 2014).

Lo cierto es que, como se aborda más adelante, la Agenda 2030 adopta un formato que va más allá de un listado ampliado de objetivos. Tanto el número final de objetivos como el calado y la amplitud de estos y, especialmente, el planteamiento de la necesaria transformación de elementos sistémicos, hacen de esta agenda mucho más que una agenda “OMD+”.

Sin embargo, el proceso de construcción de la Agenda 2030 y los resultados obtenidos impiden afirmar, por el momento, que el resultado de todo el proceso haya sido una agenda de gobernanza global del desarrollo capaz de transformar el actual modelo de convivencia global. Esta cuestión podría estar sin embargo abierta en la medida que la propia agenda responde a una naturaleza de proceso y por lo tanto abierta a ampliaciones especialmente en los procesos de interpretación e implementación nacional y subnacional de esta agenda, muchos de los cuales están todavía en proceso de decantación.

Si diferentes fueron las visiones y las aproximaciones que alimentaron las decisiones resultantes en la declaración final de la agenda, también fueron diversos los espacios y procesos institucionales que acogieron a todos estos foros de debate y discusión, que conformaron el denominado proceso post-2015 liderado por NN UU en el que diferentes espacios, procesos, diálogos y agendas se van articulando, solapando y confluyendo (figura 1).

Figura 1: Componentes del proceso post-2015 para la construcción de la Agenda 2030



Fuente: adaptado de UN Foundation and Dalber analysis

Entre los elementos más relevantes que dan forma a este multiproceso se encuentran el proceso formal liderado por Naciones Unidas y el Secretario General de Naciones Unidas, el proceso vinculado a Río+20, liderado por el Grupo de Trabajo Abierto para los Objetivos de

Desarrollo Sostenible (*SDG Open Working Group*), las negociaciones sobre cambio climático y el Acuerdo de París, las consultas temáticas y regionales (y nacionales), y la encuesta mundial llamada *My World* a la que se invitaba a participar a todas las personas que desearan trasladar su visión y sus demandas respecto a esta agenda²⁹, así como otros procesos de carácter más informal que tratan de influir en la construcción de la Agenda 2030.

Una pieza clave para entender todo este complejo entramado de procesos es el denominado Informe de Síntesis del Secretario General de Naciones Unidas (SG Synthesis Report), titulado *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015*. Buena parte de los procesos que contribuyen a configurar esta agenda convergen en la elaboración de este informe, que es a su vez uno de los últimos pasos previos a la negociación de la Agenda 2030 en la Asamblea General de Naciones Unidas en el año 2015.

Todos estos elementos, si bien aportan una enorme complejidad a la construcción de la Agenda 2030, constituyen amplio marco en el que muy diversas voces y perspectivas confluyen para definir una agenda amplia y ambiciosa. Dicho en otras palabras, buena parte de las oportunidades y potencialidades que incorpora la Agenda 2030 se deben a la amplitud de temas y enfoques que incorpora como resultado de este complejo y diverso proceso de construcción.

No obstante, junto a los elementos que aportan riqueza y diversidad a la Agenda 2030, hay en este marco también algunos elementos que limitan el proceso y, en consecuencia, los resultados de la misma. Se trata de elementos no que son necesariamente consecuencia de malas decisiones políticas o errores teóricos, sino el reflejo de los límites de la propia estructura de la sociedad internacional a la hora de tomar decisiones de manera mancomunada.

Así, el proceso de construcción de la Agenda 2030 no responde, ni en los ámbitos nacionales ni en el marco global, a una hoja de ruta clara y previamente definida. Numerosos son los interrogantes que desde un inicio acompañan al proceso acerca de dónde y quién habría de tomar las decisiones más relevantes. En consecuencia, la elevada participación no se articula a través de unas reglas claras y predeterminadas, sino que los resultados de esta se traducen en buena medida en relación con la capacidad e influencia de los diferentes actores en un proceso tan complejo y diverso.

Si atendemos al análisis del poder realizado en el capítulo anterior y a la disímil capacidad de articular los diferentes intereses en clave transnacional de los distintos grupos que componen la sociedad internacional, puede concluirse que es muy desigual la capacidad de participar y, especialmente, de ser escuchado de unos actores y otros. Se constata así la existencia de una determinada estructura de escucha³⁰ por parte de los diferentes actores y espacios institucionales con responsabilidades en la toma de decisiones que finalmente tiene una importancia central en la forma que adopta esta agenda (Pingeot, 2014).

²⁹ Para ello se creó un cuestionario en línea. El cuestionario puede encontrarse en <http://vote.myworld2015.org/> y la continuidad de dicho proceso en: <http://www.worldwewant2030.org/#> (consulta 20/11/2018).

³⁰ La idea de “la estructura de escucha” en el sistema de Naciones Unidas el proceso de construcción de la Agenda 2030 ha sido tomada de José Medina Mateos, quien la ha expuesto en diversas conferencias.

En un contexto de redefinición asimétrica del poder, la estructura de escucha en el marco de construcción de la Agenda 2030 se decanta hacia aquellos actores que acaparan mayores cuotas de poder. Ello se observa en las diferentes capacidades de actores diversos tanto para tener presencia en los múltiples espacios de toma de decisiones como para contribuir a los insumos que informan las decisiones o incluso para financiar espacios y estructuras que serán fundamentales en todo el proceso de construcción de la Agenda 2030 (Martínez Osés y Martínez, 2016).

Una consecuencia del fenómeno de la estructura de escucha en el proceso post-2015 es que a pesar del nuevo impulso del debate sobre el desarrollo que supuso y de la confrontación de diferentes perspectivas teóricas en él, fueran las visiones trasladadas por los grupos con mayor poder y capacidad de incidencia las que fueran resultando dominantes en cada uno de los espacios y decisiones a través de las que se fue decantando la agenda.

Todo lo anterior, como se ha mencionado, supone el reconocimiento de potencialidades y límites en el marco de diálogo intergubernamental en la sociedad internacional actual y de la Agenda 2030 como resultado de este. Un marco en el que, como se mencionó en el capítulo anterior, la capacidad de negociación de los estados ha sido desplazada en buena medida por la presencia del poder transnacional canalizado a través de diferentes actores de la sociedad internacional.

La Agenda 2030, en consecuencia, no debiera ser recibida como un mandato que, en forma de objetivos de desarrollo, representa el consenso sobre desarrollo alcanzado por los actores de la sociedad internacional. Muy al contrario, es necesario abordar el análisis, la interpretación y la implementación de la Agenda 2030 como un marco orientador de la acción que va más allá de la concreción de una hoja de ruta para la acción que acoge a diferentes maneras de entender la noción y la práctica del desarrollo. A abordar estas cuestiones se dedican los dos siguientes epígrafes de este capítulo.

2.3. La Agenda 2030: definición de objetivos, medios de implementación y marco de seguimiento

Si la Agenda del Milenio se acabó viendo limitada a su expresión más reduccionista por su asimilación, prácticamente en exclusiva, a sus ocho objetivos, la Agenda 2030 podría verse asociada, si se pierde la perspectiva del proceso y del marco más amplio que propone, a una receta de carácter operativo a partir de sus 17 objetivos.

Frente a este riesgo, el potencial de la Agenda 2030 reside no solo en su propuesta de objetivos para orientar la acción, sino en la definición de un marco político para la acción global que incorpora una visión del desarrollo en la que algunos de los elementos planteados no son compatibles con el actual modelo de desarrollo dominante. Así pues, la Agenda 2030 incorpora visiones y propuestas que constituyen una llamada a la sociedad internacional a transformar de manera profunda aspectos centrales del modelo de convivencia global.

En consecuencia, la Agenda 2030 plantea un horizonte normativo y también una propuesta operativa con potencial de transformación de la realidad en el actual contexto de cambio global y agravamiento de los problemas de la sociedad global. Sin embargo, como se expone en este capítulo, no es esto algo que esté garantizado ni es esta la única posible lectura de la Agenda 2030.

Una cuestión importante en este sentido es abordar el análisis, la interpretación y la implementación de la Agenda 2030 en toda su amplitud. Cuatro son los componentes principales de esta agenda en tanto que marco político global para el desarrollo sostenible: el marco declarativo y la proyección del mundo que plantea para el año 2030; la propuesta de objetivos, metas e indicadores; los medios de implementación; y el marco para el seguimiento y la rendición de cuentas sobre los esfuerzos y los avances en su cumplimiento.

El marco declarativo y la proyección del mundo para el año 2030

La primera sección del documento de la Agenda 2030 corresponde a la parte declarativa en la que se plasma una visión del mundo “que queremos para 2030”. Esa visión se asienta tanto en el diagnóstico de los problemas que existen en el mundo actualmente y frente a los que es necesario reaccionar con urgencia y contundencia como en las aspiraciones sobre las que debería articularse dicha visión, así como en los elementos sobre los que asentar la agenda para hacerla efectiva.

El documento de la Agenda 2030 parte entonces de un análisis crítico con lo logrado, hasta su aprobación, a lo largo de los años de vigencia de la anterior agenda de los ODM. Así, la agenda pretende “retomar los ODM y lograr lo que con ellos no se consiguió” (Naciones Unidas, 2015c, sec. preámbulo). Mucho es el trabajo pendiente, si atendemos al propio diagnóstico recogido en el párrafo 14 de esta parte introductoria de la Agenda 2030:

“el desarrollo sostenible afronta inmensos desafíos. Miles de millones de nuestros ciudadanos siguen viviendo en la pobreza y privados de una vida digna. Van en aumento las desigualdades, tanto dentro de los países como entre ellos. Existen enormes disparidades en cuanto a las oportunidades, la riqueza y el poder. La desigualdad entre los géneros sigue siendo un reto fundamental. Es sumamente preocupante el desempleo, en particular entre los jóvenes. Los riesgos mundiales para la salud, el aumento de la frecuencia y la intensidad de los desastres naturales, la escalada de los conflictos, el extremismo violento, el terrorismo y las consiguientes crisis humanitarias y desplazamientos forzados de la población amenazan con anular muchos de los avances en materia de desarrollo logrados durante los últimos decenios. El agotamiento de los recursos naturales y los efectos negativos de la degradación del medioambiente, incluidas la desertificación, la sequía, la degradación del suelo, la escasez de agua dulce y la pérdida de biodiversidad, aumentan y exacerban las dificultades a que se enfrenta la humanidad. El cambio climático es uno de los mayores retos de nuestra época y sus efectos adversos menoscaban la capacidad de todos los países para alcanzar el desarrollo sostenible. La subida de la temperatura global, la elevación del nivel del mar, la acidificación de los océanos y otros efectos del cambio climático están afectando gravemente a las zonas costeras y los países costeros de baja altitud, incluidos numerosos países menos adelantados y pequeños Estados insulares en desarrollo. Peligra la supervivencia de muchas sociedades y de los sistemas de sostén biológico del planeta” (Naciones Unidas, 2015c, párr. 14).

El reconocimiento de estos problemas que, sin ser exhaustivo, apunta a algunos de los más acuciantes desafíos a los que debe hacer frente la sociedad internacional, no impide a los firmantes de la agenda reconocer algunos de los avances alcanzados en el pasado:

“No obstante, también es una época que ofrece inmensas oportunidades. Se han logrado progresos significativos para hacer frente a muchos problemas de desarrollo. Durante la última generación, cientos de millones de personas han

salido de la pobreza extrema. Ha aumentado considerablemente el acceso a la educación de niños y niñas. La expansión de las tecnologías de la información y las comunicaciones y la interconexión mundial brinda grandes posibilidades para acelerar el progreso humano, superar la brecha digital y desarrollar las sociedades del conocimiento, y lo mismo sucede con la innovación científica y tecnológica en ámbitos tan diversos como la medicina y la energía” (Naciones Unidas, 2015c, párr. 15).

El diagnóstico planteado en el documento apunta a un escenario de complejidad, de gravedad y de urgencia coincidente con lo señalado en el capítulo anterior cuando se abordó el contexto global de cambios y los problemas del desarrollo. Se trata, por lo tanto, de un diagnóstico crítico que, sin negar la existencia de avances y progresos, reconoce que estos han sido desiguales e insuficientes (Naciones Unidas, 2015c, párr. 15). En consecuencia, el diagnóstico incorpora elementos de tal profundidad que implican una lectura que bien podría ser entendida como una enmienda a la totalidad del modelo de convivencia global en el que estos problemas se producen y se reproducen. Una enmienda tanto a los fines que normativamente han guiado la noción de desarrollo como, especialmente, los medios que han sido desplegados para ello.

En este sentido, se realiza un reconocimiento implícito a través de este diagnóstico de las limitaciones que supone apostar, para hacer frente a la situación descrita, por un planteamiento continuista que no implique transformaciones de calado tanto en el propio modelo de desarrollo como en los elementos sistémicos y estructurales que lo sustentan.

Este cuestionamiento del propio modelo da lugar a una ampliación en el enfoque para el abordaje de los problemas respecto al que inspiró la anterior agenda internacional de desarrollo especialmente a partir de concreción en los objetivos concretos. Así, los ODM se enfocaron en la pobreza extrema, la Agenda 2030 plantea la importancia de erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones. Este es, de hecho, el principal objetivo al que, como plantea el preámbulo de la Agenda 2030, se enfrenta en la actualidad el mundo (Naciones Unidas, 2015c).

Además de pasar de un enfoque de pobreza extrema a uno más complejo, que asume la naturaleza multidimensional de la pobreza, se plantea también un diagnóstico más amplio de los problemas, lo que lleva a asumir también la necesidad de respuestas más comprehensivas y ambiciosas. Así, aspectos centrales para la dimensión social del desarrollo, como la intención de “hacer realidad los derechos humanos de todas las personas” y “alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas” son también aspiraciones recogidas en el marco declarativo de la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2015c, sec. preámbulo).

En sintonía con ello, otro elemento de gran relevancia en esta agenda que puede interpretarse como un giro en su enfoque es el reiterado énfasis a lo largo de todo el documento de en la idea de “no dejar a nadie atrás”, para la cual, afirman los países firmantes que se esforzarán “por llegar primero a los más rezagados” (Naciones Unidas, 2015c, párr. 4). Bien podría interpretarse esta cuestión como un punto de ruptura frente a uno de los elementos tractores de la agenda y las políticas de desarrollo en las últimas décadas, aquella que volvía a identificar el crecimiento económico como la base de los procesos de desarrollo desde la que hacer llegar los beneficios de este al conjunto de la población a través del efecto “*trickle-down*” o del “goteo hacia abajo” (Aghion y Bolton, 1997).

Junto a ello, la incorporación de la desigualdad global es uno de los elementos que marca con mayor rotundidad la ampliación del enfoque de la Agenda 2030, que se declara resuelta “a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas” (Naciones Unidas, 2015c, párr. 3). Son, en este sentido, varias las referencias que hace la Agenda 2030 al incremento de la desigualdad —y a la necesidad de combatirla— tanto en el interior de los países como entre estos. Se reconoce así de manera explícita el carácter sistémico de las desigualdades, que ya no son solo el resultado directo de políticas y dinámicas nacionales incapaces de frenar la desigualdad, sino de la existencia de un modelo de convivencia global que ahonda las asimetrías. En consecuencia, dos de los 17 objetivos de la Agenda 2030 apuntan de manera directa a la lucha contra las desigualdades³¹.

De igual manera, junto a la profundización en la dimensión social del desarrollo, en el propio preámbulo de la declaración se asume la importancia de la dimensión ambiental a través de la necesidad de “sanar y proteger nuestro planeta” (Naciones Unidas, 2015c, sec. preámbulo) y se apunta a uno de los debates centrales en los estudios del desarrollo y en los que se materializa la existencia de un enfoque verdaderamente multidimensional. Plantea el documento de la Agenda 2030 la decisión de “proteger el planeta contra la degradación, incluso mediante el consumo y la producción sostenibles, la gestión sostenible de sus recursos naturales y medidas urgentes para hacer frente al cambio climático, de manera que pueda satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras” (Naciones Unidas, 2015c, sec. preámbulo). Si bien no se trata abiertamente de un enfoque de sostenibilidad fuerte, sí parece una declaración de intenciones sobre la necesidad de disputar desde posiciones hegemónicas la visión dominante que sistemáticamente ha situado a la dimensión económica —y más concretamente el crecimiento económico como expresión de esta— en el centro de la práctica del desarrollo a pesar de la retórica favorable a la multidimensionalidad (Unceta, 2009).

Así pues, como se plantea ya en la propia introducción del documento, la multidimensionalidad es uno de los principios más relevantes de esta agenda (Naciones Unidas, 2015c), y a través del cual la práctica del desarrollo se hace permeable a la necesidad de romper con una visión tradicional del desarrollo, muy pegada a la dimensión económica.

Junto a la multidimensionalidad del desarrollo, esta parte inicial de la Agenda 2030 plantea otros principios que evidencian el cambio de enfoque respecto a la agenda anterior. Se plantea así la importancia, además de la naturaleza multidimensional, del carácter universal, integrado e indivisible, de los planteamientos de la agenda reflejados en los objetivos y las metas propuestas (Naciones Unidas, 2015c).

Aunque se explorará con más detalle más adelante la importancia de la idea de universalidad para esta agenda y sus posibilidades de transformación, es necesario señalar aquí que la vocación universal de esta agenda no responde necesariamente a la idea de “universalismo” que desde una lógica desarrollista da por válida para el conjunto de los pueblos y los países una propuesta de desarrollo definida desde la racionalidad occidental y su idea de progreso. Frente a esa noción totalizante de la idea de “universalidad”, el carácter universal de la agenda hace referencia a la extensión de las oportunidades en la definición del propio desarrollo a partir de un marco común compartido así como a la asunción de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas, de los diferentes actores de la sociedad internacional en la construcción de un modelo de convivencia global coherente con la sostenibilidad de la vida. Desde esta visión, más que por un planteamiento totalizante, se aboga por un reparto menos

³¹ Se trata del objetivo 5 (Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas) y del objetivo 10 (Reducir la desigualdad en y entre los países).

asimétrico de responsabilidades y por lo tanto por una reconfiguración más democrática del poder en términos globales. En este sentido, la Agenda 2030 parte del reconocimiento de la doctrina internacional, los acuerdos y los consensos internacionales sobre derechos humanos y sobre desarrollo humano y sostenible (Naciones Unidas, 2015c).

En consecuencia, puede afirmarse que la Agenda 2030 trata de plantear en su parte inicial una visión “ambiciosa y transformativa” de la acción colectiva para lograr un “mundo sin pobreza ni hambre (...) en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y la dignidad humana, el estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación, (...) un mundo con un crecimiento económico sostenido³², inclusivo y sostenible”, con un modelo de producción y consumo sostenibles (Naciones Unidas, 2015c, párr. 7-9). Un mundo, además, en el que esté garantizada la sostenibilidad ambiental. Se trata, por todo ello, de una “visión del mundo” basada en un desarrollo sostenible que incorpora las diferentes dimensiones del desarrollo (social, económica, ambiental y política) (Naciones Unidas, 2015c).

Para avanzar hacia el mundo planteado en esa visión, la agenda hace una llamada a articular una acción global, colectiva y multinivel para la puesta en marcha de políticas y acciones en la que todos los países están implicados tanto en sus políticas nacionales como en las políticas y acciones globales, y en la provisión de bienes públicos globales.

La importancia de este planteamiento no se debe solo a que presenta una visión del mundo de carácter normativo que incorpora elementos de ruptura con las visiones más tradicionales del desarrollo que implican la revisión en profundidad del actual modelo de convivencia. La importancia reside también al impacto que esta visión normativa supone en términos más prácticos, en tanto que aporta un sustento teórico a la hora de resolver o decantar posibles miradas o planteamientos en conflicto en el propio marco de la Agenda 2030. Como se abordará a lo largo de los próximos epígrafes, el hecho de que la agenda no sea el resultado de un consenso, significa la existencia en su seno de numerosas cuestiones abiertas a la interpretación, de otras que entran en contradicción, en incluso de la convivencia de diversas incoherencias en una misma propuesta operativa y entre objetivos. Es en la interpretación y decantación de las incertidumbres, las contradicciones y las incoherencias cuando el marco planteado en esta primera parte de la declaración cobra una importancia central para servir de marco de interpretación desde el que orientar las decisiones en los procesos de aterrizaje e implementación de esta agenda.

Propuesta operativa: 17 objetivos, 169 metas y más de 240 indicadores

Frente a los ocho objetivos y las 21 metas que tras su última revisión componían la Agenda del Milenio, la Agenda 2030 está compuesta por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (cuadro 6), 169 metas y 245 indicadores. Dos son los tipos de metas que se proponen, la mayoría de ellas son metas de resultado relacionadas con los fines (numéricas) y otras son metas relacionadas con los medios necesarios para lograr los resultados (metas alfabéticas)³³. Estos objetivos, metas e indicadores abarcan las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible y están planteados desde una lógica de interdependencia e integralidad, por lo que no es posible

³² La idea de un crecimiento sostenido plantea una contradicción en sí misma, ya que no es posible un crecimiento sostenido a lo largo del tiempo debido a la existencia de límites biofísicos del planeta que lo imposibilitan. Esta cuestión, que evidencia la existencia de contradicciones en la Agenda 2030, se aborda en mayor profundidad más adelante en este capítulo.

³³ Puede ampliarse información sobre las metas e indicadores de la Agenda 2030 en <http://sdg.humanrights.dk/es/goals-and-targets> y en <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

avanzar en el cumplimiento de la Agenda 2030 si no se aborda el conjunto de los objetivos de manera integrada.

Cuadro 6: Objetivos de Desarrollo Sostenible

Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo
Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible
Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades
Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos
Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas
Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos
Objetivo 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos
Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
Objetivo 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países
Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
Objetivo 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos
Objetivo 14: Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible
Objetivo 15: Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad
Objetivo 16: Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas
Objetivo 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

Fuente: NN UU

Una parte importante de los debates a lo largo del proceso de construcción de la agenda gravitó sobre el número de objetivos que debían formar parte de esta, así como el alcance y la amplitud de temas y dimensiones que dichos objetivos debían abarcar. El resultado final fue una propuesta amplia, en el que hay un buen número de objetivos dedicados a las diferentes dimensiones del desarrollo.

Algunos de los planteamientos críticos con un cuerpo amplio de objetivos planteaba el riesgo de falta de focalización y de excesiva “sectorialización” de una agenda que necesariamente debía abordar los problemas del desarrollo desde la multidimensionalidad (Martínez Osés, 2013b). Como señalan estas críticas, el planteamiento de 17 objetivos puede interpretarse como una apuesta por la sectorialización y la oferta de un “menú de opciones” para orientar una acción en la que cada uno de los países o actores de la sociedad internacional podría comprometerse de manera prioritaria (o exclusiva) con aquellos considerados más importantes, cercanos o más fáciles de cumplir.

Lo cierto, sin embargo, es que este riesgo es real, y supondría desactivar buena parte del potencial que, a partir de los principios de integralidad y multidimensionalidad, esta agenda encierra. Así, frente a posibles interpretaciones sectoriales, esta agenda solo cobra sentido desde su carácter integral e interdependiente. En este sentido, plantea la Agenda 2030 que no es posible lograr avances en uno o varios objetivos de manera aislada o desconectada de otros (Naciones Unidas, 2015c). Más bien al contrario, las grandes transformaciones a las que

apunta la agenda dependen del avance en el conjunto de los ODS, lo que solo será posible si unos objetivos impulsan y posibilitan el avance en otros³⁴.

Este planteamiento de integralidad e interdependencia en el planteamiento de los objetivos es coherente en un momento de cambios en el contexto global como el señalado en el primer capítulo de la tesis, en el que una de las características que evidencian los problemas de la sociedad es su naturaleza interdependiente.

Traducido a la práctica y al marco de la acción política, la integralidad que propugna la Agenda 2030 exige un ejercicio de coherencia en el conjunto de las políticas de un determinado gobierno —así como de otros actores de la sociedad internacional— basado en la incorporación de la sostenibilidad y la equidad (doméstica y global) en todos y cada uno de los procesos de toma de decisiones. Así pues, el marco propuesto por los ODS, más que un menú de opciones o un “traje a medida”³⁵ que no entra en tensión con la acción desplegada por un determinado actor, bien podría ser observado como un marco político, internacionalmente acordado, para la revisión de las propias políticas para avanzar hacia una mayor coherencia del conjunto de las políticas y las acciones con el desarrollo como vía para el cumplimiento de los ODS³⁶.

Unos medios de implementación para el cumplimiento de los objetivos

Otro elemento fundamental de la Agenda 2030 es el dedicado a exponer los medios de implementación financieros y no financieros que los países firmantes se comprometen a poner al servicio del cumplimiento de los ODS.

Además de discutir y concretar los 17 objetivos, buena parte de las discusiones del proceso de construcción de la Agenda 2030 pusieron el énfasis en la necesidad de acordar un marco de responsabilidad en torno a los denominados “medios de implementación”. De hecho, sobre esta cuestión descansaron algunos de los debates y negociaciones más relevantes, ya que de estos medios dependería en buena medida el verdadero alcance de la Agenda 2030.

Una de las dimensiones importantes a la hora de hablar de medios de implementación es aquella vinculada con la financiación de las acciones para el cumplimiento de la agenda. A diferencia de lo que ocurriera con la agenda de los ODM, en la que la financiación no formó parte de las discusiones ni de los compromisos³⁷, el proceso post-2015 acogió el debate de la financiación como parte de los medios de implementación de la agenda. Así, pocos meses

³⁴ En este sentido, es ilustrativo un análisis de cualquiera de los 17 objetivos para identificar las interconexiones que presenta con el resto de los ODS, y cómo depende de dichas interconexiones para su realización. Así, objetivos como los relacionados con las desigualdades (5 y 10) no pueden ser abordados, por poner solo algún breve ejemplo, sin abordar cuestiones vinculada con la educación y la igualdad de oportunidades (objetivo 4), con el derecho humano a la salud desde una perspectiva universal (objetivo 3), con elementos centrales del modelo económico como el empleo y los patrones de producción y consumo (objetivos 8 y 12), con el impacto ambiental y los efectos del cambio climático y la pérdida de biodiversidad en diferentes colectivos y comunidades (objetivos 13, 14 y 15), o con la existencia de instituciones que garantice la justicia y la igualdad de oportunidades (objetivo 16). Para un análisis en mayor profundidad sobre las interdependencias entre los ODS véase (OECD, 2016).

³⁵ Esta expresión coloquial es utilizada para definir aquellas visiones reduccionistas de la Agenda 2030 que adaptan de manera superficial el marco de objetivos al marco de política existente sin plantear ninguna transformación en este (Futuro en Común, 2018).

³⁶ Sobre esta cuestión se volverá más adelante, en último apartado de este capítulo, en el que se aborda en mayor profundidad la idea de integralidad en la agenda.

³⁷ Tan solo el octavo de los ODM hizo referencia a la financiación del desarrollo.

antes de la aprobación de la agenda en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, se celebraba en junio de 2015 la Cumbre sobre Financiación del Desarrollo en Addis Abeba. Esta cumbre, preparatoria del acuerdo final de la Agenda 2030, tuvo como objetivo la discusión sobre los instrumentos y flujos de financiación del desarrollo para el cumplimiento de la agenda. Así, los acuerdos alcanzados en la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA) forman parte de los denominados medios de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible³⁸.

Además de la dimensión de la financiación, los medios de implementación hacen referencia a las medidas y recursos necesarios para el cumplimiento de la agenda y sus objetivos. Y abarcan cuestiones muy diversas, como la movilización de recursos nacionales públicos; la actividad financiera y comercial privada nacional e internacional; la cooperación internacional para el desarrollo; el comercio internacional como motor del desarrollo; la deuda y la sostenibilidad de la deuda; el tratamiento de las cuestiones sistémicas; la ciencia, la tecnología, la innovación y la creación de capacidad; y los datos, la vigilancia y el seguimiento de los acuerdos y los compromisos.

Es decir, además de movilizar financiación para cumplir con los objetivos y de diseñar estrategias nacionales para su puesta en marcha, los medios de implementación apuntan también a la necesidad de abordar elementos sistémicos y de alcance global que, en su forma y funcionamiento actual, impiden el impulso de procesos de desarrollo que sitúen la sostenibilidad de la vida en el centro.

Los medios de implementación comprometidos para el impulso de la Agenda 2030 se plantean en diversas partes del documento, y a partir de diferentes expresiones. Así, en la parte declarativa de la agenda se dedica una sección a exponer los medios de implementación para lograr las transformaciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos. Además, los objetivos 1 a 16 plantean cuestiones específicas de implementación en forma de metas alfabéticas que apuntan a “cómo” alcanzar las metas de resultado (numéricas) y, con ello, los objetivos (cuadro 7). De esta manera, a diferencia de lo que ocurrió con los ODS, la Agenda 2030 establece orientaciones globales (que deberán ser adaptadas a cada realidad nacional) para guiar la acción en el cumplimiento de los objetivos.

Cuadro 7: Medios de implementación de la Agenda 2030 recogidos en las metas de los objetivos 1 a 16

Objetivo	Metas de medios de implementación (resumen)
Objetivo 1	<p>Meta 1.a Movilización importante de recursos procedentes de diversas fuentes a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo para programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones.</p> <p>Meta 1.b Crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.</p>
Objetivo 2	<p>Meta 2.a Aumentar las inversiones en la infraestructura rural, la investigación agrícola y los servicios de extensión, el desarrollo tecnológico y los bancos de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agrícola en los países en desarrollo.</p> <p>Meta 2.b Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, entre otras cosas mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes.</p> <p>Meta 2.c Adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de</p>

³⁸ La declaración final de la cumbre puede encontrarse en https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf (consulta el 15/10/2018).

	<p>productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a información sobre los mercados a fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos.</p>
Objetivo 3	<p>Meta 3.a Fortalecer la aplicación del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco en todos los países, según proceda.</p> <p>Meta 3.b Apoyar las actividades de investigación y desarrollo de vacunas y medicamentos para las enfermedades transmisibles y no transmisibles que afectan primordialmente a los países en desarrollo y facilitar el acceso a medicamentos y vacunas esenciales asequibles de conformidad con la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública.</p> <p>Meta 3.c Aumentar sustancialmente la financiación de la salud y la contratación, el desarrollo, la capacitación y la retención del personal sanitario en los países en desarrollo.</p> <p>Meta 3.d Reforzar la capacidad de todos los países en materia de alerta temprana, reducción de riesgos y gestión de los riesgos para la salud nacional y mundial.</p>
Objetivo 4	<p>Meta 4.a Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.</p> <p>Meta 4.b De aquí a 2020, aumentar considerablemente en el mundo el número de becas disponibles para los países en desarrollo a fin de que sus estudiantes puedan matricularse en programas de enseñanza superior de países desarrollados y otros países en desarrollo.</p> <p>Meta 4.c De aquí a 2030, aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados para la formación de docentes en los países en desarrollo.</p>
Objetivo 5	<p>Meta 5.a Empezar reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.</p> <p>Meta 5.b Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres.</p> <p>Meta 5.c Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.</p>
Objetivo 6	<p>Meta 6.a De aquí a 2030, ampliar la cooperación internacional y el apoyo prestado a los países en desarrollo para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y el saneamiento.</p> <p>Meta 6.b Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.</p>
Objetivo 7	<p>Meta 7.a De aquí a 2030, aumentar la cooperación internacional para facilitar el acceso a la investigación y la tecnología relativas a la energía limpia, incluidas las fuentes renovables, la eficiencia energética y las tecnologías avanzadas y menos contaminantes de combustibles fósiles, y promover la inversión en infraestructura energética y tecnologías limpias.</p> <p>Meta 7.b De aquí a 2030, ampliar la infraestructura y mejorar la tecnología para prestar servicios energéticos modernos y sostenibles para todos en los países en desarrollo.</p>
Objetivo 8	<p>Meta 8.a Aumentar el apoyo a la iniciativa de ayuda para el comercio en los países en desarrollo.</p> <p>Meta 8.b De aquí a 2020, desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes y aplicar el Pacto Mundial para el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo.</p>
Objetivo 9	<p>Meta 9.a Facilitar el desarrollo de infraestructuras sostenibles y resilientes en los países en desarrollo mediante un mayor apoyo financiero, tecnológico y técnico.</p> <p>Meta 9.b Apoyar el desarrollo de tecnologías, la investigación y la innovación nacionales en los países en desarrollo.</p> <p>Meta 9.c Aumentar significativamente el acceso a la tecnología de la información y las</p>

	comunicaciones y esforzarse por proporcionar acceso universal y asequible a Internet en los países menos adelantados de aquí a 2020.
Objetivo 10	Meta 10.a Aplicar el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo. Meta 10.b Fomentar la AOD y las corrientes financieras para los Estados con mayores necesidades. Meta 10.c De aquí a 2030, reducir a menos del 3 % los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los corredores de remesas con un costo superior al 5 %.
Objetivo 11	Meta 11.a Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional. Meta 11.b De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles. Meta 11.c Proporcionar apoyo a los países menos adelantados para que puedan construir edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales.
Objetivo 12	Meta 12.a Ayudar a los países en desarrollo a fortalecer su capacidad científica y tecnológica para avanzar hacia modalidades de consumo y producción más sostenibles. Meta 12.b Elaborar y aplicar instrumentos para vigilar los efectos en el desarrollo sostenible, a fin de lograr un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales. Meta 12.c Racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el consumo antieconómico eliminando las distorsiones del mercado.
Objetivo 13	Meta 13.a Cumplir el compromiso de los países desarrollados que son partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de lograr para el año 2020 el objetivo de movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares anuales procedentes de todas las fuentes a fin de atender las necesidades de los países en desarrollo respecto de la adopción de medidas concretas de mitigación y la transparencia de su aplicación, y poner en pleno funcionamiento el Fondo Verde para el Clima capitalizándolo lo antes posible. Meta 13.b Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.
Objetivo 14	Meta 14.a Aumentar los conocimientos científicos, desarrollar la capacidad de investigación y transferir tecnología marina, teniendo en cuenta los Criterios y Directrices para la Transferencia de Tecnología Marina de la Comisión Oceanográfica Intergubernamental, a fin de mejorar la salud de los océanos y potenciar la contribución de la biodiversidad marina al desarrollo de los países en desarrollo. Meta 14.b Facilitar el acceso de los pescadores artesanales a los recursos marinos y los mercados. Meta 14.c Mejorar la conservación y el uso sostenible de los océanos y sus recursos aplicando el derecho internacional reflejado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.
Objetivo 15	Meta 15.a Movilizar y aumentar de manera significativa los recursos financieros procedentes de todas las fuentes para conservar y utilizar de forma sostenible la diversidad biológica y los ecosistemas. Meta 15.b Movilizar un volumen apreciable de recursos procedentes de todas las fuentes y a todos los niveles para financiar la gestión forestal sostenible y proporcionar incentivos adecuados a los países en desarrollo para que promuevan dicha gestión. Meta 15.c Aumentar el apoyo mundial a la lucha contra la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas, en particular aumentando la capacidad de las comunidades locales para promover oportunidades de subsistencia sostenibles.
Objetivo 16	Meta 16.a Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes para crear a todos los

	niveles la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia Meta 16.b Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.
--	--

Fuente: Naciones Unidas (2015)

Además, el objetivo número 17 recoge las metas relativas a los medios de implementación que complementan y amplían a las de los objetivos anteriores, en las que se abordan cuestiones sistémicas de carácter transversal, y algunas de ellas con una vocación de transformación estructural (cuadro 8).

Cuadro 8: Metas del Objetivo 17 relativo a los medios de implementación de la Agenda 2030

Ámbito y metas del Objetivo 17
<p><i>- Finanzas</i></p> <p>Meta 17.1 Fortalecer la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole.</p> <p>Meta 17.2 Velar por que los países desarrollados cumplan plenamente sus compromisos en relación con la asistencia oficial para el desarrollo, incluido el compromiso de numerosos países desarrollados de alcanzar el objetivo de destinar el 0,7 % del ingreso nacional bruto (INB) a la AOD de los países en desarrollo y entre el 0,15 % y el 0,20 % del INB a la AOD de los países menos adelantados; se alienta a los proveedores de AOD a que consideren la posibilidad de fijar una meta para destinar al menos el 0,20 % del INB a la AOD de los países menos adelantados.</p> <p>Meta 17.3 Movilizar recursos financieros adicionales de múltiples fuentes para los países en desarrollo.</p> <p>Meta 17.4 Ayudar a los países en desarrollo a lograr la sostenibilidad de la deuda a largo plazo con políticas coordinadas orientadas a fomentar la financiación, el alivio y la reestructuración de la deuda, según proceda, y hacer frente a la deuda externa de los países pobres muy endeudados a fin de reducir el endeudamiento excesivo.</p> <p>Meta 17.5 Adoptar y aplicar sistemas de promoción de las inversiones en favor de los países menos adelantados.</p> <p><i>- Tecnología</i></p> <p>Meta 17.6 Mejorar la cooperación regional e internacional Norte-Sur, Sur-Sur y triangular en materia de ciencia, tecnología e innovación y el acceso a estas, y aumentar el intercambio de conocimientos en condiciones mutuamente convenidas, incluso mejorando la coordinación entre los mecanismos existentes, en particular a nivel de las NN UU, y mediante un mecanismo mundial de facilitación de la tecnología.</p> <p>Meta 17.7 Promover el desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales y su transferencia, divulgación y difusión a los países en desarrollo en condiciones favorables, incluso en condiciones concesionarias y preferenciales, según lo convenido de mutuo acuerdo.</p> <p>Meta 17.8 Poner en pleno funcionamiento, a más tardar en 2017, el banco de tecnología y el mecanismo de apoyo a la creación de capacidad en materia de ciencia, tecnología e innovación para los países menos adelantados y aumentar la utilización de tecnologías instrumentales, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones.</p> <p><i>- Creación de capacidad</i></p> <p>Meta 17.9 Aumentar el apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidad eficaces y específicas en los países en desarrollo a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los ODS, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular.</p> <p><i>- Comercio</i></p> <p>Meta 17.10 Promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), incluso</p>

mediante la conclusión de las negociaciones en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo.
Meta 17.11 Aumentar significativamente las exportaciones de los países en desarrollo, en particular con miras a duplicar la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales de aquí a 2020.

Meta 17.12 Lograr la consecución oportuna del acceso a los mercados libre de derechos y contingentes de manera duradera para todos los países menos adelantados, conforme a las decisiones de la OMC, incluso velando por que las normas de origen preferenciales aplicables a las importaciones de los países menos adelantados sean transparentes y sencillas y contribuyan a facilitar el acceso a los mercados.

- Cuestiones sistémicas. Coherencia normativa e institucional

Meta 17.13 Aumentar la estabilidad macroeconómica mundial, incluso mediante la coordinación y coherencia de las políticas.

Meta 17.14 Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible.

Meta 17.15 Respetar el margen normativo y el liderazgo de cada país para establecer y aplicar políticas de erradicación de la pobreza y desarrollo sostenible

- Alianzas entre múltiples interesados

Meta 17.16 Mejorar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, complementada por alianzas entre múltiples interesados que movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los ODS en todos los países, particularmente los países en desarrollo.

Meta 17.17 Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas.

- Datos, supervisión y rendición de cuentas

Metas 17.18 De aquí a 2020, mejorar el apoyo a la creación de capacidad prestado a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales.

Meta 17.19 De aquí a 2030, aprovechar las iniciativas existentes para elaborar indicadores que permitan medir los progresos en materia de desarrollo sostenible y complementen el producto interior bruto (PIB), y apoyar la creación de capacidad estadística en los países en desarrollo.

Fuente: Naciones Unidas (2015c)

Finalmente, en uno de los apartados últimos del documento se dedica una sección (“Medios de implementación y Alianza Mundial”) a desarrollar y concretar algunas de las propuestas relacionadas con los medios de implementación (Naciones Unidas, 2015c, párr. 60-71). En esta sección se señala la importancia de la Agenda de Acción de Addis Abeba como parte de la Agenda 2030, así como la relevancia de establecer estrategias de desarrollo sostenible nacional sobre las que definir cómo avanzar en un desde los diferentes países hacia procesos de desarrollo sostenible atentos a la dimensión multinivel, integral y coherente propuesta en el marco de la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2015c).

Al mismo tiempo, se hace referencia a la importancia de elementos globales y transversales para hacer posibles los procesos nacionales de desarrollo sostenible. Destaca, entre otras cuestiones, la necesidad de “un entorno económico internacional propicio (...) y una gobernanza económica mundial reforzada y mejorada” (Naciones Unidas, 2015c, párr. 63). De igual manera, se plantea la importancia de la coherencia de políticas y de un entorno propicio

para el desarrollo sostenible a todos los niveles en el que participen todas las instancias (Naciones Unidas, 2015c).

En buena medida por los límites impuestos por el marco de negociación de la Agenda 2030 ya abordados anteriormente se constata, en la propuesta de los medios de implementación, una limitada capacidad para abordar a fondo los elementos sistémicos más relevantes sobre los que se asienta el modelo de convivencia global. Si bien la Agenda 2030 trata de atribuir responsabilidades para movilizar recursos y capacidades y remover los obstáculos que impiden y limitan el desarrollo sostenible, esta cuestión, que supone un avance significativo respecto a la agenda anterior, se ha encontrado con límites a medida que se abordaban elementos sistémicos que afectan de manera profunda a la configuración del sistema económico o del orden internacional, como son la deuda, la fiscalidad internacional, el comercio y la inversión, los derechos humanos, la movilidad humana o la puesta en marcha de una alianza global de la que emanen responsabilidades de carácter vinculante, elementos todos ellos que quedan desdibujados en el documento final de la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2015c).

Se trata de cuestiones que, aunque abordadas en la Agenda 2030, no son objeto de revisión profunda en el acuerdo global definitivo que da cuerpo a la misma —ya sea por el tipo de enfoque incorporado en ellas, o por la laxitud de los compromisos derivados de las metas e indicadores—, y no se derivan de ninguna de ellas responsabilidades suficientes como para alterar la propia estructura del actual modelo de convivencia global.

Esta cuestión no debe, sin embargo, llevar a ignorar la importancia que tiene el hecho de que diversos elementos sistémicos sean parte de esta agenda —aunque no con la necesaria profundidad—, ya que tanto en los futuros procesos de revisión de esta como en los ejercicios de interpretación y localización de la Agenda 2030 en los diferentes contextos regionales, nacionales y locales estos elementos pueden ser ampliados.

Es por todo ello que la Agenda 2030 se compromete a revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible como el principal “medio de implementación” para el logro de los objetivos (Naciones Unidas, 2015c, párr. 63). Esta cuestión es de vital importancia para articular una acción colectiva global y multinivel que la naturaleza y el alcance de los desafíos globales y los problemas del desarrollo exigen.

En la propuesta de impulso de esta alianza mundial radica una de las importantes aportaciones de esta agenda, en la medida que puede suponer una llamada a revisar el papel del conjunto de los actores de la sociedad global en la construcción de un mundo más justo y sostenible a partir de un principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, entendido no solo desde una perspectiva geográfica y en relación con los diferentes países, sino también desde una lógica multiactor y multinivel en la que diferentes actores abordan distintas responsabilidades. Es este un enfoque ambicioso, pero necesario, desde el que interpretar la propuesta incorporada en el objetivo número 17 que, sin embargo, como se planteará más adelante, no está garantizado. Frente a una visión amplia de responsabilidades comunes pero diferenciadas, se registran otras visiones que conciben de manera más laxa el papel de la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible (Martens, 2018).

Un marco global para el seguimiento estadístico, y un sistema cualitativo de informes nacionales y globales

Aunque se trata de un marco que estará evolucionando de manera constante a lo largo de los próximos años, varios son los mecanismos de seguimiento establecidos en torno a la Agenda

2030³⁹. En primer lugar, encontramos un proceso de seguimiento liderado por la Comisión de Estadística del ECOSOC (UNSTATS). Este proceso consiste, por un lado, en la propuesta de un *Marco de indicadores mundiales* que al momento de cierre de esta tesis estaba compuesto por 245 indicadores. Se trata todavía de un marco de seguimiento incompleto, que terminará de ser definido en los próximos años⁴⁰. Por otro lado, derivado de este marco de indicadores, y como medida complementaria, se elaboran los informes de seguimiento sobre el grado de avance en relación con dichos indicadores⁴¹. El esquema general de este informe sigue el análisis cuantitativo de cumplimiento de los indicadores meta por meta de los 17 ODS para los que existen datos suficientes, desde una perspectiva mundial y tomando las agrupaciones regionales clásicas en este tipo de informes de NN UU (United Nations, 2018).

Ha sido también impulsado, en segundo lugar, un proceso de seguimiento liderado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales del ECOSOC de NN UU⁴². El propósito de este informe, titulado *Global Sustainable Development Report*, es diseñar una evaluación de evaluaciones, presentando una serie de perspectivas analíticas de relevancia política, puesto que trata de explorar enfoques científicos que puedan informar la acción política en relación con la implementación de la agenda 2030 (United Nations, 2016).

Estos dos marcos de seguimiento global se articulan en el Foro Político de Alto Nivel (*High Level Political Forum on Sustainable Development-HLPF*) de Naciones Unidas, convocado anualmente, y ante el que los países presentan sus Informes Nacionales Voluntarios a través de los que se someten a un (auto) examen acerca de su grado de cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS. Si bien es cierto que se trata de un ejercicio voluntario, Naciones Unidas ha trasladado una serie de orientaciones y pautas para su elaboración a los diferentes países⁴³.

Estos informes de seguimiento se elaboran desde una lógica multinivel, incorporando también aquello que, desde los ámbitos nacionales, diferentes actores realizan a favor del cumplimiento de la Agenda 2030.

Además de los mecanismos oficiales de seguimiento de la Agenda 2030, diferentes iniciativas impulsadas desde organizaciones de la sociedad, universidades, *think tanks* u otros ámbitos interesados están complementando en unos casos, ampliando o cuestionando en otros, el marco de seguimiento institucional de la Agenda 2030. Se trata de iniciativas, muy diferentes en los diversos países, que ofrecen información sobre cómo actores no gubernamentales están

³⁹ Para una visión en mayor profundidad del sistema de seguimiento de la Agenda 2030 véase Martínez Osés (2017). Puede consultarse también el sitio de internet de Naciones Unidas con la información y los informes de seguimiento de la Agenda 2030 en el siguiente enlace: <https://www.un.org/development/desa/publications/the-sustainable-development-goals-report-2018.html>

⁴⁰ Para ampliar sobre esta cuestión, la profusa información existente sobre el marco de indicadores y sobre el estado de las discusiones en la definición de indicadores puede encontrarse aquí: <https://unstats.un.org/sdgs/>

⁴¹ Hasta el momento han sido publicadas dos ediciones de dicho informe: *The Sustainable Development Goals Report 2016* y *The Sustainable Development Goals Report 2018*.

⁴² Este informe puede consultarse aquí: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=2328&menu=1515>

⁴³ La División para el Desarrollo Sostenible (DSD por sus siglas en inglés), del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA) de las Naciones Unidas, ha elaborado un Manual para la elaboración de informes voluntarios, cuyas pautas se revisan anualmente. Pueden consultarse las diferentes versiones del manual en la siguiente dirección: <https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/> (consulta el 20/05/2019). Pueden consultarse igualmente los diferentes informes voluntarios presentados por los países hasta la fecha, así como el calendario de la presentación en los próximos años.

contribuyendo a la agenda, así como miradas críticas sobre el desempeño de los gobiernos en el compromiso político con la agenda y su desarrollo.

Se trata, en varios casos de marcos aún en proceso de construcción y definición, y en interacción unos con otros, por lo tanto, en proceso de ajuste y depuración. La importancia de estos marcos no radica solo en su contribución al seguimiento de la Agenda 2030 y en su aportación a la rendición de cuentas y la transparencia, y por lo tanto a un mayor conocimiento de esta, y del compromiso y cumplimiento con ella, por parte de los diferentes gobiernos. Son también espacios constantes para la revisión y ampliación de la Agenda 2030, y por lo tanto también un elemento central para el logro de sus objetivos.

En definitiva, nos encontramos ante una agenda que a través de un ejercicio de diagnóstico y de propuesta normativa y operativa plantea una hoja de ruta (con resultados y medios) para el desarrollo y el seguimiento de una acción global y multinivel favorable al desarrollo sostenible. Esta mirada de conjunto permite dimensionar la importancia de la Agenda 2030 como marco político de oportunidad en el que pueden generarse dinámicas y actuaciones a favor de la transformación del modelo de convivencia global. Para ello, además de la perspectiva amplia y de conjunto, y en términos de proceso, es relevante una lectura crítica y analítica capaz de señalar tanto los aspectos más positivos de la Agenda 2030, como aquellos aspectos en los que muestra mayores limitaciones y deficiencias. Así pues, del resultado de las diferentes perspectivas analíticas de esta agenda dependerá su potencial capacidad como marco de oportunidad política para la transformación global.

2.4. Significado, alcance e implicaciones de la Agenda 2030

El propósito principal del epígrafe anterior era profundizar en la dimensión de la Agenda 2030, para lo que convenía apartarse de la idea que la asimila a un listado de objetivos, metas e indicadores hacia los que concentrar acciones y abordarla en su totalidad. Se proponía, por el contrario, abordarla como un marco normativo y político para articular la acción colectiva global a favor del desarrollo sostenible. En esta última línea, y siguiendo el hilo argumental planteado en dicho epígrafe, el presente pretende incidir en la importancia de abordar la Agenda 2030 como un marco profundamente heterogéneo en cuanto a las visiones del desarrollo que alberga, así como en relación con el calado y la dirección de sus propuestas. De esta manera, se pretende continuar avanzando en una lectura que permita ahondar en su carácter más transformador, lo que será de utilidad para identificar aquellos elementos de esta que interpelan de manera más directa al sistema de cooperación internacional, en cuanto principal objeto de estudio de este trabajo.

Para avanzar en este propósito, una idea, también señalada ya y que se retomará posteriormente, que conviene tomar con distancia es la que presenta a esta agenda como el resultado de un consenso internacional. Lejos de ser un acuerdo que recoge de manera armónica y equilibrada las diferentes visiones e intereses de los partícipes en el proceso de construcción, la Agenda 2030 responde más fielmente al resultado de un largo proceso de discusión y negociación a partir de diferentes demandas, visiones y objetivos articulados transnacionalmente muchos de ellos incompatibles y contradictorios entre sí, y articulados en un marco internacional de diálogo asimétrico e imperfecto (Martínez Osés y Martínez, 2016).

Por esta razón el marco y el proceso sobre los que se construye esta agenda son determinantes para entender algunos de los rasgos fundamentales que presenta la Agenda 2030, como es la amplitud de los temas y objetivos que incorpora —que si bien tratan de

asumir una visión multidimensional del desarrollo, encierran importantes contradicciones e inconsistencias entre sus objetivos y metas—, o la existencia de limitaciones significativas en el planteamiento de los medios de implementación previstos para su cumplimiento, al quedar fuera de la agenda, o muy desdibujadas, cuestiones de carácter sistémico (Alonso, 2015; Martínez Osés y Martínez, 2016; Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development, 2016).

Es fundamentalmente por esta razón, que aleja la idea de la Agenda 2030 como el resultado de un consenso, por la que la interpretación de la agenda se vuelve un elemento crítico tanto para explorar y explotar todo el potencial estratégico que esta posee, como para superar algunas de sus contradicciones y sortear los límites que presenta.

Los apartados que componen este epígrafe se dedican, en respuesta a esta necesidad de interpretación crítica de la agenda, a señalar algunos de los elementos en los que se juega el carácter transformador de esta y que llaman a la reflexión y el replanteamiento del sistema y las políticas de cooperación internacional. Elementos de los que, en función de la interpretación que se realice y de la acción que de esta derive, dependerá el potencial papel de la Agenda 2030 como un adecuado marco político para una acción colectiva en respuesta a los problemas de la sociedad global y para la contribución a la transformación del actual modelo de convivencia global.

Agenda 2030: amplitud y apertura para una lectura transformadora

Como se ha mencionado, una de las características fundamentales de esta agenda es su amplitud. Lejos de estar inicialmente planteada como un punto de partida, la amplitud de la agenda fue precisamente uno de los terrenos de disputa entre diferentes visiones a lo largo de las negociaciones en el marco del “proceso post-2015”. Ya se ha planteado como, por un lado, diferentes visiones de continuistas, desde una lectura global escasamente crítica con los ODM y poco atenta a los procesos de transformación global, planteaban la pertinencia de una agenda que diera continuidad y ampliara el marco de los ODM adaptado a la realidad actual. También se mencionó cómo, frente a esta lectura, se fueron posicionando cada vez más voces que planteaban —desde un balance crítico respecto a los ODM— la necesidad de una agenda internacional de desarrollo más amplia y ambiciosa, capaz de “gobernar” los problemas del desarrollo (Martínez Osés, 2015; Sanahuja, 2014). Desde esta mirada más rupturista el debate no debía centrarse en la cuestión de los objetivos, sino abordar una perspectiva más amplia centrada en la idea de gobernanza global del desarrollo y en la necesidad de abordar cambios sistémicos capaces de transformar elementos centrales del actual modelo de desarrollo dominante.

Podría decirse que, en relación con esta tensión, la agenda aprobada en septiembre de 2015 se ubica a mitad de camino. Si bien es cierto que el riesgo de continuismo se diluyó y que dar cumplimiento a los objetivos planteados exige transformar radicalmente el modelo de desarrollo dominante, no puede afirmarse que la Agenda 2030 sea una agenda de gobernanza global del desarrollo desde una concepción fuerte de la gobernanza global (Gill, 2015; Lafont, 2008), como demandaría la respuesta a los problemas globales. El carácter voluntario de la Agenda 2030 que socava su capacidad para prescribir políticas, su carácter declarativo y no vinculante, y el tímido —cuando no ausente— tratamiento de cuestiones sistémicas como la fiscalidad internacional (Alonso, 2015), o los derechos humanos (Futuro en Común, 2016), por mencionar dos de los elementos más evidentes, limitan la capacidad efectiva de la Agenda 2030 como una agenda de gobernanza global del desarrollo.

El hecho de señalar las limitaciones de la Agenda 2030 no debe impedir reconocer sus potencialidades y oportunidades. Y para ello es necesario recalcar la idea de la importancia de su interpretación. Un elemento muy relevante en este sentido es huir de un marco de interpretación que presente a la Agenda 2030 como un proceso cerrado y definido en espacios multilaterales, cuyo éxito depende ahora de la implementación de los ODS (Alberdi, 2015; Futuro en Común, 2016; Martínez Osés y Martínez, 2016). Más importante que su implementación, especialmente en los primeros años de puesta en marcha de esta agenda en los que se concentra el proceso de decantación de esta, es la necesidad de una sólida interpretación que permita ampliar la propia Agenda 2030 (Martínez Osés y Martínez, 2016). No estamos por lo tanto, a pesar de que el marco global de objetivos, metas e indicadores haya sido ya definido, ante una agenda cerrada. Nos encontramos, por el contrario, en un proceso de construcción de un marco político global para la orientación de la acción colectiva aún con un amplio margen para la definición de políticas, el diálogo entre políticas y la definición de agendas internacionales, regionales, nacionales y locales. Todo ello dibuja un contexto político de oportunidad para, en el marco de vigencia de la Agenda 2030, ampliar la mirada del desarrollo y avanzar hacia una mayor integralidad y coherencia de las políticas (Alberdi, 2015, p. 75; ECOSOC, 2016, 2018; OECD, 2016), lo que demanda una aproximación a la Agenda 2030 que explore su amplitud, que se dedique a conocer y enfrentar sus contradicciones y que la reinterprete críticamente y en clave multinivel, desde la perspectiva de los diferentes actores de la sociedad internacional a partir de su propia realidad y responsabilidades globales.

Sin embargo, frente a este planteamiento existe un evidente riesgo de limitación del potencial que puede tener esta agenda ante el predominio de interpretaciones o de inercias institucionales y organizativas que la conciben de manera acrítica como una agenda de “ODM ampliada”. En este sentido, se observa una cierta tendencia a entender la Agenda 2030 en clave continuista al enfatizar las posibilidades de implementación de los diferentes agentes de la sociedad internacional independientemente de las diferentes responsabilidades que agentes públicos y privados tienen en la generación y en la respuesta a los problemas del desarrollo. El riesgo radica en que una lectura en clave de implementación técnica de la Agenda 2030 supone, *de facto*, asumirla como un proceso cerrado y ya definido que, a través de una adecuada orientación de recursos y capacidades, debe ser implementada. El principal problema de esta interpretación es que ignora un hecho fundamental abordado en el capítulo anterior, como que los problemas del desarrollo son el resultado de un complejo proceso histórico y estructural, y por lo tanto desatiende las oportunidades que abre esta agenda para, además de responder a los problemas, incidir en la transformación de las estructuras, las relaciones y las dinámicas que configuran el modelo de convivencia global.

En un contexto de cambios profundos y de necesidad de construcción de marcos de gobernanza y políticas más coherentes con el desarrollo sostenible, la consolidación de esta lectura en torno a la Agenda 2030 supondría una pérdida de oportunidades al menos en tres sentidos. Significaría en primer lugar desaprovechar las posibilidades de ampliar la capacidad transformadora de la propia agenda a partir de una interpretación y una narrativa que formen parte de la misma, tensionándola hacia una ampliación (Martínez Osés y Martínez, 2016). Significaría, en segundo lugar, una pérdida de oportunidad para transformar la propia agenda política y la incorporación del desarrollo sostenible como un objetivo integral de cualquier gobierno o actor que adopte esta agenda, independientemente de que este sea de naturaleza estatal o no. En tercer lugar conviene destacar un elemento de análisis que aún no ha sido incorporado, pero que tiene importancia central en este trabajo, y es que una lectura estrecha de la Agenda 2030, significaría una pérdida de oportunidad para fortalecer la política de cooperación dado el potencial que se abre para ella como palanca política en el marco de la

Agenda 2030 (ECOSOC, 2016, 2018). Parece por lo tanto necesario plantear otras lecturas posibles más orientadas a explorar las potencialidades de esta agenda.

Una lectura atenta y a fondo de la Agenda 2030, así como de los pasos iniciados en diferentes contextos para su puesta en marcha, plantea algunos interrogantes sobre algunos de los elementos de esta agenda que en forma de riesgos o de límites, pueden cercenar su carácter transformador y socavar su capacidad de orientar políticas y actuaciones coherentes con el desarrollo sostenible (Grupo de reflexión de la sociedad civil sobre la Agenda 2030, 2018; Nicolai et al., 2015).

No se trata solo de riesgos o límites intrínsecos a la agenda, sino que en buena medida están también relacionados con el contexto y las circunstancias en las que se inscribe la creación y puesta en marcha de la misma, y con las decisiones adoptadas por los diferentes actores en su implementación. Sin ánimo de exhaustividad se plantean algunos de los más relevantes por su posible influencia en la dimensión y el alcance de la Agenda 2030.

La importancia de la teoría para ampliar el mandato de la Agenda 2030 desde la multidimensionalidad e integralidad del desarrollo

Un riesgo que incorpora el ejercicio de puesta en marcha de la Agenda 2030, y que ya ha sido señalado, es la posibilidad de continuar ahondando en la separación entre la teoría y los debates del desarrollo respecto a la práctica del desarrollo. Si bien es cierto que a lo largo del proceso de construcción de la agenda ha habido un amplio marco de debate con diferentes aproximaciones, y que este ha llevado a la incorporación de elementos sustanciales para la apertura hacia un enfoque más amplio del desarrollo, es importante llamar la atención sobre el riesgo de que los debates sobre el desarrollo no sigan acompañando en el proceso de despliegue de la agenda, y que ello derive en un vaciamiento teórico —y por lo tanto político— de la noción de desarrollo sobre la que esta acabe gravitando.

Es un hecho probable que en la puesta en práctica de la agenda, y así parece observarse en diferentes procesos de implementación de la Agenda 2030 en distintos contextos (Grupo de reflexión de la sociedad civil sobre la Agenda 2030, 2018), exista una tendencia a adoptar planes continuistas que traten de adaptar la agenda a una realidad ya existente sin que en esa “localización” de los ODS se produzcan procesos de transformación sustancial de las políticas públicas y las acciones del resto de actores hacia los principios y objetivos del desarrollo sostenible. Esta visión más pragmática de la agenda que acaba reduciéndola en buena medida a un híbrido entre una receta técnica y una herramienta comunicativa para la visibilización de las acciones favorables al desarrollo de un determinado gobierno o comunidad política encuentra enormes aliados para convertirse en hegemónica: cuestiones de disputa teórico-ideológica, inacción política, limitaciones institucionales y administrativas, falta de capacidades, resistencias al cambio por predominio de visiones pragmáticas, entre otras posibles razones. El riesgo de fondo ante esta cuestión es que se haría predominante una lectura e implementación de la agenda que no estaría cuestionando en la práctica la tradicional noción de desarrollo ni las prácticas y políticas que han consolidado el actual modelo de convivencia global, como ya sucediera en la agenda de los ODM (Unceta y Gutiérrez, 2018). En consecuencia, tampoco emanaría de esta lectura la necesidad de revisar el sistema de cooperación internacional y sus prácticas, no al menos de una manera que afecte a su propia naturaleza.

Así pues, frente a esta tendencia, pareciera relevante señalar la pertinencia de abordar lecturas más amplias de la Agenda, en las que el conjunto y las políticas de los diferentes actores de la sociedad internacional fueran revisadas desde una noción transformadora del

desarrollo sostenible, para lo que el vínculo entre los debates del desarrollo y las decisiones políticas y técnicas en el marco de la agenda podría suponer un adecuado sustento.

Esta cuestión, relativa a la reducción de la Agenda 2030 a una receta técnica y una herramienta comunicativa, nos remite al riesgo de convertir la agenda a una suerte de OMD+, reduciendo así las opciones que esta agenda tiene de contribuir a una transformación del modelo de convivencia global. Así, asumir una lógica continuista con los ODM podría llevar a estrategias excesivamente centradas en los objetivos y las metas, y especialmente en las metas de resultado, dejando de lado las responsabilidades que emanan del compromiso con los medios de implementación y, dentro de estas, de manera más acusada las que están relacionadas con las cuestiones sistémicas.

Derivado de lo anterior, se observa el riesgo de convertir la Agenda 2030 y las estrategias y planes derivados de esta en una receta pragmática y tecnocrática frente a un contexto global de cambios caracterizado por la creciente complejidad y gravedad en la configuración y manifestación de los problemas. La respuesta a los problemas en este contexto demanda una actuación sistémica y estructural, que exige una decidida apuesta política por la transformación por parte de los distintos actores de la sociedad internacional para la que la Agenda 2030, a partir de este marco de interpretación, podría dejar de ser una referencia válida.

Así, en relación también a las diferentes aproximaciones teóricas a la hora de interpretar esta agenda, otro de los riesgos posibles que incorpora la Agenda 2030 es la consolidación de la idea de que todo el contenido de la agenda es el fruto de un consenso. El hecho de que la Agenda 2030 sea el fruto de un amplio y participado proceso de construcción no implica que el resultado final represente el consenso de todas las voces presentes en dicho proceso. Esto, de hecho, no sería posible dadas las características del marco de construcción de la agenda ni necesariamente deseable para el propósito de alcanzar un acuerdo que superara al “consenso de mínimos” que representaron los ODM.

Ahora bien, esto implica que no estamos en el caso actual ante un consenso, sino más bien ante un agregado de visiones, demandas y propuestas que presentan diversas contradicciones e incluso incoherencias, además de numerosas complementariedades, entre sí. Es esta la razón fundamental por la que se plantea en este trabajo que, ante la ausencia de un consenso, el contenido y la orientación de la Agenda 2030 debe seguir siendo disputada a través de diferentes interpretaciones informadas por distintas perspectivas teóricas. De lo contrario, en atención a los riesgos anteriores, serán las visiones más pragmáticas y continuistas —y por lo tanto aquellas con menos vocación de transformar el modelo de convivencia global— las que más opciones tienen de convertirse en la visión hegemónica de la agenda. Es ahí precisamente, en su capacidad de ser reinterpretada y ampliada dentro del marco de una acción colectiva con responsabilidades comunes pero diferenciadas, donde reside uno de los elementos potenciales de la Agenda 2030 para contribuir a transformar el modelo de convivencia global.

En clara relación con los elementos señalados, un riesgo importante que incorpora esta agenda es la convivencia de una apuesta discursiva alineada con la multidimensionalidad del desarrollo y una práctica del desarrollo en la que dicha multidimensionalidad queda desequilibrada a favor, nuevamente, de la dimensión económica.

Aunque se ha mencionado a lo largo de este trabajo que la “multidimensionalidad” es uno de los principios básicos asumidos en esta agenda, y que esta inspira tanto la declaración inicial como a la propuesta de objetivos, no puede ocultarse tampoco el hecho de que esta es una cuestión en disputa ya en el propio texto de la Agenda 2030.

Un ejemplo ilustrativo de esta contradicción lo encontramos en la propia declaración de intenciones de la agenda cuando, en su segundo párrafo afirma el compromiso de “lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones —económica, social y ambiental—, de forma equilibrada e integrada” (Naciones Unidas, 2015c, párr. 2). Sin embargo, el párrafo siguiente, dedicado a ejemplificar cómo avanzar en las tres dimensiones, evidencia la existencia de tensión entre estas. Así, el párrafo señala la importancia de acabar con la pobreza y el hambre en todo el mundo, de combatir las desigualdades, de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, de promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y de garantizar la protección duradera del planeta y sus recursos naturales (Naciones Unidas, 2015c, párr. 3). Este mismo párrafo plantea que “estamos resueltos también a crear las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido” (Naciones Unidas, 2015c, párr. 3)⁴⁴.

Parece una contradicción en sí misma la idea de un crecimiento sostenido, si no es ignorando las consecuencias de este en los ecosistemas y en aspectos como la desigualdad, si este crecimiento se plantea a través de modelos de producción similares a los actuales. No cabe pensar, como justificación, en una excesiva confianza, actualmente injustificada, en el progreso científico y tecnológico como una condición de posibilidad de un crecimiento económico sostenido, con el respeto a los elementos sustantivos en el resto de dimensiones del desarrollo sostenible, muy en especial atendiendo a los límites biofísicos del planeta y al acercamiento a muchos de los “picos” de no retorno en la extracción de diferentes recursos naturales (González Reyes, 2011). Tampoco pareciera excesivamente fiable en atención a las actuales dinámicas el papel del empleo como elemento sustancial de un contrato social que garantice derechos y bienestar en condiciones de equidad para el conjunto de la población en edad de trabajar y sus familias (de la Cal, 2014). Frente a esta tensión, lo que se observa de fondo es un debate teórico no resuelto, y por lo tanto dificultades para trasladar a la práctica la multidimensionalidad del desarrollo entendida esta desde una lógica de equilibrio entre las dimensiones.

La idea de un crecimiento sostenido entra en contradicción con que este sea sostenible e inclusivo, por lo que puede interpretarse que las dinámicas de crecimiento económico podrían ser priorizadas respecto a las otras dimensiones para el cumplimiento de los ODS. En coherencia, la agenda plantea en su meta 8.4 “procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medioambiente” (Naciones Unidas, 2015c, p. 22) lo que supone un planteamiento laxo respecto a los límites que el planeta impone a las dinámicas de crecimiento y un desequilibrio en la multidimensionalidad que otorgan preminencia a la dimensión económica.

El hecho de señalar esta contradicción, así como otras posibles, no persigue cuestionar ni deslegitimar a esta agenda, sino aportar otro ejemplo que refleja cómo esta es el resultado de la complejidad en el proceso de construcción, el reflejo de los límites en los procesos de construcción de acuerdos en la actual sociedad internacional y el resultado de un marco de negociaciones asimétrico. Lo relevante en este sentido es que la opción alcanzada, como se acaba de señalar, en lugar de un consenso de mínimos que directamente cerrara la puerta a planteamientos con potencial transformador del modelo de convivencia global, es una agenda amplia que a pesar de acoger contradicciones abre opciones por su amplitud y por las diferentes visiones que engloba. Precisamente por esta razón es importante la cuestión de la

⁴⁴ La utilización de la idea de “crecimiento sostenido” es recurrente a lo largo de todo el documento de la Agenda 2030. Además de en el segundo párrafo vuelve a repetirse en el párrafo 9 (dos veces), en 13, en el 21, y en el 27.

interpretación de la agenda y de no desvincular en su interpretación, aterrizaje e implementación el diálogo entre los debates y las teorías del desarrollo de la práctica del mismo.

Cobra importancia, en consecuencia, el reconocimiento de la Agenda 2030 de la necesaria integralidad en el abordaje de los problemas de la sociedad global como se mencionara anteriormente, al tiempo que se constituye en uno de los desafíos para el potencial transformador de esta agenda. Si bien es cierto que la integralidad es una idea ampliamente asumida teórica y discursivamente, esta se enfrenta a numerosas resistencias y dificultades de tipo político y administrativo, así como en el terreno de las organizaciones sociales, dada la existencia de una cultura compartimentada y sectorial en la definición de los objetivos y la gestión de la política.

Esta cuestión plantea dos desafíos fundamentales en relación con la interpretación de la Agenda 2030 y, concretamente, con el principio de integralidad como pilar fundamental para una interpretación amplia. El primero tiene que ver con, y refuerza a, la necesaria coherencia con la sostenibilidad de la vida de numerosas políticas y campos de la acción global que tradicionalmente no han contemplado los principios del desarrollo sostenible como parte de su mandato. Y en segundo lugar, un desafío que tiene que ver con quién interpreta la agenda, quién la cuenta y quién la asume como responsabilidad propia.

Sobre estas cuestiones relacionadas con la idea de integralidad, resulta pertinente señalar algunas lecturas provenientes desde miradas críticas del desarrollo. En concreto, plantea Javier Surasky que la “intervinculación” entre objetivos y metas, que obligan a dejar atrás estructuras de trabajo en compartimientos estancos, es también un motivo para reforzar la necesidad de contemplar la existencia de un Sur que porta soluciones históricamente silenciadas, que parten de la consideración del todo como su esencial, tal como se expresa con claridad en la visiones del Sur sobre el medioambiente, expresadas en la Pacha Mama, o del propio desarrollo, que adopta la forma de “vivir bien” (sumak kawsay o suma q’aamaña) (Surasky, 2017, p. 62). Esta cuestión es relevante porque refleja la existencia de miradas que observan la Agenda 2030 como un marco político desde el que incidir en la actual configuración asimétrica del poder y en la transformación del modelo de convivencia global.

Además, puede observarse aquí un elemento importante para ampliar la lógica de integralidad. Por un lado, desde la vocación por superar una mirada compartimentada en “silos”, a partir de la cual una determinada parcela de realidad encajaría en los marcos de una política concreta. Los fenómenos y acciones que configuran la realidad, como ya se ha mencionado en numerosas ocasiones, son cada vez más interdependientes y su naturaleza más transnacional, por lo que ni la tradicional mirada que divide la realidad entre lo nacional y lo internacional, ni la que la clasifica sectorialmente, pueden inspirar propuestas políticas suficientemente adecuadas.

Por otro lado, el desafío de la integralidad desborda a la intersectorialidad, y demanda un mayor diálogo entre formas de mirar y entender la realidad. Así, a un conocimiento cada vez más multi, inter y transdisciplinar, se añade la legítima demanda de un conocimiento más transfronterizo entre diferentes saberes (de Sousa Santos, 2005; Surasky, 2018). Es importante esta última cuestión porque no solo plantea la ruptura con una lógica política tradicional, sino también porque apunta al cuestionamiento de uno de los pilares de una mirada del desarrollo que se ha mostrado limitada, como es el predominio de la racionalidad occidental y sus formas de conocimiento como fuente única de legitimidad (y por lo tanto de poder) en la elaboración de diagnósticos y propuestas frente a los problemas de la sociedad.

Junto a su carácter integral, otro de los elementos importantes que pueden determinar el alcance de la Agenda 2030 y afectar a su carácter transformador es la idea que presenta a la agenda como un marco acordado globalmente en espacios multilaterales a partir del diálogo intergubernamental. En coherencia con esta lectura, la agenda podría ser interpretada como una responsabilidad fundamental de los actores multilaterales junto al apoyo, en términos voluntaristas, del resto de actores de la sociedad internacional lo que limitaría el carácter universal y la propuesta multinivel que plantea esta agenda como respuesta a un contexto global que demanda una acción colectiva coherente y multinivel para dar respuesta a los problemas de la sociedad.

Esta interpretación de la agenda se deriva de una lectura restringida del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas expresado en el impulso de la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible y que se refuerza en el carácter voluntario de esta.

Si la apuesta por revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible puede fortalecer el marco de acción colectiva desde una lógica de replanteamiento del papel de los diferentes actores en atención a sus responsabilidades en la configuración y respuesta de los problemas globales, puede también albergar posiciones minimalistas a través de una laxa interpretación de la idea del *partnership*. En este sentido, una lectura de la propuesta de la Alianza planteada en la agenda que rehúya el análisis de responsabilidades comunes pero diferenciadas, sitúa en el campo de la voluntariedad y la discrecionalidad el compromiso y la orientación respecto a la implementación de la Agenda 2030 y el calado de las transformaciones derivadas de esta.

Esta lectura, que presenta cierta laxitud en la identificación de las responsabilidades propias, bien podría ser confrontada con una lectura más exigente respecto a la idea de *partnership* incorporada en la Agenda 2030. Esta opción, propondría aprovechar la oportunidad de la agenda para replantear el papel de los diferentes actores en relación con los desafíos globales desde el citado principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas que llama a replantear la acción colectiva desde una lógica universal.

El principio de universalidad de la agenda implica la superación de la clásica división entre “Norte” y “Sur” en el análisis y las respuestas a los problemas del desarrollo dejando de lado así una mirada totalizante de la práctica del desarrollo válida para el conjunto de los pueblos y países.

Este principio, en consecuencia, supone un reconocimiento explícito de que problemas como las desigualdades, el cambio climático, la vulnerabilidad y la exclusión, la violencia estructural o cualquier otro tipo de vulneración del derecho al desarrollo no son problemas del Sur global —independientemente de que su impacto sea mucho mayor en él—, sino del actual modelo de convivencia global, caracterizado por un orden internacional asimétrico, un modelo de producción y consumo insostenible, y estructuras de relación social que reproducen las desigualdades.

El paso adelante dado por la agenda internacional con la incorporación del principio de universalidad tiene implicaciones de calado, ya que viene a cuestionar el modelo de desarrollo dominante como un modelo generador de los problemas que amenazan a la sostenibilidad de la vida y del planeta, y llama a replantearse en profundidad el tipo de acción colectiva para lograrlo. Consecuentemente, todos los países, y el conjunto de actores de la sociedad internacional, se ven interpelados por este principio, que llama a la revisión del propio modelo de desarrollo y a afrontar sus incoherencias en forma de costes económicos, sociales y

ambientales, tanto en clave doméstica como global. Es decir, el principio de universalidad significa una llamada a asumir la coherencia tanto de las políticas que configuran el modelo de desarrollo de un determinado país como en relación con la corresponsabilidad en los asuntos globales.

Esta cuestión entronca con otro de los elementos a los que apunta la agenda, el de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, según el cual, si bien todos los países tienen la misma responsabilidad a la hora de aplicar los compromisos de la Agenda 2030 en sus propias políticas, no puede recaer en todos la misma responsabilidad en la contribución a las soluciones globales. Encierra por lo tanto, esta combinación del principio de universalidad con el de responsabilidades comunes pero diferenciadas, una aspiración de justicia global.

Es en esta interpretación del principio de universalidad donde puede observarse un elemento de ruptura con la idea de “universalidad” tradicionalmente incorporada en la noción de desarrollo. Un ideal universal que históricamente ha estado asociado a la expansión de la idea de progreso construida a partir de la racionalidad occidental y la modernidad como su máxima expresión, desde la que ha construido su hegemonía. Frente a ello, se dibuja la oportunidad de construir un relato global que, por primera vez, no incorporaría un guion lineal en términos desarrollistas, sino que este sería sustituido por una narrativa cosmopolita cuyo sentido residiría en la garantía de bienestar y derechos globales, en un marco de convivencia respetuoso con la naturaleza, desde una lógica de responsabilidades compartidas (aunque diferenciadas).

También, sobre la necesidad de plantear la universalidad y la necesidad de romper con la lógica Norte-Sur, son fundamentales las lecturas de esta agenda desde diferentes cosmovisiones. Javier Surasky plantea una idea importante en este sentido para la construcción de la idea de “universalidad”, pero no una universalidad en la clave de extensión de valores o miradas universales desde el centro o desde el Norte. Según este autor, “los países del Sur (...) se ven a sí mismos como parte de esta Agenda” en la medida que la heterogeneidad, que es un elemento constitutivo del Sur, “tiene fuertes espacios de expresión en la Agenda 2030” (Surasky, 2017, p. 61). Lo que parece relevante aquí para la construcción de la idea de universalidad es cómo esta lectura sobre el papel del “Sur” en la Agenda se produce desde una mirada política y decolonial de este Sur (Surasky, 2017).

En relación con la idea de responsabilidad es destacable cómo diferentes actores de la sociedad global están llevando a cabo procesos de replanteamiento de su propio papel en este marco de responsabilidades compartidas respecto a los asuntos globales del desarrollo (Grupo de reflexión de la sociedad civil sobre la Agenda 2030, 2018; SDSN Australia/Pacific, 2017; TUDCN-RSCD, 2016). El propio sistema de las Naciones Unidas se encuentra inmerso en este proceso de auto revisión en respuesta al mandato de la Agenda 2030, a través de un proceso de replanteamiento de la propia estructura del sistema de las NN UU para el desarrollo⁴⁵.

Es necesario sin embargo apuntar que el carácter universal de la agenda y su proyección en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas no se ha traducido, como se mencionó al abordar los límites de la agenda, en un sólido mandato en torno a las responsabilidades que emanan de la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible. En este sentido, diferentes actores encuentran en este marco de “*partnership*” en el que hay ausencia de elementos vinculantes o sancionadores, un contexto de oportunidad para eludir las propias responsabilidades y desempeñar un comportamiento de tipo *freerider*, en el que un actor, sin

⁴⁵ Véase al respecto la A/RES/72/279, Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 31 de mayo de 2018 (consultado 25/10/2018).

asumir sus propias responsabilidades, puede beneficiarse del comportamiento de actores que sí asumen las suyas. Este hecho, que evidencia los límites del planteamiento universalista basado en la idea de responsabilidades comunes pero diferenciadas, no debiera ser leído solo como un debilitamiento del potencial que en términos de justicia global encierra esta agenda al situarla en uno de los clásicos dilemas explicados por la teoría de juegos, sino como un incentivo a incorporar mecanismos de seguimiento y vigilancia ante comportamientos incoherentes o insolidarios por parte de los diferentes actores de la sociedad internacional.

Así pues, una lectura amplia como la que se expresa en la idea de universalidad planteada constituye una apuesta por orientar la Agenda 2030 hacia un acuerdo político cosmopolita para la transformación del modelo de convivencia global, agudizado en los últimos tiempos por un contexto de emergencia de discursos políticos y opciones políticas de nacionalistas y ajenos al desarrollo sostenible, lo que otorga a esta agenda un papel importante de contrapeso a dicha mirada sobre el mundo (Sanahuja, 2018b).

En este sentido, la Agenda 2030 no debería verse como una agenda multilateral acordada por estados y organismos internacionales que solo a ellos interpela. Por el contrario, la Agenda 2030 tendrá mayores posibilidades de éxito, y un carácter más transformador, en la medida que contribuya a favorecer una acción colectiva global multinivel y democrática (Directorate-General for International Cooperation and Development, European Commission, 2016). Por ello, a diferencia de lo que ocurriera con los ODM, no puede verse a esta nueva agenda como un “acuerdo internacional” sin apenas implicaciones para los actores regionales, locales o para las organizaciones de la sociedad civil.

En consecuencia, es necesario para ampliar el potencial estratégico de esta agenda, y para evitar el riesgo mencionado, abordarla desde una lógica multinivel, en la que lo local y lo global constituyen ámbitos interdependientes de una misma realidad transnacionalizada. Para ello es relevante que los actores no estatales y la sociedad civil articulada localmente sean parte activa de los espacios en los que se produce la interpretación de la agenda, se construye la narrativa en torno a ella y se orienta la acción estratégica para su implementación. Lo es no solo porque en buena medida estos serán actores protagonistas en su implementación (ya sea en la definición, en el seguimiento o en la gestión de políticas) sino, especialmente, porque del hecho de que estos sean parte central de ese proceso de resignificación dependerá, nuevamente, la capacidad de ampliar los límites de la agenda a favor de una lógica multinivel y democrática (Martínez Osés y Martínez, 2016), y de incorporar elementos del debate sobre el desarrollo con una mirada crítica hacia las visiones más tradicionales del desarrollo y, por lo tanto, menos transformadoras de la realidad.

Los elementos planteados —amplitud, apertura, multidimensionalidad, integralidad, universalidad y lógica multinivel— constituyen los ejes fundamentales sobre los que descansa en gran parte la capacidad transformadora de la Agenda 2030. Estos ejes, sin embargo, presentan aún aspectos abiertos a la interpretación, y por lo tanto todavía por decantar. Este hecho presenta a la Agenda 2030, además de como un marco para la acción colectiva, como un espacio de disputa para la ampliación del marco de interpretación y del marco de acción colectiva sobre los asuntos del desarrollo sostenible. Es decir, la Agenda 2030 constituye un tablero de juego tanto para la ampliación del debate sobre el desarrollo como para la vinculación entre la teoría y la práctica del desarrollo y, con ello, para la transformación del modelo de convivencia global.

Esta lectura sugiere la concepción de esta agenda como un proceso que no acaba con la aprobación del marco global en septiembre de 2015, sino que continúa aún en construcción. Un proceso de revisión y construcción tanto del propio marco político global —es decir, de la

propia agenda— como del papel de los diferentes actores de la sociedad internacional en los asuntos globales. Tanto es así que el propio Foro de Cooperación para el Desarrollo (FCD) del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de NN UU apunta a la necesidad de “revisar la Agenda 2030 como una de sus tareas” (ECOSOC, 2018, p. 2). Tarea que, en beneficio de la ampliación para una mayor capacidad de transformación del modelo de convivencia global, debería ser compartida con el resto de los actores de la sociedad internacional.

La Agenda 2030 como marco de oportunidad para avanzar hacia un paradigma cooperativo desde la acción colectiva global

Iniciábamos el capítulo planteando el potencial de la Agenda 2030 como marco de acción para promover las transformaciones que desde la búsqueda de sostenibilidad de la vida exige el actual modelo de convivencia global. La respuesta, lejos de estar escrita hoy en día, dependerá del conjunto de miradas y acciones que terminen por decantar la Agenda 2030. Para ello, las oportunidades abiertas por esta agenda son importantes, pero los riesgos de no afrontar un momento político de gravedad y urgencia y seguir instalados en una “carrera hacia el fondo”, que no asume los límites ambientales y sociales del actual modelo de convivencia global, son también elevados. Por ello, los esfuerzos colectivos para interpretar y construir una mirada propia (aunque articulada con otras miradas), crítica y estratégica respecto a la Agenda 2030 serán fundamentales para ampliar su capacidad transformadora.

En este contexto la articulación de una agenda global de desarrollo que además de apuntar a los problemas lo haga también a la transformación del modelo es una cuestión fundamental, y exige tanto esfuerzo teórico como político. Un esfuerzo que, por citar tan solo algunos ejemplos de carácter sistémico y centrales en relación con el modelo de convivencia global, demandaría la configuración de un nuevo orden internacional, más democrático y con reglas de deliberación más transparentes, horizontales y representativas de la soberanía popular entendida en términos globales; exigiría igualmente cambios en elementos centrales del modelo económico como son el sistema productivo y el modelo energético hacia formas realmente sostenibles social y ambientalmente, lo que demandaría también cambios en profundidad en las pautas de consumo lo que, en conjunto, presenta la imperiosa necesidad de definir y avanzar en la consecución de un *Green New Deal* compatible con la sostenibilidad de la vida; y demanda igualmente la transformación de un sistema de relación social atravesado por evidentes desigualdades de poder, oportunidades y condiciones materiales, entre las que destaca la desigualdad de género tanto por su dimensión cuantitativa como por su grado de penetración en todas las expresiones de las relaciones sociales, económicas y políticas.

Todo lo anterior implicaría, como condición necesaria, el impulso de un paradigma cooperativo como motor de una acción colectiva capaz de responder a los problemas de una sociedad transnacionalizada. Si bien todos estos cambios son necesarios para la transformación del modelo de convivencia global, este trabajo se centrará en esta última cuestión, la configuración de un paradigma cooperativo y en sus implicaciones para el sistema y las políticas de cooperación, como elemento necesario para avanzar en el resto de las transformaciones.

Varios son entonces los desafíos que, como se abordará pormenorizadamente en el siguiente capítulo, se presentan ante el sistema y las políticas de cooperación internacional. Una pregunta de fondo a la que habrá de enfrentarse para ello en los próximos tiempos será cómo articular dicho paradigma cooperativo y cómo construir hegemonía en torno a él. Si este demanda importantes avances en materia de gobernanza global, democrática y multinivel. Si demanda al mismo tiempo cambios estructurales para una mejor distribución de los recursos

—lo que exige trascender el ámbito de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) al que tradicionalmente la cooperación internacional para el desarrollo se ha limitado, para abordar campos de mayor capacidad redistributiva a partir de planteamientos sistémicos—. Y si demanda, igualmente, la búsqueda de espacios de encuentro entre diferentes cosmovisiones y aproximaciones al desarrollo para, en el ejercicio de la cooperación, compartir experiencias de transformación capaces de avanzar hacia un modelo de convivencia global que sitúe en el centro la sostenibilidad de la vida. Si todo ello interpela a la cooperación en la construcción de un paradigma cooperativo para la acción colectiva global, es la propia cooperación internacional la que se ve llamada a un profundo proceso de revisión y replanteamiento para cumplir con el doble imperativo, ético y político, que dichas demandas implican.

CAPÍTULO 3. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO ANTE UN CONTEXTO GLOBAL DE CAMBIOS

La existencia de un modelo de convivencia global generador de problemas que constituyen verdaderas amenazas globales y que ponen en riesgo la sostenibilidad de la vida y del planeta demanda una acción colectiva y global por parte del conjunto de la sociedad internacional. Se trata, en definitiva, de problemas de una naturaleza tan compleja y de tal profundidad que solo podrán ser abordados desde una acción integral por parte del conjunto de agentes y sus políticas y acciones.

Como se ha abordado en el capítulo anterior, la Agenda 2030 trata de ofrecer un marco de acción colectiva en respuesta a estos problemas y abierto también a la necesidad de transformación del sistema de convivencia global. Que esta agenda logre ser efectivamente un adecuado instrumento para ello dependerá en buena medida de cómo la Agenda 2030 se acabe decantando para aprovechar y ampliar sus potencialidades.

En este tercer capítulo se incorpora un nuevo elemento de análisis de relevancia para las respuestas frente a los problemas que impone el actual modelo de convivencia global. Hablamos de la cooperación internacional para el desarrollo —del sistema institucional que la acoge, de las políticas en la que se despliega y de los actores que le dan vida— como uno de los ámbitos de actuación en el sistema internacional que más directamente interpelado se encuentra por las dinámicas y tendencias de transformación global que están modificando la propia naturaleza de los problemas, y por la nueva agenda de desarrollo como marco político para darles respuesta⁴⁶.

El contexto actual constituye así un desafío directo para la cooperación internacional porque esta nace, en buena medida, para responder a problemas del desarrollo en un momento histórico en el que comenzaba a observarse una importante brecha en términos socioeconómicos entre países. Sin embargo, los procesos de transformación abordados en el primer capítulo han alterado la propia naturaleza de los problemas frente a los que surgió la cooperación internacional⁴⁷.

En consecuencia, la cooperación internacional, nacida y consolidada a lo largo de la segunda mitad del siglo XX en un contexto también complejo y con numerosos problemas, pero muy

⁴⁶ En este trabajo se utiliza el término cooperación internacional en relación con el sistema y las prácticas de colaboración entre actores del sistema internacional en solidaridad y/o apoyo a los procesos de emancipación de colectivos, comunidades, pueblos, países o regiones que, como resultado del modelo de convivencia global, se encuentran en situación de vulnerabilidad, empobrecimiento o exclusión. También pueden incluirse acciones dirigidas a satisfacer necesidades o derechos globales, así como a proveer bienes públicos globales. Junto al término de cooperación internacional se recurre en el trabajo de manera reiterada al concepto de Ayuda (o Asistencia) Oficial al Desarrollo (AOD). La AOD consiste en los flujos (especialmente financieros) que los países miembros del CAD de la OCDE trasvasan a los países o territorios considerados como países en desarrollo a través de los criterios propuestos por el propio CAD (DCD/DAC, 2001). La AOD es un elemento básico del sistema de cooperación internacional, y sobre el que ha gravitado su construcción, su desarrollo, su institucionalización y su métrica. Sin embargo, el sistema de cooperación internacional —sus estructuras, sus políticas, sus agentes—, aunque a menudo asociados en exclusiva a la AOD, es más amplio que esta y acoge a diversas prácticas y actores no reconocidos en el sistema de AOD. En la actualidad, como se aborda a lo largo de este capítulo, tanto el sistema de cooperación internacional en su conjunto como de manera específica la AOD se encuentran en procesos de revisión y replanteamiento.

⁴⁷ Las motivaciones en el origen y el desarrollo de la cooperación internacional no estuvieron exclusivamente, ni tampoco principalmente, relacionadas con la solidaridad respecto a pueblos y países con situaciones de necesidad (Sogge, 2004, 2015). No obstante, aunque no fueron necesariamente las principales, estas razones sí estuvieron entre el grupo de motivaciones que dieron origen a la cooperación internacional y que favorecieron su institucionalización y desarrollo. Esta cuestión se retomará y abordará en mayor profundidad a lo largo de este capítulo.

diferente al actual, evidencia cada vez más limitaciones para ofrecer las respuestas necesarias y acordes a la complejidad de los problemas de la sociedad en un contexto globalizado, caracterizado por una creciente interdependencia y transnacionalización de la realidad, y cada vez más atravesado por asimetrías globales.

La cooperación internacional podrá ser un elemento fundamental en la articulación de una acción colectiva global si es capaz de interpretar su papel en este contexto y de revisar su funcionamiento —sus normas, su modelo de relaciones, sus instrumentos... e incluso su propia naturaleza— para responder a la complejidad del momento y ampliar su capacidad de transformación e influencia.

Las anteriores afirmaciones no pretenden negar que el sistema de cooperación internacional y las políticas de cooperación se han transformado, pero lo cierto es que no lo han hecho al ritmo y con la profundidad que lo ha hecho la propia realidad (Alonso, 2018a). En la actualidad, la Agenda 2030 ofrece un contexto de oportunidad para dicha revisión del sistema y las prácticas de cooperación, pero no es la aprobación de esta agenda la que funda esta necesidad. Por el contrario, esta necesidad de replanteamiento de los propios fundamentos y prácticas de la cooperación internacional es más profunda, existía previamente a los debates sobre la Agenda 2030, y es resultado de la existencia de la severa crisis en la que la cooperación internacional se encuentra inmersa desde hace décadas (Severino y Ray, 2009; Unceta, 2013).

Lo que sucede en los últimos tiempos es que al acelerarse y profundizarse los procesos de cambio y aumentar así la situación de extrema gravedad que presentan los problemas, se hace más evidente aún esta necesidad. Por otra parte, la Agenda 2030 ha dibujado un contexto de oportunidad, como se verá a lo largo de este capítulo, para abordar procesos de reforma institucional global. Junto a ello, el mundo atraviesa un momento de grandes incertidumbres, con la emergencia de discursos políticos de corte realista, inspirados por el nacionalismo metodológico⁴⁸, resultado de la evidencia y el impacto de los límites de la globalización que están impulsando el paradigma de la competitividad frente al de la acción colectiva en respuesta a los problemas globales (Rodrik, 2011). Esta última cuestión añade un elemento más de importancia y de urgencia para dimensionar la relevancia de repensar la cooperación internacional desde una perspectiva cosmopolita —global, democrática y multinivel— de carácter transformador para impulsar así el paradigma cooperativo como vía de respuesta a la complejidad y la gravedad de los problemas que amenazan a la sociedad internacional.

El presente capítulo se dedica a desarrollar estas cuestiones centrales para el futuro de la cooperación internacional. Para ello se abordan, en primer lugar, algunos de los fenómenos que desafían y desbordan a la cooperación internacional para, más adelante, explorar algunas de las respuestas planteadas por los actores del sistema de cooperación internacional y las implicaciones de estas. Por último, el capítulo explora diferentes opciones que la cooperación internacional está llamada a incorporar en un proceso de replanteamiento en la búsqueda de ofrecer respuestas frente a los desafíos que plantea el actual contexto de cambios globales y para la transformación del modelo de convivencia global.

⁴⁸ Como se abordó en el capítulo anterior, la emergencia de opciones políticas de derecha radical, como la victoria electoral de Bolsonaro en Brasil, de Trump en Estados Unidos, o el *Brexit*, constituyen apuestas políticas guiadas por el nacionalismo metodológico.

3.1. El desbordamiento de la Ayuda Oficial al Desarrollo y la cooperación internacional

Desde que comenzara su andadura tras la Segunda Guerra Mundial, la cooperación internacional ha suscitado un inacabado debate en torno a su capacidad para generar resultados positivos en relación con los objetivos que en cada momento perseguía. Concretamente, los cuestionamientos acerca de si la ayuda era un elemento favorable para impulsar los procesos de desarrollo y si lo hacía de una manera eficaz han sido dos de los principales interrogantes de este debate y para los que no ha habido una respuesta unívoca (Alonso, 2005; Easterly, 2006; Moyo, 2009; Sachs, 2005; Sanahuja, 2007; Unceta, 2013; Yanguas, 2018).

Lo cierto es que a medida que avanzaba la globalización y se agravaban muchos de los problemas de la sociedad internacional, como se expuso en el primer capítulo del trabajo, el cuestionamiento acerca de la capacidad de la cooperación internacional para dar respuesta a los problemas del desarrollo se intensificaba. Se gestaba así, a lo largo de varias décadas, una crisis de la cooperación internacional que se acrecentaba a medida que la realidad se hacía más compleja como resultado de procesos de interdependencia y transnacionalización que han terminado por desbordarla.

La crisis en la que se ve sumida la cooperación internacional, como se planteará en los primeros epígrafes de este apartado, se produce por muy diferentes causas, algunas relacionadas con su propia naturaleza, otras con la manera de interpretarla y otras con elementos contextuales y específicos del actual momento histórico que han renovado profundamente los desafíos globales y han tensionado a las estructuras sociales y políticas configuradas en un contexto anterior significativamente distinto. Todas estas razones, aunque diferentes entre sí, se asientan en un elemento común como es la limitada capacidad de la cooperación internacional para adaptarse a los retos actuales de la sociedad en un escenario global de cambios y ofrecer respuestas acordes a estos (Unceta, 2013). A lo largo de este apartado se abordan algunos de los principales elementos que explican la crisis de la cooperación internacional.

3.1.1. El desbordamiento de la cooperación internacional resultado de cambios en el contexto global

Los dos primeros capítulos de este trabajo se han dedicado a plantear la existencia de un profundo proceso de cambio global que ha generado una suerte de “segunda gran transformación” en la que se ha consolidado un modelo de convivencia global incapaz de garantizar la sostenibilidad de la vida. Los elementos fundamentales de este contexto de cambios analizados entonces —creciente interdependencia y transnacionalización de la realidad, reconfiguración del poder, aceleración de los procesos de mercantilización de la vida, aumento de las asimetrías globales y profundización y agravamiento de los problemas del desarrollo— desafían de manera directa a la cooperación internacional. A ello se añade la aprobación de una nueva agenda internacional de desarrollo sostenible en el año 2015 que constituye una clara llamada a la transformación de la acción colectiva, y también en consecuencia de la cooperación internacional.

Sin embargo, en el contexto de la globalización, más aún en la fase avanzada por la que transitamos en la actualidad, la articulación de una acción colectiva capaz de dar respuesta a los problemas de la sociedad y la búsqueda de alternativas al actual modelo de convivencia

global encaja de manera dificultosa en miradas y propuestas construidas desde el nacionalismo metodológico y a partir de un enfoque desarrollista.

En este sentido, la realidad, y las dinámicas de desarrollo dejan de ser percibidas cada vez en mayor medida desde una óptica Norte-Sur (en respuesta a la concepción desarrollista) como resultado del desbordamiento que supone un contexto global en profunda transformación caracterizado por la existencia de nuevas geografías de la pobreza, por el fenómeno de la desigualdad global, por la naturaleza global de problemas que, como el cambio climático o la vulnerabilidad humana, son concebidos crecientemente como amenazas globales y nos remiten a la idea de universalidad abordada en el capítulo anterior. Se trata de un contexto en el que las dinámicas que configuran la realidad han dejado de responder hace tiempo a lógicas nacionales, desbordando así a un enfoque desarrollista para el que los problemas del desarrollo afectan fundamentalmente a aquellos países más atrasados y poco tienen que ver con los países con mejor desempeño en los indicadores sociales y económicos a partir de los que se ha cuantificado tradicionalmente el desarrollo. En consecuencia, esta narrativa desarrollista basada en la brecha Norte-Sur ya no responde a la realidad de las dinámicas del bienestar global.

La cooperación internacional, sin embargo, fue impulsada y se consolidó en un contexto en el que el enfoque desarrollista y el paradigma Norte-Sur constituían un marco interpretativo dominante de la realidad y al que, *de facto*, la cooperación internacional contribuyó a consolidar (Lemus, 2018). En consecuencia, la cooperación internacional se ha visto desbordada por una realidad transnacionalizada y que pone en cuestionamiento la lógica subdesarrollo-desarrollo (Unceta, 2013).

Es en este sentido en el que resulta anacrónico continuar hablando de paradigma Norte-Sur en el ámbito de la cooperación internacional como aquel en el que se presentaban dos bloques —el del Norte y el del Sur— relativamente homogéneos en cuanto a sus procesos de desarrollo se trata. Dicha homogeneidad ha dejado de existir, si es que algún día lo hizo, y hoy el mundo es mucho más heterogéneo, y así lo es también la realidad social, política, económica y ambiental de la parte del mundo que tradicionalmente se ha considerado “en desarrollo” (Alonso, 2018a). Así pues, en la necesaria superación del paradigma Norte-Sur como modelo interpretativo y marco articulador de las acciones de cooperación radica uno de los elementos que desafían al sistema de cooperación internacional y amenazan con su desbordamiento.

Y es que no solo es por una cuestión de narrativa por lo que la cooperación internacional se ve amenazada por desbordamiento ante una realidad en cambio. Lo es también por el tipo de herramientas y funcionamiento que esta ha adoptado, y sus limitaciones para dar respuesta también desde el ámbito instrumental y operativo a una realidad cambiante. La manera en la que la cooperación ha sido tradicionalmente concebida y desplegada, en forma de transferencia de recursos económicos y financieros de los países del Norte a los del Sur, se muestra cada vez más insuficiente para abordar problemas que exigen una mirada más amplia e integral y que demanda transformaciones más profundas, globales y sistémicas (Severino y Ray, 2009; Unceta, 2013).

Asimismo, la multidimensionalidad y la interdependencia han hecho más complejo el análisis de los fenómenos y los problemas, y también de la respuesta a estos, dada su creciente interrelación. Como se ha señalado, la cooperación internacional nació muy vinculada a la dimensión económica, dirigida a compensar el déficit de los países menos desarrollados debido a su limitación de capacidades para generar inversión, aportando así el capital externo necesario para superar los círculos viciosos de la pobreza a partir del impulso del crecimiento

económico (Alonso, 2018; Unceta y Gutiérrez, 2018). Este origen imprime a la cooperación internacional una limitación para abordar e impulsar procesos de desarrollo desde una perspectiva multidimensional (Unceta, 2013; Alonso, 2018a). Aunque con el paso de los años el discurso oficial de la cooperación internacional comenzó a ampliarse en respuesta a esta visión del desarrollo (aunque con evidentes diferencias entre actores —gubernamentales y no gubernamentales, financieros o no financieros, bilaterales o multilaterales, donantes o no donantes...—), para ir incorporando diferentes dimensiones y enfoques, en la práctica la cooperación encontró limitaciones para su puesta en marcha (Tassara, 2016). Se observa así, resultado de esta limitación, ya sea por falta de voluntad o de capacidades, la existencia de un “doble discurso mantenido desde algunas instancias que, a la vez han sugerido la necesidad de un desarrollo más armónico, equitativo, transparente y sostenible, defienden como referencia principal el equilibrio macroeconómico y el crecimiento”(Unceta, 2013, pp. 22-23).

En parte, por ello, los instrumentos y las herramientas de cooperación no han evolucionado en la medida que se han ido produciendo las dinámicas y las tendencias de transformación global. La complejidad presentada por estas, que llama a asumir planteamientos de naturaleza multidimensional, de alcance global y estructural, no ha tenido reflejo en las posiciones dominantes en el sistema y las políticas de cooperación, que seguían estructuradas en el paradigma Norte-Sur —en relaciones entre donantes y receptores— y guiadas por un enfoque desarrollista —articulado a partir de los clásicos instrumentos y herramientas de cooperación— (Unceta, 2013), sin tener suficientemente en cuenta la importancia de elementos desatendidos por la ayuda y que condicionan enormemente el modelo de convivencia global, como el medioambiente, las finanzas internacionales, la deuda, la fiscalidad internacional, la movilidad humana y las migraciones, las relaciones comerciales, los acuerdos de inversión...)

Observamos así, cómo elementos analíticos, narrativos e instrumentales resultado de una realidad en profundo proceso de cambio desafían a algunos de los rasgos fundamentales sobre los que se justificó el surgimiento y la evolución de la cooperación internacional. Elementos que contribuyen a situar al sistema de cooperación internacional y a sus partícipes frente a la amenaza de desbordamiento y creciente irrelevancia como instrumento de respuesta a los problemas globales.

En este sentido, asistimos en la actualidad, en el marco de la Agenda 2030 basado en una lógica universal asentada en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, a un contexto de oportunidad para transformar el sistema de cooperación internacional. Una transformación orientada a favorecer la adopción de un marco doctrinal, estructuras, instituciones y prácticas acordes a la realidad descrita, y por lo tanto capaces de otorgar mayor centralidad a las perspectivas y los actores críticos con los enfoques y prácticas anclados en el paradigma Norte-Sur y en un enfoque desarrollista.

De hecho, y como se abordará en mayor profundidad más adelante, la aprobación de la Agenda 2030 ha tenido ya un efecto de grandes dimensiones en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Conviene aclarar que la Agenda 2030 trasciende a la cooperación internacional al plantear una propuesta integral y llamar a la coherencia del conjunto de las políticas (Naciones Unidas, 2015c)⁴⁹. Sin embargo, la cooperación internacional

⁴⁹ Además de las referencias en el propio documento de la Agenda 2030, esta incorpora una meta específica relacionada con la CPDS. Se trata de la meta 17.4, que persigue “mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible”. Para el seguimiento de esta meta se incorpora el indicador 17.14.1: Número de países que cuentan con mecanismos para mejorar la coherencia de las políticas de desarrollo sostenible (Asamblea General de Naciones Unidas, 2017)

está llamada a desempeñar un papel importante en esta agenda. Por un lado esta es relevante en varias de las metas y se erige como uno de los medios de implementación estratégicos. Por otro lado, la Agenda 2030 incorpora un desafío fundamental para un sistema de cooperación que ha gravitado en torno a la doctrina propuesta en el seno del CAD por los países donantes y las prácticas derivadas de esta. La Agenda 2030 no solo ha traído un nuevo impulso sobre los debates del desarrollo con la incorporación de una mirada multidimensional y asentada en los principios de integralidad, universalidad y acción colectiva (multiactor y multinivel). También supone una sacudida para un sistema internacional de cooperación con excesivas rigideces para asumir dichos principios.

Así pues, la Agenda 2030 constituye una oportunidad para avanzar en la democratización del sistema de cooperación internacional a partir de lógicas de diálogo y decisión más horizontales, capaces de incorporar voces críticas tradicionalmente desplazadas por parte de un sistema que ha gravitado en torno al CAD y la AOD, lo que ha significado dejar fuera del mismo a numerosos actores de la sociedad internacional.

Esto es especialmente importante para repensar una cooperación que se ha visto desbordada también por los cambios en la estructura y las dinámicas de la sociedad internacional, cambios que ya fueron abordadas en el primer capítulo de este trabajo, y que afectan de manera directa al sistema, las políticas y los actores de cooperación internacional⁵⁰. Se abordó en el aquel capítulo del trabajo cómo la reconfiguración del poder a partir de dinámicas transnacionales ha dado lugar a un mundo multipolar que, aunque desde nuevas relaciones de asimetría, reclama formas de articular decisiones diferentes de las que caracterizaban al mundo bipolar primero y unipolar después de la segunda mitad del siglo XX. Se abordó también entonces cómo distintos actores no estatales y de naturaleza pública y privada asumían, a través de procesos de reparto y negociación, pero también de pugna, nuevas cuotas de poder. Así pues, un mundo en el que se reconfiguran liderazgos y responsabilidades en la escena global demanda nuevas formas de acción colectiva atentas a dicha configuración (Alonso, 2018). Esto es algo que el sistema de cooperación internacional que tradicionalmente ha gravitado en torno a un órgano como el CAD difícilmente puede asumir sin replantearse su propia institucionalidad y sin revisar el peso en la definición de las reglas del juego de un actor tan impermeable a los cambios en la sociedad internacional.

Varios son los fenómenos y las dinámicas que en respuesta a esta tensión están llamando a las puertas de una revisión del sistema de cooperación internacional. Algunas de carácter interno, provenientes del propio CAD, tratan de reaccionar ampliando el marco institucional y flexibilizando las prácticas, pero sin llegar a transformar los elementos sustanciales presentes en la naturaleza de la ayuda⁵¹. Otras son el resultado de la emergencia y el impulso de nuevos países y actores que sin pertenecer al CAD demandan un papel en el sistema de cooperación internacional, así como nuevas reglas del juego más democráticas y acordes al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Se observa en este caso, de igual manera que en el de la superación del paradigma Norte-Sur y el enfoque desarrollista, cómo la Agenda 2030 constituye un espacio de oportunidad para abordar este asunto, e incorporar la diversidad resultado de la estructura y las dinámicas de la sociedad internacional. En la medida que la agenda propone una llamada a la acción multinivel y multiactor incorpora el desafío de repensar los marcos existentes para la acción colectiva. En

⁵⁰ Esta cuestión se abordará en mayor profundidad en el apartado *Fragmentación y limitaciones para asumir la diversidad de la sociedad internacional*, perteneciente al apartado “3.1.2. La naturaleza de la cooperación internacional como causa de desbordamiento” de este mismo capítulo.

⁵¹ Este tipo de reacciones se abordan en profundidad en el siguiente epígrafe.

consecuencia, el sistema de cooperación internacional, si aspira a desarrollar el papel que le otorga esta agenda, no puede permanecer ajeno a esta reflexión.

Pero también la Agenda 2030 constituye un marco de oportunidad para reaccionar frente al desbordamiento que para la cooperación internacional han significado los cambios en la naturaleza de los problemas a los que se enfrenta la sociedad global. Junto a la constatación de la profundización y el agravamiento de diversos de los denominados “problemas del desarrollo” se planteaba en el primer capítulo de este trabajo cómo los problemas respondían cada vez a una naturaleza más sistémica, interdependiente y global⁵².

Este cambio en la naturaleza de los problemas, así como la existencia de un modelo de convivencia global en el que se producen y reproducen, constituye un desafío colectivo para la gobernanza global con un impacto directo para el sistema, las políticas y los actores de cooperación internacional.

Los problemas, y el propio modelo de convivencia global, evidencian los límites del sistema de cooperación internacional para responder ante desafíos complejos que exigen una acción articulada multinivel y multiactor, y un enfoque multidimensional. Al mismo tiempo, en consecuencia, la naturaleza de los problemas constituye un potencial elemento de ampliación de las prácticas de cooperación internacional, en la medida que exige una incorporación de nuevas perspectivas y elementos de análisis.

Más adelante, en este mismo capítulo, se dedica un epígrafe a abordar cómo las dinámicas y tendencias de transformación global expuestas en este trabajo llaman a replantear los objetivos de la cooperación internacional. Baste por lo tanto solo señalar en este momento la importancia de integrar enfoques, actores y herramientas en la práctica de la cooperación internacional capaces de aprehender la complejidad que caracteriza a la naturaleza de los problemas y actuar en consecuencia. Lo que exige una ampliación del foco que, desde la cooperación internacional, habitualmente se ha dirigido hacia la manifestación de los problemas —y que ha dado lugar a una acción de carácter reactivo— hacia una perspectiva más amplia atenta al origen histórico, las causas sistémicas y la dimensión global de los problemas. Todo ello sitúa a la cooperación ante el reto de lograr un abordaje integral y sistémico del modelo de convivencia global en el que se producen los problemas al tiempo que ampliar la respuesta frente a dichos problemas globales.

Se trata de un reto especialmente importante ante la ausencia de mecanismos de gobernanza global suficientes, frente a la que el sistema de cooperación internacional constituye una pieza rotular, en la medida que puede jugar un papel determinante en la articulación de una acción colectiva a la altura de los desafíos.

En definitiva, la superación de la mirada Norte-Sur desde un enfoque desarrollista, la permeabilidad ante los cambios en la estructura y las dinámicas de la sociedad internacional y la revisión de los objetivos al calor de los cambios en la naturaleza de los problemas —todo ello elementos recogidos en la Agenda 2030— llaman a una revisión profunda de la cooperación internacional que encuentra en el actual contexto global diferentes elementos que la desafían y amenazan con desbordarla (Alonso, 2018; Severino y Ray, 2009; Unceta, 2013).

⁵² En el capítulo mencionado se dedicó un epígrafe a abordar las transformaciones de los problemas del desarrollo como resultado de las dinámicas y las tendencias de transformación global abordadas en dicho capítulo. Véase al respecto el epígrafe 1.4, titulado “Naturaleza compleja y cambiante de los problemas a enfrentar”.

3.1.2. La naturaleza de la cooperación internacional como causa de desbordamiento

Algunas de las limitaciones que encuentra la cooperación internacional para dar respuesta a los objetivos tradicionales de lucha contra la pobreza y la exclusión, así como la corrección de las desigualdades, son impuestas por su propia naturaleza (Alonso, 2005; Sanahuja, 2007). A medida que la realidad se hace más compleja, estas limitaciones se acentúan, evidenciando una brecha cada vez mayor en la respuesta a los problemas que dicha realidad presenta. Es por lo tanto la propia naturaleza de una cooperación internacional que gravita sobre el sistema de AOD la que limita su capacidad para adaptarse a los cambios que presenta la realidad y que exigen respuestas también transformadas.

Puede afirmarse por ello que la crisis de la cooperación internacional encuentra su origen y agravamiento en la propia naturaleza de la ayuda y que solo a partir de la revisión de elementos constitutivos de dicha naturaleza podrá esta crisis ser superada. Algunos rasgos de esta naturaleza son especialmente determinantes tanto a la hora de explicar los límites como de afrontar las oportunidades de superarlos.

La voluntariedad y la desregulación de la ayuda como rasgos fundamentales de una cooperación internacional asimétrica

Un mundo en el que los problemas son el resultado de crecientes interacciones transnacionales en el seno de la sociedad internacional exige una acción colectiva responsable y acorde a la naturaleza de los problemas, muchos de ellos cada vez más graves y complejos. En este sentido, ya se ha planteado en varias ocasiones a lo largo de este trabajo cómo la configuración de los problemas, su naturaleza global, sistémica e interdependiente, encuentra en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas un marco desde el que plantear de manera estratégica dicha acción colectiva.

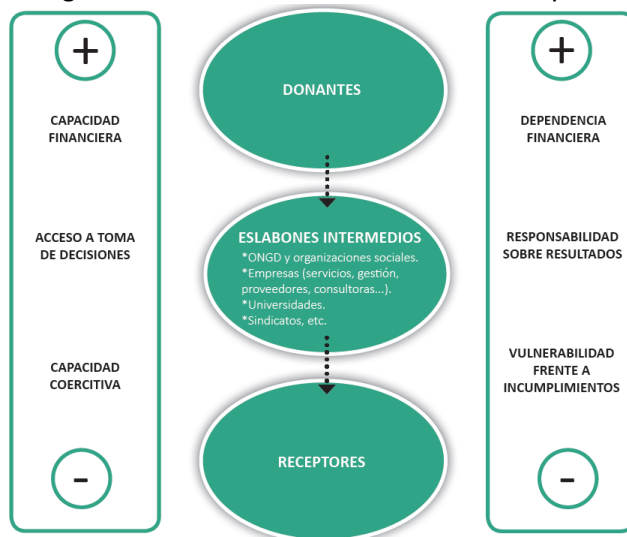
Este principio, sin embargo, contrasta con la naturaleza de la cooperación internacional, que se funda en un acuerdo voluntario y desregulado sobre el que se configura un sistema de normas y directrices de carácter “blando” y sin excesivas responsabilidades ni mecanismos de sanción ante posibles incumplimientos, especialmente para aquellos actores que acaparan más poder en el marco de dicho acuerdo. Así, el sistema de cooperación internacional se consolida como un sistema asimétrico de toma de decisiones y trasvase de recursos en el que los actores destinatarios de estos encuentran una limitada capacidad para decidir las condiciones de intercambio.

Lo cierto es que a partir de la década de los años sesenta del pasado siglo, con la creación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en el año 1960, comienza a configurarse la institucionalidad del sistema de ayuda, que da lugar a una conceptualización de la noción de “Ayuda Oficial al Desarrollo”, a la evolución de un sistema de normas y directrices, así como a un sistema de información y rendición de cuentas. No es menos cierto, sin embargo, que esta institucionalidad se construye en el seno de un comité de acceso restringido exclusivamente a los donantes, con unas normas “blandas”, con limitada capacidad prescriptiva, y sin la existencia de mecanismos de sanción ante incumplimientos con los compromisos adquiridos (Severino y Ray, 2009).

A consecuencia de estos rasgos presentes en la naturaleza de la ayuda en los que se asientan las relaciones asimétricas de cooperación y a partir de los que se funda el sistema internacional de ayuda, diversas autoras y autores han caracterizado a la cooperación internacional recurriendo al concepto de “la cadena de la ayuda” (Sogge, 1998; Wallace et al., 2007; Rodríguez-Carmona, 2004). El funcionamiento de la cooperación internacional estaría limitando las políticas y relaciones de cooperación y llegando a generar consecuencias perniciosas especialmente para aquellos actores que se sitúan en los eslabones más débiles de dicha cadena (Sogge, 1998; Rodríguez-Carmona, 2004; Wallace et al., 2007; Martínez, 2011).

Esto sucedería porque las relaciones en el sistema de cooperación están determinadas, a consecuencia de la preponderancia de la AOD, por la lógica de la financiación y el trasvase de recursos en dirección Norte-Sur. Estas relaciones adoptan la forma de una cadena vertical en la que los diferentes eslabones se corresponden con los actores que participan en el sistema de ayuda. Así, los donantes se sitúan en los eslabones superiores de la cadena, los receptores en los eslabones inferiores, y toda una serie de actores con un papel de intermediación, como las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), las empresas, las universidades, los sindicatos u otros actores partícipes de este sistema —algunos de los cuales darían cuerpo a lo que se ha denominado como la “industria de la ayuda” (Sogge, 1998, 2004)—, en los eslabones intermedios. La toma de decisiones recae en esta cadena principalmente en los eslabones superiores, al tiempo que la responsabilidad de las acciones lo hace fundamentalmente en los eslabones inferiores, es decir, en los actores que más dependen de la financiación y a los que más afecta el resultado de las acciones, independientemente de que su participación en la toma de decisiones sea minoritaria. Las relaciones de cooperación se estructuran, en consecuencia, de manera vertical, sobre la base de relaciones de poder generadas, principalmente, por la dependencia financiera (figura 2).

Figura 2: La estructura de la cadena de la ayuda



Fuente: Adaptado a partir de Martínez (2011: 50)

La articulación del sistema de cooperación en torno a relaciones asimétricas da lugar a restricciones que repercuten negativamente sobre el resultado de las acciones llevadas a cabo en este sistema: identificación de acciones en función de las preferencias de los financiadores, atomización, descoordinación, burocratización de los actores, establecimiento de relaciones instrumentales, inhibición de los procesos de aprendizaje —como consecuencia de la deficiente lógica de rendición de cuentas generada en el marco de la cadena de la ayuda (Rodríguez-Carmona, 2004)—, e inhibición del fortalecimiento de la articulación social

(Martínez, 2007). Se trata de restricciones resultado de toma de decisiones por parte de los actores que ocupan las posiciones dominantes en las relaciones de cooperación —los donantes— pero que sancionan fundamentalmente a aquellos otros actores cuyas condiciones de vida dependen en mayor o menor medida de los resultados de las acciones de cooperación.

Se observa así, cómo el propio sistema y las prácticas sobre las que se asienta la cooperación diluyen las responsabilidades sobre los resultados a medida que se asciende a lo largo de la cadena de la ayuda, a consecuencia de la inexistencia de mecanismos de sanción para los donantes. Es esta ausencia de mecanismos de sanción la que evapora las responsabilidades, en el caso de los donantes, tanto en relación con los incumplimientos de carácter general⁵³ como a los resultados nocivos o indeseados de las actuaciones.

Los mecanismos de sanción, sin embargo, ya sean de carácter formal o informal, sí existen para los actores situados en los eslabones intermedios e inferiores de la cadena de la ayuda. Así, los incumplimientos por parte de los intermediarios de sus obligaciones, especialmente de las financieras y administrativas, se ven acompañados por respuestas de los donantes —generalmente en forma de sanciones administrativas y financieras— que les hacen perder posiciones en la estructura de la cadena de la ayuda (Martínez, 2007).

También los destinatarios de las acciones de cooperación han sido habitualmente objeto de sanciones en el sistema de cooperación internacional. Si bien es cierto que formalmente no existen mecanismos de sanción, la posición dominante de los donantes sí permite, *de facto*, emprender acciones, como la retirada de la ayuda o el incremento de condicionalidades, que estarían sancionando comportamientos, en el marco de la cadena de la ayuda o fuera de esta⁵⁴. Paradójicamente, aquellos actores que menos influencia tienen en la toma de decisiones en el marco de la cadena de la ayuda estarían sufriendo las consecuencias más negativas de estas, y también estarían siendo sancionados por los resultados de dichas decisiones⁵⁵.

Se observa por lo tanto cómo, en un contexto como el actual, que demanda una acción colectiva a partir de una lógica de responsabilidades comunes pero diferenciadas, se produce una contradicción en el hecho de que la cooperación internacional, resultado de su naturaleza

⁵³ Como el compromiso incumplido histórica y sistemáticamente, salvo contadas excepciones, de dedicar el 0,7 % de la Renta Nacional Bruta (RNB) a la Ayuda Oficial al Desarrollo.

⁵⁴ Un ejemplo habitual de esta cuestión lo constituye la incorporación de condicionalidades en términos democráticos ante un incumplimiento de los compromisos de un determinado país en relación con los compromisos con los derechos humanos. Los donantes pueden presionar con la incorporación del cumplimiento de los derechos humanos como condición para mantener los compromisos de ayuda. El incumplimiento de esta condición puede derivar en la retirada temporal o definitiva de la ayuda por parte de un determinado donante, como ha ocurrido en reiteradas ocasiones a lo largo de la historia de la cooperación internacional. En otras ocasiones los mecanismos de sanción no responden a un intento de condicionalidad política para la incorporación de medidas democráticas, sino que son utilizados para castigar determinadas acciones que puedan entrar en contradicción con los intereses de un país donante, independientemente de que dichas acciones sean el resultado de un legítimo uso de la soberanía del país receptor e incluso tengan como objetivo favorecer el desarrollo sostenible.

⁵⁵ Podría argumentarse, en contra de esta idea, que también son los países o comunidades destinatarias de la cooperación internacional las que más se benefician de los impactos positivos de la cooperación internacional. Este argumento no se plantea en el texto porque no existe claridad acerca de quiénes son los actores que más beneficio obtienen a partir de la ayuda al desarrollo. Al tiempo que la literatura académica ofrece evidencias de cómo la cooperación puede beneficiar a países receptores de ayuda (Sachs, 2005), podemos encontrar también ejemplos que definen con solidez el argumento contrario, y plantean que los retornos que reciben los países donantes superan con creces a los flujos de ayuda recibidos por los destinatarios (Llistar, 2009; Sogge, 2015).

voluntaria y desregulada, esté basada en un reparto profundamente asimétrico de responsabilidades frente a problemas compartidos.

Conviene señalar, no obstante, la existencia de limitaciones explicativas de una realidad tan compleja como la de la cooperación internacional en un análisis como el de la cadena de la ayuda, en la medida que puede dar lugar a una excesiva generalización en los planteamientos, y no llegar a explicar todo el complejo marco de ideas, motivaciones, intereses, relaciones y prácticas que se establece en el seno del sistema de cooperación internacional.

Una limitación de algunos de los análisis la encontramos en el hecho de que se puede llegar a considerar como intermediarios (y que por lo tanto reproducen el modelo) a actores de muy distinta naturaleza, y con papeles muy diferentes en el sistema de ayuda. Algunos de ellos juegan papeles antagónicos, y si bien es cierto que muchos de los actores intermediarios no aportan valor desde la perspectiva de la cooperación y aumentan las restricciones en dirección descendente, otros actores, que tienden a situarse en la periferia del sistema, desarrollan una actuación orientada a romper con el funcionamiento vertical y asimétrico de la ayuda y construir relaciones de mayor horizontalidad.

Por otra parte, en clara relación con el planteamiento anterior, la idea de la cadena de la ayuda puede llevar a invisibilizar la existencia de una diversidad de opciones frente a las imposiciones de la estructura de la cadena de la ayuda. En el marco del sistema de cooperación internacional conviven muy diferentes concepciones de esta política, de manera evidente entre países más cercanos al CAD (con una concepción de la cooperación como trasvase de recursos y capacidades desde el Norte hacia el Sur) y países activos en la cooperación Sur-Sur desde una práctica crítica. Sin embargo, las diferencias en la concepción de la cooperación entre visiones que se sitúan más cercanas a la cadena de la ayuda (las mayoritarias y más centrales en el sistema oficial de ayuda) y las que se alejan de esta pueden observarse también entre países donantes, así como entre numerosos actores sociales, universidades, sindicatos y otros actores que configuran el amplio sector de la sociedad civil.

Del mismo modo, si bien es especialmente valiosa para identificar los límites estructurales y relacionales derivados de la propia naturaleza de la ayuda, la cadena de la ayuda puede llevar a invisibilizar los aspectos más positivos de la cooperación internacional. La perspectiva crítica que ofrece puede dar lugar, si no se produce un discernimiento entre elementos positivos y negativos de la práctica de la cooperación, a propuestas analíticas y políticas que *de facto* planteen una enmienda a la totalidad, negando así no solo los efectos positivos de la cooperación, sino también su potencial de transformación a partir del afianzamiento de sus rasgos más positivos y del replanteamiento de los limitantes.

En definitiva, desde la distancia crítica necesaria también con la propia herramienta analítica, puede afirmarse que la cadena de la ayuda es de gran utilidad para comprender algunas de las principales contradicciones a las que se enfrenta la cooperación internacional y que son de gran relevancia para este trabajo. En concreto, revela con solidez cómo el sistema de cooperación internacional se asienta a consecuencia de propia naturaleza voluntaria y desregulada, de manera paradójica, sobre una lógica de actuación contraria acción colectiva global. Muestra, asimismo, cómo se van configurando y consolidando relaciones asimétricas así como prácticas, modalidades e instrumentos moldeados a lo largo de años por una concepción de la cooperación vertical e instrumental. Se evidencia así cómo la cooperación internacional ha podido formar parte de las tendencias favorables a una reconfiguración del poder asimétrica e imperfecta desde una perspectiva de gobernanza global democrática.

Es necesario por lo tanto atender a estos rasgos impuestos por la propia naturaleza de la cooperación internacional para tenerlos presentes en cualquier propuesta de reconfiguración de la cooperación internacional dentro de un marco de acción colectiva basado en la idea de responsabilidades comunes pero diferenciadas y orientada a la transformación del modelo de convivencia global.

La discrecionalidad como tractor de la cooperación internacional

Los rasgos anteriormente planteados presentes en la propia naturaleza de la cooperación internacional pueden observarse con mayor claridad desde una perspectiva histórica, atenta al perfil que adoptaba la cooperación al calor de algunos de los acontecimientos más relevantes desde que esta surgiera después de la Segunda Guerra Mundial.

Tanto en los orígenes de la cooperación internacional en la posguerra, con una Europa devastada en los prolegómenos de la guerra fría, como en su evolución posterior avanzada la guerra fría y en pleno proceso de descolonización, han estado presentes las visiones, motivaciones e intereses de los donantes como elemento fundamental en la configuración de las prácticas y objetivos de la cooperación internacional (Morgenthau, 1962; Alonso y Sanahuja, 2006; Severino y Ray, 2009).

Motivaciones, muchas de ellas de naturaleza política y económica, que en un marco desregulado y caracterizado por la voluntariedad se fueron institucionalizando y devinieron hegemónicas al tiempo que servían a los intereses de una política estratégica más amplia de los donantes (Severino y Ray, 2009)⁵⁶. Su aceptación como objetivos universales de un proyecto desarrollista construido a partir del ideal universal del progreso occidental se explica así en buena medida a través del papel de la cooperación internacional y su capacidad de construir hegemonía en torno a dichas motivaciones (Lemus, 2018).

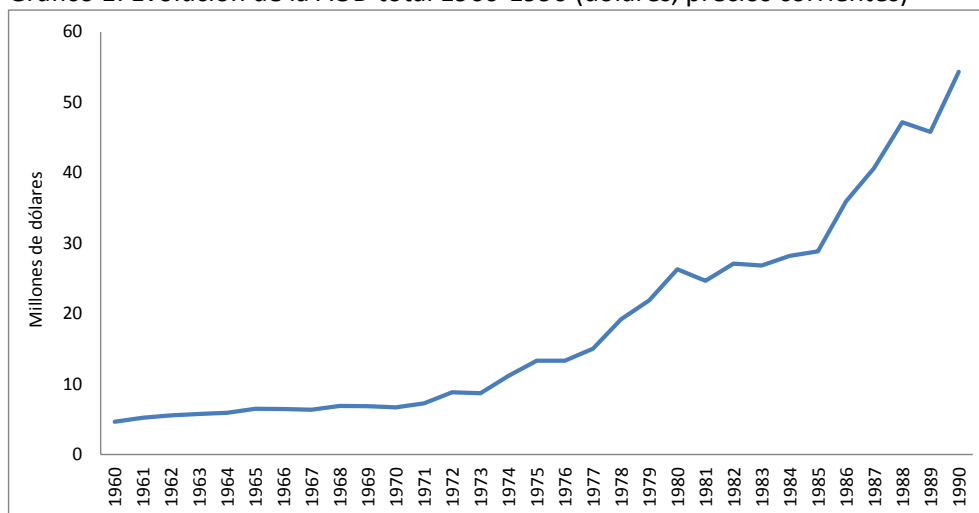
De esta manera, en función de cuáles han sido las motivaciones e intereses dominantes en cada momento histórico, la cooperación internacional ha adquirido un perfil diferente a lo largo del tiempo. Igualmente, en función del tipo de motivaciones e intereses que la impulsaban, la práctica de la cooperación ha jugado un papel diferente en la construcción de hegemonía tanto en materia de doctrina económica como en el ámbito de las relaciones internacionales, o en relación con las reformas políticas en numerosos países, entre tantos otros elementos esenciales para la configuración del modelo de convivencia global. Así, junto a los objetivos declarados de la cooperación internacional, la intensidad de la disputa en torno a los elementos mencionados relacionados con las motivaciones y orientaciones de los donantes ha marcado, a lo largo de las últimas siete décadas, la intensidad y la orientación de las relaciones y las prácticas de cooperación internacional para el desarrollo.

Observamos así como la cooperación internacional, además de expresión de solidaridad entre los pueblos, nació después de la Segunda Guerra Mundial asociada a las motivaciones de los donantes en la posguerra, en un contexto caracterizado por dos grandes ejes que determinaban las relaciones políticas y económicas internacionales (Alonso y Sanahuja, 2006).

⁵⁶ Tiene especial interés que sean Severino y Ray quienes apuntalen esta idea que vincula la orientación de la cooperación internacional con las motivaciones e intereses de los donantes. Además de que su texto *The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy*, publicado en 2009, haya sido uno de los más lúcidos e influyentes análisis del sistema de AOD, del papel de la ayuda a lo largo de su historia y del futuro de esta, tiene también relevancia el hecho de que en el año en que publicaron este trabajo, Jean-Michel Severino era director general de la Agencia Francesa para el Desarrollo (AFD) y entre los años 1997 y 2000 había sido vicepresidente para Asia del Banco Mundial.

Por un lado el eje Este-Oeste, en el que la cooperación cumplía un papel estratégico en términos geopolíticos en tanto que contribuía a ampliar y consolidar el área de influencia de los dos bloques en una suerte de “carrera hacia la influencia” paralela a la carrera armamentística (Severino y Ray, 2009). Por otro lado, el eje Norte-Sur, en el que una Europa deprimida y en proceso de reconstrucción constituía un freno para la economía estadounidense, además de una amenaza política en el contexto de la guerra fría, y en pleno proceso de descolonización en Asia y África en el que la ayuda jugaba un papel importante en términos políticos y económicos (Severino y Ray, 2009).

Gráfico 1: Evolución de la AOD total 1960-1990 (dólares, precios corrientes)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CAD

No es de extrañar que en este contexto en el que la cooperación se erigía en un elemento de relevancia en la configuración y el mantenimiento del orden internacional se produjera un continuo crecimiento de los flujos de AOD (gráfico 1), así como la consolidación del sistema internacional de ayuda al desarrollo con la creación del Comité de Ayuda al desarrollo de la OCDE (CAD/OCDE) en 1960⁵⁷.

Este incremento de la AOD mundial a lo largo de los años sesenta y setenta, y de manera más marcada en los ochenta, del pasado siglo se explica por la consolidación del sistema internacional de ayuda en un contexto en el que, resultado del ciclo político y económico, nuevos países se van sumando al CAD (cuadro 9). Así, tras su creación en 1960, 12 miembros ingresan en el CAD en su puesta en marcha en 1961, y nuevos países se van sumando a lo largo de las décadas siguientes, consolidando así el sistema internacional de ayuda y ampliándolo hasta los 20 miembros en el año 1990, y los 30 que lo forman en la actualidad⁵⁸.

⁵⁷ El CAD nace asociado al proceso de reforma de la Organización para la Cooperación Económica (Organisation for European Economic Co-operation – OEEC), órgano que había sido creado en 1948 para administrar la ayuda movilizada a través del Plan Marshall, y que es reconstituido en el año 1960 en un nuevo órgano: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para fortalecer y ampliar la cooperación (OECD, 1960). El CAD es desde entonces el órgano de la OCDE compuesto por los países (e instituciones comunitarias europeas) donantes, encargado de definir las directrices que deben guiar la política de cooperación de sus miembros, de realizar evaluaciones del desempeño de la política de cooperación de sus miembros a través de los “Informes de pares”, de articular un diálogo entre sus miembros y otros actores del sistema internacional de ayuda para alcanzar acuerdos en torno al despliegue de la ayuda al desarrollo y publicar estadísticas e información acerca del desempeño en la gestión de la ayuda (OECD, 2010).

⁵⁸ Hungría es el último país que, en el año 2016 pasa a formar parte de los miembros del CAD, fecha que permanece inalterada hasta la actualidad. Junto a los 30 países que forman parte del CAD, un total de

Cuadro 9: Año de ingreso de los miembros del CAD

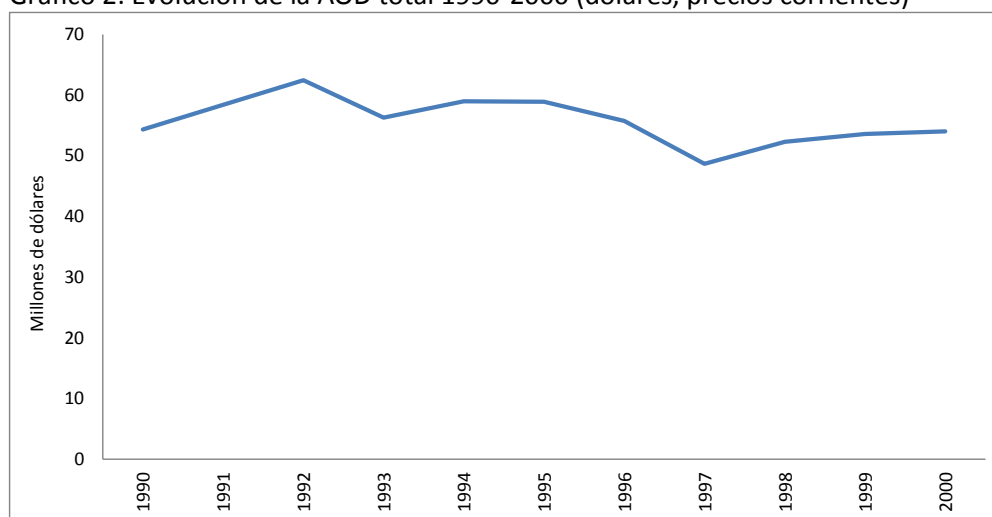
Año de ingreso	Miembros del CAD
1961	Australia, Bélgica, Canadá, Instituciones de la UE, Francia, Alemania, Italia, Japón, Países Bajos, Portugal*, Reino Unido y Estados Unidos
1962	Noruega
1963	Dinamarca
1965	Suecia
1966	Austria
1968	Suiza
1973	Nueva Zelanda
1975	Finlandia
1985	Irlanda
1991	España y Portugal*
1992	Luxemburgo
1999	Grecia
2010	Corea del Sur
2013	República Checa, Islandia, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia
2016	Hungría

*Tras ingresar en el año 1961, Portugal se retiró del CAD en 1974 para volver a ingresar en 1991.

Fuente: CAD/OCDE

Si la guerra fría y los procesos de descolonización actuaron como aceleradores de la ayuda al desarrollo como resultado del papel que esta ofrecía a los países donantes, el cambio de época que iniciaba con la caída del Muro de Berlín y la desintegración de los regímenes comunistas supuso un nuevo ciclo, aunque breve, para la cooperación internacional (Severino y Ray, 2009). Este ciclo vino a poner fin al periodo de aceleración, produciéndose por primera vez en la historia de la cooperación internacional para el desarrollo, un descenso de la AOD que, aunque con interrupciones, se prolongó a lo largo de una década (gráfico 2).

Gráfico 2: Evolución de la AOD total 1990-2000 (dólares, precios corrientes)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CAD

146 países forman parte de la lista de países receptores del CAD. Un listado actualizado de estos países puede encontrarse en: http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC_List_ODA_Recipients2014to2017_flows_En.pdf (consultado 25/08/2018).

El descenso de los recursos movilizados por las políticas de cooperación a lo largo de esta década se conoce como el fenómeno de “la fatiga de la ayuda”, y sería resultado de diversas causas, algunas relacionadas con las propias dinámicas del sistema de ayuda y las relaciones de cooperación y otras, muy influyentes en la explicación de dicha fatiga, relacionadas con el contexto político y económico.

Por un lado, tras casi más de tres décadas de políticas de ayuda comienzan a aumentar las visiones críticas que cuestionan la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo. La persistencia de los niveles de pobreza, el aumento y agravamiento de muy diversos problemas que limitan los procesos de desarrollo y, consecuencia de todo ello, la falta de evidencias positivas entre ayuda y desarrollo, se sitúan en la base de muchas de las críticas que, desde diferentes perspectivas, cuestionan el papel de la cooperación internacional. Sería por lo tanto la insatisfacción ante los resultados de la cooperación internacional la que estaría produciendo un aumento de la desmotivación en los donantes que, incumpliendo así sus compromisos internacionales en materia de AOD, estarían disminuyendo sus esfuerzos financieros.

Sin negar la pertinencia de este argumento, puede afirmarse que la “fatiga de la ayuda” responde también a factores geopolíticos en el contexto de posguerra fría, en la que la ayuda pierde el papel estratégico que jugaba en el anterior escenario bipolar. Así pues, la caída del muro y el consiguiente “fin de la historia” (Fukuyama, 1992) transforman la mirada de los donantes respecto a la cooperación internacional en la medida que dicho papel se ve devaluado (Severino y Ray, 2009).

Son años en los que, utilizando la terminología de David Sogge, la “compasión” sustituye al “cálculo”⁵⁹, en los que un interés que de carácter “blando” y explicado en términos de desarrollo global y solidaridad internacional ocupa un espacio mayor que en épocas pasadas en los enfoques dominantes de la cooperación internacional (Severino y Ray, 2009; Sogge, 1998; Unceta, 2013). En estos años la ayuda experimenta una significativa reorientación hacia la dimensión social del desarrollo, lo que supone una mayor dedicación a la refinanciación de la deuda pública de los países en desarrollo, hacia causas humanitarias y hacia la respuesta a las consecuencias más problemáticas derivadas de los programas de ajuste estructural (Severino y Ray, 2009). Esto supuso, según Severino y Ray, un desplazamiento importante del foco de atención de la cooperación internacional, que dejó de estar centrada en el crecimiento para orientarse más en las personas (2009). Conviene recordar, como se abordó en el capítulo anterior, que son estos los años previos a la aprobación de la Declaración del Milenio y los ODM, y que se producían entonces las denominadas “cumbres sobre desarrollo” que tuvieron muchas de ellas un enfoque de derechos y estuvieron participadas por diferentes actores de la sociedad internacional.

Se observa así cómo algunos de los países que más motivaciones e intereses geopolíticos (ya fuera en relación con el eje Norte-Sur, al Este-Oeste, o a ambos) podían trasladar a sus políticas de cooperación son los que más reducen su AOD en estos años. El caso más significativo es el de Estados Unidos, que entre los años 1990 y 1997 prácticamente reduce su ayuda en un 50 % (Severino y Ray, 2009, p. 3) y, tras iniciar la década con una AOD de 11.262 millones de dólares en (1991), y tras un pequeño repunte posterior a 1997, la termina con una AOD de 9.954 millones de dólares en 2000⁶⁰.

⁵⁹ Severino y Ray introducen la idea de “*compassionate years*” para referirse a esta década (Severino y Ray, 2009, p. 3).

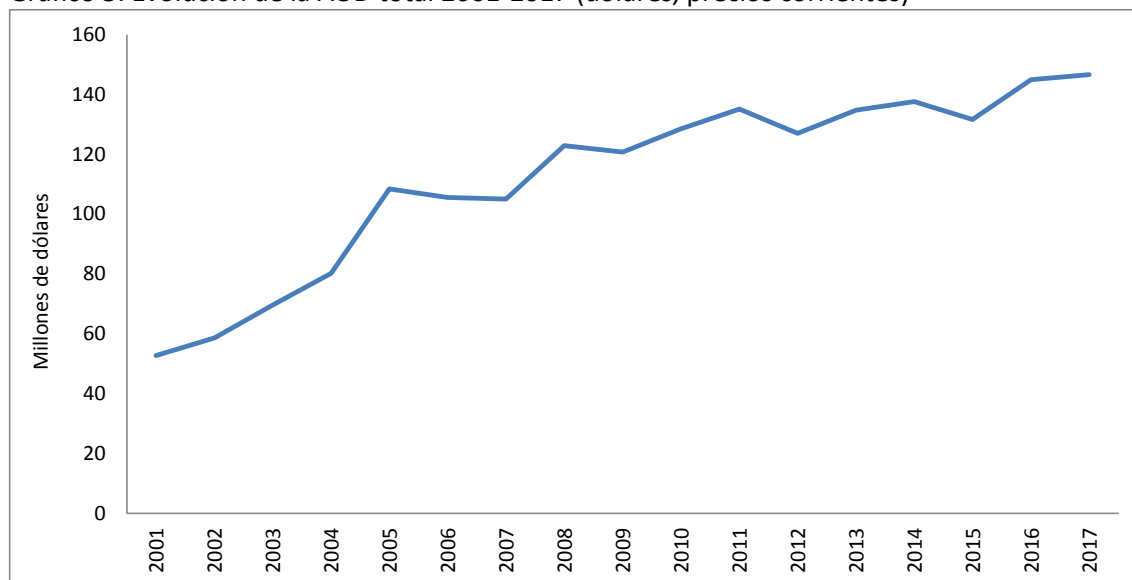
⁶⁰ Otros países muy relevantes en el sistema de ayuda desarrollan un repliegue similar de su AOD en esta década: Canadá pasó de una AOD de 2.603 millones de dólares en 1990 a 1.743 en 2000, Francia de

Tras la década de los años noventa el cambio de siglo evidencia la ilusión que suponía afirmar la llegada del “fin de la historia”. Varios acontecimientos señalan que esta no había llegado, al menos por el momento, a su fin, y con ellos nuevas dinámicas que sacuden el cansancio en el sistema de cooperación internacional. También en esta ocasión confluyen elementos de diversa naturaleza que explican un resurgimiento de la cooperación, algunos de los cuales están relacionados con las propias dinámicas de la agenda de desarrollo y otros con las dinámicas del sistema internacional, y por tanto en forma de respuestas estratégicas desde una lógica geopolítica.

Entre los primeros encontramos el “efecto ODM” que supuso un mandato internacional para las políticas de cooperación internacional que, junto a nuevas orientaciones, favoreció una mayor movilización de recursos y muy especialmente de AOD, como proponía el octavo de los objetivos (Martínez Osés, 2005; Sanahuja, 2007).

Entre los segundos destaca de manera fundamental el impacto de los atentados del 11 de Septiembre de 2001 y la posterior respuesta de Estados Unidos y sus aliados que al calor de la Guerra Global contra el Terror significó un fuerte impulso de la AOD (Severino y Ray, 2009) a partir de un giro “securitario” en la agenda de desarrollo y las políticas de cooperación internacional (Sanahuja y Schünemann, 2012). A partir de este momento, buena parte de las políticas de ayuda de los donantes comienzan a cobrar mayor dimensión (gráfico 3) y, de manera muy acusada en algunos casos, a orientarse a intereses de seguridad vinculados con los objetivos de la mencionada lucha contra el terrorismo internacional (Sanahuja y Schünemann, 2012). Países como Irak o Afganistán pasan a ser algunos de los principales receptores de ayuda de diferentes donantes (Sanahuja y Schünemann, 2012), y una parte creciente de la AOD se dedica a apoyar a los denominados “estados fallidos” (Severino y Ray, 2009).

Gráfico 3: Evolución de la AOD total 2001-2017 (dólares, precios corrientes)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CAD

7.384 a 4.104, Alemania de 6.889 a 5.03 e Italia, en estos mismos años, de 3.347 a 1.376, según datos del CAD Datos obtenidos a partir de las estadísticas del CAD, descargados de <https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=TABLE1&lang=en#> (consulta 27/08/2018).

Esta tendencia de crecimiento de la AOD mundial se ha mantenido constante hasta la actualidad, tiempo en el que se ha registrado tan solo un estancamiento, e incluso pequeño descenso entre los años 2005 y 2007. A diferencia de lo que podría haberse previsto, la crisis financiera global, lejos de suponer un nuevo descenso para la ODM mundial, significó un vibrante estímulo, como señala el aumento de la AOD a partir del año 2007. Atendiendo a elementos estrictamente relacionados con la cooperación internacional, bien pudiera haberse producido un descenso de la AOD generalizado en atención a prioridades más urgentes de política doméstica, tal y como se planteó en algunos países concretos⁶¹. Sin embargo, la AOD mundial ha crecido de manera significativa a lo largo de los años de la crisis y de manera más intensa en los años en los que está golpeó más duramente a muchos de los países donantes. Este aumento se ve favorecido por el carácter instrumental que, en el marco de discrecionalidad en el que se desenvuelve la AOD, esta supone para el desarrollo de las estrategias de los donantes en respuesta a la salida a la crisis en la medida que la cooperación internacional constituye un instrumento para abarcar nuevos mercados en un contexto de creciente competencia internacional (Otor y Dornan, 2017). Así, diferentes tendencias que venían configurando las prácticas de cooperación hacia una mayor privatización y financiarización se ven legitimadas e incentivadas de una manera muy marcada a partir de la irrupción de la crisis financiera, certificándose así un giro en la práctica de la cooperación que abre nuevos espacios e instrumentos vinculados con los mercados financieros⁶² e instrumentales a los intereses de expansión comercial e inversora de los países donantes (Kwakkenbos, 2012; Martínez Osés, 2014; Romero, 2015; Pereira, 2017; ECOSOC, 2018; Alonso, 2018a).

Si las motivaciones e intereses de naturaleza económica espoleadas abruptamente a raíz de la crisis financiera global están actuando en la actualidad como fuerzas tractoras de la cooperación internacional, se observa también cómo parte del crecimiento de la ayuda se explica por motivaciones vinculadas con la seguridad, pero a partir de una derivada diferente a la observada en la década anterior en el contexto de la Guerra Global contra el Terror. En este caso es la cuestión migratoria y un abordaje reactivo y securitario de la movilidad humana especialmente desde Estados Unidos y los países miembros de la UE la que explica la orientación y el aumento de recursos en el marco de la política de cooperación internacional (CONCORD, 2017).

Puede concluirse de todo lo anterior que la cooperación internacional ha estado a lo largo de su historia determinada por las cambiantes motivaciones e intereses de los donantes. Si bien la búsqueda de interés colectivo guiado por motivaciones solidarias ha convivido con aspiraciones e intereses propios de los donantes, se constata que en los momentos en que, resultado de la coyuntura política y/o económica, estas han tenido un mayor peso la AOD global se ha visto incrementada. Por el contrario, cuando la cooperación internacional ofrecía un menor interés en términos estratégicos para los donantes, la AOD veía frenado su ritmo de crecimiento o incluso esta descendía.

Se observa así una manifestación de la naturaleza discrecional de la ayuda que podría profundizarse a partir del análisis más detallado del uso de la cooperación internacional de diferentes donantes a lo largo de la historia ya sea a través de la orientación geográfica de la ayuda, del uso condicionado de esta, o de la falta de coherencia de políticas entre la

⁶¹ Tal fue el caso de España, que entre los años 2008 y 2015 redujo su AOD en más de un 70 %, según datos de info@od (disponibles en <https://infoaod.maec.es/>) apoyándose en un discurso de “urgencia nacional” en el marco de las políticas de austeridad (Gómez Gil, 2013; Martínez Osés y Martínez, 2014).

⁶² Esta cuestión se aborda en mayor profundidad en el apartado 3.2. “Las reacciones desde el sistema de cooperación internacional y sus actores que ahondan en el desbordamiento”.

cooperación internacional y el resto de políticas de los donantes, como expresiones de dicha discrecionalidad⁶³.

En el contexto global actual y al calor del análisis anterior, parece una necesidad impostergable elevar la mirada sobre las motivaciones e intereses de un determinado actor de la sociedad internacional, para señalar como fuerza tractora para una acción colectiva la necesidad compartida de dar respuesta a los problemas globales que amenazan la sostenibilidad de la vida. La gravedad y complejidad de los problemas definen la urgencia de esta tarea, al tiempo que abren un contexto de oportunidad para superar el actual marco de discrecionalidad que define al sistema de cooperación internacional. Avanzar hacia la superación de la discrecionalidad en un marco de acción colectiva en el que los incentivos individuales se verían debilitados —al tiempo que los colectivos aumentarían— demanda, no obstante, la existencia de un sistema más democrático, lo que implica una transformación de la propia naturaleza que define al actual sistema de cooperación internacional⁶⁴.

Fragmentación y limitaciones para asumir la diversidad de la sociedad internacional

La cooperación internacional para el desarrollo nació muy vinculada al papel de los países donantes y de las agencias internacionales, y se desarrolló a partir de las relaciones que estos mantuvieron con los países receptores de ayuda. Las prácticas de cooperación se fueron consolidando e institucionalizando en torno a las orientaciones y directrices del CAD, conformándose así el sistema internacional de ayuda al desarrollo.

A medida que avanzaba el siglo XX y al calor de las grandes transformaciones del último cuarto de siglo se profundizaba el proceso de globalización y la sociedad internacional se iba reconfigurando a partir de los procesos de interdependencia, transnacionalización y desplazamiento del poder (del Arenal, 2002, 2008, 2010). En este proceso una nueva sociedad global se fue conformando con la creciente presencia de una diversidad de actores en la escena internacional. Sin embargo, el esquema sobre el que había nacido y sobre el que se había consolidado el sistema de ayuda, de carácter westfaliano, no se adaptó adecuadamente a las transformaciones que experimentaba la sociedad internacional (Unceta, 2013), mostrando limitaciones para responder a su diversidad.

Esta limitación se hace patente al contrastar con la emergencia de diversos actores, como aquellos vinculados con la cooperación Sur-Sur, con la cooperación descentralizada o con las diferentes formas de expresión de la sociedad civil que, en un contexto de distribución del poder y a partir de planteamientos críticos respecto al sistema de AOD, comienzan a ser más escuchados y a contar con mayores espacios en las relaciones de cooperación internacional. Es pues esta aparición de nuevos agentes una de las principales transformaciones del sistema internacional de ayuda y, en consecuencia, uno de los desafíos fundamentales a los que, en términos de gobernanza, se enfrenta el propio sistema (Severino y Ray, 2009).

La creciente diversidad de actores en la sociedad global se traduce en una mayor participación de estos en el sistema de cooperación internacional coincidiendo con los años de la fatiga de la ayuda, en los que la AOD se enfría llegando incluso a descender en términos globales. Como se acaba de ver, el paso de una cooperación concebida en buena medida como un elemento estratégico de geopolítica hacia una cooperación más centrada en las personas, con un

⁶³ Algunos ejemplos de orientación de la cooperación a partir de intereses del donante, de falta de coherencia de políticas y de condicionalidad pueden encontrarse en Tezanos (2015), Serón et al., (2011), CONCORD (2017) y Kovach y Fourmy (2006).

⁶⁴ Esta cuestión se aborda en mayor profundidad en el último epígrafe de este capítulo.

predominio de la dimensión social del desarrollo, es reflejo de cómo los Estados confieren un menor valor estratégico a las relaciones Norte-Sur (desaparecido ya el eje Este-Oeste como elemento tractor de la cooperación internacional), lo que se traduce en una apertura de espacios a otros actores en este ámbito (Severino y Ray, 2009).

Dos elementos confluyen así como principales explicaciones para un aumento de la diversidad en la escena internacional y, en consecuencia, en el sistema de cooperación para el desarrollo en particular: cierta pérdida del valor estratégico de la cooperación en términos de economía política internacional y la consiguiente “retirada” del Estado de este ámbito; y la transformación de la estructura y las dinámicas de la sociedad internacional resultado de los procesos de interdependencia y transnacionalización de la realidad (del Arenal, 2002). La persistencia de ambos elementos explica que la diversidad haya sido creciente con el paso de los años y la gobernanza del sistema internacional de cooperación sea cada vez una tarea más compleja que tensiona los propios límites impuestos por la naturaleza de la ayuda y el sistema de normas, directrices y relaciones sobre las que este se asienta (Severino y Ray, 2009).

Una mirada con mayor grado de detalle a los elementos que componen esta diversidad puede ayudar a entender con más claridad qué implicaciones encierra para la cooperación internacional. Así, son varios los tipos de actores que a lo largo de años han configurado una creciente red de relaciones en torno al sistema de cooperación internacional y que están desbordando al tradicional sistema de ayuda articulado en torno al CAD.

Por un lado, nuevos países se incorporan al sistema de cooperación internacional y adquieren un creciente protagonismo. Se trata de países que, salvo contadas excepciones, no son miembros del CAD —aunque algunos de ellos, aunque sin ser miembros del CAD, reportan a este organismo—. Muchos de los países que se incorporan al sistema de cooperación internacional lo hacen a través de relaciones de cooperación Sur-Sur. Son estos países los que de manera más clara tensionan y amplían al propio sistema y a las prácticas, en la medida que su incorporación supone nuevas visiones, modelos y prácticas de cooperación (Alonso, 2018a). La cooperación Sur-Sur de hecho cuestiona desde una perspectiva crítica las prácticas, directrices, principios, prioridades y procedimientos de la cooperación tradicional en torno a la AOD (Alonso, 2018a) y el sistema de ayuda articulado en torno al CAD, frente al que proponen un diferente tipo de institucionalidad, más horizontal y democrática (Santander, 2016; Surasky, 2013).

Por otro lado, las voces críticas con la cooperación tradicional no solo se producen con la incorporación de nuevos países al sistema internacional de cooperación. También desde la sociedad civil se han planteado numerosos cuestionamientos para la revisión de las prácticas a medida que nuevos actores sociales se incorporaban a formar parte de este sistema (Belda-Miquel et al., 2016; Fernández et al., 2013).

A lo largo de los últimos años el sistema de cooperación internacional es uno de los espacios en los que con mayor claridad ha ido cobrando cuerpo la emergencia de una sociedad civil global, cuya presencia se ha ido intensificando con el paso de los años en varios ámbitos relevantes dentro del sistema internacional de ayuda.

Un ámbito en el que se observa un creciente protagonismo de las organizaciones de la sociedad (OSC) nacionales e internacionales es en los flujos de la AOD. Si en las primeras décadas de vida del sistema oficial de ayuda de apenas recibían financiación, a mediados de los años ochenta las OSC de los países del CAD comienzan a ser receptoras de AOD para el desarrollo de sus programas en los países receptores, no será hasta los años noventa y, de

manera más acusada, hasta el nuevo siglo cuando las organizaciones internacionales de sociedad civil⁶⁵ comiencen a cobrar este mismo protagonismo.

Paralelamente se produce en estos años un creciente reconocimiento del papel estratégico de la sociedad civil global y de las OSC en la agenda internacional y el sistema de ayuda. Es relevante en este sentido el papel jugado por la denominada agenda de eficacia de la ayuda, en cuyo proceso de revisión y propuesta de nuevas prácticas y relaciones de cooperación ha ido ampliando el reconocimiento de las OSC como actores del sistema de cooperación internacional. Esta agenda, en respuesta a la demanda y la presión de las organizaciones sociales, ha ido abriendo el foco tanto en su manera de concebir las relaciones de cooperación como del papel de los actores que participan en ella. Si los primeros foros de alto nivel organizados en el marco de esta agenda fueron iniciativas que emanaron del CAD de la OCDE y los que la sociedad civil tuvo un papel marginal, a partir del III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda celebrado en Accra, en 2008, otros actores internacionales y nacionales distintos al CAD y sus socios comienzan a tener mayor protagonismo⁶⁶.

Así, la creciente incorporación y reconocimiento de actores de la sociedad civil en el sistema de cooperación internacional significa también la entrada de manera formal a los foros de discusión y decisión de voces críticas con los rasgos impuestos por la naturaleza de la ayuda y las prácticas de los donantes. Al tiempo que participan en el sistema de cooperación internacional, estos actores, en tanto que partícipes del mismo, reclaman prácticas más transformadoras (Foro sobre la eficacia del desarrollo de las OSC, 2010) y también una mayor apertura y coherencia entre las prácticas de cooperación internacional y el conjunto de las políticas de los países y los organismos multilaterales (Coordinadora de ONGD-España, 2009). Se observa así un vínculo entre las miradas críticas y planteamientos de transformación planteados por las organizaciones sociales y una mayor apertura del despliegue de la cooperación a los principios y objetivos del desarrollo sostenible por un lado y hacia una mayor coherencia de políticas por otro.

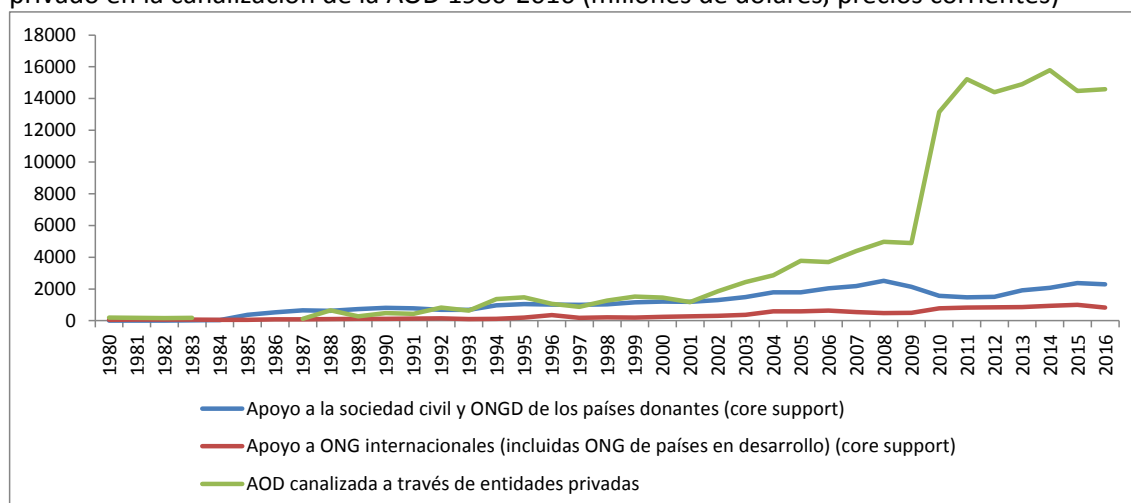
Junto a la incorporación de nuevos países y de actores de la sociedad civil, se ha registrado en los últimos años un incremento de la participación de una amplia diversidad de actores privados en el sistema de cooperación internacional (Kwakkenbos, 2012; Pingeot, 2014; Adams y Martens, 2015; Alonso, 2018). Se observa un marcado paralelismo entre la evolución de la incorporación de actores privados y de la sociedad en el sistema internacional de cooperación si se analiza a partir de los flujos de AOD que son canalizados hacia o a través de unos y

⁶⁵ Por organizaciones internacionales de la sociedad civil se entiende a aquellas organizaciones asentadas en un determinado país, pero conectadas internacionalmente ya sea a través de oficinas o delegaciones de su misma organización, a través de su participación en redes internacionales de sociedad civil.

⁶⁶ Las OSC no participaron en los inicios de la agenda de eficacia, no lo hicieron en el proceso de negociación que dio lugar a la Declaración de París —principal acuerdo en los inicios de la agenda— ni fueron contemplados en el contenido de esta. Es a partir del mencionado foro celebrado en Accra (Ghana) en 2008 cuando las OSC pasan a contar con un, aún tímido, reconocimiento del conjunto de los actores y formar parte del proceso de construcción de la agenda aunque aún sin hacerlo de manera oficial (Coordinadora de ONGD-España, 2009). Finalmente, este papel quedaría reforzado a partir del IV Foro sobre Eficacia de Ayuda celebrado en Busan (Corea del Sur) en 2011 (Coordinadora de ONGD-España, 2014), como puede concluirse de la lectura del punto 22 de la *Declaración Final del IV Foro sobre Eficacia de Ayuda* que afirma que “las OSC desempeñan un papel vital en posibilitar que las personas exijan sus derechos, en la promoción del enfoque basado en derechos humanos, en dar forma a las políticas y asociaciones para el desarrollo y en supervisar su implementación. También proveen servicios en áreas que son complementarias a aquellas que proveen los Estados” (IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, 2011).

otros actores. Así, a lo largo de las décadas de los ochenta y noventa del pasado siglo la participación en la AOD de las organizaciones sociales y de los actores privados experimenta un incremento paulatino que los mantiene en niveles relativamente similares⁶⁷. Es sin embargo a partir del año 2001, coincidiendo con la aprobación de los ODM y con el giro securitario de la cooperación internacional tras los atentados del 11 de septiembre de ese mismo año, cuando la participación de unos actores y otros se diferencia marcadamente, y la AOD canalizada por entidades privadas comienza a ser mucho mayor que aquella que dirigida a organizaciones de la sociedad civil (gráfico 4).

Gráfico 4: Evolución de la participación de las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado en la canalización de la AOD 1980-2016 (millones de dólares, precios corrientes)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CPD/OCDE

Esta relevancia en relación con la AOD de unos y otros actores se decanta de una manera abrupta a partir del año 2009 cuando, tras el estallido de la crisis financiera de alcance mundial, la AOD canalizada por actores privados prácticamente se triplica, para mantenerse desde entonces un leve crecimiento intermitente (gráfico 4). Contrasta este hecho con el descenso también acusado de participación en la AOD por parte de la sociedad civil y las ONGD de los países donantes a partir de ese mismo año 2009, dando lugar así a un proceso de creciente privatización de la cooperación internacional que sin ser una consecuencia directa de la crisis financiera, sí encuentra en la respuesta a esta un impulso de gran relevancia⁶⁸.

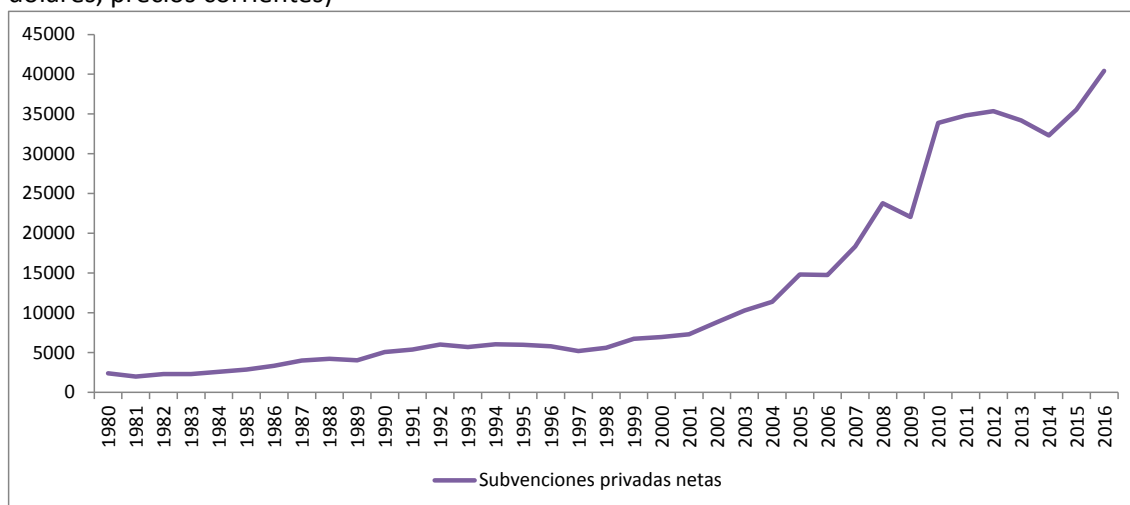
En concreto, una de las transformaciones más relevantes resultado de la creciente participación del sector privado en el sistema de ayuda es el cambio en el rol que dicho sector ha pasado a desempeñar. El papel tradicional de los actores privados del ámbito empresarial había sido de manera directa el de proveer bienes y servicios para inversiones de desarrollo —habitualmente a través del recurso a la ayuda ligada— y más indirectamente el de la financiación de proyectos a través de las fundaciones de las corporaciones (Alonso, 2018a). Este papel sin embargo ha cambiado sustancialmente, y la aportación de financiación en forma de subvenciones⁶⁹ de estos actores para la financiación del desarrollo cada vez es mayor (gráfico 5).

⁶⁷ En el caso de la sociedad civil tanto la que hace referencia a las organizaciones de los países donantes como aquella dirigida al apoyo de las organizaciones internacionales y de los países socios.

⁶⁸ Esta cuestión se aborda en mayor profundidad en el apartado 3.2. “Las reacciones desde el sistema de cooperación internacional y sus actores que ahondan en el desbordamiento”, perteneciente al presente capítulo.

⁶⁹ Los créditos estarían excluidos de este cálculo.

Gráfico 5: Evolución de la subvención privada neta para el desarrollo 1980-2016 (millones de dólares, precios corrientes)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CAD/OCDE

Conviene dimensionar adecuadamente esta cuestión para entender su influencia, en forma de nuevas prioridades y una cultura organizacional diferente en el ámbito del desarrollo y en el sistema de cooperación (Alonso, 2018a). También para comprender las tendencias de la cooperación internacional en los últimos años y la reacción a las diferentes fuerzas que la tensionan y la desbordan (Severino y Ray, 2009). Como se planteará más adelante, la creciente centralidad de estos actores tendrá una importancia crítica en las respuestas de carácter “privatizador” y orientadas al mercado, y por lo tanto en una deriva poco cuestionadora del actual modelo de convivencia global y el orden internacional y sistema económico sobre el que este se asienta, lo que parece estar cuestionando el potencial transformador de la cooperación internacional (ECOSOC, 2018)⁷⁰.

Junto a la aparición de nuevos países, de actores de la sociedad civil y del sector privado, otros actores han incrementado también su participación en el sistema de cooperación internacional contribuyendo así a dotarlo de una mayor diversidad y amplitud. Baste tan solo mencionar a actores multilaterales, como los bancos de desarrollo o los fondos verticales, cuya incorporación ha supuesto también una ampliación de los procedimientos, las formas y estrategias de acción, y la renovación de numerosos instrumentos de cooperación (Alonso, 2018a).

Mención aparte merecen los actores descentralizados que resultado de los procesos de interdependencia y transnacionalización de la realidad, y al calor de los procesos de reconfiguración del poder, adquieren cada vez una mayor presencia en los espacios y dinámicas internacionales y, de manera especial en el sistema de cooperación internacional (Aldecoa y Keating, 2001; Labaien, 2014; Martínez y Sanahuja, 2009, 2012b; Ugalde, 2006).

En este contexto, y frente a un sistema de cooperación internacional que había tenido un marcado carácter “estadocéntrico” en el que la lógica estatal se situaba en el centro de las prácticas de cooperación, puede hablarse de la emergencia de la cooperación descentralizada especialmente a partir de finales de los años ochenta del pasado siglo y, especialmente, a mediados de los años noventa. Así pues, la cooperación descentralizada o cooperación de base

⁷⁰ Véase al respecto el apartado 3.2. “Las reacciones desde el sistema de cooperación internacional y sus actores que ahondan en el desbordamiento”, perteneciente al presente capítulo.

local responde a la reconfiguración de la sociedad internacional a partir de los procesos de transnacionalización, y en respuesta a motivaciones muy diversas relacionadas con los intereses y las visiones articuladas desde el territorio y los actores locales. Las principales causas explicativas y de afirmación de este tipo de cooperación residen, por encima de cualquier otra consideración, por un lado en la expresión de solidaridad de actores locales que dan respuesta a vocación internacionalista y solidaria de la sociedad civil local y, por otro, en la aportación de un valor añadido en el acompañamiento a procesos de desarrollo endógeno que demanda una mirada multinivel y el fortalecimiento democrático de las instituciones locales en países que comienzan a acometer procesos de descentralización política y administrativa (Comisión de las Comunidades Europeas, 1996; Jütting et al., 2004; Illán, 2006; Martínez y Sanahuja, 2009; Unceta et al., 2013; Labaien, 2014).

Dos elementos por lo tanto confluyen que hacen emerger a la cooperación internacional de carácter descentralizado: la vocación internacionalista de gobiernos locales y regionales, que además de dar respuesta a demandas sociales encuentran también la forma de vehicular diferentes intereses y propósitos a través de la cooperación internacional (Martínez y Sanahuja, 2009), y la necesidad de apoyo y recursos por parte de numerosos gobiernos locales en países del Sur para acometer sus propios procesos de fortalecimiento institucional en el marco de sus procesos de descentralización.

Junto a estos dos elementos sustantivos en la explicación del surgimiento y evolución de la cooperación descentralizada, en los últimos tiempos puede observarse un incremento de la cooperación descentralizada en términos de presencia e influencia en los espacios estatales y globales de definición y diseño de la agenda y las políticas de cooperación internacional. Es la concepción de los problemas, como se planteara en el primer capítulo, como asuntos de naturaleza global e interdependiente la que evidencia la necesidad de abordar marcos de acción colectiva multinivel en el campo de la cooperación internacional, lo que supone un cambio en la concepción del papel de los actores descentralizados. Ya no es solo un tipo de actor que aporta recursos y valor añadido en determinados ámbitos sectoriales fundamentales para la cooperación, sino que son los actores locales y regionales actores fundamentales para gestionar y resolver los problemas globales desde una lógica de responsabilidades comunes pero diferenciadas y su participación se convierte en un elemento imprescindible para el sistema de cooperación internacional, tal y como se aborda en el capítulo cuarto de esta tesis⁷¹. Es este cambio en la concepción de su papel lo que parece resolver el debate enfocado en las competencias que cuestionaba la pertinencia, desde una lógica eficientista, la participación de los actores descentralizados en el sistema y las políticas de cooperación internacional.

En conclusión, puede distinguirse una doble manifestación resultado del aumento de la diversidad en el sistema de cooperación internacional con diferentes implicaciones para este. En primer lugar, la aparición e incorporación de los actores de naturaleza no estatal (tanto públicos como privados) y de algunos países que se suman al sistema oficial y las políticas públicas de cooperación internacional para el desarrollo que gravitan en torno a los planteamientos y las directrices del CAD.

Esta primera manifestación evidencia un reforzamiento de la naturaleza diversa de la cooperación que, por un lado, enriquecía al sistema y a las políticas de cooperación en la medida que implica la incorporación de más actores y visiones al tiempo que lo hacía más

⁷¹ El capítulo cuarto se dedica en su totalidad a la cooperación descentralizada. En él se aborda tanto el surgimiento y evolución de esta cooperación como los principales desafíos que afronta en el actual contexto de cambios.

complejo, ya que también significaba la incorporación de diferentes culturas de trabajo, visiones e intereses. Puede afirmarse por todo ello que la incorporación de estos actores favorecía una cierta democratización del sistema de cooperación internacional y ampliaba su campo de acción, lo que suponía un efecto legitimador del propio sistema y, por extensión, del CAD en la medida que contribuía a configurar un sistema de ayuda más acorde a la estructura de la sociedad internacional. De igual manera, esta incorporación relativamente abrupta de agentes desafiaba las visiones tradicionales y agitaba las antiguas maneras de trabajar (Severino y Ray, 2009), tensionando así al CAD y al propio sistema y las políticas de cooperación internacional.

Cabe añadir, no obstante, que esta creciente diversidad de actores no se acompaña de un significativo (ni equivalente) aumento de la AOD, por lo que, además de una mayor riqueza, la diversidad creciente también se traduce en un aumento de la competencia en el sistema de cooperación internacional, y también de una mayor fragmentación (Severino y Ray, 2009). Esta consecuencia de la diversidad ha sido altamente cuestionada en tanto que se consideraba que comprometía la calidad y los resultados de la cooperación, y adquirió un protagonismo central en el marco de los debates en torno a la eficacia de la ayuda y la agenda resultante de estos (Schulz, 2009; Severino y Ray, 2009).

Una segunda manifestación se observa en la incorporación de aquellos actores que se suman a la actividad de la cooperación internacional para el desarrollo pero que dada su naturaleza y concepción de la cooperación internacional no encajan ni en los planteamientos doctrinales ni en el marco institucional propuesto por el CAD. Es especialmente la entrada en escena de estos actores en el sistema internacional de cooperación la que evidencia con más claridad los límites de este.

Esta segunda manifestación, como la anterior, también amplía y enriquece el sistema de cooperación internacional. Sin embargo, a diferencia de la anterior, que al tensionarlo lo amplía, refuerza y legitima, esta lo cuestiona en la medida que evidencia sus limitaciones (doctrinales, institucionales, relacionales) y su rigidez y escasa capacidad de adaptación a una realidad cambiante. Es por lo tanto la evidencia del desbordamiento un efecto directo de esta manifestación de la incorporación de actores diversos al sistema de cooperación internacional.

Resultado de todo ello, y a modo de conclusión, uno de los elementos más relevantes del aumento de la diversidad es que constituye un elemento de presión para el propio sistema de cooperación internacional. No solo constituye una ampliación del mapa de actores, sino que implica una reconfiguración profunda de fuerzas y legitimidades en este, lo que supone un cambio en la propia naturaleza del sistema de cooperación internacional, de sus prácticas, de sus relaciones, de sus visiones y de sus formas de trabajo. Por todo ello, la creciente diversidad observada en el sistema de cooperación internacional exige un renovado enfoque en términos de sociología política del desarrollo y demanda nuevas formas y estructuras de responder a la diversidad de la sociedad internacional.

En definitiva, el análisis de la naturaleza de la cooperación internacional muestra cómo algunos de sus rasgos fundamentales —voluntariedad, desregulación, discrecionalidad, fragmentación y rigidez— determinan su capacidad de respuesta frente a los problemas y limitan su potencial transformador. Estos rasgos contrastan además con un contexto global en profundo proceso de cambio que demanda nuevas respuestas, capaces de aprehender la complejidad y dar respuesta a las situaciones de gravedad que los problemas presentan. En consecuencia, cualquier ejercicio de revisión de la cooperación internacional —del sistema y la institucionalidad en la que se articula, de las políticas y acciones en las que se materializa y de las relaciones entre los actores que la desarrollan— deberán afrontar estas limitaciones, lo que

exige un replanteamiento a fondo de algunos de los rasgos presentes en su propia naturaleza. Puede hablarse, en este sentido, de la necesidad de refundación de la cooperación internacional como parte de una acción colectiva global para la transformación del modelo de convivencia global y la respuesta a los problemas de una sociedad cada vez más transnacionalizada.

3.1.3. Debilitamiento del marco explicativo y normativo de la cooperación internacional

Junto a la profunda transformación del contexto global resultado del proceso de globalización que se acelera a partir de los años ochenta del pasado siglo y se acentúa en la última década, encontramos en la debilidad teórica, a lo largo de este periodo, otra de las causas que se sitúan en la base del desbordamiento de la cooperación internacional. Una debilidad teórica que se manifiesta en la existencia de dificultades para construir un marco explicativo y normativo capaz de articular una práctica de la cooperación inclusiva y democrática en la que muy diversas miradas sobre el bienestar y la dignidad humana encuentren acomodo.

Esta debilidad teórica expresada en relación con su capacidad de alimentar la práctica no estuvo muy presente en los primeros tiempos de la cooperación internacional, a inicios de la segunda mitad del siglo XX. Por el contrario, los orígenes de la cooperación internacional muestran una estrecha vinculación entre diferentes debates teóricos, especialmente en el ámbito económico, con los denominados “debates del desarrollo”, y la práctica de la cooperación internacional. Más concretamente, en sus inicios la cooperación internacional encontró en el keynesianismo un soporte teórico para su propósito fundamental (y primigenio) entre sus objetivos declarados, como era la aportación de capital externo para superar los círculos viciosos de la pobreza a partir del impulso del crecimiento económico (Unceta y Gutiérrez, 2018).

Sin embargo, esta armonía entre teoría y práctica mantenida a lo largo de años comienza a resquebrajarse a medida que evoluciona el sistema de cooperación internacional, y también a medida que se van desplazando los referentes teóricos que sirven de base a la práctica de los donantes, experimentándose así un alejamiento de los debates teóricos sobre el desarrollo que nutrieron las primeras décadas de existencia de la cooperación.

Incidencia del giro neoliberal en los debates sobre los procesos de desarrollo y en la práctica de la cooperación

Si las ideas keynesianas fueron las que guiaron en buena medida la práctica de la cooperación internacional entre las décadas de los años cincuenta y setenta del pasado siglo, esta, en consecuencia, se dirigía a favorecer procesos de crecimiento económico en un contexto en el que las instituciones políticas eran fundamentales para guiar dicho proceso a partir de lógicas de redistribución. Esta visión, aunque profundamente economicista, que se asentaba en la necesidad de limitar el papel del mercado, fue desplazada en la década de los años ochenta por visiones más influenciadas por una visión neoclásica de la economía.

Unceta y Gutiérrez sitúan el origen de esta desconexión en los años ochenta, como resultado del auge de la doctrina neoliberal, y con la puesta en práctica de las ideas neoliberales en un momento en el que los debates sobre el desarrollo y el sistema de cooperación tomaron caminos diferentes (2018). Un periodo coincidente con la agonía de la fase histórica de importante peso del eje Este-Oeste en las relaciones internacionales, cuando la cooperación

internacional es concebida como un elemento de contribución al orden internacional liberal, entendido como “un proyecto de expansión universal de la democracia”, “y de la economía de mercado” (Sanahuja, 2018b, p. 2).

La hegemonía del paradigma neoliberal a partir de los años ochenta generó un importante impacto en el propio debate sobre el desarrollo y en las ideas dominantes en este, entendiendo como dominantes aquellas que acabaron orientado la práctica política y también por ello la de la cooperación internacional (Unceta y Gutiérrez, 2018). Una práctica que se instaló en el núcleo del sistema internacional de cooperación —representado por el CAD/OCDE, y algunos de sus principales actores como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)— y que abrazó sin ambages la idea de la liberalización la desregulación y la mercantilización como ejes de actuación en materia económica, y que tuvieron una gran influencia en los debates sobre las estrategias y las políticas de desarrollo.

Son varias las consecuencias de este distanciamiento que ahondan en la crisis en la que la cooperación internacional deviene. Una primera consecuencia es el abandono de la perspectiva histórica en el análisis del desarrollo (Unceta y Gutiérrez, 2018). Esta cuestión, que ya se abordó en el primer capítulo, es extremadamente relevante, ya que la realidad se configura y decanta a partir de procesos históricos, por lo que no atender al modelo de convivencia global como un proceso histórico es restar opciones de transformación a la práctica política que trata de transformarlo, en la medida que supone ignorar elementos fundamentales de carácter sistémico. Esta perspectiva histórica sí habría estado presente en diferentes corrientes de pensamiento como la corriente principal o el estructuralismo hasta que se produce este distanciamiento en los años ochenta (Unceta y Gutiérrez, 2018). Sin embargo, el énfasis en la asignación de recursos acaba desplazando a los aspectos más dinámicos del desarrollo y a los procesos de transformación inherentes a este (Unceta y Gutiérrez, 2018).

Una segunda consecuencia es la adopción del nacionalismo metodológico para el análisis del desarrollo, lo que conlleva la adopción de un marco explicativo de carácter interno, basado en los límites nacionales, cuando el enfoque que combinaba factores internos y externos había estado presente en etapas anteriores (Caminal, 1996; Unceta y Gutiérrez, 2018). Esta cuestión es relevante además teniendo en cuenta el contexto histórico y el escenario mundial, con un proceso de globalización marcado por dinámicas y tendencias de transformación global que trastocan de manera profunda la realidad, lo que hace esta opción más anacrónica y extemporánea.

Una tercera consecuencia es la asunción de un orden económico internacional neoliberal (NIEO – *Neoliberal International Economic Order*) que rompe con la idea de soberanía de los distintos procesos nacionales y de sus instituciones para definir estrategias y políticas de desarrollo (Unceta y Gutiérrez, 2018). Un claro ejemplo de esta cuestión sería el ciclo de políticas de ajuste resultado del *Consenso de Washington*, cuyas medidas encontraron en la cooperación internacional un aliado estratégico, independientemente de que estas medidas no respondían a las prioridades definidas por los países destinatarios de la cooperación ni coincidían con las que los países donantes habían desplegado en sus propios procesos de desarrollo (Chang, 2004), contraviniendo así las enseñanzas acumuladas por los estudios del desarrollo. Todo ello contribuye a la pérdida de soberanía de las políticas nacionales, que quedan cuestionadas a favor de las grandes corporaciones en el mercado global.

Estas cuestiones acabarán teniendo una enorme incidencia en las propuestas sobre la cooperación internacional y en la práctica de la misma en los años ochenta y noventa del pasado siglo a partir de diversas manifestaciones como la incorporación de condicionalidades

—cuyo ejemplo más claro es el paquete de reformas conocido como el *Consenso de Washington*, que los países “más desarrollados”, a través del FMI y el BM, imponen a los países “en desarrollo”, para cuya penetración la cooperación internacional fue un instrumento estratégico—, la mercantilización de la cooperación (como se abordará más adelante), el estancamiento y/o disminución de la AOD —especialmente en los años noventa con la denominada “fatiga de la ayuda”— e incluso el cuestionamiento de la cooperación internacional desde sectores ultraliberales al entender que esta desincentiva y sustituye el papel del mercado como el legítimo y más eficiente motor del desarrollo (Bauer, 1979; Krauss, 1983; Unceta, 2013)⁷².

Si bien es cierto que esta incidencia propiciada por las perspectivas neoliberales dominantes en el proceso de globalización es directa y muy determinante durante las décadas mencionadas, no dejará de tener influencia en la práctica de la cooperación, si bien de manera más indirecta y encubierta —dada la articulación de discursos consensuados en torno a agendas de desarrollo y cooperación—, aunque igualmente significativa, en el despliegue de la cooperación internacional en el siglo actual.

Desplazamiento de la atención en los debates sobre el desarrollo: de los medios a los objetivos

Durante las primeras décadas de existencia de la cooperación internacional los principales debates sobre el desarrollo y la cooperación dedicaron toda su atención a aquellos elementos que eran considerados como los medios fundamentales para promover la transformación —o desarrollo— de las distintas sociedades del mundo siguiendo las pautas del modelo practicado por los países occidentales. Las discusiones se centraron por lo tanto en los problemas existentes para la modernización a partir de dos aproximaciones principales. Por un lado, en la ausencia de condiciones internas en los países que limitan sus procesos de transformación como la insuficiencia de ahorro necesario para la inversión, elemento este que debía situarse en la base de los procesos de crecimiento económico, en la existencia de los círculos de la pobreza y la ausencia de instituciones sólidas y eficaces, entre otros elementos que daban lugar en numerosos países a la existencia de las denominadas “trampas de la pobreza” (Tezanos et al., 2013). Por otro lado, las discusiones sobre los medios centraron su atención en dificultades de carácter externo relacionadas con las condiciones de un sistema económico interdependiente en el que muchos países —los países menos desarrollados— acusaban relaciones de dependencia respecto a los países más industrializados, veían deterioradas sus relaciones de intercambio en el mercado internacional y distorsionada, cuando no socavada, su soberanía a consecuencia del papel de las empresas transnacionales y la inversión extranjera directa.

En este contexto, el objeto de debate de la cooperación internacional se centraba con claridad en identificar dónde residían los principales obstáculos en el proceso de desarrollo para ver cómo la práctica de la cooperación internacional podía contribuir a superarlos. La cooperación oficial se asentó principalmente sobre el primero de los dos polos —aquel que se centraba en los condicionantes internos—, aunque también se vio influida por el segundo, especialmente a

⁷² La cooperación internacional, desde esta perspectiva, no solo estaría suplantando el papel del mercado en el logro de objetivos económicos —el impulso del crecimiento económico —, sociales —la superación de la pobreza a partir de la redistribución resultado del crecimiento económico— o ambientales —sostenibilidad y preservación de los recursos—, ámbitos para los que el mercado tendría más adecuadas capacidades (Unceta y Gutiérrez, 2018). La presencia de la cooperación internacional estaría también distorsionando las condiciones de competencia, por lo que estaría socavando la capacidad del mercado para contribuir a dichos objetivos (Bauer, 1979; Krauss, 1983).

finales de los años sesenta y principios de los setenta, influenciada por las contribuciones de los enfoques estructuralistas y las teorías de la dependencia (Bustelo, 1998).

No obstante, en la última década del siglo XX los debates sobre el desarrollo pasaron a centrar su atención en los objetivos a perseguir dejando de lado, al menos en parte, el debate sobre los medios. No se trataba ya tanto de caracterizar, y de alcanzar, el proceso de desarrollo como transformación de los elementos que configuran la realidad —especialmente la económica— de los países, sino que la atención se traslada a la meta a la que llegar.

En ese contexto fue creciendo la importancia de enfoques como el desarrollo humano, el desarrollo sostenible, el desarrollo con perspectiva de género o los derechos humanos, por citar algunos de los enfoques más determinantes que ejercieron de pauta evaluativa del desarrollo y elemento de comparación entre los diferentes países y sus estadios de desarrollo. Pautas evaluativas o enfoques sobre desarrollo, todos ellos, que suponían una crítica explícita a la visión tradicional que asociaba al desarrollo con la meta de alcanzar una elevada renta per cápita. Esta crítica incorporada en los mencionados enfoques se asienta en la reivindicación del carácter multidimensional del desarrollo, lo que plantea, necesariamente, nuevas exigencias para la práctica de la cooperación. Sin embargo, todas estas revisiones parciales, giros, y nuevas perspectivas en los debates sobre el desarrollo encuentran difícil acomodo en un sistema de cooperación que, lejos de replantear la orientación de la misma al calor de dichos planteamientos críticos, trata de asumirlas desde una perspectiva eminentemente técnica a través de la incorporación de nuevas metodologías de formulación de proyectos y programas, de nuevos instrumentos y de nuevos discursos, pero sin llegar a transformar sus prácticas en profundidad.

Conviene resaltar que este desplazamiento del centro de atención desde los medios —entendidos como el proceso de desarrollo, o de transformación a impulsar— hacia los objetivos — que se funda en la caracterización del desarrollo como meta—, en la medida que se aborda desde planteamientos tecnocráticos se hace marginando del debate algunos aspectos centrales del mismo, como el análisis de los procesos de mercantilización, de interdependencia, y de transnacionalización de la realidad, procesos que, sin embargo, alteran sustancialmente las condiciones y los obstáculos debatidos durante las dos primeras décadas.

Del crecimiento como solución al cuestionamiento del mismo

De manera paralela a la ausencia de debate sobre los medios en el ámbito oficial de la cooperación, se produce una importante emergencia de dicho debate en distintos sectores críticos con la manera en la que tradicionalmente se había planteado y decantado. Se trata de debates que, aunque convergen en su crítica al desarrollo entendido como crecimiento económico, provienen de muy diversos campos del conocimiento y los saberes —aunque fundamentalmente se producen en el ámbito de las ciencias sociales—, al tiempo que cobran cuerpo en discursos planteados por distintos actores de la sociedad internacional como un sector crítico de la academia, buena parte de los denominados países del Sur, organizaciones de la sociedad civil e incluso algunos organismos internacionales y centros de pensamiento.

La manifestación más importante de todo ello es el cuestionamiento del crecimiento como motor del bienestar humano, así como de la viabilidad de dicha estrategia desde el punto de vista de los recursos naturales y la sostenibilidad. La persistencia, y en ocasiones el agravamiento, de los problemas a los que la cooperación internacional —a través de su contribución al crecimiento económico— debía responder se sitúa en la base de este cuestionamiento del crecimiento como estrategia de transformación.

Persistencia y agravamiento que implican que el crecimiento económico no solo sea cuestionado como medio capaz de transformar las sociedades hacia una mayor prosperidad o un mayor bienestar humano. Además de todo ello, desde diversas perspectivas comienzan a ponerse de manifiesto las consecuencias negativas de una transformación de las sociedades basada en el crecimiento como medio principal: aumento de las desigualdades (Stiglitz, 2003), destrucción de recursos y fragilidad creciente desde el punto de vista ecológico (Bruntland, 1987), violación de los derechos humanos (Sen, 2000), sesgo contra la equidad de género (Zabala, 2005), por citar algunos de los elementos fundamentales en los que se centraron las visiones críticas. Un conjunto de elementos que a algunos autores les llevaría a calificar al desarrollo entendido desde el paradigma del crecimiento económico bajo la idea de “maldesarrollo” (Unceta, 2009; Tortosa, 2011) y que llevó a señalar, en el primer capítulo, a la sociedad actual como la sociedad del “maldesarrollo global”.

Crítica y/o rechazo de la cooperación desde diferentes perspectivas teóricas

La cooperación internacional ha sido cuestionada desde diferentes perspectivas y corrientes teóricas. La atención se ha centrado en ocasiones en sus limitaciones para contribuir a los procesos de desarrollo, ya sea resultado de su propia naturaleza o de la manera en que esta es puesta en práctica, y en ocasiones debido a la propia noción de desarrollo que esta práctica incorpora y reproduce contribuyendo así a su hegemonía. Encontramos ejemplos de estos cuestionamientos desde distintas perspectivas de campos como las relaciones internacionales, la economía, la ciencia política o la sociología, entre otras disciplinas de las ciencias sociales.

Así, desde corrientes críticas de la economía despegadas de visiones neoclásicas, como las dependentistas o las provenientes del estructuralismo, que veían en la cooperación internacional orientada por las motivaciones e intereses de los donantes una herramienta política de dominación que contribuía a perpetuar las relaciones de dependencia y desigualdad entre el centro y la periferia (Bustelo, 1998).

Un claro caso de esta perspectiva crítica se plantea a través del cuestionamiento de la AOD y las políticas de cooperación como elemento legitimador y de penetración a través de condicionalidades favorables a la generalización de políticas macroeconómicas de corte neoliberal, como fueron las políticas de ajuste estructural en los años ochenta y noventa del pasado siglo (Arrizabalo, 1997; Unceta y Gutiérrez, 2018). El cuestionamiento es pues al papel de la cooperación en su contribución no solo a desarrollar este planteamiento económico, a extender el modelo neoliberal y a decantar el actual modelo de convivencia global, sino al poder legitimador de la cooperación internacional (asociada discursivamente con la idea del bien universal, y en la práctica con un modelo extractivista y poco respetuoso con la diversidad cultural, entre otras cuestiones). La crítica, con fuerte influencia de campos como las relaciones internacionales, la ciencia política y la sociología, trasciende así al papel estratégico de la cooperación internacional como instrumento para las reformas que consolidan el modelo de convivencia global —el orden internacional asimétrico, el sistema económico y las estructuras de reproducción social— para señalar, además, al papel legitimador de este modelo de convivencia que la cooperación desempeña (Lemus, 2018). Críticas por lo tanto que confluyen en su señalamiento a la cooperación como instrumento desplegado para institucionalizar y convertir en hegemónicos determinados intereses y visiones del mundo a partir del sistema de cooperación internacional como parte del proyecto “universal de desarrollo”.

También desde otros enfoques de la economía se producen miradas críticas respecto a la cooperación internacional que apuntan tanto al papel desempeñado por esta como a sus resultados. Así, desde perspectivas vinculadas a la economía neoclásica, como se mencionó

anteriormente, se produce especialmente a partir de los años ochenta del pasado siglo, un fuerte cuestionamiento del papel de la cooperación internacional. Se trata de planteamientos con enorme influencia en la orientación de la cooperación internacional hacia la propuesta de los planes de ajuste estructural recientemente mencionados, que vivieron su momento álgido al calor del *Consenso de Washington*, y que concebían a la cooperación internacional de corte keynesiano como un elemento distorsionador de una asignación correcta de recursos y del buen funcionamiento del mercado. Se trata de una crítica que, si bien surge entre los sectores ultraliberales en los años ochenta del pasado siglo y configura la práctica de la cooperación de más de una década, vuelve en los últimos tiempos a ser retomada. Lo hace en un primer impulso como reacción a la crisis financiera global de 2007 en tanto que parte de las estrategias de recuperación económica de los donantes. Y lo hace, en un segundo impulso, a través de la emergencia de propuestas políticas como el “trumpismo”, y otros movimientos y perspectivas políticas análogas en muy diversas latitudes, que sitúan el paradigma competitivo, el crecimiento económico desvinculado de la dimensión social y ambiental y el nacionalismo metodológico, como elementos centrales de una estrategia política de la que la cooperación internacional no es ajena.

Puede afirmarse, en conclusión, que la cooperación internacional acusa a lo largo de las últimas décadas una pérdida del anclaje teórico inicial que acompañó a sus primeros pasos, así como la ausencia de un nuevo marco explicativo y normativo suficientemente sólido y capaz de aprehender las profundas transformaciones de la realidad y de la estructura y dinámicas de la sociedad internacional en los últimos treinta años. Un marco explicativo y normativo capaz de reconstruir la identidad de la cooperación en un mundo distinto al que la vio nacer, al tiempo que adecuado para orientar la acción colectiva global en respuesta a los problemas de la sociedad desde un paradigma cooperativo.

En este contexto, la idea de “agenda de desarrollo” como el elemento que puede encarnar dicho marco ha respondido más a una idea voluntarista y pragmática que, si bien ha podido plantear objetivos transformadores y con potencial de articulación de una acción colectiva cooperativa en respuesta a los problemas —en especial la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible—, esta debiera ser complementada con un mayor análisis y explicación de la problemática y de sus causas como requisito básico para hacerles frente.

De igual manera, para superar el voluntarismo y el exceso de pragmatismo que permita trascender a la lógica tecnocrática, dicha agenda requiere de una propuesta ineludible sobre algunos aspectos de la estrategia —sobre los medios—, entre los que destacan la necesidad de abordar el papel del mercado, los límites sociales y físicos del crecimiento, el papel de las instituciones, o los requerimientos básicos de una gobernanza global, elementos todos ellos que afectan directamente al papel de la cooperación internacional como vector de transformación del actual modelo de convivencia global. A abordar estas cuestiones se dedicará el apartado 3.3. de este capítulo. Previamente, se abordan a continuación algunas de las respuestas y reacciones que en el seno del sistema de cooperación se han impulsado como respuesta a los elementos que desafían a la cooperación internacional expuestos en este epígrafe.

3.2. Las reacciones desde el sistema de cooperación internacional que ahondan en el desbordamiento

Los diferentes actores y fuerzas del sistema de cooperación internacional no se han mantenido impassibles ante los cambios que amenazan con su desbordamiento y han explorado diferentes

respuestas para adaptarse a ellos. Respuestas que han apuntado a la revisión de las prácticas de cooperación, han promovido la integración de la creciente diversidad de actores de la sociedad internacional, han ampliado los instrumentos de cooperación y han estudiado la reformulación de la propia noción de AOD ante las limitaciones que esta presenta y las críticas que suscita. Lo cierto es que, como se aborda a lo largo de este epígrafe, el tipo de respuestas planteadas no ha alcanzado la profundidad necesaria ni se ha centrado de manera suficiente en abordar las causas profundas y estructurales que se sitúan a la cooperación internacional en una posición de desbordamiento. Por ello, el alcance y el éxito de las iniciativas ha sido limitado y con resultados disímiles, por lo que los cambios en el contexto y los problemas que arrastra el sistema de cooperación internacional presentan aún importantes retos para el futuro. Estas reacciones, no obstante, generan valiosos aprendizajes para abordar dichos retos. Los siguientes apartados se dedican a analizar algunas de estas reacciones y su alcance.

3.2.1. La Agenda de Eficacia de la Ayuda

En varias ocasiones a lo largo de este trabajo se ha hecho referencia al fenómeno de la “fatiga de la ayuda” para referirse al estado el que se encontraba la cooperación internacional a mediados de los años noventa del siglo pasado. El estancamiento registrado en la cooperación internacional en esta década se produjo a partir de dos derivadas diferentes. Por un lado por el efecto generado debido a la ausencia de evidencias significativas respecto a la contribución de la ayuda a favorecer procesos de desarrollo. Por otro, como resultado de la pérdida de peso estratégico de la cooperación en el nuevo escenario de posguerra fría y la consiguiente falta de incentivos para un uso instrumental de la ayuda por parte de los donantes.

En atención a la primera derivada de este estancamiento, la relativa a la preocupación por los resultados, comenzó a intensificarse un debate ya conocido en torno a la capacidad de la cooperación internacional para generar resultados de desarrollo (Burnside y Dollar, 2000). El nuevo impulso de este debate no se centró tanto en la capacidad de la cooperación internacional para generar resultados en términos de desarrollo como en la búsqueda de mejores prácticas de ayuda para lograr los resultados deseados. De esta manera, la parte más controvertida de este debate —aquella relacionada con la segunda derivada del estancamiento y que señala a la propia naturaleza de la cooperación internacional— quedó relegada dando así inicio a una década de intenso debate técnico sobre las condiciones en las que debía ser desplegada la ayuda para maximizar su eficacia. Fueron estos los años de la denominada Agenda de Eficacia de la Ayuda⁷³, que consistió en un proceso de revisión de las prácticas de cooperación internacional impulsado por la OCDE y articulado en torno a las cuatro grandes cumbres denominadas “Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda”⁷⁴. Esta agenda es por lo tanto un impulso que desde el propio sistema de ayuda trata de favorecer

⁷³ La Agenda de Eficacia de la Ayuda ha sido ampliamente analizada desde diferentes puntos de vista que han dado lugar a muy diferentes conclusiones. Para profundizar en estos análisis véase Abdel-Malek (2015).

⁷⁴ El primero de estos foros se celebró en Roma en 2003 y versó sobre el principio de armonización y la búsqueda de una actuación más coordinada para un sistema de ayuda que cada vez mostraba mayor diversidad y fragmentación. El segundo se celebró en París en 2005 y dio lugar a la Declaración de París, que sentaría los principios básicos —armonización, apropiación, alineamiento, mutua responsabilidad y gestión orientada a resultados— de la Agenda de Eficacia que serán depurados posteriormente. El tercer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda se celebró en Accra en 2008 y supuso la ampliación de esta agenda a nuevos actores, como los países emergentes y activos en la cooperación Sur-Sur, y actores de la sociedad civil y el sector privado. Por último, en el año 2011 se celebró la cuarta cumbre en Busan, cuyo principal resultado fue la creación del *Global Partnership for Effective Development Co-operation*.

unas relaciones de cooperación menos asimétricas y una gestión de la AOD más racional y eficaz.

De estos encuentros estructurados en los foros de alto nivel derivan una serie de principios para la gestión de la ayuda que van evolucionando y depurándose a lo largo de los sucesivos foros. Finalmente, se proponen cuatro principios para vertebrar un nuevo marco de relación para una cooperación para el desarrollo eficaz (cuadro 10).

Cuadro 10: Principios para una cooperación para el desarrollo eficaz

<p><i>Apropiación</i></p> <p>Las asociaciones para el desarrollo solo pueden tener éxito si están lideradas por los países en desarrollo y se basan en la aplicación de enfoques que se adaptan a las situaciones y necesidades específicas de cada país.</p>
<p><i>Orientación hacia los resultados</i></p> <p>Los esfuerzos de desarrollo deben tener un impacto duradero en la erradicación de la pobreza y reducir la desigualdad, y en mejorar la capacidad de los países en desarrollo, alineados con sus propias prioridades.</p>
<p><i>Asociaciones de desarrollo incluyentes</i></p> <p>La apertura, la confianza, el respeto mutuo y el aprendizaje constituyen el núcleo de asociaciones eficaces que reconocen las funciones diferentes y complementarias de todos los agentes.</p>
<p><i>Transparencia y rendición de cuentas mutua</i></p> <p>La responsabilidad mutua y la rendición de cuentas a los socios de la cooperación al desarrollo, así como a los ciudadanos, las organizaciones respectivas y los partícipes, es fundamental para la obtención de resultados. Las prácticas transparentes son la base para una mayor responsabilidad.</p>

Fuente: Global Partnership

Una lectura a fondo de estos principios, y una práctica acorde a ellos, encierra elementos de interés para compensar algunos de los principales desequilibrios resultado de la propia naturaleza de la ayuda, como la asimetría, la discrecionalidad y la rigidez frente a la diversidad. Las lecturas dominantes de la agenda, sin embargo, desatendieron el potencial de algunos de los principios con mayor carga política y por lo tanto de cuestionamiento de la propia naturaleza de la ayuda, como los principios de apropiación, alineamiento y mutua responsabilidad. Por el contrario, se enfocaron en aquellos principios, como los de armonización y gestión orientada a resultados, que interpelaban más directamente a cuestiones técnicas vinculadas con los procedimientos en las relaciones de cooperación (Schulz, 2009). Así pues, la corrección de las deficiencias acaba nuevamente descansando en el marco de esta agenda en la propia voluntad de los partícipes del sistema de ayuda y especialmente en los donantes.

Otro resultado de esta agenda es la creación del *Global Partnership for Effective Development Co-operation (Global Partnership)*. El *Global Partnership* fue creado en el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda celebrado en Busan en 2011 como expresión de una alianza entre 161 países y 56 organizaciones internacionales⁷⁵, como un espacio de asesoramiento,

⁷⁵ El listado de organizaciones que participan en el *Global Partnership* puede consultarse aquí: http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2014/04/GPEDCorgs_Apr2014.pdf

responsabilidad, experiencia y aprendizajes compartidos, que promueve los principios para una cooperación para el desarrollo eficaz.

La Agenda de Eficacia de la Ayuda ha sido objeto de diversas críticas tanto por sus planteamientos como por sus limitados resultados (Martínez, 2011a; Ayllón, 2013; OCDE/PNUD, 2014, 2017). Uno de los aspectos que más críticas ha suscitado es su excesivo enfoque en las prácticas y en los resultados, hecho que la convierte en una agenda de “gestión de la ayuda”. Si bien es cierto que en este sentido la agenda dio lugar a contribuciones de interés, especialmente a partir de la renovación de los instrumentos de cooperación, no tuvo capacidad de transformar la naturaleza del sistema de ayuda y de alterar así los rasgos más limitantes de este.

Además, el estallido de la crisis financiera global en pleno debate sobre la eficacia vino a limitar el enfoque de esta con la imposición de una lógica resultadista (*value for money*) que se justificó discursivamente ante la posible incompreensión de la ciudadanía del gasto en ayuda en pleno ciclo político de recortes en buena parte los países donantes (Rico et al., 2013).

Es entonces en la falta de capacidad de cuestionamiento de la naturaleza de la ayuda y por lo tanto de superación de los problemas derivados de esta —fragmentación, dependencia, asimetría en la toma de decisiones, rigidez...— donde radican los principales cuestionamientos de la Agenda de Eficacia de la Ayuda. Los problemas de la cooperación internacional no pueden ser resueltos a partir de una gestión más racional, eficaz y horizontal, por más que estas sean contribuciones necesarias, sino que exigen una revisión a fondo de las prácticas y normas, así como del propio sistema en el que se apoyan. Esta agenda, al no abordar estas cuestiones de fondo, suponía desde esta perspectiva una oportunidad perdida para abordar los cambios de calado que el sistema de cooperación internacional necesitaba, al insistir, como propuesta principal, en la revisión de los aspectos técnicos y de gestión de la ayuda.

Junto a ello, otro elemento de crítica radica, también como resultado de su carácter tecnocrático, en la aceptación de una propuesta desarrollista que no asume la naturaleza integral y sistémica de los problemas y que parece renunciar a una ampliación del enfoque a partir de perspectivas más relacionadas con la coherencia de las políticas para el desarrollo cuando este enfoque, paradójicamente, estaba siendo abordado en el ámbito de los debates sobre el desarrollo e incluso en el seno de la propia OCDE (Gutiérrez et al., 2017). La Agenda de Eficacia de la Ayuda supuso así una profundización en la brecha existente entre la práctica y los debates sobre la cooperación internacional que se había iniciado en los años ochenta del siglo pasado y continuado con la aprobación de la Agenda del Milenio.

Se trata de elementos críticos y cuestionamientos que, junto a los limitados resultados alcanzados en el marco de la propia agenda (OCDE/PNUD, 2014, 2017), reflejan el reducido alcance de una de las iniciativas que suscitó mayor interés y esfuerzos por parte de los actores del sistema internacional de ayuda a lo largo de una década.

3.2.2. El giro mercantilista de la cooperación internacional

El sistema de cooperación internacional, como ya se ha señalado, se ha hecho eco de la creciente presencia e influencia del sector privado empresarial en los espacios transnacionales de decisión. Más actores y con mayor presencia forman parte en la actualidad de este sistema de los que lo hacían en fases anteriores en las que los Estados jugaban un papel más central. La

presencia de sector privado en el sistema de cooperación internacional, no obstante, no es un fenómeno reciente.

Diversos autores sitúan el origen de esta influencia en el auge, en los años ochenta del pasado siglo, de la doctrina neoliberal y su influencia en el sistema de cooperación internacional, coincidiendo con el distanciamiento entre el debate sobre el desarrollo y la práctica de la cooperación internacional (Unceta y Gutiérrez, 2018). A la luz de esta doctrina la cooperación internacional no estaba suficientemente orientada hacia objetivos favorables al crecimiento económico ni contaba con las herramientas adecuadas para ello, por lo que llegaba a ser incluso un elemento distorsionador para tal fin (Bauer, 1979; Krauss, 1983). Como resultado de este cuestionamiento la cooperación internacional comenzó a girar hacia el mercado —hacia sus dinámicas, sus actores y sus instrumentos— como elemento de legitimación en cuanto estimuladora del crecimiento económico (Unceta y Gutiérrez, 2018).

Así se fueron abriendo espacios en el sistema de cooperación que fueron ocupados por actores de naturaleza privada que se vieron ampliados a medida que el sistema internacional se transformaba resultado de los cambios en la estructura y las dinámicas de la sociedad internacional en el proceso de globalización. En este sentido, Severino y Ray plantean que los cambios en el contexto global, y en consecuencia en los objetivos y los actores del sistema de cooperación internacional, llamaban a incorporar también cambios significativos en los instrumentos desde una lógica adaptativa (2009). Esta necesidad de adaptación da lugar, en opinión de estos autores, a una combinación de “instrumentos clásicos”, que continúan vigentes, con “nuevos instrumentos” para dar respuesta a los nuevos problemas que exigen un abordaje más global (Severino y Ray, 2009, pp. 7, 16).

En este contexto, algunos elementos de fondo explicarían el aumento de las reacciones que, en forma de búsqueda de nuevas vías de financiación y de trabajo, habrían consolidado la incorporación del sector privado y su creciente influencia en el sistema de cooperación internacional. Puede mencionarse la necesidad de dar más sostenibilidad a la financiación ante problemas que exigen una mirada de largo plazo, y por lo tanto pasar de una financiación intermitente a una financiación más continuada y sostenible y el desvanecimiento en la barrera entre la solidaridad pública y la solidaridad privada (Severino y Ray, 2009), elementos que, además, plantean importantes conexiones el uno con el otro.

En relación con la necesidad de impulsar marcos de financiación más estables y continuos, el cambio en los objetivos de la cooperación hacia actuaciones más globales y a más largo plazo implican lógicas de financiación diferentes, menos determinadas por la viabilidad económica y la generación de dependencia, menos puntuales y centradas en el impulso de iniciativas concretas, y más orientadas al largo plazo y la sostenibilidad, y por lo tanto más continuas (Severino y Ray, 2009). Esta necesidad habría motivado la movilización de fuentes más estables de financiación y de trabajo, algo que estuvo presente en el debate sobre la eficacia de la ayuda e influyó en la aparición de nuevos instrumentos, como la ayuda presupuestaria, la ayuda programática, *trust funds* u otros instrumentos impulsados al calor de esta agenda (Severino y Ray, 2009) o como los esfuerzos dedicados a la provisión de bienes públicos globales (García, 2012). Sin embargo, esta necesidad, una vez constatadas las limitaciones de la Agenda de Eficacia de la Ayuda, motivó el posterior debate acerca de los mecanismos innovadoras de financiación (García-Arias et al., 2014) que derivaría en la búsqueda de mecanismos de desembolso correspondientes, lo que habría tenido una orientación hacia la búsqueda de instrumentos en el mercado financiero y fondos de inversión, en la medida que pueden garantizar los fondos a largo plazo (Severino y Ray, 2009).

En relación con el desvanecimiento de la barrera entre la solidaridad pública y la solidaridad privada, se constata una influencia entre la creciente diversidad de actores en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo con un aumento de las modalidades y tipos de cooperación, así como de las herramientas e instrumentos a través de las que estas cobran forma (Severino y Ray, 2009). Una de las principales consecuencias de ello es la identificación de nuevos instrumentos y recursos en el ámbito privado y muy vinculados al mercado financiero. Esta combinación de necesidad de financiación de manera amplia, estable y sostenida, junto a la retirada o ralentización en la aportación de recursos públicos implicaría la necesidad de impulsar todos los recursos necesarios a partir de diferentes vías, lo que explicaría que la generación del vaciamiento desde lo público estuviera siendo aprovechada desde una lógica de mercado, ya que se estarían aprovechando las capacidades, los recursos y los instrumentos del sector privado y del ámbito financiero (Severino y Ray, 2009).

A ello hay que añadir el hecho de que, ante las restricciones en el gasto público en materia de AOD producidas por las crisis, numerosos países desarrollan y priorizan fórmulas de cooperación internacional con impacto limitado, o inexistente, en la generación de déficit (Alonso, 2018; Martínez Osés, 2014; Romero, 2015). Esta reacción contribuiría a explicar tanto la búsqueda de ampliación del concepto de AOD (que se aborda más adelante) como la creciente incorporación de la financiación combinada (*blended finance*) (Benn et al., 2017; Pereira, 2017), de las alianzas público-privadas (Jomo et al., 2016) y de otros instrumentados de financiación del desarrollo vinculados con el mercado (Alonso, 2018a) que otorgan a los actores privados en una situación de creciente peso y protagonismo (United Nations, 2017). Es a lo largo de este proceso cuando se registra un cambio en la concepción de la financiación del desarrollo, dentro de la cual la AOD, además de una fuente de financiación en sí misma, se concibe como un mecanismo para la movilización y el apalancamiento de recursos del sector privado (Kwakkenbos, 2012; Martínez Osés, 2014; Adams y Martens, 2015; Romero, 2015; Benn et al., 2017; Alonso, 2018).

Para poder entender la profundización de estas tendencias es necesario señalar que en el año 2007 se produce el estallido de la crisis financiera que, como se apuntó anteriormente, genera una reacción de los donantes, que vuelven a encontrar en la cooperación internacional un vehículo para canalizar motivaciones e intereses vinculados con la recuperación económica en respuesta a la crisis. Esta cuestión es relevante para decantar el giro hacia la privatización y la financiarización de la cooperación internacional que se estaba produciendo en este periodo (Severino y Ray, 2009).

Es pertinente señalar el papel que históricamente han jugado las motivaciones y los intereses de los donantes en la intensidad y la orientación de la cooperación internacional a lo largo de sus diferentes etapas, para entender la rápida aceptación de muchas de estas transformaciones que, en forma de prácticas y ampliación de instrumentos, derivan en una creciente privatización y financiarización del sistema de cooperación internacional (Kwakkenbos, 2012; Martínez Osés, 2014; Adams y Martens, 2015; Romero, 2015; Benn et al., 2017; Alonso, 2018). Puede observarse en consecuencia un “efecto acelerador” de la cooperación internacional en la crisis financiera global al tiempo que una deriva mercantilista en la medida que los países donantes pueden utilizar la AOD de manera instrumental en beneficio de la recuperación económica en el marco de las respuestas a la crisis.

Es en este momento cuando la retórica y la práctica de la cooperación internacional incorporan de manera central las estrategias inspiradas en la noción de “*value for money*” (Jomo et al., 2016), en las que los intereses privados basados en la obtención de beneficio a partir de la inversión en desarrollo son conciliables con intereses de desarrollo de los actores destinatarios de la financiación, en una suerte de lógica *win-win* en la que todos los actores

implicados en las operaciones impulsadas bajo los instrumentos mencionados resultan beneficiados.

Se observan, en este sentido, cambios en el papel que han jugado los actores privados empresariales en el sistema de cooperación internacional y en el campo del desarrollo internacional resultado de estas estrategias. Si tradicionalmente su papel había estado más relacionado con la provisión de bienes y servicios, y con la financiación a través de las fundaciones de las corporaciones (Alonso, 2018), en fechas más recientes se observa un mayor papel de la responsabilidad social empresarial (RSE) y de la responsabilidad social corporativa (RSC), de la inversión en bienes y servicios adaptados a las necesidades de las personas en situación de pobreza (Alonso, 2018). Se trata de cambios impulsados desde planteamientos relacionados con las oportunidades de negocio en la base de la pirámide rescatando así en el centro del sistema de cooperación internacional la idea que identifica al crecimiento económico como la base de los procesos de desarrollo para hacer llegar los beneficios de este al conjunto de la población a través del efecto *trickle-down* (Aghion y Bolton, 1997).

En consecuencia, se establece al calor de estas estrategias una vinculación creciente de los objetivos de desarrollo con el núcleo de la estrategia empresarial. Esta cuestión es central al favorecer un clima el que los actores privados están más dispuestos a usar financiación combinada (*blended finance*) en sus actividades comerciales, y ver las alianzas público-privadas como una oportunidad y los actores públicos más dispuestos a asumir riesgos derivados de las operaciones financieras (Kwakkenbos, 2012; Martínez Osés, 2014; Adams y Martens, 2015; Romero, 2015; Benn et al., 2017; Alonso, 2018), instaurando así un discurso que se convierte en hegemónico y que naturaliza la lógica *win-win*.

Estas estrategias resultan fundamentales para legitimar el giro mercantilista en el sistema de cooperación internacional no solo porque favorecen la incorporación de los instrumentos financieros, sino también porque desplazan la idea de la existencia de conflictos entre visiones, motivaciones e intereses en la configuración de los procesos de desarrollo. Es decir, estas estrategias e instrumentos no solo contribuyen a materializar las motivaciones e intereses en materia de política económica de los donantes, sino también a hacerlos hegemónicos.

Así pues, es en este escenario, ante el peso de los actores privados y su creciente influencia en la construcción narrativa, en la aportación de financiación y en la exploración de nuevos instrumentos, además en un contexto de crisis que acrecienta la necesidad no generar déficit, en el que se explica la apuesta por mecanismos vinculados a los mercados financieros en el sistema de cooperación internacional (Alonso, 2018; Benn et al., 2017; Severino y Ray, 2009). Esfuerzos que se han materializado en mecanismos e instrumentos financieros como la inversión crediticia, préstamos sindicados, vehículos de inversión colectiva, garantías y financiación combinada, entre otros (Severino y Ray, 2009; Martínez Osés, 2014; Romero, 2015; Benn et al., 2017; Pereira, 2017; Alonso, 2018) y que son promovidos por las instituciones financieras de desarrollo (*Development Finance Institutions - DFIs*) creadas por los donantes como parte de sus propios sistemas y entramados de cooperación internacional o incorporados a estos a partir de estructuras previamente existentes.

Es, en definitiva, todo lo que se conoce como “finanzas innovadoras para el desarrollo” y que parecen consolidarse y acentuarse, como muestra el hecho de que los países quieren dar un rol central a estos mecanismos en el futuro (Alonso, 2018a). Muestra de ello es también el papel que, en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la Agenda de Acción de Addis Abeba tiene la importancia de la financiación combinada (*blended finance*) y llamada a los diferentes países a hacer uso de esta financiación (Naciones Unidas, 2015a, párr. 43, 48, 54). También, como se verá a continuación, el uso de estos instrumentos es un

elemento central del proceso de revisión de la AOD que se está llevado a cabo en el seno del CAD.

En definitiva, diversas voces han planteado, ante la tendencia descrita, la necesidad de abordar un análisis a fondo acerca de la capacidad de contribuir a los procesos de desarrollo a partir de estos instrumentos lo que, *de facto*, implicaba su rediseño o la limitación en su uso, ya que a lo largo de décadas se ha comprobado que sus efectos son contrarios al desarrollo en muchos sentidos (ECOSOC, 2018; Jomo et al., 2016; Severino y Ray, 2009). Sobre esta cuestión ha gravitado uno de los debates más relevantes e intensos en los últimos años en el seno del sistema de cooperación internacional (Severino y Ray, 2009; Martínez Osés, 2014; Romero, 2015; Jomo et al., 2016; Benn et al., 2017; Pereira, 2017; Alonso, 2018; ECOSOC, 2018).

Esta cuestión, además, cobra especial relevancia en un contexto en el que, dada la complejidad y la gravedad de los problemas que afronta la sociedad global, se constata la necesidad de articular respuestas sólidas y orientadas hacia el cambio estructural, la incidencia en el modelo de convivencia global y la respuesta a los profundos problemas. El giro mercantilista de la cooperación favorecido por las lógicas de privatización y financiarización aquí señaladas, dado el importante peso de la búsqueda de sostenibilidad financiera de las operaciones que las sustentan, así como con alianzas planteadas desde una perspectiva *win-win*, pareciera una respuesta difícilmente conciliable con la necesidad de actuaciones acordes a un contexto de cambios profundos y crecientes asimetrías. La conclusión, por ello, es que este tipo de respuestas basadas en la mercantilización alejan a la cooperación de desempeñar un papel estratégico en el impulso y la articulación de las respuestas necesarias desde una perspectiva estructural, basada en una idea de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

3.2.3. Respuestas desde la métrica

Varias son las razones que explican que un sistema y unas prácticas de cooperación articulados en torno al marco institucional y doctrinal desarrollado en el seno del CAD, construido a partir de relaciones de ayuda y en torno a la dimensión financiera de la AOD, se estén viendo desbordados.

Ya se ha visto cómo el papel de la ayuda y el trasvase de recursos como ejes vertebradores de las relaciones de cooperación constituyen una limitación a la hora de ampliar los objetivos, las prácticas, las relaciones y los instrumentos de la cooperación internacional, lo que sitúa a la ayuda y al CAD en una especie de “cáscara de nuez” en cuyo interior los elementos fundamentales han permanecido inalterados a medida que la realidad fuera de ella se transformaba profundamente (Severino y Ray, 2009, p. 16). Cabe recordar, en este sentido, las restricciones que impone a las relaciones de cooperación, en términos de verticalidad y asimetría, el hecho de que el sistema de cooperación internacional grave en torno a la AOD y a las reglas del CAD.

Junto a las restricciones en las relaciones y en las prácticas, otro de los elementos en los que se asienta este desbordamiento es en las limitaciones que la AOD muestra como medida de financiación y esfuerzo de la cooperación internacional. La necesaria superación del paradigma Norte-Sur y del enfoque desarrollista, los cambios en la estructura y las dinámicas de la sociedad global, los cambios en la naturaleza de los problemas y la ampliación de la agenda internacional de desarrollo son elementos que llaman con fuerza a las puertas de una revisión ya no solo de la centralidad de la AOD, sino de la propia noción de la AOD en sí misma.

Ahora bien, reconocer la validez y la pertinencia de todos los planteamientos críticos y señalamientos de las limitaciones de la AOD, no implica dejar de reconocer la importancia que esta tiene en tanto que expresa el compromiso (o al menos una parte de este) de los países con problemas globales, ante la inexistencia, hasta la fecha, de nociones alternativas. En este sentido, una propuesta que, como resultado de sus limitaciones, planteara prescindir de la AOD como elemento de contribución al desarrollo sostenible y como elemento de exigibilidad a los países en el cumplimiento de las responsabilidades globales podría ser precisamente un paso más hacia la dilución de responsabilidades cuando pareciera, atendiendo a los desafíos globales, que lo pertinente sería, por el contrario, una mayor asunción de responsabilidades globales.

Sin embargo, también es necesario señalar, para reflejar todas las aristas de este debate, que en la actualidad un mayor desembolso de AOD no implica necesariamente una mayor asunción de responsabilidades sobre el bienestar global, dada la desvinculación de esta métrica con la calidad de las acciones promovidas, dados los elevados niveles de discrecionalidad, o los amplísimos márgenes de retorno que favorecen varias de las modalidades a través de las que se despliega la ayuda.

Pero lo cierto es que todas estas limitaciones plantean la necesidad de construir otra métrica para la financiación de las políticas globales de desarrollo sostenible que sea capaz de tener en cuenta todos los cambios de objetivos, actores e instrumentos que se están produciendo en el sistema internacional (Severino y Ray, 2009). En coherencia con esta constatación son varias las reacciones que en el seno del sistema de AOD y muy concretamente desde el CAD se están llevando a cabo. Dos son los procesos abiertos en torno a la revisión de la métrica para la financiación del desarrollo que, a partir de las limitaciones y los cuestionamientos a la AOD, constituyen la principal reacción desde esta institución: la revisión del concepto de AOD y la construcción de una métrica alternativa a la AOD, más amplia y relacionada con el desarrollo sostenible, que englobaría a la AOD pero que no se limitaría a esta, expresada en la noción de Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (AOTDS) (*Total Official Support for Sustainable Development – TOSSD*).

Revisión de la composición de la AOD

Hasta fechas recientes, el CAD definía la ayuda oficial al desarrollo como los flujos dirigidos a los países receptores⁷⁶ de manera directa o a través de instituciones multilaterales que son proporcionados por organismos oficiales (incluidos gobiernos estatales y subestatales) o sus agencias ejecutivas; y cuyas transacciones i) se despliegan con el objetivo principal de promover el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo y ii) son de carácter concesional e incorporan un elemento de donación de, al menos, el 25 % (DCD/DAC, 2001, p. 2). Sin embargo, en su reunión ministerial de 2012 este organismo asumió, entre otras cuestiones, la necesidad de revisar esta conceptualización de la AOD y decidió poner en marcha un programa para renovar los procedimientos para su registro y su cómputo (DAC, 2012; Dubois, 2017).

En concreto, acordó revisar y ampliar la medición de la financiación del desarrollo a partir de cuatro medidas: “elaborar una propuesta para una nueva medida del apoyo oficial total al desarrollo”, “explorar vías para una mejor representación tanto del esfuerzo de los donantes

⁷⁶ El CAD publica regularmente un listado de países susceptibles de recibir AOD a partir de su desempeño en diferentes indicadores socioeconómicos. El listado puede consultarse en http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC_List_ODA_Recipients2018to2020_flows_En.pdf (consultado 12/09/2018).

como del beneficio de los receptores en la financiación del desarrollo”, “investigar si las nuevas medidas resultantes de financiación del desarrollo (incluidos los nuevos enfoques para medir el esfuerzo de los donantes) sugieren la necesidad de modernizar el concepto de AOD” y se propuso hacerlo “en estrecha colaboración con otras agencias interesadas, y en particular con Naciones Unidas, y también con el FMI y el BM, al tiempo que otros actores son también involucrados en este ejercicio” (DAC, 2012).

En respuesta a estos compromisos, dos años más tarde, en 2014 y de nuevo en su reunión ministerial, el CAD centró buena parte de su discusión en tono a la medición de la AOD en la definición de un nuevo sistema para contabilizar los créditos concesionales computables como AOD, desplazando las cuestiones más de fondo acerca de la naturaleza de la financiación para el debate en torno a la nueva medida en torno al apoyo oficial total al desarrollo. Así, para la revisión de la contabilización de los créditos concesionales computables como AOD estableció una serie de elementos (DAC, 2014) entre los que, siguiendo a Dubois, destacan los siguientes: i) Reemplazar el sistema de cómputo para hacerlo más sensible al elemento concesional, teniendo por lo tanto en cuenta su medición en función del carácter concesional, ii) establecer diferentes tasas según las características de los países destinatarios de los préstamos, reconociendo un mayor esfuerzo en términos de AOD a aquellos préstamos dirigidos a los países con peores registros en los indicadores de desarrollo, iii) establecer umbrales mínimos del elemento concesional para que el crédito pueda ser considerado como AOD (45 % para los PMA y otros PRB, 15 % para PRMB y 10 % para PRMA) y iv) armonizar los créditos con los criterios de la Política de Límites de la Deuda del FMI y la Política de Endeudamiento no Concesional del BM (Dubois, 2017).

Son medidas que por un lado pueden incentivar un uso más progresivo de la AOD al tiempo que amplían el perímetro de los créditos considerados como AOD en el caso de los países de renta media y que, en opinión de diferentes voces, ponen en cuestionamiento la propia naturaleza de la AOD tal y como se había concebido hasta la actualidad en la medida que también incorpora nuevos flujos de financiación. En concreto, estas medidas están siendo cuestionadas incluso por actores históricamente vinculados al propio CAD de la OCDE. Prueba de ello es la publicación, en diciembre de 2018, de una carta firmada por tres antiguos presidentes del CAD dirigida al presidente actual⁷⁷ en la que expresan su preocupación por la erosión a la que la AOD se ve sometida en su capacidad de medir el compromiso de los donantes con el desarrollo en el actual proceso de “modernización” en la medición de la AOD⁷⁸. Este esfuerzo, plantea esta misiva, estaría más guiado por los intereses de reducir la presión de aumentar el gasto que por la salvaguarda de la integridad del sistema estadístico del CAD. El principal cuestionamiento, no obstante, que señala este posicionamiento es la inclusión de “instrumentos del sector privado” (*private sector instruments – PSI*) como parte de la AOD, lo que entraría en contradicción con uno de los elementos fundamentales de la AOD, como es su carácter concesional, en la medida que los fondos de estos instrumentos son ofrecidos a las compañías en condiciones de mercado o muy similares a estas. Se trataría, por lo tanto, de un desplazamiento del carácter de “concesionalidad” por el de “adicionalidad” lo que, además de entrar en colisión con el propósito original de la AOD, socavaría la arquitectura básica del sistema de estadísticas del CAD.

Es por ello por lo que, en opinión de los tres exdirectores del CAD, todo aquello que tiene que ver con la ampliación en términos de adicionalidad en la financiación del desarrollo debiera

⁷⁷ Los tres expresidentes son J. Brian Atwood, Richard Manning y Hedwig Riegler. La carta puede consultarse aquí: <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2018/12/21/dont-undermine-the-basic-architecture-of-oecd-dac-statistics-a-letter-of-warning/> (consultado 15/01/2019)

⁷⁸ El entrecomillado es de los firmantes de la carta.

desvincularse de la AOD para formar parte de una forma de medición diferenciada, como puede ser el TOSSD.

El Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (AOTDS) (Total Official Support for Sustainable Development – TOSSD)

Si en la reunión ministerial del CAD del año 2012 se asumió el compromiso, como se ha planteado, de elaborar una propuesta para una nueva medida del apoyo oficial total al desarrollo (DAC, 2012) este empezó a materializarse en 2014, en la citada reunión ministerial de aquel año. En este caso, el debate y la nueva medida se plantearon en torno a algunos de los elementos vinculados con la naturaleza de la AOD y sus limitaciones, frente a las que es ideada esta nueva métrica del desarrollo.

Así, la necesidad de pensar una nueva forma de medir la financiación del desarrollo por parte del CAD se justifica en la necesidad de adaptarse a los cambios en el contexto y en la realidad que presentan las lógicas y las dinámicas de desarrollo ya planteadas a lo largo de este trabajo: la heterogeneidad de los países “en desarrollo”, la aparición de nuevos países con un papel diferente en el sistema de cooperación internacional o la existencia de fuentes de financiación diferentes a la AOD (Dubois, 2017; Unceta, 2013). Todo ello en un contexto el que la AOD va perdiendo relevancia en relación con otras fuentes de financiación y en el que se aprueba la Agenda 2030 que llama a una acción colectiva en la respuesta a los problemas globales (Dubois, 2017). Un contexto, por lo tanto, que demanda un compromiso renovado con el desarrollo sostenible, cuestión que afecta también a la financiación.

Este compromiso renovado debe además ser el reflejo, en opinión del CAD, de la incorporación de nuevas fuentes de financiación como resultado de la participación de nuevos actores, con especial atención a los actores privados y a los países emergentes (Dubois, 2017). Así, ya la AAAA recoge, en su párrafo 55, la incorporación de esta medida y anima al desarrollo de esta propuesta cuando plantea que “celebraremos deliberaciones abiertas, inclusivas y transparentes sobre la modernización de la medición de la asistencia oficial para el desarrollo y sobre la medida propuesta de pleno apoyo oficial para el desarrollo sostenible y afirmamos que ninguna medida de ese tipo diluirá los compromisos ya contraídos” (Naciones Unidas, 2015a, párr. 55).

Desde entonces el CAD ha impulsado un proceso de definición y desarrollo de la nueva medida, el Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (AOTDS) (*Total Official Support for Sustainable Development – TOSSD*), proceso que se prevé que finalizará en el año 2020 (CAD-OCDE, 2017). Según la definición oficial ofrecida por el CAD, y desarrollada a lo largo de este proceso, el *TOSSD* incluye todos los flujos de recursos de carácter oficial destinados a promover el desarrollo sostenible en los países en desarrollo, así como para apoyar a los habilitadores del desarrollo, o para abordar los desafíos globales a escala regional o global (CAD-OCDE, 2017).

En el momento de cerrar este trabajo⁷⁹ algunos elementos relativos al *TOSSD* se encuentran aún por definir. Pueden señalarse, no obstante, los propósitos que el CAD se plantea con esta medida, así como los flujos financieros que componen esta métrica, si bien nuevos tipos de flujos podrán incorporarse a lo largo del proceso.

En cuanto a los propósitos, el CAD señala una serie de elementos que le dan valor a esta medida, como son el hecho de “establecer un marco estadístico internacional sólido y

⁷⁹ Julio de 2019.

compartido para conectar los recursos que respaldan los ODS y hacer seguimiento sobre ellos; facilitar un enfoque cohesivo y holístico para ampliar los medios de implementación de la Agenda 2030 a través de la Asociación Mundial para el Desarrollo Sostenible planteado en el ODS 17; alimentar la base empírica de los debates de política internacional de manera que estén informados sobre el alcance, la focalización y la relevancia de una financiación más amplia para el desarrollo hacia la implementación de los ODS; ‘desmitificar’ operaciones financieras complejas, identificando diferentes componentes financieros por instrumento, volumen y fuente; facilitar el aprendizaje y el intercambio de buenas prácticas entre países en desarrollo sobre el acceso y la combinación de recursos externos de la manera más efectiva; ofrecer ideas sobre cómo y en qué medida la comunidad internacional está proporcionando financiación para abordar los desafíos globales y para promover los habilitadores del desarrollo; y fomentar una mayor colaboración, reducir las brechas y mejorar las sinergias entre los socios de desarrollo que financian los ODS” (CAD, 2018, p. 1).

En cuanto a los flujos financieros, el *TOSSD* incluye dos tipos de flujos que hacen referencia a diferentes lógicas e instrumentos: flujos transfronterizos (*cross-border flows*) y facilitadores de desarrollo y desafíos globales (CAD-OCDE, 2017). El primero estaría dedicado a cubrir aquellos flujos destinados hacia los países “en desarrollo”, y el segundo estaría destinado a cubrir y captar recursos para promover facilitadores de desarrollo o enfrentar desafíos globales de ámbito nacional, regional o global (CAD-OCDE, 2017).

Como ya se ha planteado, el *TOSSD* es una medida aún en construcción con algunos elementos pendientes de ser definidos. Otros, sin embargo, ya han sido fijados, como las subvenciones y los préstamos concesionales (por lo que la AOD formaría parte del *TODDS*), los préstamos no concesionales, los instrumentos del sector privado (como el capital, o las garantías), las alianzas público privadas, las finanzas privadas movilizadas o la ayuda humanitaria, todos ellos como instrumentos relativos a la categoría de “flujos transfronterizos”. Otros instrumentos, como los créditos a la exportación están siendo todavía discutidos y no forman parte, por el momento, del cómputo del *TOSSD* (CAD-OCDE, 2017).

En cuanto a los segundos, abarcan iniciativas regionales y globales, y están pensados para lograr responder a necesidades que van más allá de las fronteras y los intereses nacionales, y que por lo tanto responden a una naturaleza global, como la protección de los derechos humanos, la gestión del riesgo de desastres, la paz y la seguridad, el acceso a la tecnología y el conocimiento, la sostenibilidad ambiental, un sistema comercial global justo y estable o afrontar el cambio climático, entre otros elementos (CAD-OCDE, 2017).

Estos tipos de flujos —los transfronterizos y los globales—, a diferencia de la AOD, son provistos por el conjunto de los actores de la sociedad internacional, tanto los socios del CAD como las organizaciones multilaterales y las organizaciones sociales que son apoyadas con fondos oficiales.

Con vistas a la continuación de este trabajo, el CAD diseñó una hoja de ruta con miras al año 2020 en la que se propone desarrollar y definir la clasificación de los límites estadísticos del *TOSSD* y generar capacidad para la recolección de los datos así como articular esta medida en cumplimiento con las normas y estándares internacionales, de forma que todos los países puedan informar de manera homogénea sobre esta magnitud. Además, esta hoja de ruta se propone establecer un acuerdo, funcional, legítimo y representativo para la gobernanza y el seguimiento del *TOSSD* (CAD-OCDE, 2017).

Esta última cuestión, la relativa a la gobernanza y la ampliación de marco para la definición de reglas y alcance de acuerdos es un elemento de gran relevancia que responde a numerosas de

las críticas recibidas por el CAD en relación con el limitado marco de partición tradicionalmente existente en torno a la AOD. La iniciativa del CAD en torno a la creación del *TOSSD*, no obstante, ya ha sido cuestionada por diferentes actores debido al carácter poco abierto y participativo a través del que está siendo construido (Dubois, 2017), con poca participación de agentes interesados y liderado por actores de la OCDE.

Otro de los cuestionamientos se dirige también a la propia noción de *TOSSD* en la que, dada su amplitud, quedan incorporados muy diversos flujos de financiación, algunos de los cuales muestran dificultades para evidenciar su contribución al desarrollo sostenible, como se planteaba en el apartado anterior. Flujos que, además, pueden llegar a desdibujar el papel de la AOD en la medida que al aumentar el volumen de recursos destinados a la financiación del desarrollo, podrían desincentivar el despliegue de un tipo de financiación más comprometida con elementos centrales del desarrollo sostenible, y en especial con las dimensiones social y ambiental.

Se observa, en definitiva, en esta respuesta desde la métrica una lectura que trata de responder a los desafíos globales del desarrollo a través de la puesta en marcha de una nueva medida, el *TOSSD*, y específicamente de la incorporación en esta de elementos que tienen que ver con la gobernanza global. Sin embargo, otros elementos son más cuestionables, como la incorporación de toda una serie de instrumentos vinculados con los mercados financieros o las alianzas público-privadas que, además de haber mostrado limitaciones respecto a su contribución al desarrollo, pueden limitar el papel de la cooperación internacional si actúan como elemento inhibidor de los esfuerzos de AOD.

3.2.4. La respuesta “securitaria”

Para cerrar el análisis de las principales respuestas llevadas a cabo en el marco del sistema internacional de cooperación frente a los cambios y los desafíos del contexto, se aborda a continuación un tipo de respuesta, la securitaria —que ha situado en el centro los intereses de los donantes en materia de seguridad—, muy acusada en los últimos años.

La agenda de desarrollo y los intereses de los donantes en clave de seguridad han estado vinculados de los inicios de la cooperación internacional, viéndose esta relación intensificada en determinados momentos de la historia en la que dichos intereses se agudizaban. Como se ha mencionado, los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la posterior reacción de Estados Unidos y sus aliados en la Guerra Global contra el Terror supusieron un momento de profunda “securitización” de la agenda de desarrollo y las políticas de cooperación (Sanahuja y Schünemann, 2012).

Si a inicios de siglo XXI la lógica securitaria se explicaba en términos militares y políticos en relación con la amenaza terrorista, se observa en los últimos una vuelta a reacciones securitarias en las prácticas de cooperación internacional, aunque esta vez vinculadas con las motivaciones e intereses de los donantes en relación con el fenómeno de la movilidad humana y las migraciones. Así lo plantea la Confederación Europea de ONG para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria (CONCORD) cuando en su informe *Concord Aidwatch 2017* señala cómo el sistema de cooperación se encuentra ante una presión mayor a la que ha estado sometida en años anteriores (CONCORD, 2017). Ello se debe, como apunta el informe, entre otras muchas cuestiones a la existencia de cambios en el contexto internacional que ha visto cómo se incrementaban los ataques terroristas en Europa, lo que ha contribuido a crear una atmósfera de miedo y tensión, a la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca y la consiguiente alteración

de las reglas más básicas del multilateralismo, así como por la fallida respuesta de los gobiernos de la Unión Europea y las instituciones internacionales ante el fenómeno de la movilidad humana y muy especialmente en relación con la denominada “crisis de los refugiados” y la crisis humanitaria en el Mediterráneo (CONCORD, 2017, p. 17). Son todos ellos elementos que sitúan la cuestión de la seguridad en el centro de la agenda política global y que influyen de manera determinante en la agenda global de desarrollo y las políticas de cooperación internacional, produciendo así un “movimiento de securitización” entendido este como la reacción política en clave securitaria (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2018, p. 67).

El citado informe de CONCORD, que se dedica a analizar la cooperación internacional de las instituciones de la UE y sus Estados miembros, señala cómo la ayuda europea está siendo utilizada para frenar las migraciones. Ello a pesar de que el nuevo *Consenso Europeo sobre Desarrollo* no prioriza un enfoque securitario sobre las migraciones (Parlamento Europeo, Consejo y Comisión Europea, 2017, párr. 39-42), llegando a afirmar que la “UE y sus Estados miembros aplicarán un planteamiento basado en los derechos” (...) y que “protegerán unas estructuras sociales a largo plazo, que integren a las personas sometidas a un desplazamiento prolongado en una planificación para el desarrollo más general, en particular a través del acceso a la educación y al empleo digno” (Parlamento Europeo, Consejo y Comisión Europea, 2017, párr. 42).

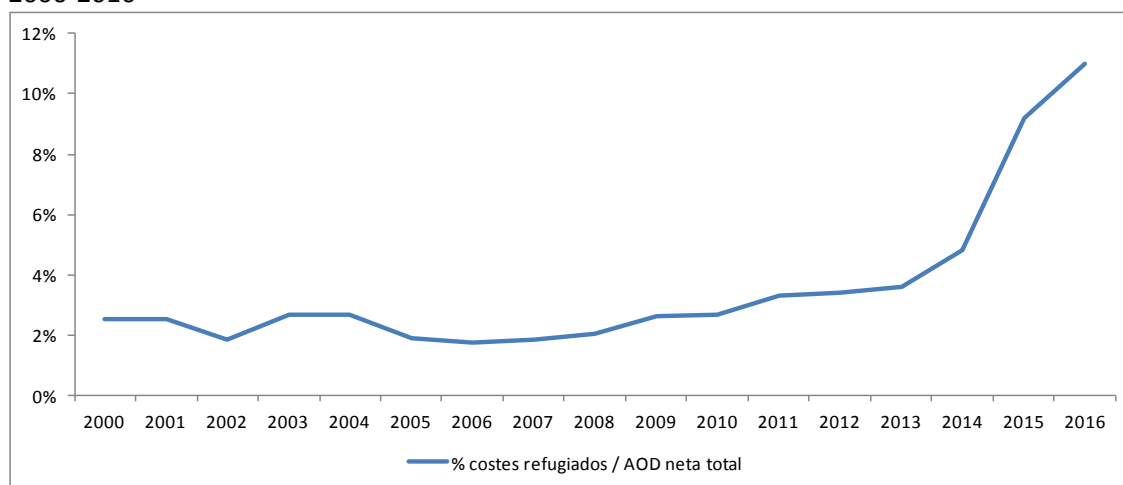
El mismo *Consenso*, igualmente, recoge diversas menciones a la seguridad como eje de la política de desarrollo, y declara articularse con la “estrategia global de la UE para la política externa y de seguridad”, la cual “brinda una visión general de un compromiso común, creíble y con capacidad de respuesta en el mundo” (Parlamento Europeo, Consejo y Comisión Europea, 2017, párr. 5).

Es relevante esta cuestión porque el enfoque que nutre a ambos marcos, y las lógicas políticas derivadas de estos, son diferentes y en buena medida antagónicas (CONCORD, 2017). La estrategia de seguridad contiene un enfoque securitario que se aleja de la idea de seguridad humana, y que sitúa el énfasis en la necesidad de invertir en los desafíos globales como el terrorismo, los conflictos o el extremismo (CONCORD, 2017; European Union, 2017). El nuevo *Consenso Europeo sobre Desarrollo*, por su parte, aunque con limitaciones en relación con el enfoque de seguridad humana (Aguiar y Alcalde, 2011; Gasper, 2014; Núñez et al., 2007), plantea una respuesta más integral y basada en una lógica de coherencia de políticas para el desarrollo en las que la seguridad es uno más de los ejes a incorporar (Parlamento Europeo, Consejo y Comisión Europea, 2017).

A pesar de esta orientación del *Consenso Europeo sobre Desarrollo* sería, según el mencionado informe de CONCORD, la decisión de los Estados miembros la que estaría priorizando objetivos de seguridad vinculados con la movilidad humana y las migraciones, en concreto utilizando la ayuda como instrumento para frenar la migración y fortalecer la seguridad del Estado en los países socios (CONCORD, 2017). El informe señala tres vías a través de las que los países de la UE estarían desarrollando esta estrategia (CONCORD, 2017, p. 18): en primer lugar, utilizando la ayuda para reforzar la capacidad de recepción de refugiados de los países donantes. En segundo lugar, dirigiendo la cooperación internacional a abordar las “causas que provocan las migraciones” en África, lo que deriva tanto en ayuda alimentaria y cooperación para la creación de empleo y contribuir así a fijar población, como en la implementación de políticas de rechazo y readmisión. Tal y como plantea el informe, estas no serían verdaderamente políticas orientadas a abordar las “causas que provocan las migraciones” por más que los donantes así las califiquen, en la medida que una de las causas fundamentales de la movilidad es la existencia de conflictos y, de manera creciente, los efectos del cambio climático. En tercer y último lugar, un elemento más intangible a través del que se despliega esta estrategia de

corte securitario se produciría en forma de condicionalidad para que, a cambio de la ayuda, los países socios incorporen medidas internas para prevenir la migración y controlar las fronteras.

Gráfico 6: Porcentaje de la AOD neta de los socios del CAD dedicada a costes de refugiados/as 2000-2016



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE

Esta triple estrategia estaría en la base del aumento de la AOD en los últimos años que habría visto cómo se priorizan los flujos destinados al cumplimiento de objetivos definidos en clave securitaria. Según los datos de la propia OCDE, los recursos destinados a cubrir el coste de la acogida de personas refugiadas sería el componente de la AOD que más habría aumentado, en términos porcentuales, en los últimos años (CAD-OCDE, 2018, p. 7) y de manera especialmente acusada a partir del año 2015 cuando se produce el principal aumento de movilidad humana en el contexto de la denominada “crisis de los refugiados” (gráfico 6).

Este incremento de los costes de la gestión de la movilidad humana dentro de los países donantes no se explica exclusivamente por el comportamiento de los países y las instituciones de la UE. El principal donante individual del mundo, Estados Unidos, ha desarrollado este mismo comportamiento y si en el año 2000 dedicaba 450 millones de dólares a esta partida, en 2017 destinó a sufragar costes de personas refugiadas 1.661 millones de dólares. En ambos casos, sin embargo, tal cantidad representó prácticamente el mismo porcentaje de su AOD neta total (4,5 % en 2000 y 4,7 % en 2017)⁸⁰.

Lo que puede concluirse, al calor de este análisis, es que lejos de contribuir a la búsqueda de soluciones a partir de una acción articulada globalmente y orientada a abordar las causas profundas y los elementos sistémicos presentes en el fenómeno de la movilidad humana en general y de la denominada “crisis de los refugiados” en particular, la cooperación internacional está siendo uno de los instrumentos de una estrategia de contención y externalización de las consecuencias de la movilidad humana y las migraciones. De esta manera, además de alejarse de objetivos vinculados con sostenibilidad de la vida, se trata de una respuesta que, como las vistas anteriormente, no contribuye a afrontar de manera efectiva la presión que, en forma de desbordamiento, las transformaciones globales ejercen en la cooperación internacional.

⁸⁰ Los datos han sido calculados a partir de la información sobre la AOD de los donantes ofrecida en la sección de estadística de la OCDE: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?ThemeTreeID=3&lang=en#>

3.2.5. La “crisis de identidad” de la cooperación internacional como consecuencia del desbordamiento y la insuficiencia de las respuestas

Se han abordado en este epígrafe cuatro elementos —la Agenda de Eficacia de la Ayuda, los giros mercantilista y securitario, y las respuestas desde la métrica— que han caracterizado las principales reacciones por parte de los actores del sistema de cooperación internacional, y por lo tanto del propio sistema, ante la situación de desbordamiento planteada en el epígrafe anterior. Todas ellas constituyen una respuesta insuficiente frente a los desafíos globales y evidencian limitaciones para adaptarse a las profundas y complejas transformaciones registradas en el contexto global, para superar las restricciones impuestas por la propia naturaleza de la cooperación internacional y el sistema de ayuda, para democratizar los marcos y procesos de toma de decisiones en el sistema internacional de ayuda y, también, para dotarse de un cuerpo teórico suficientemente sólido como para incorporar a la práctica algunas de las críticas y aportaciones teóricas efectuadas desde los estudios y el debate teórico sobre el desarrollo. Parece pertinente afirmar, en consecuencia, que resultado de dichas reacciones la cooperación internacional acusa importantes debilidades para afrontar los retos de la globalización y del actual modelo de convivencia global, lo que nos sitúa ante una crisis estructural de la cooperación internacional.

Una crisis que, en primer lugar, puede considerarse como una crisis de resultados. Ya ha sido abordada en este trabajo cómo la preocupación por sus resultados ha acompañado a la cooperación internacional a lo largo de su historia. La literatura académica al respecto es abundante y las conclusiones de muy distinta naturaleza (Abdel-Malek, 2015; Burnside y Dollar, 2000; Alonso, 2005; Unceta, 2013; Sachs, 2005; Moyo, 2009; Easterly, 2006). Buena parte de esta literatura apunta a la existencia de una crisis de resultados que parece acentuarse ante la complejidad y la gravedad de los problemas. Lo cierto es que, como apunta esta literatura, no asistimos a una crisis de carácter novedoso, ya que el cuestionamiento de resultados acompaña a la cooperación internacional prácticamente desde sus inicios. En aquellos momentos existían ya visiones críticas que planteaban las limitaciones de la ayuda para contribuir a reducir la brecha entre los países pobres y ricos a partir de su contribución a suplir la capacidad de ahorro e inversión de los países menos desarrollados para garantizar procesos de crecimiento sostenido como vía de la superación de la pobreza (Alonso, 2018). Diversos estudios ya pusieron en duda la contribución a ese objetivo primigenio de la cooperación internacional (Easterly, 2006; Unceta, 2013).

Más recientemente esta crisis de resultados ha sido una clara preocupación para una parte importante de los actores que componen el denominado sistema internacional de ayuda al desarrollo (Unceta, 2013). Ello se explica en un contexto de creciente complejidad y evidencia de limitaciones por parte del sistema de cooperación internacional, sus políticas y sus actores, para articular una acción acorde a la dimensión y la naturaleza de los desafíos.

En buena medida por ello asistimos también a una crisis de legitimidad de un sistema, el de cooperación internacional, que al tiempo que muestra evidencias para responder a los problemas y desafíos globales, acusa una falta de apertura a nuevos actores y prácticas y reproduce una lógica poco democrática y representativa de los cambios en la estructura y las dinámicas de la sociedad internacional. Todo ello al tiempo que, como consecuencia de la brecha entre los estudios del desarrollo y la práctica política, la cooperación no ha contribuido de manera suficiente a disputar la hegemonía de un proyecto desarrollista a partir de una alternativa que sitúe la sostenibilidad de la vida en el centro. Al tiempo que dejaba fuera del núcleo del sistema de cooperación internacional a muy diversos actores y visiones del

desarrollo, contribuía a la deslegitimación de un sistema que reproducía sin suficientes frenos las motivaciones e intereses de los donantes (Sogge, 2015).

Esta crisis de legitimidad contrasta, paradójicamente, con el papel de construcción de hegemonía a partir del proyecto desarrollista y los valores y motivaciones de los donantes como valores universales. Ya se ha mencionado cómo el sistema de ayuda ha jugado un papel de construcción de hegemonía en la medida que se ha presentado como un sistema de intereses universales independientemente de que en la práctica operara como un sistema de intereses económicos, militares, estratégicos, políticos, culturales e incluso religiosos específicos de algunos actores de la comunidad internacional (Lemus, 2018).

La paradoja reside en el hecho de que de la misma manera que la cooperación contribuía a afianzar un relato hegemónico acerca de la visión de un desarrollo economicista y lineal se deslegitimaba ante diferentes actores con formas distintas de entender sus aspiraciones en torno al modelo de convivencia global. Actores que, habitualmente en la periferia del sistema de cooperación internacional, ha experimentado una crisis de identidad en torno a una cooperación internacional que se decantaba por las respuestas abordadas en este epígrafe.

Así pues, la existencia de crisis de legitimidad, de resultado y de identidad, permiten hablar de la existencia de una crisis estructural de un sistema de cooperación crecientemente desbordado por una realidad en profundo proceso de transformación y por la existencia de nuevas demandas en respuesta a los problemas y los desafíos globales.

Por todo lo anterior parece pertinente plantearse cuál es el sentido de la cooperación internacional para el desarrollo y cómo podrá superar la actual crisis estructural que acusa para convertirse en un vector para la gobernanza global y la transformación del actual modelo de convivencia global.

Lo cierto es que, en el actual contexto global, ante las dinámicas de interdependencia y transnacionalización y la complejidad, y gravedad de los problemas, la acción colectiva y cooperativa se hace más relevante en tanto que imperativo político para la respuesta a los problemas de nuestro tiempo. En un contexto internacional caracterizado por la debilidad de los marcos y estructuras de gobernanza global, el papel de la cooperación internacional se torna fundamental para la construcción de esta necesaria respuesta colectiva, global y multinivel (Severino y Ray, 2009).

Para poder abordar un desafío de tal calado, la cooperación internacional debe primero resolver la situación de crisis en la que se encuentra. Para ello es fundamental el análisis de los elementos del desbordamiento planteados en este trabajo y presente en la literatura académica sobre la cooperación internacional, así como el de las respuestas. Una profundización en aquellas respuestas que se han mostrado insuficientes o erróneas frente al desbordamiento, bien podrían significar una creciente irrelevancia de la cooperación internacional como herramienta de política global (Unceta, 2013). Frente a ello, la cooperación internacional —sus orientaciones, sus objetivos, sus relaciones, sus normas y procedimientos— necesitan ser repensados, ya que de ello dependerá la capacidad futura de la cooperación internacional para ser parte relevante de las respuestas colectivas en la búsqueda de transformación de la realidad y en la respuesta a los problemas de la sociedad.

Ambas tendencias pueden observarse en la actualidad en el seno de un sistema amplio, complejo, heterogéneo y cada vez más diverso. Pero ambas tendencias caminan en direcciones opuestas y presentan elementos contradictorios entre sí, lo que contribuye a aumentar el reto de articular respuestas adecuadas y coherentes en el seno del sistema de

cooperación internacional y hacer de este un elemento relevante para la transformación del modelo de convivencia global.

Lo cierto, también, es que a pesar de la complejidad y de la dimensión del desafío, asistimos en la actualidad a un contexto de oportunidad en la medida que diferentes actores y prácticas están ejerciendo una presión que evidencia los propios límites del sistema de cooperación internacional y llama a sus agentes a reaccionar, tal y como se verá en términos generales en el resto de este capítulo, y de manera específica en el caso de Euskadi en el quinto capítulo de este trabajo. Parece relevante, para esta reacción, la apertura hacia un sistema más abierto, inclusivo y democrático, capaz de articular una acción colectiva y multinivel en torno a objetivos de transformación del actual modelo de convivencia, que sitúen a la sostenibilidad de la vida en el centro de las decisiones y las acciones de los actores de la sociedad internacional.

Para ello es pertinente replantear algunos elementos importantes de la cooperación y revisar cambios ya en marcha. Algunos se refieren a los objetivos de la cooperación internacional y a su papel en el contexto global actual, y otros a la propia naturaleza de la cooperación internacional, a sus prácticas y sus actores. A abordar unos y otros se dedica el siguiente epígrafe con el que finaliza el capítulo.

3.3. Transformación de la realidad y respuesta a los problemas: horizontes para una cooperación internacional renovada

La complejidad de la realidad y el agravamiento de los problemas resultado de los procesos de interdependencia, transnacionalización y de la profundización de las asimetrías globales aumentan la necesidad de una acción colectiva capaz de articular las respuestas oportunas ante problemas compartidos y sus diferentes impactos en distintos territorios. Así pues, a la cuestión del interés público más clásica —relacionada con el imperativo ético que implica una visión del mundo basada en la dignidad y los derechos de todas las personas— debe añadirse en el contexto actual el imperativo político que implica la respuesta a las amenazas globales y la transformación de un modelo de convivencia global en las que estas se generan, reproducen y consolidan. Es la necesidad de respuesta a esas amenazas globales, que se constituyen en algunos de los principales problemas globales del desarrollo, la que explica el imperativo político que da sentido a la acción colectiva global, articulada democráticamente con instrumentos para incidir en la realidad de una manera estratégica.

De la misma manera que la existencia de amenazas globales y el carácter de extrema urgencia de varias de ellas ha dado mayor sentido a las nociones de “comunidad involuntaria de riesgo” (Habermas, 2000) y “sociedad del riesgo global” (Beck, 2002) —y permite hablar de la “sociedad del maldesarrollo global”—, también ha evidenciado la incapacidad de los diferentes actores políticos y la comunidad internacional de la que forman parte para ofrecer respuestas ante dichas amenazas.

Los procesos de reconfiguración del poder, como se ha visto, lejos de posibilitar un marco más adecuado para una gobernanza global, tampoco han favorecido una articulación de mejores alianzas institucionales para dar respuesta a los problemas. De hecho, el actual marco de gobernanza global, siguiendo a Stephen Gill, no ha estabilizado ni conseguido dar legitimidad al orden existente (2015).

Todo ello, además, en un contexto en el que la emergencia de nuevas visiones del desarrollo alejadas de una visión universalista y uniformizadora reclama la construcción de un marco para la acción colectiva centrado en la sostenibilidad de la vida y del planeta (Unceta, 2014b), y basado en la idea de las responsabilidades comunes pero diferenciadas.

3.3.1. La cooperación internacional como marco para una acción colectiva global

En el contexto de crisis de globalización y de ausencia de gobernanza global, democrática y multinivel, la cooperación internacional se torna cada vez más necesaria para jugar papel relevante en la construcción de un escenario internacional favorable a una acción colectiva global coherente con un modelo de convivencia global capaz de garantizar la sostenibilidad de la vida (Severino y Ray, 2009). Una acción colectiva con capacidad no solo de reaccionar ante los problemas que presenta la realidad, sino también de transformar la realidad incidiendo así en las condiciones que dan lugar a la generación de los problemas. Esto exige en primer lugar redefinir los objetivos de la cooperación y, en segundo lugar, replantear también algunos de los fundamentos, rasgos y elementos instrumentales de la cooperación que afectan a su propia naturaleza.

Dos de los autores que con mayor anticipación y claridad plantearon esta cuestión fueron Severino y Ray, para quienes la realidad hace tiempo que desbordó a un sistema de cooperación internacional excesivamente centrado en las instituciones, los instrumentos y los recursos de la AOD (2009). En opinión de estos autores la cooperación internacional se enfrenta al reto de seguir respondiendo a problemas tradicionales al tiempo que asume nuevos desafíos e incorpora nuevos objetivos

A partir de su análisis, puede encontrarse en la literatura reciente sobre la cooperación internacional para el desarrollo una preocupación extendida acerca de su potencial contribución a la orientación de la acción colectiva en la búsqueda de respuestas a los problemas globales (Severino y Ray, 2009; Unceta, 2013; Tassara, 2016; Unceta y Gutiérrez, 2018; Yanguas, 2018; Domínguez y Lucatello, 2018; Alonso, 2018). El análisis de esta literatura apunta a tres grandes tipos de objetivos sobre los que podría estructurarse esta acción colectiva.

Un primer marco de objetivos estaría relacionado con la garantía del bienestar humano a partir de la satisfacción de estándares sociales básicos para el conjunto de la humanidad (Alonso, 2018; Severino y Ray, 2009). Este tipo de propuestas responden a una larga tradición de la cooperación internacional y podrían equipararse con la propuesta recogida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio como acceso universal a servicios básicos aunque a partir de una ambición más profunda y un mayor alcance. Este gran propósito incluiría aspectos como la reducción de la pobreza y la desigualdad, la promoción de la justicia social, la realización de los derechos humanos, la protección social universal, y se traduciría en el apoyo a los esfuerzos nacionales para las cuestiones anteriores (Alonso, 2018).

Un segundo marco de objetivos estaría relacionado con la reducción de las asimetrías y la desigualdad global (Severino y Ray, 2009) sin comprometer con ello la sostenibilidad ambiental (Alonso, 2018a). No se trataría ya, como se desprende de la revisión de esta literatura, de llevar a cabo transferencias de ingresos entre países para lograr la convergencia económica entre ellos, sino de avanzar en la construcción de un marco internacional compuesto por reglas, estructuras de decisión y acción, incentivos y sanciones que contribuya a una mejor

distribución de las oportunidades de desarrollo entre países (Alonso, 2018a; Sanahuja, 2007; Tassara, 2016; Unceta, 2013; Yanguas, 2018). Esta cuestión supone una ampliación de los objetivos tradicionales de la cooperación internacional y conduce a abordar elementos sistémicos, de naturaleza estructural, de manera que se minimicen las causas que dan lugar a los problemas del desarrollo y las respuestas frente a estos sean más sostenibles. Se asentaría este marco de objetivos en el abordaje de elementos de carácter sistémico, tanto para su transformación para un mayor equilibrio de poder, oportunidades y recursos en términos globales, como para articular respuestas frente a sus consecuencias (a lo que se orientaría, en buena medida, el primer marco de objetivos). Entre estos elementos de carácter sistémico pueden señalarse, tan solo a modo de ejemplo, aspectos como la fiscalidad —que se traduciría, en términos de objetivos para la cooperación internacional en una apuesta por una nueva fiscalidad internacional, lo que engloba tanto una coordinación fiscal internacional más sólida para evitar la evasión fiscal y la fuga de capitales (Alonso, 2018a; Oxfam Intermón, 2014b), como acuerdos regionales y nacionales para una fiscalidad más justa, equitativa y redistributiva (Oxfam Intermón, 2014b) —, la movilidad humana y las migraciones — a partir de una apuesta por una gestión global, regional y nacional de la movilidad humana y las migraciones basada en la interdependencia y conexiones con otros ámbitos y problemas, como el cambio climático y los efectos del deterioro de los ecosistemas, los conflictos o la desigualdad global, y que sitúe a los derechos humanos en el centro de dicha gestión—, la propiedad intelectual —para una regulación internacional de los derechos de propiedad intelectual más justa y favorable al desarrollo sostenible (Alonso, 2018a)—, y podrían añadirse elementos como la deuda, el comercio o los derechos humanos, entre otras muchas cuestiones que constituyen elementos sistémicos.

Junto a los dos anteriores, un tercer marco de objetivos estaría relacionado con la provisión y preservación de los bienes públicos globales (Alonso, 2018; Severino y Ray, 2009). Además de la búsqueda de acuerdos de financiación y de reparto de responsabilidades globales, la provisión y preservación de bienes públicos globales exige abordar las interdependencias sistémicas en las que los bienes públicos están basadas (Alonso, 2018) así como las amenazas globales que los limitan, lo que refleja una clara interconexión con el marco de objetivos anterior, el cual, como se mencionaba, encuentra también conexiones importantes con el primer marco señalado.

Asistimos por lo tanto a un marco de objetivos y propósitos amplio y complejo que amplía los objetivos que tradicionalmente ha perseguido la cooperación internacional, muy vinculados especialmente con las visiones más pegadas al sistema oficial de AOD, generalmente relacionadas con el primer marco de objetivos apuntado, relativo al bienestar humano y a partir de estrategias reactivas frente a la manifestación de problemas.

Estos tres grandes marcos de objetivos amplían en consecuencia el papel de la cooperación internacional como parte de una acción colectiva que trata de ir más allá de la respuesta a la manifestación de los problemas. Exigen, por lo tanto, atender a la configuración de estos problemas, lo que implica abordar las dinámicas, relaciones y estructuras enraizadas en el actual modelo de convivencia global: la existencia de asimetrías globales, la insuficiencia de las instituciones para garantizar el bienestar y los derechos de la ciudadanía global, la existencia de un modelo de producción y consumo insostenible y la existencia de estructuras sociales que reproducen las desigualdades y profundizan los procesos de mercantilización. Varios de los elementos señalados se encuentran incorporados en los tres grandes marcos de resultados recogidos en la literatura sobre la cooperación internacional que recogen objetivos sistémicos, pero en ningún caso llegan a agotarlos, por lo que parece pertinente continuar desarrollando la reflexión en torno a los grandes objetivos de la cooperación internacional en un momento histórico como el actual, caracterizado por la existencia de grandes transformaciones que

trastocan la realidad y las condiciones de posibilidad para garantizar la sostenibilidad de la vida.

Es pues la transformación de este modelo de convivencia global —y los problemas que este genera— el elemento central sobre el que bien podría orientarse un marco de objetivos para la cooperación internacional, que perseguiría así la consolidación de un modelo de convivencia que situara la sostenibilidad de la vida en el centro de las aspiraciones y las decisiones colectivas⁸¹.

Así pues, además de resaltar la importancia de algunos de los elementos apuntados por estos autores, es relevante plantear como objetivo la transformación de una realidad en la que estos problemas se generan, se reproducen y se agravan. Ello implica evidenciar la “estructuralidad” de la realidad como elemento a abordar desde la cooperación internacional, ya que sin un abordaje sistémico no podrán producirse los cambios deseados en forma de respuesta sostenible a los problemas. En consecuencia, cobra fuerza la idea de la transformación del modelo de convivencia global como uno de los grandes propósitos de la cooperación internacional. Ello no debe llevar a ignorar la expresión de solidaridad internacional que caracteriza a la cooperación ni, por lo tanto, a dejar de señalar la importancia que esta tiene en la respuesta a la manifestación de los problemas, entroncando así también con sus objetivos más tradicionales de apoyo y empoderamiento de las personas, colectivos, comunidades y países más vulnerables.

Así pues, la cooperación internacional se encuentra ante un doble desafío en el que bien pueden articularse los tres grandes marcos de objetivos mencionados. Por un lado, está llamada a profundizar en su capacidad de respuesta a los problemas de la sociedad, atendiendo al carácter sistémico, interdependiente y global de estos. Esta cuestión desafía a varios de los rasgos y procedimientos de la cooperación internacional, como su permeabilidad a los intereses y motivaciones de los donantes, su carácter instrumental y sectorial, su elevada dispersión, su carácter reactivo y en numerosas ocasiones asistencial. Son, todos ellos, rasgos y procedimientos resultado de los elementos descritos en los apartados dedicados a analizar el desbordamiento de la cooperación internacional y sus respuestas frente a estos.

Por otro lado, la cooperación debiera marcarse el objetivo fundamental de incidir en la configuración del modelo de convivencia global para transformarlo, con el propósito de contribuir a la construcción de un orden internacional basado en el principio de justicia global —más simétrico y democrático—, la puesta en práctica de patrones de producción y consumo sostenibles social y ambientalmente, el desarrollo de instituciones más sólidas, democráticas y eficaces en la respuesta a los problemas de la ciudadanía, y el impulso de pautas de relación social basadas en el empoderamiento de la ciudadanía, la equidad y la garantía de los derechos. El hecho de que estos objetivos trasciendan las capacidades actuales e incluso las potencialidades del sistema de cooperación internacional y sus agentes no puede llevar a infravalorar la relevancia de estos para su cumplimiento.

En consecuencia, los objetivos de la cooperación internacional bien podrían establecerse en torno a dos grandes horizontes de transformación que exigen diferentes ámbitos de actuación y desarrollos estratégicos, pero complementarios entre sí —y ambos necesarios— para la transformación del modelo de convivencia global

⁸¹ Este planteamiento de los objetivos de la cooperación entronca con las aspiraciones de una gobernanza global concebida a partir de una “concepción ambiciosa de gobernanza” (Lafont, 2008) inspirada en la idea de cosmopolitismo postnacional (Cornago, 2013).

Lo cierto es que este doble desafío apunta a un horizonte de transformación que refleja incompatibilidades con la naturaleza de una cooperación internacional articulada en torno a la AOD y al sistema de relaciones, directrices, instrumentos construido en el seno del CAD a través del que se articula y evoluciona, así como con algunas de las principales respuestas producidas en los últimos años en el seno del sistema internacional de cooperación para el desarrollo.

Es por todo ello que la cooperación internacional necesita abordar diversas transformaciones de importancia —algunas de las cuales ya se han iniciado—, que se desarrollan en los siguientes apartados. Se trata de transformaciones que apuntan a la revisión y ampliación de varios de sus fundamentos, sus rasgos y sus elementos instrumentales y, con ello, a la propia naturaleza de la cooperación internacional.

3.3.2. Un enfoque universalista capaz de superar el paradigma Norte-Sur

El impulso de una acción colectiva global que apunta a nuevos objetivos para la cooperación internacional llama con fuerza a revisar un elemento central que ha configurado de manera determinante tanto las prácticas como las ideas que sustentan el sistema de cooperación internacional. Nos referimos al paradigma Norte-Sur, que ha caracterizado a la práctica dominante de la cooperación internacional desde sus orígenes hasta nuestros días.

Numerosas han sido las críticas a este rasgo de la cooperación, y abundantes también las reivindicaciones y demandas para avanzar hacia un marco que pusiera en cuestionamiento tanto la visión desarrollista que entiende el desarrollo en los términos clásicos planteados en este trabajo, como la verticalidad y asimetría en las relaciones de cooperación, elementos ambos que se asientan, y a su vez refuerzan, lo que tradicionalmente se ha denominado como el paradigma Norte-Sur (Belda-Miquel et al., 2016; Domínguez y Lucatello, 2018; Fernández et al., 2013; Foro sobre la eficacia del desarrollo de las OSC, 2010; Surasky, 2013). Como se ha visto en el apartado 3.1.1 “El desbordamiento de la cooperación internacional resultado de cambios en el contexto global”, en la persistencia de este paradigma como articulador de relaciones y prácticas de cooperación reside uno de los elementos limitantes que impide evolucionar a la cooperación e internacional. En consecuencia, el paradigma Norte-Sur, como se apuntaba entonces, se convierte en una de las causas de su desbordamiento ante los cambios en las dinámicas y las estructuras de la sociedad internacional.

Es esta, por lo tanto, una cuestión muy vinculada al debate teórico sobre la cooperación y a la necesidad de avanzar hacia un marco de diálogo y articulación de la acción colectiva que posibilite la existencia de visiones distintas del desarrollo, pero todas ellas compatibles con un marco de convivencia global en el que la garantía de los derechos de todas las personas y las condiciones de dignidad y bienestar puedan estar garantizadas, sin que ello suponga poner en riesgo la sostenibilidad ambiental y el equilibrio de los ecosistemas. Se trata, en definitiva, de situar la discusión y la construcción de la política cooperación en un marco interpretativo que asume como legítima, frente al universalismo homogeneizador, la idea de “universal recíproco” ya abordada en este trabajo (Garcés, 2017).

Y es, al mismo tiempo, una cuestión estrechamente relacionada en términos de dependencia con la construcción de un sistema de cooperación más democrático en el que las decisiones se desvinculen de la aportación financiera y se configuren a partir de un marco de

responsabilidades comunes pero diferenciadas en las que voces distintas tengan mayor peso y representatividad.

Es significativo en este sentido el reconocimiento del FCD a la cooperación Sur-Sur como un elemento central del sistema internacional de cooperación para el desarrollo. Ya en el informe de 2016 el FCD destacaba el papel de la cooperación Sur-Sur en la reducción de las asimetrías en el acceso a las oportunidades de desarrollo, reconocimiento que se ve ampliado y consolidado en el informe posterior, de 2018 (ECOSOC, 2016, 2018). El FCD no solo reconoce la importancia de la cooperación Sur-Sur en términos de complementariedad, sino que también reconoce la pluralidad de enfoques y la diversidad de las dinámicas y perspectivas regionales que esta incorpora (ECOSOC, 2018)

Es relevante, asimismo, que el FCD reconozca el papel de la cooperación Sur-Sur en la transformación del enfoque de la cooperación internacional tratando así de superar las limitaciones de un enfoque basado en el paradigma Norte-Sur y excesivamente pegado a los flujos de AOD. Dado el menor peso de la financiación en la naturaleza de la cooperación Sur-Sur, su incorporación en un lugar central del sistema de cooperación internacional supondría una contribución a articular un campo más amplio de asociación y participación efectiva de todas las partes (Ayllón, 2013; Domínguez y Lucatello, 2018; Santander, 2016; Surasky, 2013).

El propio informe del FCD plantea la existencia de un foco estratégico de la cooperación Sur-Sur para la promoción de la autonomía, la resiliencia y el cambio estructural (ECOSOC, 2018), lo que refuerza el enfoque estructural de la cooperación internacional y sitúa a los actores de la cooperación Sur-Sur en un lugar central para la consolidación de un enfoque y unas prácticas transformadoras por parte de la cooperación internacional. Se refuerza así el papel estratégico de actores no vinculados al CAD, lo que supone una alternativa al paradigma Norte-Sur también en la construcción de la institucionalidad del sistema de cooperación internacional para el desarrollo.

Puede afirmarse, en consecuencia, que varios elementos que se han destacado aquí y que se han señalado como “cambios que ya están en marcha” disputan el paradigma Norte-Sur históricamente dominante en el sistema y las políticas de cooperación internacional. La emergencia de nuevos actores que tradicionalmente han ocupado un lugar periférico en el sistema y desarrollan de manera creciente un papel más estratégico, lo que —y aquí radica una importante novedad— es percibido y reconocido por el conjunto de los actores del sistema. Así mismo, el mencionado enfoque estructural —frente a dinámicas más reactivas presentes en las lógicas de trasvase de AOD— obligan a abordar los problemas del desarrollo como el resultado de procesos históricos y con dimensiones sistémicas, rompiendo así con la narrativa que enmarca los problemas en el continuo “subdesarrollo-desarrollo” para situarlo en una matriz de política global. De igual manera, y en consonancia con lo anterior, un avance en la vinculación de la práctica de la cooperación con la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible sitúa a la integralidad de las acciones como un elemento central de la cooperación internacional, que dedicaría cada vez mayor atención a la búsqueda de influencia en aquellas cuestiones que producen y reproducen los problemas —la configuración del modelo de convivencia global—, y no exclusivamente en la respuesta a estos.

Se trata de tres elementos que entroncan con la idea de universalidad, entendida esta como el resultado de la creciente interdependencia y transnacionalización de la realidad, en la que el modelo de sociedad, las pautas de organización social, los modelos de producción y consumo, o el funcionamiento de las instituciones, están configurados y determinados por dinámicas y tendencias de transformación global y por lo tanto interconectadas. Son, por todo ello, elementos que llaman con fuerza a la superación del paradigma Norte-Sur y a orientar las

prácticas de cooperación hacia un marco de acción colectiva global frente a problemas compartidos por el conjunto de la sociedad internacional.

3.3.3. La integralidad de las políticas de cooperación internacional

A pesar de los planteamientos del FCD para una incorporación de la coherencia de políticas para el desarrollo entre los objetivos y enfoques de la cooperación internacional (ECOSOC, 2016, 2018) y de los abundantes planteamientos que han reclamado desde hace años esta cuestión, la cooperación internacional, muy centrada en el papel de la AOD, ha sido mayoritariamente ajena a la coherencia de las políticas para el desarrollo (Gutiérrez et al., 2017; Millán, 2013; Severino y Ray, 2009; Unceta et al., 2015).

La emergencia del FCD del ECOSOC como actor relevante en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo en el contexto de la Agenda 2030 no solo tiene implicaciones para la reconfiguración del poder en el sistema internacional de cooperación. También, y en clara relación con lo anterior, encierra una derivada relevante en cuanto al foco y al papel de una cooperación internacional que puede dar cobijo institucional a las reivindicaciones para una mayor coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, y fortalecer con ello el enfoque y las prácticas en el sistema de cooperación internacional.

En este sentido, sin sobredimensionar las posibilidades y las capacidades de la cooperación internacional para el impulso de la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (CPDS)⁸², pero señalando su responsabilidad en ello, es pertinente apuntar cómo el FCD hace una llamada que bien puede ser interpretada como una alternativa a varias de las respuestas que desde el seno del sistema internacional de ayuda se han impulsado en respuesta a los desafíos del contexto. Respuestas y reacciones, analizadas en el apartado 3.2 “Las reacciones desde el sistema de cooperación internacional que ahondan en el desbordamiento” perteneciente a este capítulo, que se alejan de un enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo como las derivas mercantilista, securitaria y tecnocrática.

Frente a ello, diversas voces, entre las que se encuentra el FCD, apuestan por una mayor orientación de la cooperación para el desarrollo hacia aspectos integrales y con importante potencia de incidencia en otras políticas públicas y acciones multinivel y transversales, como la equidad de género desde una visión integral (*whole of government approach*), el abordaje de las necesidades de los grupos más vulnerables desde una perspectiva de derechos humanos o la importancia de la cooperación en cuestiones climáticas (ECOSOC, 2018).

Junto a los elementos mencionados, otros elementos también señalados por el FCD suponen una confluencia entre las demandas de numerosos actores de la sociedad internacional presentes el sistema de cooperación internacional y la doctrina oficial de dicho sistema. Así, el FCD llama a reforzar una serie de líneas de trabajo en las que considera que existen brechas, como la cooperación orientada a la movilización de recursos domésticos, con especial atención

⁸² La Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD), pasa a denominarse de manera mayoritaria Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS) en buena parte de los documentos doctrinales de las instituciones internacionales a partir de la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Por esta razón, en este trabajo se opta por el uso de “CPDS” por estar más pegado al uso de este concepto en la actualidad, así como porque es un concepto más amplio. Se utilizará “CPD” en aquellas ocasiones que se haga referencia literal a documentos, discursos o prácticas previas a la aprobación de dicha agenda y con relación a los que este era el concepto vigente.

a la fiscalidad (ECOSOC, 2018), la cooperación orientada al fortalecimiento de sistemas nacionales de estadística con el objetivo de contribuir a superar la brecha en la capacidad de generación y tratamiento de datos y tratamiento estadístico y la cooperación materia de ciencia, tecnología e innovación (ECOSOC, 2018).

Asimismo, otra de las esferas en las que el FCD propone avances es en “la orientación hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las prioridades de los países en desarrollo” (ECOSOC, 2016, p. 15). Es interesante cómo en este ámbito no se plantea una apuesta por una lógica restrictiva de los ODS en la que los límites y los riesgos de la Agenda 2030 puedan imponerse (Martínez Osés y Martínez, 2016), sino que se aboga por una lectura integral de la Agenda 2030 y los ODS. Esta lectura de la Agenda 2030 asume una lógica integral y coherente, y por lo tanto remite a una actuación que abarca a toda la acción de gobierno (*whole of government approach*), más relacionada con la coherencia de políticas que con el exclusivo apoyo a los ODS desde la política de cooperación. Destaca el FCD, como vías para el avance en esta dirección, diferentes prácticas llevadas a cabo en algunos países, como un mandato interministerial según el cual todos los ministerios asumen la responsabilidad de aplicar el mandato de la política de desarrollo internacional, en alusión a los avances registrados en Suecia; o la existencia de un ministerio propio (o una figura con rango ministerial) específico de cooperación para el desarrollo, tal y como sucede en el Reino Unido o en Irlanda del Norte. Se trata de medidas (no excluyentes y que podrían ser complementarias) de diseño político y estructura de gobierno que contribuirían a fortalecer la política de cooperación y la capacidad de esta de contribuir al logro de los ODS (ECOSOC, 2016). En clara relación con esta cuestión, la propuesta de ajustes del FCD consiste en la mejora de la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible (ECOSOC, 2016).

Quizá uno de los elementos más relevantes de este proceso de revisión de la política de cooperación en el marco de la nueva agenda y que puede servir de cierre es el salto hacia la integralidad y la apuesta por reforzar la CPDS a través de la cooperación internacional. En este sentido, el FCD en las recomendaciones y conclusiones del citado documento plantean que si la cooperación para el desarrollo se lleva a cabo de manera eficaz, puede contribuir a iniciar la profunda integración de las políticas y los programas exigida por los Objetivos, facilitando las asociaciones intersectoriales inclusivas y reforzando la capacidad al servicio de la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible (ECOSOC, 2016).

Lo cierto es que, en línea con estas voces, una cooperación con vocación de transformación del actual modelo de convivencia global está llamada a asumir esta visión integral encarnada en el enfoque de coherencia de políticas, en la medida que dicho modelo es el resultado de fuerzas, tendencias y dinámicas que, como se ha señalado, responden a dicha integralidad. Lo contrario podría significar, en buena medida, una renuncia a desplegar el potencial que la cooperación internacional tiene para impulsar una acción colectiva integral.

Es relevante situar en perspectiva esta cuestión, especialmente al calor de las respuestas impulsadas en los últimos años en el seno del sistema oficial de ayuda y su desvinculación con la coherencia de las políticas para el desarrollo y la consiguiente integralidad en el abordaje de los problemas y sus causas (Gutiérrez et al., 2017), para interpretar las implicaciones de transformación del sistema internacional de cooperación para el desarrollo que este enfoque encierra. Algo que, como plantea el propio FCD, requiere de “medidas individuales y conjuntas para superar la compartimentación que obstaculiza las respuestas normativas más coherentes e integradas y adaptar las instituciones de cooperación para el desarrollo a todos los niveles” (ECOSOC, 2016, p. 25)

Es pertinente destacar, en este sentido, la llamada del FCD a la elaboración, por parte del conjunto de los países de la comunidad internacional, de una Política Nacional de Cooperación para el Desarrollo (ECOSOC, 2018), elemento que, aunque no es señalado por el FCD, sería necesario ampliar a los actores descentralizados. El FCD enfatiza la pertinencia de que sean especialmente los países en desarrollo los que cuenten con esta política, lo que facilita la orientación de las políticas de cooperación de los donantes hacia las prioridades planteadas en esta política, es decir, favorece la apropiación y el alineamiento. Indudablemente esto es importante en términos de democratización, y también en términos de eficacia (como ya se planteara a lo largo de la Agenda de Eficacia de la Ayuda).

Lo relevante en este caso es que el FCD recoge el planteamiento largamente demandado acerca de la necesidad de ir más allá de la AOD. En este sentido, una de las novedades relevantes radica en el hecho de que la llamada por parte del FCD a la elaboración de esta política “puede dar nuevos ímpetus a los esfuerzos por mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo, puede ayudar a que los donantes pongan el foco en la CPD, y que esto influya en las políticas que entran en conflicto con los objetivos de desarrollo” (ECOSOC, 2018, p. 10).

Esta es una cuestión relevante y con influencia, al menos, en dos sentidos a tener en cuenta. En primer lugar, señala cómo una interpretación amplia y transformadora de la Agenda 2030 puede tener un efecto en la configuración, el diseño y el desarrollo de las políticas públicas situando el desarrollo sostenible desde una perspectiva integral en el centro. Este es el caso por el que el FCD aboga en el diseño y despliegue de las políticas nacionales de cooperación para el desarrollo.

En segundo lugar, al situar en una posición central a la integralidad de las políticas y acciones desde una perspectiva del desarrollo sostenible, y con ello a la CPD, contribuye a fortalecer el papel de aquellos actores que en el sistema internacional de cooperación apuestan por esta mirada. En términos concretos, ello incide en el fortalecimiento del FCD como actor central en el sistema de cooperación internacional, frente a otros actores que no acaban de asumir la centralidad de la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible en el marco del sistema internacional de cooperación para el desarrollo (Gutiérrez et al., 2017). Podría plantearse, en este sentido, que la visión del ECOSOC y el FCD se orienta hacia un uso más político y social de la cooperación de la que propone el CAD, cuya reflexión y propuesta se sitúa en una línea más vinculada con el papel de la AOD en un marco de apertura de esta a nuevos actores y flujos, como se ha planteado en este capítulo.

La cooperación internacional tendría con la asunción de este enfoque un papel más determinante en la gobernanza global, en la medida que puede jugar un rol de “palanca política” en la construcción de un modelo de convivencia social más inclusivo y capaz de garantizar la sostenibilidad de la vida. No es de extrañar la llamada, por parte del FCD, a ocupar un espacio estratégico no solo a los actores de la cooperación Sur-Sur, sino también a los parlamentos y a la sociedad civil, en una suerte de *whole of government* y *whole of society approaches* (ECOSOC, 2018, p. 11).

Lo cierto es que la democratización de la cooperación, y las propuestas de cambio en el foco y en el papel en la gobernanza del sistema de cooperación internacional en la medida que además favorecen una mirada integral para las políticas y acciones de cooperación, abren un nuevo espacio para la cooperación internacional en respuesta a los horizontes de transformación planteados para ella: profundizar en su capacidad de responder a los problemas del desarrollo e incidir en la transformación del actual modelo de convivencia global.

En este sentido, y en relación con la contribución a la gobernanza global del desarrollo desde la idea de integralidad, es pertinente señalar la capacidad de la cooperación internacional y sus actores de contribuir no solo a una mayor coherencia en el despliegue de las políticas, sino también a una mayor relación y coherencia entre agendas e iniciativas internacionales favorables a dicha transformación del modelo de convivencia global.

En la parte de este trabajo dedicada a la agenda internacional de desarrollo se mencionaba la complementariedad entre la Agenda 2030 y el resto de marcos y acuerdos que configuran la agenda global de desarrollo, y se apelaba a la necesidad de interacción entre estas para decantarlas a favor de una perspectiva transformadora y para complementarlas y ampliarlas, y lograr la coherencia entre ellas. La cooperación internacional se erige en un vector de importancia central para ello, en la medida que todas estas agendas tienen un componente importante de desarrollo y en la medida que todas ellas encuentran una intersección en lo local y lo global. Es decir, todas ellas interpelan al conjunto de las políticas de manera potencial, pero no todas las políticas y esferas de acción se ven necesariamente interpeladas por estas. Lograr esa asunción de responsabilidad y articular la acción en torno a ella (en torno a la complementariedad de las diferentes agendas e iniciativas internacionales) es una contribución importante que puede aportar la cooperación internacional. Ello, no obstante, exige una apertura a diferentes actores de naturaleza no estatal como reflejo de los cambios en la estructura y las dinámicas de la sociedad internacional. A explorar esta cuestión se dedica el siguiente apartado.

3.3.4. Una cooperación multinivel y multiactor

La construcción de un sistema de cooperación internacional más democrático y con mayor capacidad de respuesta a los problemas de una sociedad crecientemente globalizada, exige traducir el mandato de la acción colectiva y multinivel en una composición más abierta, plural y heterogénea de los actores y los instrumentos de cooperación. Esta cuestión sitúa a actores que tradicionalmente no han desempeñado un papel central en las relaciones internacionales y la agenda global de desarrollo —como los actores locales y la sociedad civil— en una posición de relevancia en la articulación de respuestas mancomunadas a los problemas globales.

No en vano, el propio FCD señala, entre las transformaciones que debe abordar el sistema de cooperación internacional en respuesta a los desafíos del contexto global, la importancia de un mayor peso de la acción multilateral en la cooperación para el desarrollo (ECOSOC, 2016). Esta cuestión, si bien puede leerse en una clave de reivindicación propia de un papel central en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo por parte de dicho órgano, remite también a la necesidad de abordar una lógica multinivel en los procesos globales de toma de decisión. En coherencia con ello, es relevante el cambio que se propone en relación con el papel de los gobiernos no estatales y de la sociedad civil (los actores “subnacionales” en el lenguaje de Naciones Unidas), en buena medida como resultado del carácter multinivel y necesariamente adaptado al contexto local. Por ello, el FCD plantea la relevancia de los actores no estatales y la sociedad civil ya no solo como destinatarios de la cooperación internacional, sino a partir de su empoderamiento como actores fundamentales para la participación en los procesos de toma de decisiones lo que abarca, precisa el FCD, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las políticas de cooperación internacional (ECOSOC, 2016, 2018).

Un elemento importante de este cuestionamiento es que la mirada sobre la participación de los actores no estatales se posa más allá de la idea de complementariedad a las acciones de los

actores estatales desde la que se ha abordado tradicionalmente el papel de los actores descentralizados y de la sociedad civil en las políticas de cooperación, especialmente al calor de la Agenda de Eficacia de la Ayuda (Hombrado, 2008). Se plantea así esta cuestión en términos de corresponsabilidad de gobiernos nacionales, locales y regionales, organizaciones multilaterales y bancos de desarrollo, sector privado, parlamentos y sociedad civil entre otros actores (ECOSOC, 2018), incorporando de esta manera al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas las lógicas multinivel y multiactor.

Lo cierto es que, a pesar del planteamiento en términos de corresponsabilidad, el FCD al abordar el papel de los gobiernos descentralizados otorga a estos un rol subsidiario (ECOSOC, 2018) y por lo tanto insuficiente para abordar una lógica multiactor y multinivel en clave de responsabilidades. Se observa cuando afirma que “los gobiernos locales están en condiciones de evaluar los resultados de las intervenciones en materia de desarrollo en el plano local, entre otras cosas facilitando el diálogo con las partes interesadas para analizar la eficacia de la prestación de servicios” (ECOSOC, 2018, p. 24). Se produce así un reconocimiento ambivalente, ya que al tiempo que señala la importancia y la autonomía de los actores locales, otorga a estos un rol muy secundario excesivamente vinculado con “la observación”, “el diálogo”, y “la eficacia” en relación con las acciones impulsadas por otros actores (ECOSOC, 2018, p. 24).

Frente a esta lectura ambivalente, cabe apuntar la necesidad de reconocer la relevancia del papel de los actores locales en la articulación de una acción colectiva global y multinivel en la respuesta a los grandes desafíos de la sociedad internacional (Zurbano et al., 2014). Ello se desprende del hecho de que la propia noción de “lo local” no puede entenderse, como consecuencia de las dinámicas de interdependencia y transnacionalización de la realidad, como una realidad exclusivamente vinculada con un territorio específico, y determinada exclusivamente por las características físicas y los actores sociales, políticos y económicos que lo habitan. No puede concebirse, por lo tanto, a “lo local” como una realidad separada de otros territorios y resultado principal de la interacción de los elementos presentes en su propio territorio. Por el contrario, como resultado de la transnacionalización, “lo local” ha visto trastocada su propia naturaleza.

Ya se ha planteado en este trabajo cómo, a consecuencia de los fenómenos de transnacionalización, desterritorialización y reanclaje territorial, la lógica de análisis fragmentada entre lo local, estatal e internacional deviene extemporánea y necesitar ser superada por una lógica de análisis multinivel —que concibe a todos los actores, independientemente de su anclaje territorial, como actores transnacionales— e interdependiente.

Son numerosas, y de gran calado, las implicaciones que se derivan de esta constatación que pone de relieve la responsabilidad de los actores locales frente a los asuntos globales y los problemas del desarrollo. Responsabilidades que introducen importantes desafíos, como la incorporación de los actores locales a los procesos globales de revisión del sistema y las políticas de cooperación internacional para el desarrollo, lo que también implica la propia revisión de la cooperación descentralizada; la importancia de incorporar también en los ámbitos subestatales la coherencia de políticas para el desarrollo; y la asunción, desde lo local, de un papel activo en la gobernanza global del desarrollo que exige una actuación de carácter normativo en ámbitos que van más allá de lo que alcanzan sus competencias políticas y administrativas.

Junto al papel de los actores locales, es destacable también el papel que el FCD concibe para la sociedad civil al identificar igualmente el reto de lograr la plena participación de la sociedad civil en el proceso de seguimiento y revisión de la cooperación para el desarrollo como actores

de incidencia, vigilantes, implementadores y facilitadores para el intercambio de conocimiento lo que implica un rol de naturaleza política, en coherencia con un enfoque más integral y político de la cooperación como el planteado por el FCD (ECOSOC, 2016, 2018).

Este planteamiento del FCD en relación con el papel de la sociedad civil refleja una permeabilidad en el marco institucional del sistema internacional de cooperación para el desarrollo frente a tradicionales demandas por parte de grupos de la sociedad civil que reclaman una mayor participación en la construcción de políticas y en la toma de decisiones que afectan al desarrollo sostenible y a la cooperación internacional (Foro sobre la eficacia del desarrollo de las OSC, 2010).

Este reconocimiento, sin embargo, permite también lecturas complementarias acordes a la necesidad de articular una acción colectiva con capacidad de transformar el modelo de convivencia global y las lógicas asimétricas de poder en las que este se asienta. Así pues, si bien es cierto que la sociedad civil global ha alcanzado en los últimos años importantes logros tanto en la articulación y dinamización de la participación social como en el terreno de la toma de decisiones políticas, esta sigue afrontando el reto de conquistar espacios de participación desde una lógica transnacional capaces de permear en los procesos de toma de decisiones de carácter global. Asimismo, afronta el importante reto de aumentar su capacidad de construir el marco de interpretación de la realidad transnacionalizada. Por lo tanto, son estos dos los grandes desafíos que enfrenta la sociedad civil global para construir espacios de gobernanza global cosmopolita, democrática y multinivel.

Así pues, el reconocimiento del papel de la sociedad civil no solo desde una perspectiva implementadora de la cooperación internacional, o en calidad de receptora de esta, sino a partir de un rol también vinculado a la vigilancia, la supervisión y el conocimiento puede constituir, si este se materializa en el plano de la acción, constituye una oportunidad para fortalecer la contribución de la cooperación internacional a la búsqueda de equilibrios de poder que limiten y reduzcan las actuales asimetrías.

Esta cuestión, el reconocimiento de diversos actores como parte fundamental del sistema de cooperación internacional, y de manera especial por parte de los gobiernos no estatales y las diferentes organizaciones de la sociedad civil, no solo fortalece al sistema de cooperación internacional al hacerlo más democrático y eficaz y, en consecuencia, más capaz de contribuir a la transferencia redistributiva de recursos y capacidades así como a la gobernanza global. Esta apertura a una naturaleza multinivel y multiactor constituye además un elemento fundamental para la transformación de la cooperación en la medida que significa una ampliación de sus prácticas y relaciones. Es esta una cuestión relevante que contribuye a ampliar la propia cultura de la cooperación para la articulación de nuevas redes de colaboración, para el aprendizaje mutuo entre actores locales a partir de procesos diversos, así como para compartir experiencias y favorecer el apoyo mutuo desde el respeto y la diferencia. Todo ello se torna fundamental para el impulso que la cooperación internacional puede jugar en la construcción de un paradigma cooperativo en un momento como el actual, en el que parecen imponerse, de manera muy extendida, visiones competitivas basadas en el nacionalismo metodológico, a pesar de que el mundo afronta graves problemas que demandan una acción colectiva.

Sin embargo, la sola presencia de nuevos actores en el sistema de cooperación internacional en atención a la lógica multinivel y multiactor que demandan los desafíos globales no garantiza por sí misma la renovación de la cooperación internacional. Es necesario que dicha presencia se acompañe de un proceso de reflexión y análisis a fondo de las visiones, modelos y prácticas de cooperación que asumen los diferentes actores para impulsar aquellos que, *de facto*,

contribuyan la ampliación, fortalecimiento y transformación del sistema de cooperación internacional. Ello implica, ineludiblemente, una apuesta por democratizar el sistema de cooperación internacional, como se plantea a continuación a modo de cierre de este capítulo

3.3.5. La necesaria ampliación y democratización del sistema de cooperación internacional

Ya se ha planteado, al abordar su naturaleza, cómo algunos rasgos hacen del sistema de ayuda un marco con limitaciones en términos democráticos, dada la voluntariedad, la desregulación y la discrecionalidad que lo caracterizan. Se trata de un sistema impulsado por la iniciativa de los donantes, definido en buena medida por sus visiones, motivaciones e intereses y anclado en la institucionalidad del CAD de la OCDE. En palabras de Severino y Ray, el “pecado original” de la ayuda oficial al desarrollo fue haber sido diseñada por los países de la OCDE para evaluar a los propios países de la OCDE, y con muy poca influencia de aquellos países que recibían la ayuda (2009, p. 22). Ello, independientemente de que para muchos de los países destinatarios de la cooperación internacional la ayuda constituía un elemento de importancia para el despliegue de sus estrategias de desarrollo nacional.

Es esta naturaleza la que explica que las relaciones de poder en el sistema internacional de ayuda se hayan visto muy poco alteradas, consolidándose así este marco asimétrico de relaciones en la medida en que la ayuda no se ha visto transformada en sus elementos más esenciales.

La definición de horizontes de transformación renovados en un contexto global de profundos cambios, así como los elementos aquí señalados de los que dichos horizontes dependen —la articulación de una acción colectiva global, el impulso de una cooperación para la convivencia global, la superación del paradigma Norte-Sur, la integralidad de las políticas de cooperación y el avance hacia una cooperación multinivel y multiactor—, sin embargo, demandan cambios en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo que, necesariamente, deben afectar a su propia naturaleza. Es inexcusable, por lo tanto, la articulación de un sistema de cooperación internacional más abierto, más inclusivo y en consecuencia también más complejo —en el sentido de poder responder a la complejidad de la realidad—, y por ello capaz de orientar en torno a objetivos compartidos la acción colectiva y multinivel. Un sistema de cooperación a través del que los diferentes países, así como el resto de actores de la sociedad global, asuman sus responsabilidades frente a los problemas globales. Un sistema, por lo tanto, que reclama un funcionamiento más democrático en relación con la toma de decisiones y asunción de responsabilidades frente a los resultados, y más equitativo en relación con la aportación de recursos y capacidades a partir del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Un sistema, en consecuencia, más amplio, más comprehensivo y que pertenezca a todos los países, en contraposición al actual sistema que gravita en torno a la AOD y los socios del CAD, y articulado en relaciones más horizontales y cooperativas. Y por todo ello, un sistema de cooperación más orientado a la gobernanza de los problemas globales, lo que lo aleja de la visión más tradicional de la ayuda, entendida esta como un trasvase de recursos y capacidades y muy pegada a la AOD y las directrices del CAD.

La cuestión a la que nos remite esta necesidad es a si esta transformación en clave democrática, que afecta a los fundamentos y a la naturaleza de la cooperación internacional, es posible en el actual marco de deliberación y acción ofrecido por el CAD cuyas principales respuestas —desde la métrica, la doctrina, los instrumentos y las relaciones— han sido analizadas aquí.

Diversas razones parecen ponerlo en cuestionamiento. Al calor del análisis abordado en este trabajo que ha señalado tanto las limitaciones de partida ante los cambios en el contexto global como la insuficiencia de las respuestas planteadas que ahondan en el desbordamiento de la AOD y la cooperación internacional, se suma el hecho de que el CAD carece de la representatividad suficiente para articular un sistema con aspiraciones a abordar una gobernanza global del desarrollo (Alonso, 2018). La apuesta por la creación del *Global Partnership for Effective Development Co-operation (Global Partnership)*, en la que los elementos relativos a la responsabilidad de los actores del sistema de cooperación internacional quedan diluidos, contribuyen a reforzar esta idea.

Ahora bien, si las transformaciones necesarias para una democratización del sistema de cooperación internacional no pueden ser impulsadas en exclusiva en el seno del CAD cabe preguntarse si estas pueden ser abordadas en algún espacio alternativo a este organismo. Complementariamente, cabe preguntarse si existe en la actualidad algún espacio de deliberación internacional que ofrezca un marco democrático para el diálogo y la toma de decisiones entre los actores del sistema de cooperación internacional.

Lo cierto es que es esta una aspiración presente desde hace años en el sistema de cooperación internacional y reclamada por diferentes voces —que cobra fuerza en la actualidad resultado de un momento histórico y contexto global de cambios en el que los países de la OCDE han visto socavado su liderazgo en términos de política pública global (Severino y Ray, 2009)—, y no parece tener respuesta en torno a una disputa en términos monopolísticos de este liderazgo. Menos aún si esta disputa se aborda desde una visión restrictiva y discrecional de la composición, la representatividad y la legitimidad, como aquella que sitúa al CAD como el centro de gravedad del sistema internacional de cooperación para el desarrollo.

Así, la revisión de la cooperación para el desarrollo en el escenario internacional supone un cambio que ya ha visto algunos avances significativos al calor del “proceso post-2015” y la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como es la constitución de la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible a través del número 17 de los ODS (lo que afecta de manera directa, y en términos de desplazamiento, al papel del *Global Partnership*), y la emergencia del FCD como actor relevante y cada vez con más peso en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo.

Se observa así un proceso de apertura de un sistema internacional de ayuda liderado a lo largo de décadas por el CAD, hacia un entramado más amplio y complejo en el que pareciera que el CAD va perdiendo centralidad a favor del FCD del ECOSOC.

Frente a los complejos desafíos del desarrollo sostenible, pareciera que este constituye un espacio más democrático y mejor situado para ser un espacio con capacidad de albergar las voces de los diferentes países y actores de la sociedad internacional, independientemente del lugar que ocupen en el sistema y las relaciones de cooperación internacional (Alonso, 2018).

Pareciera por lo tanto este desplazamiento del foco en términos de poder y legitimidad en el sistema de cooperación internacional un paso necesario en un contexto en el que se constata la necesidad de articular respuestas colectivas y cooperativas ante problemas cada vez más complejos que exigen una acción colectiva y una institucionalidad, unas reglas y unas relaciones más complejas, pero también más democráticas y representativas. Solo a través de una institucionalidad más representativa y democrática se podrán abordar los procesos de negociación y los acuerdos que hagan del sistema de cooperación y de las políticas de cooperación una verdadera contribución frente a los problemas globales. De hecho, ya se ha

visto como la arquitectura actual del sistema de ayuda es un límite para su evolución y su adaptación a los desafíos que genera un contexto en profundo proceso de cambio.

En este sentido, el FCD reclama “la importancia y el enorme potencial de la cooperación para el desarrollo, en sentido amplio, como herramienta que facilita la aplicación eficaz de la Agenda 2030” (ECOSOC, 2016, p. 2), lo que implícitamente encierra una búsqueda de distanciamiento respecto a la visión más limitada en términos exclusivos de AOD. Se observa por lo tanto en el contexto de la Agenda 2030 un salto desde visiones más pegadas a la AOD y la asistencia técnica y financiera —muy vinculadas al liderazgo del CAD de la OCDE en el sistema de ayuda al desarrollo—, hacia una visión más política y sistémica de la cooperación internacional para el desarrollo (ECOSOC, 2016).

Esta apertura es un reflejo de cómo la Agenda 2030 apuntala la necesaria revisión de la cooperación para acercar las visiones institucionales en el marco de las Naciones Unidas a otras visiones de carácter más político y sistémico, reclamadas históricamente por diferentes voces de la academia, de la sociedad civil y vinculadas a la cooperación Sur-Sur (Severino y Ray, 2009; Unceta, 2013; Santander, 2016; Surasky, 2017).

Reflejo de ello es que el propio FCD ha asumido un múltiple mandato para impulsar esta visión, y esta práctica, de la cooperación internacional. Así, plantea como propio el mandato, en primer lugar, de revisar las tendencias y el progreso de la cooperación internacional para el desarrollo⁸³. Plantea en segundo lugar el mandato de involucrar a todos los actores —para lo que se encuentra en una posición mucho más favorable que el CAD—. Y plantea en tercer lugar el mandato de fomentar la coordinación entre los diversos actores y actividades y, además, guiar los procesos de toma de decisiones y de ejecución de la cooperación internacional (ECOSOC, 2018).

Así pues, la ubicación del debate de la cooperación internacional en el seno del ECOSOC, frente al tradicional liderazgo del CAD de la OCDE, constituye un movimiento de dimensiones tectónicas en la arquitectura del sistema internacional de cooperación para el desarrollo. El propio FCD, a partir del acuerdo plasmado en la Agenda de Acción de Addis Abeba, afirma su papel como “principal plataforma mundial donde debatir las cuestiones relativas a la eficacia de cooperación al desarrollo” (ECOSOC, 2016, p. 14) lo que bien puede leerse como una apuesta por recoger la riqueza y heterogeneidad de visiones y modalidades de cooperación y, asimismo, como un avance en la democratización del sistema de cooperación internacional para el desarrollo.

Es importante recalcar que se produce una apertura respecto a concepciones anteriores basadas en la AOD, la cual sigue siendo un factor singular e importante de la cooperación para el desarrollo en opinión del FCD pero ni el único ni el central (ECOSOC, 2016). Esto no significa abandonar los compromisos en materia de AOD, como recalca con claridad el documento del Consejo Económico y Social cuando afirma que “nada puede reemplazar al cumplimiento de los compromisos existentes” (2016a, p. 4) pero a ojos de cualquier observador evidencia un cierto distanciamiento respecto a una visión de la cooperación muy pegada a la AOD. Parece relevante resaltar esta cuestión y el grado de precisión con el que lo plantea el FCD, para evitar las interpretaciones que tras este planteamiento pudieran observar una apuesta por eludir compromisos en materia de AOD, y que pudieran eclipsar, de esta manera, el potencial político

⁸³ Para ello publica de manera periódica cada dos años desde 2008 el informe *Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo. Informe del Secretario General*, disponible en <https://www.un.org/ecosoc/en/content/dcf-publications-%E2%80%93-selection> (consultado 19/12/2018).

que encierra esta apertura en el sistema de cooperación internacional. Así pues, lejos de hacer caducar los compromisos existentes, la apertura observada en el sistema de cooperación internacional parece redimensionarlos al alza, ya que implica además un compromiso político con una mirada menos instrumental y técnica de la cooperación.

Uno de los aspectos más relevantes en esta visión más amplia es, como ya ha sido mencionado, la vinculación explícita de la política de cooperación, ya no solo con la AOD y con un buen uso de esta, sino con la necesaria coherencia de políticas y con el abordaje de cuestiones sistémicas (ECOSOC, 2016). Son precisamente dos cuestiones novedosas por las que tanto la eficacia como la legitimidad del sistema oficial de ayuda al desarrollo habían sido seriamente cuestionadas (Unceta y Gutiérrez, 2018). Estos elementos, la incorporación de otras políticas distintas a la AOD y la cuestión de elementos sistémicos y relacionados con la gobernanza entre los objetivos y condicionante de la cooperación internacional, constituyen un elemento importante de renovación y crítica de la mirada desde la que tradicionalmente se ha configurado la ayuda, y conducen a abordar la cuestión nuclear mencionada ampliamente en este trabajo que tiene que ver con la naturaleza de la ayuda y la cooperación internacional.

Puede señalarse asimismo como otra de las grandes transformaciones en términos democráticos del sistema de cooperación es la creciente atención a la cooperación Sur-Sur y los donantes no oficiales para el CAD como elementos fundamentales para la contribución de la cooperación internacional a los retos de la Agenda 2030 (ECOSOC, 2016, 2018). Sin perspectiva suficiente para valorar la dimensión y el alcance de esta apertura, pareciera que esta camina en dirección a las demandas de numerosas voces que han venido reclamando desde hace años una apertura por parte del sistema oficial de cooperación para el desarrollo y sus actores. Una apertura basada en la superación de una noción de la cooperación centrada en la idea y en las prácticas de ayuda (Alonso, 2018a; Severino y Ray, 2009; Unceta, 2013), también desde la cooperación Sur-Sur (Surasky, 2013) y desde la sociedad civil y espacios críticos que plantean una cooperación crítica y alternativa al modelo dominante de cooperación (Belda-Miquel et al., 2016; Fernández et al., 2013).

Si bien es cierto, como se mencionaba, que hay evidentes señales de cambio en términos de apertura y democratización del sistema de cooperación internacional para el desarrollo, asistimos a un escenario en el que se plantean también importantes interrogantes acerca de las posibilidades de éxito de dicho proceso. Un desafío de relevancia, relacionado con la hegemonía en el sistema internacional, señala la complejidad de completar un proceso de “trasvase de poder” en términos cooperativos desde una lógica de complementariedad y establecimiento de sinergias entre el sistema de Naciones Unidas y el CAD. De igual manera, las capacidades del FCD del ECOSOC para logra un mandato sólido y eficaz para el establecimiento de normas y para ejercer el seguimiento de políticas son todavía limitados (Alonso, 2018). La armonización, coordinación y complementariedad entre actores del sistema internacional y el fortalecimiento de capacidades de los actores emergentes, especialmente de aquellos llamados a ocupar un papel central, son por lo tanto dos requisitos fundamentales para incorporar certezas en el proceso de apertura democrática y ampliación del sistema de cooperación internacional para el desarrollo.

En definitiva, los desafíos a los que se enfrenta el necesario proceso de cambio del sistema, las políticas y las prácticas de cooperación internacional son numerosos y de un profundo calado. En lo que respecta a este trabajo, que se centrará en su parte final en el estudio de la cooperación vasca, una parte importante de este cambio depende de la lectura que los actores descentralizados puedan hacer de las implicaciones que para sus políticas y acciones de cooperación encierra el contexto actual. Asimismo, y en buena medida resultado de dicha lectura, será fundamental también el espacio y el papel que dichos actores encuentren en el

conjunto del sistema de cooperación internacional a partir de los procesos de revisión y reforma en marcha y en su desarrollo futuro. El siguiente capítulo se dedicará, precisamente, a señalar las principales implicaciones que el escenario de cambios descrito en los dos primeros capítulos y trasladado a modo de retos en este tercer capítulo supone para los actores descentralizados y sus políticas de cooperación. Antes de ello, no obstante, conviene apuntar el principal horizonte de transformación para la cooperación internacional al que nos conducen todos los elementos de cambios señalados hasta ahora.

3.3.6. De la cooperación para el desarrollo a la cooperación para la convivencia global

El planteamiento de unos objetivos para la cooperación internacional relacionados tanto con la respuesta a los problemas de la sociedad como con la transformación del modelo de convivencia global en el que estos se generan incorpora desafíos relativos a los fundamentos, la estructura, los actores y los instrumentos de la cooperación internacional, tal y como se ha señalado en los apartados anteriores.

Varios de estos desafíos están siendo abordados por numerosos actores tanto en espacios multilaterales, como en los ámbitos estatal y descentralizado, así como por muy distintos actores de la sociedad internacional, por lo que puede observarse, en algunos casos, avances de relevancia en los ámbitos señalados. Todo ello nos lleva a cuestionarnos el propio fin último de la cooperación internacional.

Una de las críticas fundamentales al sistema oficial de ayuda al desarrollo y buena parte de los actores en sus prácticas de cooperación internacional ha sido su manera uniforme de entender el desarrollo. Una concepción, por regla general, muy vinculada a la idea de progreso surgida en la Ilustración, y por lo tanto construida desde la racionalidad occidental a partir una vocación universalista. La práctica de la cooperación internacional no solo no contribuía así a ampliar y disputar el tradicional modelo de desarrollo, sino que actuaba como un instrumento político de este (Lemus, 2018).

Especialmente a partir de los años ochenta del pasado siglo con el predominio de la doctrina neoliberal, la cooperación internacional ha evidenciado limitaciones para incorporar, —especialmente en su práctica, no tanto así en su discurso— las diferentes aproximaciones al desarrollo, en incluso visiones alternativas al mismo, por lo que la cooperación ha sido objeto de numerosas críticas (Belda-Miquel et al, 2016; Fernández et al., 2013; Unceta, 2013).

Por regla general, han sido visiones de la cooperación que podrían denominarse periféricas, en la medida que no han asumido los discursos ni las prácticas hegemónicas, las que han cuestionado críticamente el concepto dominante de desarrollo en cada época, pero sin llegar a desplazar del núcleo del sistema oficial de ayuda al desarrollo una noción de desarrollo que, aunque evoluciona y se renueva, no cuestiona a fondo el actual modelo de convivencia global.

En este sentido, si la cooperación internacional aspira una mayor apertura y democratización, y a superar su crisis de legitimidad y conquistar un mayor reconocimiento social y político en tanto que vía de acción para la respuesta a los problemas globales, parece importante, como señala Unceta, abordar en profundidad el debate sobre la propia noción de desarrollo para que este acompañe a la práctica de la cooperación (2013). Un debate no para plantear un acuerdo en torno a un único modelo de desarrollo para ser señalado como el adecuado o el válido a través de un consenso internacional. Un debate que, por el contrario, permita abordar

la noción de desarrollo desde la diversidad, “abriendo el debate a distintas propuestas que —como el *Buen Vivir* en los países andinos y otras en distintas latitudes— defiendan caminos propios para construir el bienestar humano” (Unceta, 2013, p. 23), al tiempo que reconoce los límites políticos, económicos y ambientales que las diferentes nociones de desarrollo en debate conllevan para la articulación de un modelo de convivencia global que garantice la sostenibilidad de la vida de manera inclusiva.

En la conjugación de esta defensa de los caminos propios con la necesidad de articular marcos de acción colectiva, integral y coherente reside una clave importante para lograr desde una perspectiva global, pero respetuosa con la diversidad conceptual y práctica del desarrollo, un marco de convivencia que en lo local y lo global garantice unos estándares de dignidad y bienestar material, el cumplimiento de los derechos humanos y formas de organización social y económica que garanticen una relación armónica con la naturaleza, poniendo así en el centro la sostenibilidad de la vida. Es decir, dados los elevados niveles de interdependencia y transnacionalización de la realidad, parece necesario contemplar el marco global en el que cualquier construcción propia de la noción y la práctica del desarrollo sea posible y compatible con otras formas de entender el desarrollo (Unceta, 2013). Y es esta una cuestión fundamental porque genera un marco de responsabilidad compartida en el que la interdependencia de los modelos y prácticas del desarrollo deja de ser una opción o un elemento de naturaleza analítica, para convertirse en un imperativo político para la sociedad internacional.

Así pues, la necesidad de articular un debate sobre el desarrollo atento a la necesidad de una acción colectiva global ante los límites del actual modelo de convivencia global sitúa a la cooperación internacional en un lugar estratégico. No obstante, para que el sistema de cooperación internacional y sus agentes puedan desempeñar este papel estratégico no debiera prolongarse la actual desconexión entre la práctica y los debates en torno a la cooperación internacional.

Es importante, en este sentido, la presencia de un sólido marco teórico que guíe la práctica política, lo que requiere un buen marco explicativo de la realidad que no renuncie a la perspectiva histórica y sistémica (Unceta y Gutiérrez, 2018). Y este papel estratégico para la cooperación internacional requiere también atender al marco normativo, es decir, contemplar los aspectos que afectan a las prescripciones y propuestas de política para actuar en consecuencia. Por todo ello resulta ineludible la adopción de una perspectiva teórica permeable, en primer lugar, a una ruptura con la visión economicista del desarrollo, basada en la acumulación de riqueza y consistente en el impulso del crecimiento económico como medida fundamental para garantizar la sostenibilidad de la vida, para abrazar la multidimensionalidad; en segundo lugar, a una ruptura con la idea de progreso occidental y la lógica desarrollista como la única manera desde la que concebir un proyecto de vida basado en la dignidad y el bienestar, para incluir diferentes visiones del mundo en la definición de lo que significa una vida que merezca la pena ser vivida, así como para incorporar el diálogo de saberes en las respuestas a los problemas compartidos; y en tercer lugar, una perspectiva teórica permeable a la ruptura tanto con una visión exclusivamente nacional que niega las evidentes interdependencias de la realidad como con una visión universal de carácter “totalizante” que niega el derecho a la propia definición de lo que significan unas condiciones dignas de existencia de colectivos, pueblos, comunidades y países, sin que estas afecten a las posibilidades otros colectivos, pueblos, comunidades y países a definir las suyas propias. En estos tres elementos, que afectan a los debates de la cooperación, pero también a sus prácticas reside un importante potencial para reconstruir la idea de universalidad desde la noción de “universal recíproco” (Garcés, 2017).

En definitiva, la cooperación enfrenta el desafío de alimentarse de debates teóricos diversos para abordar con mayor solidez los horizontes de transformación planteados. De esta manera, la cooperación podrá contribuir, por la vía de la praxis, a ampliar el propio debate sobre la cooperación internacional y a reforzar su vínculo con la práctica, superando así una práctica discrecional y orientada por intereses a menudo desvinculados de los objetivos de transformación planteados por los diferentes actores a través de las políticas de cooperación. De lo contrario persistirá el riesgo de instrumentalización de la cooperación internacional al servicio de una visión del desarrollo que, para responder a las visiones e intereses de los actores que la impulsan, renuncia al interés público global⁸⁴ que sitúa a la sostenibilidad de la vida en el centro de la acción colectiva.

Este planteamiento persigue el propósito de señalar la inexistencia de un modelo de desarrollo universalmente válido al que aspirar, así como la limitada pertinencia de alcanzar una teoría totalizante sobre el desarrollo basada en una meta narrativa válida para cualquier tiempo y lugar. Frente a ello, se apunta la necesidad de articular diversas visiones del mundo compatibles con un modelo de convivencia global capaz de garantizar para todas las personas del planeta una vida en condiciones de dignidad, en la que los derechos y el bienestar se encuentren garantizados para el conjunto de la humanidad, y todo ello a través de modos de vida respetuosos con los ecosistemas. Este es por lo tanto el principal horizonte de transformación para una cooperación internacional que pretenda transformar el modelo de convivencia global y contribuir a responder a los problemas de la sociedad.

⁸⁴ Sobre la noción de “interés público global”, véase nota al pie número 15.

**CAPÍTULO 4. CAMBIOS GLOBALES Y DESAFÍOS PARA UNA
COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN TRANSFORMACIÓN:
IMPLICACIONES PARA LOS GOBIERNOS
DESCENTRALIZADOS**

Tras un análisis del contexto global caracterizado por la existencia de profundos cambios, de la nueva agenda internacional de desarrollo y de las implicaciones de todo ello para la cooperación internacional, este capítulo centra su atención en un tipo de actor específico del sistema internacional de cooperación como son los gobiernos descentralizados. Si uno de los propósitos de esta tesis es analizar cómo una cooperación específica, como la vasca, se ve interpelada por los elementos de cambio profundo analizados en esta parte del trabajo, parece pertinente dedicar una mirada detallada al papel de la cooperación internacional llevada a cabo por los gobiernos descentralizados en dicho contexto en la medida que, como se ha señalado, están llamados a jugar un papel importante en el proceso de transformación de la cooperación internacional. Para ello se aborda en un primer momento una breve contextualización de la denominada “cooperación descentralizada” que se ha ido consolidando a lo largo de las últimas décadas como una pieza importante, aunque aún con un amplio potencial de desarrollo, del sistema de cooperación internacional. Posteriormente, el capítulo se dedica a señalar las implicaciones que el contexto global actual y los desafíos descritos para la cooperación internacional en su conjunto suponen para la cooperación descentralizada.

4.1. Los gobiernos locales y la cooperación internacional: evolución y extensión

Los gobiernos descentralizados, como ya se planteara en anteriores partes de este trabajo, han ido adquiriendo una presencia cada vez mayor en los espacios internacionales y en las dinámicas globales que configuran una realidad crecientemente transnacionalizada⁸⁵. Así, un contexto de globalización en el que se han producido importantes procesos de descentralización y un impulso de dinámicas regionales, ha favorecido una importante emergencia de los actores locales y regionales en la medida que cambiaban las dinámicas y las tendencias de la sociedad internacional (Ugalde, 2006; Martínez y Sanahuja, 2009). De manera más concreta, ha sido la cooperación internacional uno de los ámbitos del sistema internacional que mayor eco se ha hecho de la presencia de los actores no estatales (Aldecoa y Keating, 2001; Labaien, 2014; Martínez y Sanahuja, 2009, 2012b; Ugalde, 2006).

También se ha mencionado ya que había sido a partir de la década de los años ochenta del pasado siglo cuando estos actores comenzaron a tener más peso en el sistema de cooperación internacional y con ello a configurarse el fenómeno de la cooperación descentralizada o cooperación de base local. Dos fueron los orígenes fundamentales, como se señalaba

⁸⁵ Los tres primeros capítulos de esta tesis abordan la emergencia de los actores locales como parte de la sociedad internacional en el contexto de la globalización y en la configuración del modelo de convivencia global. El primer capítulo plantea cómo los actores locales están llamados a ser una fuerza importante frente a los desafíos globales resultado de las dinámicas de interdependencia y transnacionalización y reconfiguración del poder que están transformando también los problemas y amenazas a las que se enfrenta la sociedad global. El segundo capítulo asume la importancia del papel de los gobiernos descentralizados y los actores locales en la llamada a la acción colectiva que propone la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en tanto que propuesta multinivel y multiactor. Y el tercer capítulo plantea como elemento de desbordamiento para el sistema de cooperación internacional, entre otras cuestiones, la emergencia de los actores locales y regionales como agentes de cooperación, al tiempo que señala la necesidad que enfrenta dicho sistema para dar cabida a las diferentes relaciones, prácticas y miradas sobre la cooperación que aportan estos actores. Por esta razón, el presente capítulo no aborda nuevamente una justificación de la emergencia de lo local en el contexto de globalización y su influencia en la configuración de la realidad. La atención de este capítulo se centrará fundamentalmente en la participación de los actores locales y regionales en los asuntos globales a partir de la cooperación internacional, tanto a través de su evolución como del planteamiento de sus principales desafíos.

entonces, que explican el crecimiento de esta cooperación en estos años. Por un lado, la vocación internacionalista de numerosos gobiernos locales y regionales, ya sea esta de origen solidario —por convicción política e ideológica o como expresión de las demandas ciudadanas—, que entendían como parte de sus responsabilidades la cooperación con colectivos, comunidades, municipios o regiones de países del Sur, o de origen instrumental, en la medida que permitía vehicular otro tipo de intereses, motivaciones u objetivos de proyección internacional propia, aunque estos no tuvieran necesariamente relación directa con los objetivos de la cooperación (Martínez y Sanahuja, 2009). Por otra parte, ha constituido un impulso de gran relevancia la creciente red de interdependencias establecida entre gobiernos locales a lo largo de todo el mundo, en la medida que ha favorecido la articulación de relaciones en respuesta a las demandas de apoyo y recursos para el acompañamiento a procesos de descentralización y el fortalecimiento de capacidades institucionales de numerosos gobiernos descentralizados (del Campo, 2012).

Así pues, estos dos grandes elementos motores de la cooperación descentralizada se han situado en la base de un fenómeno que si bien no ha parado de crecer desde su origen hasta bien entrado el siglo XXI tiene aún por delante un amplio recorrido para desarrollar su potencial al menos en dos sentidos: en términos de amplitud y extensión, ya que la cooperación descentralizada aún no es un fenómeno generalizado en todos los países (Copsey y Rowe, 2012) ni abarca los mismos ámbitos de actuación ni los mismos planteamientos, y en términos de profundidad al calor del espacio de pertinencia y oportunidad de renovación abierto para la cooperación descentralizada como resultado del actual contexto global de cambios y de la aprobación de la Agenda 2030.

Aunque este capítulo se centra en mayor profundidad en el segundo de los dos sentidos planteados ya que entronca con el objeto de análisis de esta tesis, conviene apuntar algunos elementos relativos a la amplitud y extensión —que aconsejan atender también a su origen y evolución— de la cooperación descentralizada, en la medida que puede ayudar a dimensionar el fenómeno estudiado y a calibrar el recorrido que tiene aún por delante para desarrollar más ampliamente su potencial.

4.1.1. Origen y evolución de la cooperación descentralizada

Si bien es cierto que el impulso inicial de la cooperación descentralizada puede considerarse de manera generalizada como una consecuencia directa de los dos elementos motores señalados más arriba al adquirir relevancia en los años ochenta del pasado siglo, esta cooperación hunde sus raíces años atrás, en el periodo inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial. Una vez superada la guerra comienzan a establecerse amplias relaciones de colaboración en campos como el social, el cultural y el económico, sostenidas en el tiempo entre diferentes gobiernos locales, mayoritariamente europeos, dando lugar así a los primeros hermanamientos como marcos de colaboración entre ciudades “hermanas” y a partir de relaciones de colaboración horizontal. A medida que estas prácticas van evolucionando y el sistema de cooperación internacional se abre a la participación de los actores locales y regionales esta práctica comienza a extenderse a las relaciones de ciudades europeas con ciudades hermanas de países del Sur y a ser considerada como un instrumento de cooperación para el desarrollo entre comunidades políticas de carácter descentralizado (del Huerto, 2005; Malé, 2007; OECD, 2018).

De los orígenes a la consolidación

Tras este origen, la cooperación descentralizada evolucionó de manera significativa a lo largo de los años ochenta y noventa del pasado siglo (del Huerto, 2005; Díaz, 2008; Labaien, 2014; Martínez y Sanahuja, 2009; OECD, 2005, 2018; Unceta et al., 2013) tanto en términos cuantitativos, tal y como se verá más adelante, expresados en aumento de los recursos destinados al apoyo a los procesos de desarrollo y acompañamiento entre socios de cooperación desde una lógica Norte-Sur, como en términos discursivos. En este último sentido, el avance de la cooperación descentralizada se fue asentando narrativamente en los dos elementos que favorecieron su surgimiento y su impulso: el compromiso solidario y la búsqueda de valor añadido.

A partir de este desarrollo, los hermanamientos dejaron de ser la principal herramienta de cooperación entre los gobiernos descentralizados. Dos vías fundamentales de cooperación los desplazaron al tiempo que supusieron un impulso para la cooperación descentralizada. Se trata de la cooperación directa —con mayor nivel de especialización y programación que los hermanamientos, y también con mayores recursos y orientada hacia la aportación de valor añadido— y la cooperación indirecta, a partir de la adopción de un rol central de la sociedad civil, fundamentalmente a través de ONGD, aunque también de otros actores como universidades, sindicatos o actores del sector privado, en la gestión de la cooperación descentralizada. La sociedad civil, conviene apuntar, no fue solo un actor implementador de la cooperación descentralizada, sino que tuvo un papel determinante, a través de su labor de incidencia y movilización, en el impulso de las políticas de cooperación descentralizada en diversos países (Martínez y Sanahuja, 2009). No es posible entender, en consecuencia, el impulso y el desarrollo de la cooperación descentralizada sin atender al fenómeno de la emergencia de una sociedad civil transnacional que a partir de los años ochenta, y de manera más intensa en los noventa, comienza a cobrar cuerpo y a influir de manera determinante en el sistema y las políticas de cooperación, tal y como se señaló en capítulos anteriores.

Tras el empuje de los años ochenta, el cambio de década hacia los años noventa del pasado siglo fue también de gran relevancia para la cooperación descentralizada, en buena medida por el impulso realizado desde la Unión Europea. Por un lado incorpora a la cooperación descentralizada como parte de la IV Convención de Lomé, firmada en 1989 con los países ACP (del Huerto, 2005), y por otro lado reconoce esta forma de cooperación en un importante documento titulado *“Decentralized Cooperation. Objectives and Methods”* de 1992 en el que se destaca el papel de la cooperación descentralizada y se la define como “un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo” (Comisión Europea, 1992).

Más allá de este reconocimiento y esta definición, aunque en parte asentado en ellos, comienza a registrarse en los años noventa un impulso de la cooperación descentralizada que refleja diferentes maneras de entenderla por parte de los distintos actores. Si bien la Comisión Europea aporta una definición de interés que aboga por un modelo concreto de cooperación descentralizada, esta propuesta no aglutina a todas las visiones de la cooperación descentralizada para la que ni en la práctica, ni en los estudios sobre cooperación internacional, existe una definición asentada y compartida.

En este sentido, en una comunicación de 1996 también de gran relevancia para el desarrollo de la cooperación descentralizada⁸⁶, la Comisión Europea profundiza en la caracterización y el reconocimiento de este tipo de cooperación a partir de una combinación de reflexión teórica y análisis de la práctica (Commission of the European Communities, 1996). La Comisión Europea señala en este documento la existencia de tres modelos diferenciados de cooperación descentralizada (“escuelas de cooperación descentralizada” en el propio lenguaje de la Comisión) que implican diferentes concepciones y prácticas de cooperación (Commission of the European Communities, 1996, pp. 5-6).

Un primer modelo, basado en la propia experiencia de la integración europea, entiende la cooperación descentralizada como la colaboración horizontal entre actores de una parte de la “sociedad civil” de países de la Unión Europea y terceros países. Bajo este sector de la sociedad civil la Comisión Europea contempla a las autoridades locales, entre otros grupos como los económicos o las instituciones de educación superior (1996, p. 5). Se trata de un tipo de cooperación que persigue el establecimiento de relaciones políticas, económicas y culturales equilibradas, y que implica principalmente intercambios culturales, económicos, tecnológicos y científicos con países de menor nivel de desarrollo (Commission of the European Communities, 1996, p. 6). La Comisión Europea denomina a este modelo como el “modelo de cooperación descentralizada de integración” (Commission of the European Communities, 1996, p. 6), aunque también ha sido denominado como “modelo horizontal de cooperación descentralizada” (Martínez y Sanahuja, 2009).

Un segundo modelo que encuentra su origen en la tradicional ayuda al desarrollo, enfatiza la necesidad de otorgar una voz y un papel principal a la sociedad civil en los procesos de desarrollo. La sociedad civil no sería así receptora de ayuda, sino un agente de cooperación, lo que supondría una transformación de los instrumentos de cooperación que no contemplaran esta opción, así como de las relaciones entre la sociedad civil y las autoridades públicas de los países socios. La Comisión Europea se refiere en la citada comunicación a esta “escuela” como “el modelo participativo de cooperación descentralizada” (Commission of the European Communities, 1996, p. 6). Aunque se trata de un modelo que apuesta por una lógica participativa, ha sido señalado también como un modelo “vertical” en la medida que, al responder a un origen muy vinculado con la tradicional ayuda al desarrollo, no ha logrado escapar plenamente de las restricciones impuestas por la cadena de la ayuda (Martínez y Sanahuja, 2009).

Un tercer modelo, denominado por la Comisión Europea “modelo sustituto”, sería aquel que opera en los países en los que la cooperación oficial ha sido suspendida (habitualmente por razones políticas) y la cooperación descentralizada hace las veces de “sustituta”, aportando los recursos y el apoyo ausente a través de otros canales.

Esta diferenciación de “escuelas” en momentos en los que la doctrina y la práctica de la cooperación descentralizada experimentaban un impulso importante, refleja la complejidad y amplitud del fenómeno, así como la diversidad de apuestas por avanzar en las relaciones de cooperación internacional desde y con los gobiernos descentralizados. Y también es relevante la atención a estos tres modelos, ya que anuncia una amplitud de caminos por explorar, y cuya posterior evolución ha dado lugar a diferentes prácticas e instrumentos de cooperación configurando así el amplio, complejo y heterogéneo fenómeno que constituye hoy en día la cooperación descentralizada.

⁸⁶ El título de esta comunicación es *Report on the Implementation of Decentralized Cooperation*.

Así pues, de los hermanamientos iniciales, la cooperación descentralizada evolucionó hacia muy diferentes prácticas —como la cooperación directa, la cooperación descentralizada multilateral, la cooperación indirecta, la cooperación descentralizada Sur-Sur, la cooperación delegada o las redes de cooperación descentralizada, por citar solo algunas de las más relevantes expresiones de la cooperación descentralizada (Martínez y Santander, 2009; OECD, 2018)— priorizadas de distinta manera en función del modelo de cooperación del que se tratara.

Si bien es cierto que actualmente en algunos casos puede observarse con claridad la diferenciación de la cooperación descentralizada entre distintos gobiernos descentralizados en atención a estas “escuelas”, puede afirmarse que con la evolución de esta cooperación en los años posteriores a esta modelización y su ampliación a cada vez más actores, se ha producido una imbricación de modelos que, en numerosos casos, conviven en los actores locales y regionales de un mismo país e incluso en ocasiones en un único actor subestatal.

Lo que parece cierto, más allá de la diversidad y de los diferentes caminos transitados por la cooperación descentralizada es que hay una serie de elementos fundamentales presentes en todos ellos, por lo que podría hablarse de un sustrato común de elementos presentes en el conjunto de la cooperación descentralizada. En concreto, la OCDE plantea la existencia de cuatro elementos compartidos que definen la práctica general de la cooperación descentralizada (OECD, 2018, p. 27): en primer lugar, el tipo dominante de cooperación, que habría pasado de ser en sus orígenes una cooperación Norte – Norte (es decir, no se trataría en sus orígenes a partir de los primeros hermanamientos de “cooperación para el desarrollo” entendida en clave Norte-Sur), a una cooperación Sur-Sur, triangular y Norte-Sur; en segundo lugar, la evolución se ha producido en cuanto al enfoque por el que esta cooperación se guía. Así, de un enfoque “donante-receptor” tradicionalmente dominante se habría avanzado hacia un enfoque multiactor y basado en el territorio⁸⁷; en tercer lugar, la cooperación descentralizada habría pasado de estar regida por los principios de eficacia de la ayuda —tras un periodo inicial en el que la eficacia no estuvo entre sus prioridades— a hacerlo por el principio de eficacia del desarrollo; en cuarto lugar, se habría pasado de una forma de cooperación caracterizada por la centralidad de la ayuda (fundamentalmente financiera) a una más amplia forma de apoyo caracterizado por las asociaciones financieras y no financieras.

En cualquier caso, ya sea a partir de la diferenciación como de la imbricación de modelos, avanzados los años noventa y con el cambio de siglo, la cooperación descentralizada continuó evolucionando hasta la irrupción de los debates sobre los resultados y la agenda de eficacia de la ayuda abordados en varias ocasiones en este trabajo. Los planteamientos de esta agenda suponen, por primera vez desde el surgimiento de la cooperación descentralizada, un fuerte cuestionamiento de la cooperación descentralizada en la medida que, al acentuar la diversidad y fragmentación del sistema de cooperación, es considerada como un factor de complejidad que altera negativamente la relación coste (en términos de carga burocrática)-beneficio. Ello sucede en un contexto, especialmente al calor de los Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de Roma (2003) y París (2005), en el que la armonización entre los donantes pasa a ser uno de los ejes discursivos dominantes para las prácticas de los donantes y de los ejes analíticos sobre los que se establece la evaluación de las políticas de cooperación internacional (Hombrado, 2008).

⁸⁷ Para un análisis en profundidad del enfoque de desarrollo local desde un enfoque territorial como eje articulador de la cooperación descentralizada véase Directorate-General for International Cooperation and Development, European Commission (2016).

Cuando la propia Agenda de Eficacia de la Ayuda se enmienda, al menos parcialmente, a sí misma, y asume el reconocimiento de la diversidad como un rasgo que fortalece al sistema y las políticas de cooperación internacional —a partir del Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda celebrado en Accra (2008)—, un nuevo “revés” supone el cuestionamiento de la cooperación descentralizada, en este caso en forma de “crisis financiera global”. La crisis tiene un impacto directo en la cooperación descentralizada al ser cuestionada en diferentes contextos tanto en términos discursivos —al ser considerada como un “gasto superfluo”— como en relación con la atribución de competencias que corresponden al Estado en lo que supone una lectura extemporánea, impropia de un contexto de creciente interdependencia y transnacionalización de la realidad. Este discurso, no obstante, no ha tenido un reflejo en los recursos canalizados a través de la cooperación descentralizada, medida esta en términos de AOD a excepción de algunos países, como es el caso español⁸⁸.

Creciente reconocimiento internacional de la cooperación descentralizada

Más allá de la Agenda de Eficacia de la Ayuda y de las restricciones impuestas por la crisis financiera global, el marco normativo y la doctrina internacional sobre cooperación internacional en los últimos años se ha ido ampliando, dando así continuidad al reconocimiento progresivo que el papel de los actores locales y regionales había ido acumulando en los años ochenta y, especialmente, noventa del pasado siglo⁸⁹. A los citados documentos iniciales de la Comisión Europea se han ido añadiendo nuevas contribuciones en los últimos años que han ampliado y profundizado dicho reconocimiento.

Sin ánimo de exhaustividad, y con la intención tan solo de señalar algunos de los más relevantes, puede señalarse en el caso de la Unión Europea la aprobación en el año 2006 del Consenso Europeo sobre Desarrollo (Unión Europea, 2006) y, en el año 2017, del Nuevo Consenso Europeo sobre (Parlamento Europeo et al., 2017), y entre ambos consensos, la aprobación del *Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo* en 2007 y de las comunicaciones *Autoridades locales: actores para el desarrollo* en 2008 y *Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo* en 2013. Dando continuidad a todos los anteriores documentos, comunicaciones y declaraciones, el “Nuevo consenso europeo sobre desarrollo” reconoce el papel de los gobiernos locales y regionales en el avance hacia la Agenda 2030 y el cumplimiento de los ODS, para lo que desempeña un papel importante tanto la mirada integral sobre el desarrollo desde los actores locales como la cooperación descentralizada.

También la OCDE, a través de diversos informes específicos sobre los gobiernos descentralizados ha señalado el relevante papel de la cooperación descentralizada, y cómo esta relevancia aumenta en el actual contexto global que demanda una actuación multinivel en respuesta a los problemas de la sociedad (OECD, 2005, 2018).

⁸⁸ Aunque no responde a una tendencia generalizada, en algunos casos el descenso de la financiación de la cooperación descentralizada a raíz de la crisis económica ha sido muy acusado. Esta realidad, así como el giro discursivo, ha sido muy relevante en países como España, precisamente cuando este había sido tradicionalmente uno de los países con mayor desarrollo discursivo, normativo, institucional y material en el despliegue de políticas de cooperación descentralizada (Copsey y Rowe, 2012).

⁸⁹ Para un análisis en profundidad de este progresivo reconocimiento en el marco institucional y la doctrina sobre desarrollo y cooperación de los gobiernos descentralizados por parte de la Unión Europea véase Oliete y Magrinyà (2015).

De igual manera, y como ya se abordó de manera más extensa en el capítulo anterior, en los últimos años, desde que se aprobara la Agenda 2030, el FCD del ECOSOC ha planteado la relevancia de la cooperación descentralizada no solo como una fuerza importante en respuesta a los problemas de la sociedad internacional, sino como parte de la propia revisión y democratización que el sistema de cooperación internacional necesita abordar (ECOSOC, 2016, 2018).

Lo que puede observarse es que la construcción de la doctrina sobre cooperación descentralizada apunta, como elemento central de esta cooperación, a la idea de valor añadido, entendido este a partir de la complementariedad y el reparto del trabajo entre los gobiernos descentralizados y los gobiernos centrales tanto desde una lógica muy competencial —a partir de los ámbitos de especialización de unos y otros— como desde la idea de subsidiariedad. Si este fue uno de los rasgos —junto a la pulsión internacionalista— fundamentales para el impulso inicial de la cooperación descentralizada, ha sido sobre el que ha gravitado buena parte del desarrollo discursivo, y en menor medida de la práctica (Martínez y Sanahuja, 2009), de la cooperación descentralizada. La Agenda de Eficacia de la Ayuda, como se mencionó, tuvo una influencia determinante en la afirmación de este discurso y en la definición de los ámbitos sobre los que la cooperación descentralizada podía aportar dicho valor añadido por el hecho de ser la administración más cercana a la ciudadanía y sobre la base de su experiencia de gestión en áreas trabajo como el apoyo a los procesos de descentralización, la gobernabilidad local, el fortalecimiento de la sociedad civil y las institucionales locales, el apoyo a la gestión de políticas públicas de ámbito local, la prestación de servicios sociales básicos y el desarrollo rural, por citar algunas de más significativas. Se trata de áreas, todas ellas, de relevancia estratégica para el avance en los procesos de desarrollo que han configurado buena parte de la agenda de desarrollo local en las últimas décadas, y que han configurado en gran medida las prioridades de la cooperación descentralizada.

Más que responder a un reflejo de la práctica de la cooperación descentralizada, la afirmación en la idea de valor añadido significó un apoyo discursivo con un efecto importante en la propia consolidación de la cooperación descentralizada y, especialmente, en su transformación. A partir de la idea de valor añadido se definieron planteamientos estratégicos en el marco de la cooperación descentralizada que afectaron tanto al tipo de agentes que debían participar en ella como a una mayor focalización y especialización sectorial, todo ello reforzado, como se mencionó, en el contexto de la Agenda de Eficacia de la Ayuda en el que la cooperación internacional en general, y la descentralizada de manera particular, se vieron cuestionadas en términos de eficacia.

Especialmente en la última década, junto al discurso y al marco doctrinal que reconoce el papel de los gobiernos descentralizados en materia de cooperación internacional, comienza a observarse también un reconocimiento más amplio que sitúa a los actores locales y regionales como actores relevantes para la gestión, en términos más amplios, de problemas globales relacionados con la agenda de desarrollo (Martínez, 2013; Unceta y Labaien, 2017). En este sentido, la propia OCDE realiza un planteamiento que va más allá de la concepción de los gobiernos descentralizados como “meros implementadores” de políticas nacionales o compromisos globales (OECD, 2018, p. 18). Por el contrario, plantea la OCDE que pueden promover el desarrollo sostenible y la coherencia de políticas dado su amplio rango de competencias (Martínez, 2013) y también dado su rol de “observadores” en el territorio, planteamiento que se ve reforzado por la aprobación de la Agenda 2030 (OECD, 2018).

La configuración de la agenda internacional del desarrollo, que asume una lógica de acción colectiva multiactor y multinivel, contribuye a reforzar este planteamiento. Si la agenda 2030,

como ya se ha expuesto, tiene un impacto en el marco institucional y normativo de la cooperación, hacia un mayor reconocimiento del papel de la cooperación descentralizada⁹⁰, es también una llamada a una acción colectiva a la transformación del modelo de convivencia global a partir de una actuación multinivel en la que los gobiernos descentralizados desempeñan un papel relevante. A ello se suman, como también se mencionara en el capítulo segundo, otras agendas que configuran la agenda global, como Hábitat III, o el Pacto de Milán, que interpelan de manera muy directa a los gobiernos descentralizados. La propia OCDE señala a los gobiernos descentralizados —como también lo hace el FCD (ECOSOC, 2018)— como actores que deben desempeñar un papel central en las políticas para el cumplimiento de la Agenda 2030 y para el bienestar de la ciudadanía (OECD, 2018). En este sentido, se produce una convergencia, tanto entre la literatura académica como entre los diferentes organismos, al señalar el papel que los gobiernos descentralizados están llamados a jugar en el impulso y cumplimiento de la Agenda 2030, y cómo esta ha supuesto un nuevo aliento para la cooperación descentralizada.

Aumento cuantitativo de la ayuda oficial al desarrollo descentralizada

Si, como se ha señalado, la cooperación descentralizada ha evidenciado una evolución discursiva y práctica, así como un creciente reconocimiento normativo y doctrinal, también ha evolucionado cuantitativamente en los últimos años. Conviene señalar, no obstante, que el fenómeno de la cooperación descentralizada presenta algunas características que hacen difícil su medición. A diferencia de la AOD de los actores estatales, el cómputo de la AOD de “naturaleza descentralizada” no se encuentra plenamente integrado en el sistema de información del CAD de la OCDE, por lo que los datos no son fácilmente accesibles ni están computados de una manera sistemática.

Es la propia OCDE la que señala esta debilidad al plantear que hay países que no reconocen este tipo de cooperación como una forma de AOD, lo que hace difícil su rastreo, al tiempo que otros países sí tratan, no sin dificultades, de recopilar los datos a partir de muy diversas fuentes de financiación y de un creciente número de actores (OECD, 2018). Por esta razón, es necesario atender a los propios datos que la OCDE ha ofrecido a lo largo de diversos estudios en las últimas décadas que presentan tres momentos de corte con suficiente perspectiva temporal —los años 2005, 2010 y 2015— para reflejar la evolución de la dimensión cuantitativa de la cooperación descentralizada (cuadro 11).

El primero de estos estudios supuso un hito importante en el escrutinio de la cooperación descentralizada ya que, además de analizarla desde una mirada cualitativa, incorporaba datos sobre el volumen de AOD que significaba la cooperación descentralizada (OECD, 2005). La principal aportación de este estudio fue su contribución a caracterizar un fenómeno que no había sido suficientemente atendido desde una perspectiva analítica, y que permitió conocer mejor los rasgos generales y la dimensión de la cooperación descentralizada. El estudio ya reflejaba con claridad algunos elementos que se han ido acentuando en los años posteriores, como la marcada heterogeneidad de esta cooperación, la elevada participación de las ONGD y las OSC en la gestión de la cooperación descentralizada y el limitado peso, a pesar de su crecimiento y salvo contadas excepciones, de esta cooperación cuantitativamente hablando respecto a la AOD total de los diferentes países (OECD, 2005). Sin embargo, este estudio ya reflejaba con claridad la importancia cualitativa de este tipo de cooperación y cómo su principal contribución debía abordarse en relación con la transferencia de experiencia y conocimiento, y no en términos de transferencia de recursos, más aún si estos eran asociados casi en exclusiva a la AOD (OECD, 2005).

⁹⁰ Esta cuestión ya se abordó en el capítulo anterior.

Cuadro 11: Evolución de la AOD descentralizada 2005-2015 (millones de euros, precios de 2015)

	2005	2010	2015	Tasa de crecimiento 2005-2015 (%)
Austria	36,8	22,7	169,5	+360
Bélgica	74	97,6	85,8	+16
Canadá		90,8	253,9	+180
República Checa			0,3	
Francia		69,6	63,6	-9
Alemania	1.012,90	933,4	975,5	-4
Grecia	0,8		0	-100
Italia	19,9	26,4	27,7	+39
Japón	6,2	3,7	3,3	-46
Portugal	4,7	0,6	0,3	-95
España	473,6	570,1	209,5	-56
Suecia		10,6	14,2	+34
Suiza	43,4	48,9	62,6	+44
Reino Unido			18,5	
Total	1.672,30	1.874,40	1.884,70	+13

Fuente: OCDE (2018)

La financiación de la cooperación descentralizada ha evidenciado un crecimiento cuantitativo entre los años 2005 y 2015 tal y como refleja el aumento en un 13 % de la AOD descentralizada. Este crecimiento, sin embargo, ha sido menor que el incremento experimentado por la AOD total, que en el mismo periodo aumentó un 23 %⁹¹. Aunque es cierto que el crecimiento es menor que el de la AOD total, este dato se encuentra en buena medida determinado por el comportamiento de la AOD descentralizada española que, si bien había sido junto a la alemana la cooperación más desarrollada cuantitativamente, sufrió un abrupto descenso entre los años 2010 y 2015. En concreto, la AOD descentralizada de España fue recortada en más de 360 millones de euros, lo que supuso en cinco años un descenso del 63,25 % por lo que, si sacáramos a España de este cálculo y se neutralizara así su carácter distorsionador, podría afirmarse que la cooperación descentralizada habría aumentado un 39,75 % entre 2005 y 2015, lo que significa que lo habría hecho a un ritmo mayor que la AOD total que lo hizo, como se señaló, en un 23 %.

En cualquier caso, como apunta la propia OCDE, es importante tomar con cierta cautela los datos relativos a la cooperación descentralizada en una mirada de conjunto, ya que esta puede estar infradimensionada (OECD, 2018). Actualmente solo 13 de los 30 países donantes del CAD reportan la AOD de los gobiernos descentralizados en el *Creditor Reporting System Database*, lo que no significa necesariamente que sean solo estos 13 países los que desarrollan cooperación descentralizada.

Pareciera, así pues, que la heterogeneidad de visiones y modelos de cooperación descentralizada —como se abordará más adelante— incorpora una amplia riqueza a este tipo de cooperación, pero también comporta limitaciones, especialmente aquellas relacionadas con el sistema de información y la recolección de los datos. Es conveniente aclarar, no obstante, que el aumento de los datos relativos a la AOD descentralizada no se explica únicamente por

⁹¹ Los datos han sido calculados a partir de la información ofrecida por el CAD en <https://stats.oecd.org>

una movilización creciente de recursos, sino que en parte también se debe a la realización de mayores esfuerzos de cómputo.

Lo cierto es que, como reflejan los datos, en la actualidad, con cierta distancia temporal del estallido de la crisis y sus efectos en las políticas de cooperación descentralizada, y con el cambio discursivo respecto al papel de los gobiernos descentralizados en la agenda y las políticas de cooperación, se observa una reemergencia de la cooperación descentralizada (Pérez, 2018). Sin embargo, si se atiende a una lectura pormenorizada y enfocada en los diferentes actores, puede observarse cómo el relato general planteado sobre la evolución de la cooperación descentralizada, y también sobre su futuro, admite numerosos matices en función de su heterogéneo grado de amplitud y extensión.

4.1.2. Amplitud, extensión y diversidad de la cooperación descentralizada

Si bien es cierto que puede hablarse de un origen concreto y una evolución de la cooperación descentralizada con algunos hitos relevantes compartidos y elementos comunes, esta ha evolucionado de manera desigual en diferentes países, dando así lugar a un fenómeno de gran amplitud y heterogeneidad. Varias son las razones por la que la cooperación descentralizada presenta este diferente grado de desarrollo entre unos países y otros.

Un elemento central en esta explicación radica en el hecho de que la acción internacional de los gobiernos descentralizados está muy determinada por el marco normativo de cada país en materia de acción internacional en general, y política de cooperación en particular, lo que significa diferentes implicaciones y posibilidades a la hora de desplegar una acción internacional por parte de los gobiernos descentralizados. Este es, ciertamente, un elemento de importancia central a la hora de entender el heterogéneo desarrollo de la cooperación descentralizada en los diferentes países, ya que diferentes marcos legales dotan de distintos márgenes de actuación a los actores locales y regionales.

En este sentido, un estudio elaborado por Copsey y Rowe dedicado a analizar la cooperación descentralizada del conjunto de países de la UE27, señala la existencia de cinco grupos de países diferenciados en función del margen de maniobra que sus marcos normativos suponen para el ejercicio de la cooperación descentralizada por parte de los gobiernos descentralizados de dichos países (2012, pp. 2-3) (cuadro 12).

Cuadro 12: Marco normativo para el despliegue de ayuda al desarrollo desde los actores locales y regionales

Características del marco normativo	Grupo de países
Los marcos jurídicos definen claramente los parámetros de la actividad de los entes locales y regionales en cuanto a la prestación de AOD	Bélgica, Francia, España, Italia, Hungría, Polonia, Letonia y Rumanía (8)
No existe un marco jurídico que determine la prestación de AOD por parte de los entes locales y regionales, pero sí niveles importantes de cooperación descentralizada para el desarrollo	Suecia, Reino Unido y Finlandia (4)
No existen marcos jurídicos que apoyen y definan claramente la capacidad de los entes locales y regionales para participar en la prestación de AOD. No hay datos de que haya una actividad oficialmente aprobada por parte de los entes locales y regionales	Países Bajos, Alemania, Austria, Portugal y Estonia (5)
No existe un marco jurídico que apoye la actividad de los entes locales y regionales en cuanto a la prestación de AOD. No hay	Dinamarca, Malta, Eslovenia, Lituania y Bulgaria (5)

indicios de que haya una actividad importante por parte de los entes locales y regionales en cuanto a la prestación de AOD ni existe una prohibición jurídica de dicha actividad	
No existen marcos jurídicos que apoyen la actividad de los entes locales y regionales en cuanto a la prestación de AOD. No hay indicios de que haya una actividad importante por parte de los entes locales y regionales en cuanto a la prestación de AOD. Los marcos jurídicos limitan activamente la capacidad de los entes locales y regionales para participar en la prestación de AOD	Luxemburgo, Irlanda, Grecia, Chipre, República Checa y Eslovaquia (7)

Fuente: Copsey y Rowe (2012)

Como plantea el citado estudio, ocho de los 27 países analizados cuentan con un marco jurídico favorable a la cooperación descentralizada en el sentido que es reconocida explícitamente, aunque estos marcos reflejan una gran heterogeneidad entre sí, y evidencian diferentes grados de compromiso con el despliegue de la cooperación internacional desde los actores locales (Copsey y Rowe, 2012, p. 113). Además, 10 países han aprobado oficialmente la cooperación descentralizada y lo han reflejado en un documento de política (Copsey y Rowe, 2012, p. 115). Este balance, si bien señala avances en el grado de reconocimiento de las competencias de los actores locales para llevar a cabo políticas y acciones de cooperación internacional, evidencia todavía un largo camino por recorrer, al menos en el caso de los países de la Unión Europea, en términos jurídicos y políticos.

Cabe señalar, no obstante, que la existencia o ausencia de un reconocimiento jurídico y político por parte de los diferentes Estados, aunque determinante, no constituye el único elemento definitorio en el impulso y desarrollo de la cooperación descentralizada. Junto a ello, existen otros factores que también desempeñan un papel importante, como los geográficos —son relevantes, por ejemplo, la ubicación en espacios de integración regional o las dinámicas transfronterizas—, la disposición de recursos (económicos, pero también desde el punto de vista de las capacidades), la existencia (o ausencia) de trabas burocráticas, el papel de la sociedad civil —en concreto su inserción en procesos de transnacionalización y su exigencia de compromiso y acción a los gobiernos descentralizados en este ámbito— y de manera muy destacada la visión del mundo y el perfil ideológico de los gobiernos descentralizados, que no solo influye en el hecho de que exista o no cooperación descentralizada, sino también en el perfil y la orientación de esta. De hecho, es la propia coexistencia de estos elementos en sus diferentes combinaciones la que contribuye a explicar a su vez la existencia de un marco normativo más o menos favorable a la participación de los gobiernos descentralizados en la arena internacional.

Atendiendo a todos estos elementos, y dada la diferencia de condicionantes y determinantes de la cooperación descentralizada en los distintos países, puede entenderse con mayor claridad la disímil evolución y desarrollo de la cooperación descentralizada, así como el hecho de que, hasta este momento, continúe sin haber una visión compartida de la cooperación descentralizada (OECD, 2018). No existe, en consecuencia, un consenso en la literatura académica, en la que encontramos diferentes perspectivas y énfasis en función de la perspectiva de análisis, ya se centre esta en los actores que la protagonizan, en los objetivos o en los instrumentos de la misma (Martínez y Sanahuja, 2009). Y tampoco parece que dicho consenso exista en la propia práctica de la cooperación descentralizada, como evidencia el hecho de que, tan solo entre los países de la Unión Europea existen muy distintas definiciones. Concretamente, siete países tienen sus propias definiciones oficiales⁹², las cuales reflejan

⁹² Estos son Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, España y Suecia (Copsey y Rowe, 2012; OECD, 2018).

diferentes evoluciones de los modelos iniciales identificados por la Comisión Europea en el año 1992⁹³.

En consecuencia, son distintos los modelos y perfiles que, a partir de los modelos iniciales señalados, ha ido desarrollando la cooperación descentralizada en los distintos países y dentro de estos. Además, como se planteó, estos se encuentran muy imbricados y, en la práctica, son diversos los países que presentan modelos propios en los que se observan tanto rasgos de los modelos iniciales como rasgos propios (OECD, 2018).

Son pues numerosos los modelos de cooperación desplegados que, en función de los objetivos planteados, los actores que intervienen —que han aumentado significativamente en los últimos años (OECD, 2018)— o los instrumentos que despliegan, dan cuerpo a la cooperación descentralizada. Ahora bien, sin negar que la diversidad y la heterogeneidad de la cooperación descentralizada plantean dificultades analíticas y de medición del fenómeno —y también políticas y técnicas, en términos de coordinación—, conviene apuntar que dicha diversidad, lejos de ser un fenómeno negativo, constituye una de sus fortalezas. De igual manera, radica en ello un potencial elemento estratégico de la cooperación descentralizada para articular ideas y prácticas para la transformación del actual modelo de convivencia global ya que permite un encuentro entre distintas maneras de entender la práctica de la cooperación y la propia idea del modelo de convivencia global.

Muestra de esta diversidad es el hecho de que, además de que siete de los 30 socios del CAD hayan desarrollado su propia definición de cooperación descentralizada, 23 países reconocen algún tipo de rol para los actores locales y regionales en el marco de sus políticas de cooperación internacional (OECD, 2018, p. 27). Se trata de definiciones que varían fundamentalmente en relación con los actores, los objetivos y los instrumentos, y que reflejan desde las visiones más restringidas a las más amplias en cada uno de estos tres elementos.

A pesar de la diversidad señalada, y a partir de todas las definiciones, modalidades y tipologías desarrolladas por los diferentes caminos explorados por los actores locales y regionales en sus iniciativas de cooperación, se pueden plantear algunos principios comunes que definen a buena parte de la cooperación descentralizada en la medida que están presentes en las diferentes aproximaciones normativas y discursivas de todos los sistemas de cooperación descentralizada. Puede afirmarse, por ello, que en ellos podría residir un sustrato común —al menos en términos aspiracionales, y con consecuencia con vocación normativa— como son la reciprocidad entre los socios de cooperación, la proximidad a la ciudadanía que otorga a los gobiernos descentralizados un conocimiento de la realidad local y capacidad de diálogo con la ciudadanía y los colectivos sociales, y el fortalecimiento del gobierno y las alianzas basadas en el territorio (cuadro 13).

Cuadro 13: Principios comunes a las diferentes nociones y conceptualizaciones de la cooperación descentralizada

- Reciprocidad y relaciones de horizontalidad: la reciprocidad asegura una relación horizontal entre los socios de cooperación, lo que genera un mutuo beneficio en las relaciones de cooperación

⁹³ Especialmente de los modelos “de integración” y “participativo”, que han derivado en dos vías principales de desarrollo de la cooperación descentralizada: la cooperación descentralizada directa, establecida directamente (aunque a través de distintas modalidades) con los socios, y la cooperación indirecta en la que diferentes actores (tanto vinculados al gobierno descentralizado del Norte como al del Sur), como pueden ser las ONGD, las universidades, los sindicatos o el sector privado, desempeñan un papel protagonista.

descentralizada, superando de esta manera las tradicionales relaciones “donante-receptor”. Ello es posible dada la existencia de una institucionalidad propia para la cooperación descentralizada que favorece mayores niveles de simetría entre los socios de cooperación respecto a la existen en el sistema de cooperación internacional articulado en torno a las directrices del CAD.

- Proximidad y participación: se trata de un principio basado en el concepto de “subsidiariedad” que afirma que los gobiernos locales y las partes interesadas están en mejor posición para tratar determinados asuntos dada su cercanía a las comunidades y poblaciones afectadas por ellos. Por ello, y especialmente a partir del diálogo con los actores territoriales a partir de procesos de participación, la cooperación descentralizada refleja amplios niveles de proximidad y apertura a la participación.
- Gobernanza territorial multiactor y multinivel: este principio plantea que el objetivo central y el impacto esperado a largo plazo de la cooperación descentralizada es mejorar la gobernanza local a través de la movilización de las autoridades locales y los actores del territorio. Para el logro de esta aspiración es fundamental la colaboración, la concertación y la decisión conjunta entre los gobiernos descentralizados y los actores no estatales. Se trata, por todo ello, de una aportación fundamental para una gobernanza territorial más democrática.
- Alianza territorial desde lógicas de intercambio, aprendizaje mutuo e integralidad: Este es uno de los principios más importantes que diferencia la cooperación descentralizada de la cooperación tradicional impulsada por los Estados, y favorecido por su distinta naturaleza y vínculo con el sistema oficial de cooperación internacional. La cooperación descentralizada se basa en asociaciones entre gobiernos descentralizados de países del Norte y gobiernos descentralizados de países del Sur. Las alianzas se dedican a apoyar una agenda política común y objetivos amplios y de carácter integral para facilitar la apropiación y los resultados de las acciones de la cooperación descentralizada.
- Mayores posibilidades para desplegar una acción solidaria: Aunque existen situaciones distintas, dada la variedad de gobiernos locales y subestatales, y dada la diferencia entre la capacidad de acción de unos y otros, se constata en general una potencial menor incidencia de limitaciones de tipo diplomático y/o comercial en la conceptualización y despliegue de la cooperación.

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2018, p. 29), Martínez (2018, p. 100) y Unceta et al. (2012)

En este sentido, una idea importante que parece vislumbrarse con mayor claridad a medida que ha evolucionado la cooperación descentralizada es que se ha producido un avance hacia relaciones de mayor reciprocidad y simetría entre los socios de cooperación, frente a las más tradicionales caracterizadas por la lógica “donante-receptor” (Malé, 2007; OECD, 2018), muy determinadas por la naturaleza asimétrica y discrecional de la ayuda. También, y en clara relación, se observa una superación de la concepción de los problemas en clave Norte-Sur hacia una concepción que da más peso a la reciprocidad, la asociación y el mutuo aprendizaje que ha logrado permear buena parte de los discursos sobre la cooperación descentralizada (OECD, 2018).

Todos estos elementos de avance, especialmente presentes en el marco discursivo de la cooperación descentralizada, configuran el sustrato teórico (y en ocasiones el reflejo de avances en la práctica) para una acción con un importante potencial en términos de “valor diferencial” que, como se abordará posteriormente, sitúan a la cooperación descentralizada en una posición muy favorable en el abordaje de los elementos de transformación para una acción colectiva y cooperativa en respuesta a los problemas de naturaleza sistémica, estructural y global, y para la incidencia en el actual modelo de convivencia global.

Ahora bien, la constatación de esta evolución de la cooperación descentralizada no debiera llevar a plantearla como un hecho de carácter general ni como un avance suficiente para lograr desarrollar todo el potencial que los actores locales y regionales pueden aportar a través de la cooperación internacional.

No es generalizable porque los avances señalados no alcanzan igual a todos los gobiernos descentralizados. Ni todos los países han visto evolucionar de la misma manera su cooperación descentralizada (Malé, 2007; Martínez y Santander, 2009b; Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, 2010; Copsey y Rowe, 2012; OECD, 2018), ni esta ha sido igualmente desarrollada en cada uno de los países. Por el contrario, algunos países han avanzado de manera notable al tiempo que la cooperación descentralizada continúa siendo inexistente, o testimonial, en otros (OECD, 2018, Pérez, 2018). Al mismo tiempo, se observan países en los que algunos actores locales y regionales han desarrollado una importante apuesta por la cooperación descentralizada y otros apenas han sentido este ámbito como una responsabilidad propia, lo que pone de relieve que si bien la existencia de un marco normativo más o menos favorable a la cooperación descentralizada es un elemento determinante, no es el único factor explicativo del grado de desarrollo de la cooperación descentralizada. Así mismo, no es generalizable porque, aunque se ha planteado que esta evolución en la manera de entender la cooperación descentralizada está presente en un buen número de gobiernos descentralizados, no puede afirmarse que esté logrando en todos los casos trascender el ámbito narrativo. En ocasiones se trata de un tipo de planteamientos —aquellos relacionados con la reciprocidad, la proximidad, la gobernanza territorial y la alianza territorial— que permean los discursos en mayor medida que la práctica, ya que es en el ámbito de la praxis donde más profundamente arraigada se encuentra la naturaleza voluntaria, desregulada y discrecional de la cooperación internacional.

Tampoco es suficiente para situar a la cooperación descentralizada en disposición de abordar desafíos de gobernanza multinivel y para lograr transformaciones en el modelo de convivencia global en la medida que no acaba de asumir una lógica de carácter integral más relacionada con la coherencia del conjunto de las políticas para el desarrollo. Este paso exigiría por parte de la cooperación descentralizada la asunción de un salto para, además de asumir los discursos de solidaridad internacional y el valor añadido —y construir sobre ellos sus prácticas—, avanzar hacia la noción de “valor diferencial” que implica asumir también el discurso de la acción colectiva multinivel para una gobernanza global y democrática asentada en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Así, si en la identidad solidaria de la cooperación descentralizada reside su compromiso con el imperativo ético de la justicia global, y en la idea de “valor añadido” descansa en la lógica del reparto de trabajo y está muy pegada a la especialización desde una lógica competencial, la introducción de la noción de valor diferencial responde más a un imperativo político que apunta al necesario reparto —en un contexto de interdependencia y transnacionalización de la realidad— de responsabilidades en la gestión de los problemas y la transformación de la realidad.

En este camino, no obstante, los elementos mencionados que reflejan la evolución de la cooperación descentralizada constituyen avances de especial interés para una cooperación que asume el reto de abordar cambios para avanzar hacia un paradigma renovado, así como para incidir en el cambio del conjunto del sistema de cooperación en la línea planteada en el capítulo anterior.

De igual manera, estos elementos de avance reflejan, además del camino recorrido, el potencial de una cooperación que tiene aún enormes desafíos de transformación y que se encuentra inserta en un sistema de cooperación, como el descrito en el tercer capítulo, con

dificultades para abordar procesos de renovación a fondo y cuyas prácticas y lógicas la cooperación descentralizada reproduce a menudo.

Si bien es cierto que la cooperación descentralizada comparte con la cooperación internacional para el desarrollo llevado a cabo por los gobiernos centrales y los organismos multilaterales numerosos rasgos que la someten a tensiones, tendencias e intereses que determinan también sus opciones de transformación de la realidad, conviene señalar que presenta también rasgos institucionales distintos que afirman el mencionado “valor diferencial”. En este sentido, su no pertenencia al CAD y, en consecuencia, la posibilidad de mayor apertura a lógicas, dinámicas y relaciones más permeables y mejor adaptadas a las exigencias de las transformaciones globales, confieren a la cooperación descentralizada un potencial de autotransformación, y de contribución al sistema de cooperación internacional en su conjunto. Por ello, la necesaria transformación y ampliación de su capacidad de respuesta a los problemas y de transformación del actual modelo de convivencia global presenta desafíos específicos, así como retos compartidos por el conjunto de los actores del sistema de cooperación internacional. Algunas de las transformaciones ya están presentes en el discurso y las aspiraciones (como se reflejaba en el cuadro 13), y en menor medida en las prácticas, de la cooperación descentralizada. Otras, sin embargo, deben aún ser abordadas, lo que entronca con la necesidad de reflexionar acerca de las implicaciones que los cambios analizados en este trabajo, así como los desafíos de transformación de la cooperación internacional, presentan para los gobiernos descentralizados y su manera de entender y desplegar una cooperación internacional descentralizada para la convivencia global. A desarrollar esta cuestión se dedica el siguiente apartado con el que se cierra el capítulo.

4.2. La cooperación descentralizada ante el desafío de la transformación

En el capítulo tercero se ha planteado la importancia de transformar el sistema y las políticas de cooperación a partir de la propuesta de nuevos horizontes de transformación, lo que hace necesaria la reconfiguración de algunos de sus rasgos esenciales. Así, se planteaba la importancia de abordar la cooperación como un marco para una acción colectiva global, de carácter multinivel y multiactor, orientada a la construcción de un modelo de convivencia global que garantice la sostenibilidad de la vida, a partir de un enfoque universalista y superador del paradigma “Norte-Sur”, de carácter integral y que, para todo ello, aborde un profundo proceso de democratización.

Todos estos elementos señalados entonces como los ejes sobre los que debiera articularse la revisión del sistema y las políticas de cooperación interpelan a los diferentes actores que participan en dicho sistema y políticas, aunque lo hacen de diferente manera en función de su naturaleza, dimensión, anclaje territorial y capacidades. Los actores locales y la cooperación descentralizada se encuentran en consecuencia ante el reto de afrontar, desde su especificidad y su responsabilidad, las transformaciones que estos retos plantean para afrontar los horizontes de transformación de una cooperación en proceso de profunda revisión y ampliación.

Ahora bien, no es tarea sencilla, dada la diversidad y heterogeneidad planteada en el anterior epígrafe, abordar una reflexión válida para el conjunto de la cooperación descentralizada. Sí parece factible, sin embargo, llamar la atención acerca de la necesidad de entender la cooperación no solo como una necesaria competencia propia de los gobiernos descentralizados (Comisión Europea, 2008; European Union, 2017), sino también como una

manera de asumir la responsabilidad para la acción colectiva y multinivel frente a problemas globales. A partir de esta constatación —válida para el conjunto de la cooperación descentralizada—, el ejercicio de revisión, el fortalecimiento y el impulso de la cooperación descentralizada serán necesariamente diferentes en función tanto de los rasgos de la política existente de cooperación en cada territorio o comunidad política como de las propias características y potencialidades de estos y de sus agentes sociales, políticos y económicos.

A abordar, desde una perspectiva de conjunto, las implicaciones que para la cooperación descentralizada suponen las transformaciones señaladas se dedica el resto de este capítulo.

Reivindicación de una acción colectiva que favorezca cambios estructurales

Si, como se planteaba en los epígrafes anteriores, la cooperación descentralizada ha ido evolucionando y ha sido objeto de un creciente reconocimiento por parte de la doctrina y el marco normativo internacional, esta tiene aún un importante recorrido por delante. Al creciente reconocimiento de la cooperación descentralizada —a partir de su labor de fortalecimiento de las capacidades locales de los países socios y de su apoyo a la gestión de políticas públicas en el ámbito local en dichos países— conviene incorporar el reconocimiento de los gobiernos descentralizados como actores globales y de la cooperación descentralizada para una acción colectiva orientada hacia los dos horizontes de transformación que, a modo de grandes objetivos para la cooperación internacional, se señalaron en el capítulo anterior.

Afirmar el compromiso con los problemas globales, y profundizar en la capacidad de respuesta a los problemas de la sociedad atendiendo al carácter estructural, interdependiente y global de estos, e incidir en el modelo de convivencia global para situar en el centro la sostenibilidad de la vida implica —en el actual contexto de interdependencia y transnacionalización de la realidad— la necesaria participación de la cooperación descentralizada en la definición y persecución de dichos objetivos. Ello exige, no obstante, trascender la actual concepción de la cooperación en la que los actores locales y regionales son habitualmente reconocidos. Un reconocimiento que afirma su capacidad de gestionar eficazmente y desde la cercanía a las necesidades de la ciudadanía, y de implementar acciones en aquellos ámbitos y políticas en los que tiene competencias.

Sin negar que estos son elementos centrales y distintivos de los gobiernos descentralizados que se erigen en piezas básicas de un sistema democrático que sitúa en el centro la sostenibilidad de la vida, los horizontes de transformación mencionados exigen, desde una lógica global, una actuación de los gobiernos descentralizados que afecta a otros ámbitos más allá de sus competencias directas. Una actuación basada también en la participación en espacios multinivel de decisión donde se abordan temáticas sistémicas, como puede ser la fiscalidad, la deuda, el comercio, la movilidad humana, los derechos humanos o el cambio climático, por mencionar algunos de los elementos más determinantes del actual modelo de convivencia global y cuya transformación demanda una aproximación de cambio estructural. Se trata de ámbitos en los que los gobiernos descentralizados no tienen necesariamente competencias, pero en los que, dado su carácter sistémico, se toman decisiones que generan resultados que impactan de manera directa en los territorios determinando significativamente la realidad local.

Este planteamiento trata de ampliar el foco tradicionalmente dirigido al reparto del trabajo a partir de las competencias específicas, en el que se ha anclado el reconocimiento y la evolución de la cooperación descentralizada, para abarcar también las responsabilidades compartidas desde una perspectiva multinivel. Se trata, en consecuencia, de un desafío que

exige abordar cambios de calado en otros ámbitos de la cooperación descentralizada, tal y como se señala en los siguientes apartados.

Un elemento de gran relevancia para situar a la cooperación descentralizada en disposición de afrontar los retos planteados es la apuesta por una cooperación proactiva y transformadora cuya finalidad sea la contribución al cambio social, político y económico desde una perspectiva estructural y por lo tanto orientada no solo a la respuesta de los problemas, sino también a la transformación del modelo de convivencia global.

Resituarse frente a estos dos horizontes de transformación exige importantes cambios para una cooperación que se ha centrado a menudo en la respuesta a los problemas y a sus consecuencias en diferentes colectivos y poblaciones. Sin negar la importancia del carácter reactivo de la cooperación en la reacción a dichos problemas, es necesario alentar la función de palanca política para el cambio que puede desempeñar la cooperación internacional. Esta cuestión es especialmente relevante en el caso de la cooperación descentralizada, habitualmente de menor dimensión y más limitados recursos materiales que la cooperación impulsada por estados o por organismos multilaterales. Lejos de minusvalorar la capacidad transformadora de la cooperación descentralizada como resultado de su dimensión, se pretende poner en valor el potencial político de esta para generar transformaciones de calado en las dimensiones económica, política, social y ambiental (Labaïen, 2014). Más aún cuando anteriormente se identificó al poder —su naturaleza, su distribución y el ejercicio de este— como uno de los elementos críticos para el impulso de transformaciones orientadas a preservar la sostenibilidad de la vida por su influencia en el agravamiento de las asimetrías globales, y cuando se afirmó que dicho poder se encuentra en un constante proceso de reconfiguración y difusión del que los actores locales y regionales forman parte importante. En coherencia, la dimensión política de la cooperación descentralizada bien podría tener en cuenta la importancia de la incidencia en los procesos de difusión y redistribución del poder y su impacto en la toma de decisiones a favor de la sostenibilidad de la vida.

En clara relación con la necesidad de afirmar el compromiso con los problemas globales, y en atención a la necesidad de reconocer los vínculos entre la realidad local y la global, un rasgo de una política de cooperación con vocación de respuesta a una realidad compleja debiera ser el carácter integrador de la acción internacional y la acción más vinculada con el territorio. Esta apuesta por una política integradora es de enorme importancia para la superación de la división entre políticas internacionales o externas, y políticas locales, división cada vez menos apropiada para actuar en una realidad transnacionalizada en la que la dialéctica Norte-Sur pierde poder explicativo de la realidad.

En este sentido, la agenda internacional de desarrollo configurada por diferentes acuerdos globales —de la que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible junto a la Nueva Agenda Urbana o el Pacto de Milán son algunos de sus principales referentes— se asienta sobre la existencia de fuertes vínculos entre las dimensiones local y global, y por lo tanto exige un abordaje multinivel y una aproximación de carácter interméstica en atención a una realidad que contiene lo doméstico y lo internacional en cualquier de sus manifestaciones. Varios de los objetivos y metas planteados en estas agendas, además de ser mandatos para la política de cooperación internacional, afectan a diferentes políticas sobre las que los gobiernos locales tienen competencias y responsabilidades pero desde una aproximación a menudo sectorial y desconectada de otros aspectos clave para el cumplimiento de la agenda internacional. Por esta razón la cooperación internacional está llamada a desempeñar un papel integrador que le otorga una importancia política en aumento en el ámbito local.

Este es un desafío compartido por el conjunto de los actores de la sociedad internacional que, en la medida que se produce una transnacionalización de la realidad, observan cómo su propia naturaleza se transforma desde esta lógica transnacional⁹⁴ a partir de procesos de desterritorialización y reanclaje territorial. Sin embargo, los actores locales y regionales, dado su particular anclaje territorial, abordan este desafío —que apunta a una lógica extraterritorial— desde una mayor tensión en la medida que su actuación se ha considerado tradicionalmente como una actuación local y fundamentalmente vinculada con las dinámicas y políticas domésticas.

Puede concluirse, de esta cuestión, cómo el desafío de avanzar hacia una superación de la lógica Norte-Sur afecta al conjunto de la cooperación descentralizada, tanto a su marco normativo como a las herramientas y tipos de acciones desarrolladas por los distintos modelos de cooperación descentralizada que han ido desplegando los diferentes países. Esta tensión, en consecuencia, afecta a la propia concepción de la cooperación descentralizada que se presenta como un campo de la acción desde el que responder a las responsabilidades globales.

Una cooperación multinivel y multiactor

La apuesta por una cooperación multinivel y multiactor forma parte del ADN de la cooperación descentralizada ya desde sus orígenes, y especialmente a partir de la evolución de manera combinada de los dos modelos de cooperación que apuntaba la UE en los inicios de la cooperación descentralizada: el “modelo de integración” y el “modelo participativo”.

Ambos modelos suponen el reconocimiento de los actores locales y regionales, tanto de naturaleza pública como de otros actores de la sociedad civil, las universidades o los ámbitos de la economía social y solidaria, como agentes de dinamización y construcción de políticas y relaciones favorables a la ampliación de derechos y bienestar de las personas, colectivos y comunidades vinculadas al territorio.

Este reto ya tradicional se actualiza, renueva y amplía en un contexto en el que los desafíos globales demandan, además de la promoción de las alianzas territoriales como elemento fundamental para una gobernanza local democrática, el encuentro en el territorio entre actores diversos también a partir de agendas y dinámicas globales, como contribución de las alianzas territoriales a la configuración de un modelo de convivencia global capaz de situar en el centro la sostenibilidad de la vida.

En este sentido, la cooperación descentralizada con una fuerte composición multiactor y multinivel, constituye una contribución desde las alianzas territoriales al impulso de una acción colectiva en respuesta a los problemas de la sociedad global y en la configuración de un mundo más justo y sostenible. Con ello no solo se materializa la idea de apertura y ampliación del diálogo y la práctica de la cooperación a una mayor diversidad de agentes, sino que constituye también una afirmación, en la medida que la cooperación descentralizada se inserta en el sistema internacional de cooperación, de la heterogeneidad y diversidad de visiones y prácticas necesarias para la reconfiguración del sistema de cooperación internacional en su conjunto.

Un universalismo superador lógica Norte-Sur

Si la cooperación descentralizada es relevante para dotar a la acción colectiva del necesario carácter democrático dada su naturaleza multinivel y multiactor, conviene atender también a

⁹⁴ Esta cuestión fue abordada en profundidad en el primer capítulo de la tesis.

su carácter territorial como espacio de encuentro entre actores diversos como otro elemento de importancia en la superación del paradigma Norte-Sur.

Esta territorialidad, junto a la dimensión más reducida y la cercanía a la población, como hechos constitutivos de los gobiernos locales, pueden favorecer una relación más horizontal y abierta al aprendizaje e intercambio de experiencias entre territorios y comunidades políticas asociadas a estos, de lo que pueden hacerlo otros actores políticos, como los Estados nacionales o los organismos internacionales⁹⁵. En este hecho radica la idea de reciprocidad en la medida que la cooperación descentralizada encierra un amplio potencial para asumir lógicas de mutuo interés, resultado de las cuales todas las partes de la relación pueden salir beneficiadas sin que los intereses de la parte más poderosa de la relación sean favorecidos, como tradicionalmente ha sucedido, de manera más o menos explícita o intencionada, en las relaciones de cooperación determinadas por el paradigma Norte-Sur (Sogge, 2015).

Es esta además la razón fundamental por la que en la cooperación descentralizada reside un alto potencial para algo que en el marco de este trabajo se considera fundamental para transitar hacia una cooperación internacional centrada en la convivencia global. Esta deberá, necesariamente, conjugar las tendencias globales resultado de la naturaleza transnacional de la realidad —es decir, la universalidad— con las diferentes opciones expresadas libremente y a partir de relaciones de horizontalidad desde los diferentes territorios sobre la forma en la que materializar dicho modelo de convivencia, lo que constituye una suerte de universalismo superador de la lógica Norte-Sur.

Es entonces especialmente relevante apelar al carácter territorial de la cooperación descentralizada para establecer el vínculo entre la idea de universalidad y la definición de caminos propios en la configuración del modelo de convivencia global ya que su naturaleza es especialmente oportuna para conjugar estos dos elementos fundamentales para la configuración de un modelo de convivencia global capaz de garantizar la sostenibilidad de la vida.

Así pues, el diálogo —al menos potencialmente— más horizontal entre actores descentralizados constituye un elemento fundamental para desvincular a la práctica de la cooperación de la lógica desarrollista en la que ha estado tradicionalmente instalada. En este sentido, conviene resaltar la importancia de contar con una política comprometida y solidaria, que acompañe a las poblaciones, comunidades y pueblos más vulnerables y que más padecen las consecuencias del actual modelo de convivencia global, al tiempo que se abre al aprendizaje e intercambio de experiencias.

Una política, en definitiva, que es expresión de la solidaridad de la ciudadanía y el conjunto de los actores del territorio en la que no tendría cabida la instrumentalización de intereses ajenos a los horizontes de transformación planteados. Así pues, una cooperación descentralizada para la convivencia global no es solo un mecanismo de relevancia para la gobernanza global y un sistema de relaciones con importantes potencialidades para la redistribución global de recursos, oportunidades y conocimientos, o para la provisión de asistencia. Es también una vía mediante la que los actores locales pueden construir alianzas, complicidades y apoyos a muy

⁹⁵ Esta idea, presente en buena parte de la literatura sobre cooperación descentralizada, no implica desconocer, como ya se ha apuntado, que esta cooperación se encuentra sometida a tensiones entre los objetivos de transformación que la motiva y la existencia de intereses y motivaciones ajenas a dichos objetivos. Sin negar esta tensión, sí parece un hecho cierto que esta es por regla general de menor intensidad y distinta naturaleza que la existente en las relaciones de cooperación protagonizadas por los gobiernos centrales y los organismos multilaterales.

diversas causas a favor de la justicia global y la emancipación, elementos fundamentales para la transformación del actual modelo de convivencia global.

Conviene señalar, por todo lo anterior, cómo el potencial carácter horizontal de la cooperación descentralizada constituye pues un rasgo fundamental para superar el paradigma Norte-Sur en las relaciones de cooperación. En este sentido, el impulso de un diálogo horizontal y abierto al mutuo apoyo, intercambio y aprendizaje —siempre a partir del principio de responsabilidades compartidas, pero diferenciadas— constituye una oportunidad no solo para dejar de concebir los problemas y sus soluciones desde una lógica Norte-Sur y a partir de un enfoque “desarrollista”. Lo es también para avanzar hacia un modelo de cooperación basado en prácticas, modalidades e instrumentos que plantean una gestión conjunta de problemas que responden a una naturaleza interdependiente, sistemática y global, siempre en el entendido de que a pesar de su naturaleza conjunta los problemas afectan de diferente manera en los distintos territorios y comunidades—.

Lo cierto es que este, como se señalara en el primer epígrafe de este capítulo, se trata de un desafío cada vez más asumido discursivamente, pero que encuentra importantes dificultades para permear las prácticas de la cooperación descentralizada. Ello afecta a la necesidad de avanzar hacia una cooperación que, no solo en su concepción, sino también en sus prácticas, instrumentos y recursos vaya más allá de la AOD, superando así la volatilidad y la lógica discrecional a la que esta la somete en numerosas ocasiones, y se consolide como una política estratégica y estable. Frente a un mundo tan complejo y en situación de gravedad como el actual, que exige una acción colectiva decidida y articulada de manera multinivel, la cooperación de los actores locales no puede continuar siendo, como sucede en numerosas ocasiones, una política de segundo orden supeditada en exceso a la coyuntura económica y política. Más bien al contrario, la naturaleza y gravedad de los problemas aconsejan desplegar políticas de cooperación sólidas y con capacidad de informar la acción del gobierno hacia los objetivos de la sostenibilidad de la vida que la propia cooperación persigue. En esta misma línea, un rasgo relevante de una política de cooperación con un carácter democrático y superador del paradigma Norte-Sur debiera ser, por obvio que pueda parecer, una cooperación con recursos suficientes para impulsar dinámicas y acciones a favor de la transformación en coherencia con los rasgos anteriormente señalados. Para ello la política de cooperación afronta el reto de contar con recursos económicos suficientes, y con equipos y estructura adecuada y suficiente para desarrollarla.

Interacción con la realidad desde la integralidad

Como en los elementos anteriores, se puede señalar que la importancia de avanzar hacia una cooperación internacional integral no es una cuestión específica de la cooperación descentralizada, por más que le afecte directamente. Lo cierto es que, aunque es un desafío para el sistema de cooperación en su conjunto y, en consecuencia, para todos sus actores, presenta especificidades en el caso de la cooperación descentralizada.

Ha sido señalado de manera reiterada cómo la cooperación descentralizada ha tratado de buscar su identidad —su autojustificación incluso en momentos en los que ha sido cuestionada su propia existencia⁹⁶— a partir de la búsqueda de valor añadido a través de la especialización

⁹⁶ Como se planteó en el epígrafe anterior, la cooperación descentralizada ha sido cuestionada fundamentalmente en dos momentos. El primero al calor de los inicios del debate sobre la eficacia de la ayuda, con el cambio de siglo, debido a la proliferación de actores que suponía la emergencia de la cooperación descentralizada, con el consiguiente deterioro de la relación en términos de coste-beneficio que incorporaba su participación lo que implicaba enormes desafíos en materia de armonización. El

en aquellos ámbitos en los que presentaba mayores potencialidades y rasgos distintivos respecto a la cooperación impulsada por los gobiernos centrales y sus instituciones. Si bien es cierto que este se trata de un planteamiento pertinente, en ocasiones ha derivado en una excesiva especialización sectorial.

En otras ocasiones ha ocurrido, sin embargo, precisamente lo contrario, y la cooperación descentralizada ha renunciado, *de facto*, a encontrar su espacio de diferenciación y ha actuado replicando el modelo de la cooperación central, dejando así de lado el valor diferencial que puede aportar a través de la práctica de la cooperación (Martínez y Sanahuja, 2009).

Frente a ambas tendencias —ante una deriva excesivamente tendente a la especialización y la focalización, o ante otra vertiente de la cooperación descentralizada que renuncia a adoptar un modelo propio basado en sus especificidades y potencialidades—, es pertinente apelar a la necesidad de impulsar una cooperación descentralizada integral. Esto es así porque desde la integralidad puede alcanzarse el mayor desarrollo posible de los aspectos diferenciales y potenciales que los actores locales y regionales pueden aportar, sin renunciar con ello a jugar un papel transversal con muy diversas implicaciones en la configuración del modelo de convivencia global y la repuesta a los problemas de la sociedad.

Así pues, señalar la importancia de la integralidad de las políticas de cooperación descentralizada responde a la necesidad de atender a la multidimensionalidad y la complejidad de una realidad que presenta problemas de naturaleza sistémica e interdependiente. En coherencia con una concepción de la cooperación descentralizada que pretende responder a la complejidad y al carácter multidimensional de la realidad, la integralidad tiene una serie de implicaciones en términos prácticos para las políticas de cooperación descentralizada.

Una implicación ya se ha mencionado, y afecta a la capacidad de desarrollar aquellos ámbitos en los que esta cooperación es más determinante, sin que ello suponga renunciar a la integralidad de las acciones, asumiendo así un enfoque multidimensional tanto en los planteamientos estratégicos como en el despliegue de herramientas e instrumentos para llevarlos a cabo. Se trata de un planteamiento reivindicados tanto desde el ámbito institucional a favor del denominado “enfoque territorial” (Directorate-General for International Cooperation and Development, European Commission, 2016), como desde otros espacios a través de asociaciones amplias e integrales para el desarrollo local (Martínez, 2011c), que implican el trabajo conjunto entre diversos actores desde una lógica integral.

En este sentido, un elemento importante para desarrollar una política de cooperación descentralizada con vocación transformadora y capaz de responder a los problemas de la sociedad desde la mencionada integralidad reside en el intercambio de experiencias de gestión de políticas públicas vinculadas al territorio que sitúen en el centro la sostenibilidad de la vida. Cabe resaltar, en este sentido, las capacidades y potencialidades de los actores locales y regionales para, a partir del intercambio de saberes, fortalecer la gestión de políticas públicas. Para ello, es necesario que la cooperación descentralizada asuma la importancia de movilizar al conjunto de capacidades y energías del territorio, favoreciendo así la participación de un

segundo momento se produjo tras la irrupción de la crisis financiera global y su influencia en el discurso y las prácticas en el sistema de cooperación. Especialmente impactante en algunos casos, como el español, este cuestionamiento señala lo inoportuno de invertir en una competencia, la de la cooperación internacional, que correspondía primariamente a los gobiernos centrales en un momento en el que, al calor de las políticas de austeridad, los gobiernos descentralizados acusaban severas restricciones presupuestarias. Para el caso español esta cuestión ha sido ampliamente analizada (Gómez Gil, 2013; Martínez et al., 2012; Martínez Osés y Martínez, 2014; Oxfam Intermón, 2014; VV. AA., 2013).

amplio colectivo de agentes articulados en lo local cuyas capacidades son imprescindibles para la gestión de políticas públicas inclusivas, basadas en derechos, equitativas y orientadas a favorecer la igualdad de oportunidades y la sostenibilidad ambiental. Esta cuestión apela a la construcción de alianzas multiactor articuladas en el territorio a partir del establecimiento de fuertes vínculos e interacciones entre las organizaciones sociales y los actores locales y regionales, dando lugar con ello a una acción concertada entre instituciones y actores de la sociedad civil desde una lógica integral y multinivel.

Se trata, con este planteamiento, de que la política de cooperación y el conjunto de sus orientaciones estratégicas, la identificación de objetivos de transformación y las vías de acción en respuesta a estos o las modalidades de trabajo, sean el resultado del diálogo entre la diversidad de actores del territorio y también con aquellos con quien, aunque ubicados en otras latitudes, se pretenden impulsar los cambios y las actuaciones de manera conjunta. Si se plantea la existencia de una realidad compleja e interdependiente que exige miradas y respuestas integrales, la cooperación descentralizada, como a menudo ha hecho en diversos contextos no puede permanecer ajena a esta realidad (Martínez y Sanahuja, 2009; Unceta et al., 2012; Martínez et al., 2012; Martínez y Santander, 2010; Iborra y Santander, 2012; Gil y Millán, 2018). Por esta razón, la incorporación y la combinación de la mirada y las capacidades colectivas debiera ser fundamental para articular una política de cooperación transformadora y estratégica. Asumir este desafío significaría, en no pocos casos, el tránsito desde modelos de cooperación excesivamente restringidos a actores muy especializados en el desarrollo de dicha política, a otros modelos más abiertos e integrales, capaces de aglutinar las potencialidades de la región o el territorio en cuestión (Unceta et al., 2012; Martí, 2013; Fernández, 2015).

Otro elemento importante para abordar la realidad desde la integralidad hace referencia al necesario avance hacia la coherencia de las políticas, que si bien trasciende a la cooperación internacional, encuentra en esta una importante palanca para su impulso, tanto a través del diálogo político al interior de los gobiernos descentralizados, como a partir del fortalecimiento de capacidades para la CPDS mediante acciones de cooperación e intercambio entre actores locales y regionales.

Aunque a menudo con sustanciales diferencias entre sí, los gobiernos descentralizados cuentan con muy diversas competencias y, resultado de la creciente interdependencia, cada vez están más presentes en el ámbito global a través de actuaciones distintas como la política de compra y contratación pública, la gestión de servicios municipales, el diseño y la gestión de políticas de transporte, urbanismo, movilidad humana, apoyo a la internacionalización de empresas locales y al emprendimiento, entre otras muchas. Se constata así como la acción de los actores locales y regionales es globalmente cada vez más relevante, y lo es tanto en relación con la configuración de los problemas como a las potenciales soluciones.

Se justifica en este hecho la necesidad de avanzar hacia una coherencia del conjunto de la acción y las políticas públicas en el ámbito descentralizado que sitúe en el centro la sostenibilidad de la vida, tanto en su diseño, su ejecución y su evaluación y seguimiento (Martínez, 2013; Millán, 2013; Unceta y Labaien, 2017; Unceta et al., 2015), por lo que esta no puede ser entendida como una responsabilidad que atañe en exclusiva a los actores estatales. Esta es también en consecuencia una responsabilidad progresiva de los gobiernos descentralizados (Martínez, 2013; Unceta et al., 2012, 2015; Unceta y Labaien, 2017) que, como se ha mencionado, tienen cada vez una creciente influencia en un campo mayor de acción más allá de sus competencias directas.

Si bien es cierto que la CPDS trasciende a la cooperación internacional porque interpela al conjunto del sistema político —en este caso de los gobiernos descentralizados— tampoco

debiera entenderse como un planteamiento desconectado de la cooperación internacional. Ya se ha mencionado cómo en un contexto de redefinición de los horizontes de transformación de la cooperación internacional en términos generales, y de la descentralizada en particular, la cooperación y sus actores tienen un relevante papel que jugar en tanto que “palanca” política para impulsar cambios necesarios en el actual modelo de convivencia global. Aunque esta cuestión no hace recaer en exclusiva en la cooperación internacional la responsabilidad de avanzar hacia la CPDS, sí incorpora en ella un objetivo de relevancia que contribuye además a situar a la cooperación descentralizada más allá de las lógicas impuestas por la AOD y el sistema de ayuda.

Un último elemento de importancia creciente para avanzar hacia una cooperación descentralizada basada en la integralidad apunta al avance en la generación de conocimiento y su vínculo con la práctica de la cooperación. Actuar ante una realidad crecientemente compleja implica la necesidad de conocer a fondo dicha realidad precisamente para poder atender a las interdependencias que esta presenta. En este sentido, un rasgo de una política de cooperación descentralizada con vocación transformadora debiera ser su apertura al conocimiento. Esta es una cuestión relevante que a menudo queda alejada de la cooperación descentralizada, más dedicada habitualmente a la búsqueda de soluciones prácticas, basadas en la propia experiencia, frente a los problemas que afronta la gestión de políticas en el ámbito local o las condiciones de vida de poblaciones y comunidades vinculadas con el territorio.

Una cooperación descentralizada abierta al conocimiento se enfrenta, en consecuencia, a importantes desafíos, como el de la generación y el impulso del conocimiento para entender y desentrañar la complejidad en la configuración de los problemas, y para el desarrollo de respuestas frente a estos. Asimismo, la cooperación descentralizada se encuentra en una posición destacada, dada su cercanía a los actores vinculados al territorio, para articular diferentes saberes y fuentes de conocimiento provenientes tanto de la academia como de la praxis social y política. Este diálogo de saberes de carácter transfronterizo parece relevante tanto para ampliar las visiones y aproximaciones respecto al modelo de convivencia al que aspirar como para ampliar las opciones en la búsqueda de soluciones a los problemas que la realidad presenta. En clara relación con ello, constituye un desafío importante el avance hacia una cooperación permeable a dicho conocimiento. Para ello no parece suficiente generar el conocimiento y fortalecer el diálogo entre saberes, sino que se observa también necesaria la incorporación de los diferentes “actores de conocimiento”⁹⁷ a los procesos de diálogo y toma de decisiones, al tiempo que se fortalece el ejercicio de seguimiento y rendición de cuentas.

En resumen, todos los elementos planteados a largo de este epígrafe resultan estratégicos para lograr la transformación de la política de cooperación descentralizada, así como para conjugar dicho cambio con la propia transformación del sistema internacional de cooperación. Se trata de elementos que dibujan una serie de rasgos, algunos ya presentes en diversas iniciativas de cooperación descentralizada, y muchos otros deseables y posibles aunque actualmente ausentes (Martínez y Sanahuja, 2009; Iborra y Santander, 2012; Martínez et al.,

⁹⁷ A lo largo de esta parte del trabajo se utiliza de manera recurrente la expresión “actores de conocimiento” o “agentes de conocimiento”. Esta expresión hace referencia a personas, organizaciones o instituciones caracterizadas por una amplia trayectoria de trabajo en materia de investigación y generación de conocimiento en torno a las temáticas que componen los Ámbitos Estratégicos. Si bien es cierto que habitualmente se identifica la generación de conocimiento con los actores universitarios y académicos a través de la investigación científica, es importante resaltar la existencia de un campo más amplio de actores que desde la investigación tanto académica como vinculada a la praxis construyen diferentes conocimientos y saberes complementarios para la interpretación y la transformación de la realidad.

2012; Unceta et al., 2012; Gil y Millán, 2018; OECD, 2018; Fernández, Piris, y Ramiro, 2013), que confieren el potencial de configurar una política de cooperación descentralizada orientada a ofrecer respuestas más sólidas frente a los problemas de la sociedad y a incidir en la transformación del modelo de convivencia global (cuadro 14).

Cuadro 14: Horizontes, elementos de cambio y aportaciones de una cooperación descentralizada orientada a la transformación del modelo de convivencia global

Horizontes de transformación para la cooperación descentralizada	Elementos de cambio en la cooperación descentralizada	Principales aportaciones de los elementos de cambio
<ul style="list-style-type: none"> • Profundización en la capacidad de respuesta a los problemas de la sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> • Reivindicación de una acción colectiva que favorezca cambios estructurales 	<ul style="list-style-type: none"> • Afirmación del compromiso con los problemas globales • Reconocimiento vínculos entre lo local y lo global •
	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación multinivel y multiactor 	<ul style="list-style-type: none"> • Afirmación del papel de los actores locales • Promoción de alianzas territoriales (agentes múltiples y agendas diversas)
	<ul style="list-style-type: none"> • Universalismo superador de la lógica Norte-Sur 	<ul style="list-style-type: none"> • Reciprocidad y diálogo horizontal • Cooperación concebida más allá de la AOD
<ul style="list-style-type: none"> • Incidencia en el modelo de convivencia global 	<ul style="list-style-type: none"> • Interacción con la realidad desde la integralidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Movilización del conjunto de capacidades y energías del territorio • Acción concertada entre instituciones y agentes de la sociedad civil • Estrategias orientadas a promover la coherencia de políticas en los territorios • Ampliación del conocimiento sobre la realidad a partir del diálogo entre saberes y la generación transfronteriza de conocimiento • Fortalecimiento del vínculo entre generación de conocimiento y la praxis

Fuente: elaboración propia

Contribución a la democratización y ampliación del Sistema de Cooperación

Finalizaba el tercer capítulo de este trabajo planteado la existencia de un patente proceso de pugna por el poder en el seno del sistema de cooperación internacional. Si el CAD ha sido el centro de gravedad del poder en este sistema desde los años sesenta del pasado siglo, son varias las fuerzas que en la actualidad lo están disputando y —de manera más o menos perceptible, resultado de la reconfiguración generada al calor de dicha disputa— desplazando de la órbita del CAD para acercarlo hacia el sistema de Naciones Unidas.

Esta suerte de “trasvase de poder” afecta de manera directa a la cooperación descentralizada en la medida que los actores locales y regionales forman parte de dicho proceso de reconfiguración del poder y están afectados por la naturaleza del marco institucional del sistema de cooperación. Cabe pensar que en la medida que su papel sea más activo y determinante, el sistema acabará presumiblemente siendo más receptivo a la mirada y la participación de los actores territoriales. Más aún si el resultado final es un sistema más

democrático, más plural y abierto a diferentes actores. De esta cuestión, en consecuencia, deriva un importante desafío para los gobiernos descentralizados y las redes de regiones y ciudades que articulan la voz de estos gobiernos y actores en los espacios internacionales.

Ahora bien, junto a este plano global en la apuesta por la democratización del sistema de cooperación internacional, la propia cooperación descentralizada —aunque con diferencias entre unos países y otros, y dentro de estos, entre unos modelos de cooperación y otros— afronta también desafíos internos para avanzar hacia un tipo de prácticas y lógicas más democráticas y representativas.

En este sentido, un rasgo de una política de cooperación descentralizada acorde a los desafíos del contexto global y orientada hacia los horizontes de transformación planteados para la cooperación internacional debiera ser su carácter democrático y participativo. Además de integrar las miradas y las capacidades de los diferentes actores del territorio en la ejecución de la política, parece necesaria la apertura a la participación —y muy especialmente a la de los actores sociales— a lo largo de todo el ciclo de la política: en su producción, su ejecución, su seguimiento y su evaluación.

Varias son las razones por las que este carácter democrático y participativo es fundamental. Baste mencionar al menos algunas de ellas: la ampliación de los valores, los enfoques y los principios de la política que aportan las organizaciones sociales comprometidas con los derechos humanos, el feminismo, la igualdad o la sostenibilidad ambiental, por citar solo algunos de los elementos centrales que dan sentido a la noción de sostenibilidad de la vida contemplada en este trabajo; el conocimiento de las realidades sobre las que interviene la cooperación internacional y por consiguiente la relevante aportación de propuestas y opciones para su transformación; el canal de comunicación abierto con el conjunto de la sociedad que esta participación puede significar, tanto en términos de fortalecimiento y apoyo social de la esta política, como en términos de movilización social a favor de la transformación del modelo de convivencia global⁹⁸. Todas estas razones, confieren una lógica y sustentan una práctica en la que se asienta la propia noción del “valor diferencial” aportado por la cooperación descentralizada.

Así pues, si en el imperativo político que significa la existencia de un mundo crecientemente interdependiente que demanda una acción multinivel la cooperación descentralizada encuentra una fuente de “valor diferencial” en la medida que su naturaleza —anclada al territorio y configurada por dinámicas y tendencias globales—, conviene añadir también el elemento sustantivo recientemente mencionado. Es, en definitiva, en el encuentro del papel de articulador de las dinámicas locales y globales con el enfoque basado en la sostenibilidad de la vida como propuesta sustantiva para dicha articulación, donde reside fundamentalmente la fuente de valor diferencial que los actores locales y regionales aportan a través de la cooperación descentralizada a una acción colectiva orientada a garantizar la sostenibilidad de la vida.

El planteamiento esbozado en relación con la cooperación descentralizada y a la acción colectiva por parte de los actores locales y regionales cobra especial relevancia en el actual contexto de oportunidad abierto por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (OECD, 2018), en que la sociedad internacional cuenta con un marco político y de acción que reconoce

⁹⁸ Los elementos señalados son tan solo algunas de las poderosas razones para la articulación de una política de cooperación con una amplia participación social. Un análisis en mayor profundidad del papel de las organizaciones sociales en la política de cooperación internacional y en el desarrollo internacional puede consultarse en Plataforma 2015 y más (2011b), Rico et al., (2013) y Hoebink y Schulpen (2014).

una serie de elementos fundamentales para el potencial cambio hacia un modelo de convivencia global más justo y sostenible (Alonso, 2015; Martínez Osés y Martínez, 2016; Uria et al., 2017). Se trata de elementos fundamentales que interpelan de manera directa al conjunto de actores que componen la sociedad, y también de manera muy directa a los gobiernos descentralizados y cuyas potencialidades dependen del tipo de interpretación de esta agenda y del carácter transformador de esta que asuman las estrategias de implementación.

Ahora bien, como se ha planteado en diversas ocasiones, las circunstancias y características de los actores locales y regionales son muy diversas, por lo que el fortalecimiento de la cooperación descentralizada a partir de los elementos señalados tiene implicaciones muy diferentes en función de la situación y el estado de las diferentes cooperaciones descentralizadas y sus actores.

Por esta razón, para explorar el vínculo entre una propuesta teórica y con un deliberado componente normativo con las implicaciones prácticas para una cooperación descentralizada concreta, el siguiente capítulo de este trabajo enfoca su atención en un estudio de caso específico como es el de la cooperación vasca. El objetivo, como se planteará en la definición del objeto de análisis del estudio de caso, es doble. Por un lado señalar, para el caso específico de un actor no estatal, las implicaciones que tienen la reflexión y análisis más general sobre los desafíos globales en relación con el modelo de convivencia global y la cooperación internacional. Por otro lado, y derivado del anterior, a partir del estudio a fondo de la política vasca de cooperación y el modelo a través del que se desarrolla, identificar elementos de cambio de dicha política para impulsar transformaciones que sitúen a la cooperación vasca más cerca de los horizontes de transformación planteados en este trabajo

CAPÍTULO 5. LA COOPERACIÓN VASCA ANTE EL CONTEXTO DE TRANSFORMACIÓN GLOBAL Y LOS RETOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Como se anunció en la introducción de este trabajo, este quinto capítulo aporta un estudio de caso sobre el que contrastar los elementos teóricos y de aproximación más general abordados en los cuatro capítulos anteriores. Para la realización de este ejercicio de contraste se ha seleccionado como caso de estudio la cooperación del Gobierno Vasco. A continuación se lleva a cabo una breve justificación del caso seleccionado y se señalan los objetivos fundamentales del capítulo. Posteriormente, y también de manera breve, se delimita el objeto de análisis del estudio de caso y se señalan los aspectos metodológicos que han guiado el análisis. Por último, el grueso del capítulo se dedica a exponer los resultados del análisis realizado.

5.1. Planteamiento general y objetivos del capítulo

Los necesarios cambios en la concepción de la cooperación para el desarrollo ante los desafíos del contexto internacional y el impulso de la Agenda 2030 no tienen implicaciones exclusivamente para el sistema internacional de cooperación para el desarrollo y su institucionalidad en los espacios multilaterales. Suponen también importantes implicaciones, como se ha visto, en otros ámbitos, como los estatales o los subestatales. La necesidad de repensar la cooperación para abrir su campo de acción y ampliar su capacidad transformadora afecta pues al conjunto de políticas y agentes de cooperación y solidaridad internacional.

Sin renunciar a seguir dando respuesta a sus objetivos más tradicionales —como el apoyo a los países, comunidades y personas más desfavorecidas, vulnerables y excluidas desde la perspectiva del empoderamiento, los derechos y la sostenibilidad de la vida y del planeta— la cooperación internacional afronta el reto de ampliar su perspectiva y adoptar e impulsar estrategias más integrales y coherentes para incidir en el modelo de convivencia global generador de dichos problemas. Es decir, de avanzar hacia una cooperación que al tiempo que trata de responder a los problemas de la sociedad asume un creciente papel de palanca política en las transformaciones necesarias del modelo de convivencia global que reproduce un orden internacional profundamente asimétrico, consolida un modelo de producción y consumo insostenible, dispone de instituciones insuficientes para articular una acción colectiva y multinivel y adopta pautas y estructuras de relación que reproducen las desigualdades.

Como es lógico, estas implicaciones no significan los mismos desafíos para cada sistema, política o agente de cooperación, ya que no todos parten de la misma posición ni comparten las mismas aspiraciones. En el caso de Euskadi, como se aborda a lo largo de este capítulo, las implicaciones son numerosas y altamente desafiantes. El País Vasco constituye un caso de estudio de especial interés, dada su larga experiencia de cooperación y su amplio bagaje que lo sitúan como un referente internacional en materia de cooperación y solidaridad internacional (OECD, 2018). Euskadi cuenta una larga tradición de solidaridad internacional y compromiso con la cooperación para el desarrollo, lo que ha llevado a esta comunidad política a desarrollar una sólida trayectoria de más de tres décadas en materia de cooperación internacional. Ello se expresa en el despliegue de unas políticas de largo aliento impulsadas por unos agentes con una mirada amplia, que expresan un compromiso estructural con la cooperación internacional.

Resultado del bagaje y la experiencia acumulados, y del aprendizaje y la inquietud de sus agentes para seguir fortaleciendo la cooperación vasca, el país ha visto cómo se abordaban recientemente diversos procesos de reflexión colectiva y diálogo político en torno a la necesaria revisión de su política y su modelo de cooperación hacia la búsqueda de una mayor integralidad y coherencia (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c; Coordinadora de ONGD Euskadi, 2015b) y se encuentra ya inmerso en su cuarto ciclo de planificación plurianual de la política de cooperación. Se han abordado en consecuencia

procesos que, como plantea el actual plan director, el *IV Plan Director de la Cooperación para el Desarrollo 2018-2021*, deben responder a un planteamiento de largo plazo ya que “los fundamentos y las motivaciones para actualizar el modelo siguen vigentes y toman nueva fuerza”, por lo que dichos procesos de revisión continúan abiertos y encuentran su continuidad en el actual ciclo de planificación de la cooperación en Euskadi y más allá, en la medida que se plantean como un proceso continuo (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 4).

Euskadi presenta, por todo ello, las características adecuadas para valorar cómo una cooperación internacional de carácter descentralizado con amplia tradición y experiencia, y con vocación de aprendizaje y renovación, se enfrenta a los desafíos del contexto global y a sus propias limitaciones. El análisis se justifica, así pues, por la existencia de un escenario de cambios profundos en el contexto internacional que reclaman transformaciones profundas, así como por la existencia de un clima favorable, aunque no exento de resistencias y dificultades, entre los agentes de la cooperación vasca a la revisión de sus propias prácticas y del conjunto de su cooperación. Lo cierto es que las transformaciones globales y la naturaleza y el calado de los problemas, así como la línea marcada por la Agenda 2030, constituyen tanto desafíos como oportunidades para los objetivos de integralidad y aumento de la capacidad de respuesta ante dichos problemas que demandan la adaptación de la cooperación internacional. El propósito es, por lo tanto, desarrollar un análisis que pueda aportar elementos para un ejercicio continuo de revisión de la cooperación vasca desde la aspiración de ampliar su capacidad de contribuir a una más amplia respuesta a los problemas de la sociedad, así como a la transformación del modelo de convivencia global.

De igual manera, la cooperación vasca tiene ante sí la oportunidad de ser partícipe en los procesos de cambio en marcha en el sistema internacional contribuyendo a su dinamización y, junto a la acción de muchos otros actores, decantarlos ejerciendo así su responsabilidad frente a los asuntos globales.

Por todo ello como ya se apuntaba en la introducción de la tesis, la pregunta que guía esta parte del trabajo es en qué medida la cooperación vasca está preparada para abordar los desafíos que plantea un contexto global en profundo proceso de cambios y, concretamente, cómo puede abordar los horizontes de transformación que dichos procesos de cambio exigen a la cooperación descentralizada.

Tras esta breve justificación inicial de la selección de la cooperación vasca como caso de estudio, se exponen a continuación los objetivos de este capítulo. Tres son, en concreto, los objetivos que se plantean y, si bien se exponen a continuación de manera diferenciada, dada su conexión y carácter complementario se abordan a lo largo del capítulo de manera intercalada e interrelacionada.

Uno de los objetivos del capítulo consiste en analizar la situación en la que la cooperación vasca se encuentra para afrontar los retos que en el actual contexto global se presentan para la cooperación internacional en general y para la cooperación descentralizada en particular, y que fueron expuestos en los capítulos tercero y cuarto de la tesis.

Este análisis se pone en conexión, así pues, con el marco análisis planteado a lo largo del trabajo. Para ello, un segundo objetivo consiste en contrastar la existencia de los elementos de referencia señalados para el cambio hacia nuevos horizontes de transformación —la cooperación internacional como marco para la acción colectiva superadora del paradigma Norte-Sur, la integralidad de las políticas de cooperación y la coherencia del conjunto de las políticas, la articulación de una cooperación internacional multinivel y multiactor, y el impulso

de una cooperación integral— en el caso de la cooperación vasca. Se analizará, para alcanzar este objetivo, cómo se sitúa la cooperación vasca frente a estos elementos de referencia y qué desafíos le plantean.

En tercer lugar el análisis se propone escrutar dos planos diferentes y complementarios de la cooperación vasca como son el discursivo y el plano más pegado a la práctica. No es esta una cuestión únicamente metodológica, por más que tenga implicaciones metodológicas, sino que se propone como un objetivo en sí mismo por dos razones fundamentales. Por un lado para contribuir a diferenciar los planos normativo y positivo, a menudo demasiado imbricados en la cooperación vasca, lo que genera confusión y una cierta parálisis y en forma de resistencia al cambio⁹⁹. Por otro lado, este análisis diferenciado permite identificar la brecha existente entre el discurso y la práctica, lo que constituye un punto de partida necesario para la identificación, en clave propositiva, de elementos para el cambio en el terreno de la práctica hacia el cumplimiento con los horizontes de transformación señalados¹⁰⁰.

5.2. Delimitación del objeto de estudio y aspectos metodológicos

Una primera consideración a tener en cuenta es que, a efectos de este trabajo, el análisis de la cooperación vasca se circunscribe específicamente a la cooperación desarrollada por el Gobierno Vasco. La razón fundamental de limitar el estudio de la cooperación vasca al caso del Gobierno Vasco y no asumir también el análisis del conjunto de las instituciones vascas residen en la limitación de las capacidades del investigador, ante la imposibilidad de abarcar un objeto de análisis más amplio con la profundidad deseada. Lo cierto es que, para hablar en puridad del conjunto de la “cooperación vasca” sería necesario ampliar el perímetro del análisis al conjunto de las instituciones de Euskadi. Ahora bien, el hecho de que este estudio se centre en la cooperación del Gobierno Vasco no implica que muchos otros actores —institucionales y no institucionales— no sean tenidos en cuenta en el análisis. Lo son en la medida que participan en la política de cooperación de este gobierno a través de muy diferentes vías, o por el hecho de que su actividad en el campo de la cooperación internacional entra en interacción con la del Gobierno Vasco. De hecho, buena parte los actores del conjunto de la cooperación vasca que no están incluidos en tanto que objeto de análisis sí han sido contemplados en el trabajo de

⁹⁹ Como se ha constatado a lo largo de la elaboración de este trabajo existe una constante relación de interferencia entre los planos normativo y positivo (entre el “deber ser” y el “ser”) en la cooperación vasca. Se trata de una cuestión que atraviesa buena parte de los discursos, los análisis y las prácticas de los agentes vascos de cooperación. Aunque a menudo imperceptible, esta confusión de planos es un factor que genera inmovilismo y explica la existencia de resistencias al cambio. La cooperación vasca es una cooperación avanzada y consolidada, que presenta cualidades y fortalezas que hacen de ella un referente para la construcción de la tan necesaria acción colectiva de resistencia y respuesta global ante un mundo en constante proceso de cambio y que amenaza la sostenibilidad de la vida. Sin embargo, se observa cómo un discurso avanzado y crítico se asume como parte de una práctica que no siempre es igualmente avanzada y crítica. De hecho, en numerosas ocasiones estas cualidades, fortalezas y rasgos que están presentes en el marco doctrinal y discursivo de la política, se ven dificultados en su aplicación práctica como consecuencia de las limitaciones del modelo de la cooperación vasca señalados en este trabajo y en numerosos análisis y diagnósticos realizados en los últimos años. Por esta razón, resultado de la confusión entre los planos normativo y positivo, se ha generado una autopercepción algo distorsionada de la realidad, lo que *de facto* limita la capacidad crítica de los agentes vascos de cooperación con la propia práctica.

¹⁰⁰ Este último planteamiento de carácter propositivo excede a los propósitos y objetivos de esta tesis, por lo que no se aborda en este trabajo. Abre esta cuestión, sin embargo, una línea de investigación futura para un trabajo de análisis con una vocación normativa y de incidencia en la cooperación vasca.

campo y en la revisión bibliográfica y documental. Por esta razón —y con plena consciencia de esta limitación— se alude a lo largo de este capítulo a la “cooperación vasca” como el objeto de análisis de este estudio de caso.

En relación con la delimitación temporal, el presente estudio contempla la trayectoria de la cooperación del Gobierno Vasco desde sus orígenes hasta la actualidad, abarcando así un marco temporal de tres décadas. Puede ubicarse el inicio de este periodo a mediados de los años ochenta del pasado siglo, dada la confluencia de diferentes acontecimientos que marcan el origen de la cooperación vasca, como la llegada de niños y niñas saharauis a la ciudad de Donostia y la firma de diversos hermanamientos entre ciudades vascas y comunidades saharauis, y también municipios latinoamericanos, así como el compromiso de Vitoria-Gasteiz de destinar el 0,7 % de su presupuesto a cooperación internacional, y la creación de *Ertameriketarekin Lankidetzarako Euskal Fondoa*-Fondo Vasco de Cooperación con Centroamérica, con el apoyo de los ayuntamientos de Lasarte-Oria, Hernani, y Laudio, antecedente del actual Euskal Fondoa (Unceta et al., 2012). El momento de corte de la delimitación temporal es el año 2018, en el que se aprueba el IV Plan Director de Cooperación Para el Desarrollo del Gobierno Vasco, que estará vigente hasta el año 2021. Ahora bien, el hecho de que el análisis contemplado en este estudio de caso no cuente con perspectiva suficiente para valorar la implementación de este plan¹⁰¹, obliga al investigador a analizar dicho plan desde un punto de vista discursivo y a partir de la valoración de sus propuestas. Queda pendiente en consecuencia para futuros ejercicios de investigación la valoración de su implementación y grado de adecuación a su propuesta narrativa.

La selección de este periodo temporal se debe al intento de combinar un análisis que permita dar cuenta de la evolución de la cooperación vasca con suficiente perspectiva al tiempo que ofrecer un análisis cargado de la mayor actualidad posible. Esto último es relevante dada la vocación normativa de este trabajo, por lo que a pesar de que se asume un marco temporal amplio, buena parte de las preocupaciones de este análisis se centran en la última parte del periodo en la medida que es en este en el que se han decantado algunos de los elementos más relevantes de la cooperación vasca.

Junto a la delimitación temporal, los elementos que sustentan el objeto de estudio se concretan en el marco normativo y de planificación de la cooperación del Gobierno Vasco, en su marco institucional, y en los partícipes de esta política. En relación con el marco normativo, el campo de análisis está compuesto por una norma principal, la Ley de Cooperación para el Desarrollo¹⁰², y por un cuerpo normativo constituido por leyes y decretos que han completado y desarrollado normativa y reglamentariamente (tanto de sus instrumentos de financiación como de sus órganos de gestión y participación) el campo de acción de la cooperación vasca.

En relación con la planificación, el análisis abarca los sucesivos ejercicios de planificación elaborados por el Gobierno Vasco a lo largo de este periodo. En concreto se ha contemplado sus cuatro planes directores (que abarcan los periodos 2005 a 2008, 2008 a 2011, 2014 a 2017 y 2018 a 2021), y los diferentes marcos de planificación sectorial y geográfica que se han elaborado en estos años¹⁰³. También se ha incorporado en este análisis otros marcos de

¹⁰¹ El IV Plan Director de Cooperación para el Desarrollo del Gobierno Vasco fue aprobado en julio de 2018.

¹⁰² Ley 1/2007, de 22 de febrero de Cooperación para el Desarrollo.

¹⁰³ Aunque a lo largo del capítulo se analiza el marco discursivo de la cooperación vasca en su conjunto, en muchos de los elementos abordados el análisis se detiene en los documentos o marcos que mayor interés tienen para dicho elemento. Este interés se produce en ocasiones porque es la primera vez que se incorpora la cuestión tratada al marco discursivo de la cooperación vasca, porque un determinado

planificación del Gobierno Vasco de políticas distintas a la de cooperación internacional que por su carácter transversal o especialización sectorial son de interés para la configuración y el despliegue de la política de cooperación.

Asimismo, a modo de contraste, y también para la identificación de elementos de interés para la cooperación del Gobierno Vasco, se han tenido en cuenta en el análisis los documentos de planificación de algunas de las principales instituciones vascas o agrupaciones de estas, como las tres diputaciones, los ayuntamientos de Bilbao, Donostia y Vitoria-Gasteiz, y el de Euskal Fundoa¹⁰⁴.

En relación con el marco institucional y de gestión de la cooperación vasca, el análisis ha tenido en cuenta a su principal órgano de gestión, la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, atendiendo a su normativa, su estructura, sus capacidades, y también la propia percepción de su personal respecto de su trabajo y visión de la cooperación internacional.

Como parte de este marco institucional, además del órgano de gestión, forman parte también del objeto de análisis los principales órganos de participación de colaboración interinstitucional, como son el Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo y la Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo. Además, como parte de este marco institucional y de gestión, este estudio ha dedicado también su atención al marco de instrumentos de financiación actualmente existente en la cooperación vasca.

Para terminar de delimitar el objeto de este estudio de caso, el análisis contempla a los diferentes actores partícipes de la cooperación vasca. Si bien este análisis se centra en el Gobierno Vasco, el carácter abierto y participativo de su cooperación la convierten en una política participa por múltiples actores. Por ello se analizan discursos y prácticas de los actores principales de la cooperación vasca, entre lo que destacan, por su papel protagonista en el desarrollo de la misma, los actores instituciones y las organizaciones sociales vascas que participan desde diversos espacios en el cumplimiento de diversas funciones. Es especialmente significativo, en este sentido, el papel de las ONGD vascas, con un papel destacado de la Coordinadora de ONGD de Euskadi. Junto a los actores mencionados, las universidades vascas, organizaciones sociales distintas a las ONGD, actores políticos y personas expertas en cooperación internacional y sostenibilidad de la vida han sido incluidos en el marco de actores a analizar.

En relación con los aspectos metodológicos, para llevar a cabo este análisis se ha realizado un trabajo estructurado en tres fases en las que se ha analizado diferente información y se han empleado distintas técnicas de recogida y análisis de la información¹⁰⁵. En un primer momento se realizó un trabajo de revisión bibliográfico y documental en el que, además de la literatura analítica generada en torno a la cooperación vasca, se examinaron documentos doctrinales —tanto normativos como documentos de planificación—, documentos de decretos, bases

documento incorpora un salto cualitativo o un retroceso respecto a documentos anteriores y refleja por ello un punto de inflexión o, especialmente, por tratarse del último documento vigente. Esto último explica que el análisis se centre mayoritariamente en el actual Plan Director, en la medida que es un plan cuya elaboración responde a la confluencia de espacios y procesos de diálogo y análisis, además del hecho de que es el plan vigente en la actualidad y aún con un amplio periodo por delante. Así pues, no se abordan los elementos de análisis desde una lectura lineal y temporal, sino que el análisis se detiene en los principales marcos discursivos de interés para cada elemento analizado.

¹⁰⁴ Al final de este trabajo puede consultarse un listado con los documentos analizados en este estudio de caso.

¹⁰⁵ Una explicación más amplia de la metodología llevada a cabo en esta tesis puede encontrarse en el apartado introductorio expuesto al inicio de este trabajo.

reguladoras y convocatorias de financiación de actividades, y también documentos estratégicos de diferentes actores de la cooperación vasca, como ONGD, otras instituciones públicas y universidades. Esta fase se completó con un trabajo de escritorio en el que se sistematizaron los principales hallazgos y se plantearon los objetivos y preguntas a abordar en el trabajo de campo.

La segunda fase de este trabajo consistió en el diseño y ejecución del trabajo de campo, que consistió en la realización de entrevistas en profundidad con diferentes agentes participantes y observadores de la cooperación vasca y las políticas de desarrollo en Euskadi. Tras el diseño y la realización del trabajo de campo, y la posterior sistematización y análisis de la información, se llevaron a cabo una serie de talleres de avance y discusión de resultados, que sirvieron para contrastar y ampliar la información obtenida y afinar los resultados del análisis¹⁰⁶.

Por último, se realizó una nueva fase de escritorio para obtener y exponer las conclusiones resultantes de las dos fases anteriores, que son las que nutren este capítulo. Buena parte de los resultados planteados a lo largo de las próximas páginas se sustentan en los hallazgos obtenidos en el análisis de la información obtenida en los dos fases anteriores. Es por ello por lo que muchas de las afirmaciones que a continuación se exponen, y que aparecen sin referenciar, se apoyan en el trabajo de campo realizado¹⁰⁷.

A continuación se exponen los resultados del análisis realizado, planteados a partir del contraste con los elementos señalados en los capítulos tercero y cuarto sobre los que se establecen los desafíos de cambio para la cooperación internacional en términos generales, y de manera específica para la cooperación descentralizada. Para mantener la necesaria coherencia entre los diferentes elementos analizados a lo largo de la tesis y el actual estudio de caso, el ejercicio de contraste se realiza a partir de la matriz de análisis resultante de ejercicio realizado en dichos capítulos que se muestra a continuación:

Cuadro 15: Matriz de contraste de la cooperación frente a los horizontes de transformación de la cooperación internacional (I)

Horizontes para una cooperación internacional renovada	Elementos de cambio para la cooperación descentralizada	Contraste con la cooperación vasca
• Cooperación como marco para una acción colectiva estructural	• Reivindicación de una acción colectiva global que favorezca cambios estructurales	<ul style="list-style-type: none"> • Ámbito discursivo • Ámbito práctico
• Cooperación universalista, más allá del enfoque Norte-Sur	• Universalismo superador de la lógica Norte-Sur, atento a las particularidades y capacidades locales	
• Cooperación integral y coherente	• Interacción con la realidad desde la integralidad y a partir de la coherencia del conjunto de las políticas	
• Cooperación multinivel y multiactor	• Reivindicación de una acción colectiva multinivel y multiactor	

¹⁰⁶ La realización del trabajo de campo, consistente en la realización de entrevistas y talleres con distintos actores, se enmarca en la elaboración de un diagnóstico sobre instrumentos llevados a cabo por encargo del Gobierno Vasco, como se mencionó en la introducción de este trabajo.

¹⁰⁷ Por razones de claridad expositiva no se menciona a lo largo del capítulo cada vez que una afirmación o argumentación es extraída del análisis del trabajo de campo.

5.3. La cooperación vasca frente a los cambios globales de carácter estructural

Los capítulos tercero y cuarto abordaron, para la cooperación internacional en su conjunto y la cooperación vasca respectivamente, cómo un escenario de creciente complejidad resultado de procesos de interdependencia y transnacionalización de la realidad exige respuestas capaces de abordar el carácter estructural de la realidad en la que se configuran los problemas. También se abordó entonces cómo la transformación del actual modelo de convivencia global demanda a la cooperación internacional una actuación caracterizada por planteamientos estructurales. A continuación se aborda cómo se posicionó la cooperación vasca frente a estos desafíos.

Una cooperación construida desde el impulso solidario y la afirmación de su independencia respecto a intereses de otras políticas o agentes

A la hora de definir a la cooperación vasca, uno de los elementos más presentes tanto el marco doctrinal como en el discurso de sus agentes, es su carácter solidario y sólido compromiso con las personas, las comunidades y los pueblos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. La cooperación vasca se asienta en el rasgo de la solidaridad y la ausencia de intereses ajenos al desarrollo humano y sostenible, lo que puede observarse tanto en sus documentos normativos y estratégicos, como en los discursos de la práctica totalidad de sus agentes. Este rasgo, con un fuerte componente normativo, queda señalado ya en la Ley 1/2007 que, en su artículo 3, afirma que “todas las iniciativas de cooperación para el desarrollo responden al principio de solidaridad desinteresada. Se entiende por tal un compromiso de colaboración que no espera retornos en forma de beneficios financieros o comerciales, tomas de posición empresariales o proselitismo ideológico o religioso, ni la consecución de redes clientelares del tipo que fueran”. El II, III y IV Plan Director de la cooperación vasca se hacen eco del principio de solidaridad desinteresada como un principio ordenador el segundo (Gobierno Vasco, 2008a), como un principio rector sustantivo el tercero (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c) y como una de las orientaciones generales y objetivo — “potenciar la solidaridad e implicación de personas, entidades e instituciones de Euskadi” — el cuarto (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 9).

No puede entenderse, en consecuencia, la identificación de los objetivos de la cooperación vasca sin atender al carácter solidario de la sociedad vasca como de los principales rasgos distintivos y ejes fundamentales del discurso sobre el que se ha ido asentando esta política. En este la exposición de motivos de la Ley de Cooperación (Ley 1/2007) gravita en torno a la idea de la solidaridad como el eje central que da sentido a la cooperación vasca. Así, afirma la Ley:

“Observando la evolución que en el ámbito de la cooperación al desarrollo ha tenido la sociedad vasca, podemos decir que en Euskadi dicha cooperación es ya una realidad fuertemente asentada. Aquellos primeros empeños, que comenzaron generando compromisos más bien puntuales o simbólicos de las administraciones, han dado lugar a una política pública de solidaridad internacional prácticamente irrenunciable para todas las instituciones y sensibilidades políticas.

Mas cualquier visión retrospectiva de nuestra cooperación debe reconocer y homenajear a todas aquellas vascas y vascos que, antes incluso de que las instituciones públicas tomaran conciencia de la necesidad de emprender acciones

solidarias con otros pueblos, hicieron de dicha solidaridad un compromiso de vida y llevaron lejos de nuestra tierra los más hermosos rasgos de su identidad. Estas personas, bien sea impulsadas por motivaciones religiosas, humanistas, políticas o éticas en general, fueron quienes realmente pusieron las primeras piedras sobre las que se ha ido construyendo el movimiento de solidaridad internacional en Euskadi” (Gobierno Vasco, 2007b, sec. Exposición de motivos).

Añade, asimismo la Ley, en relación con la solidaridad como elemento irrenunciable de esta política que:

“En un momento como el presente, en el que en otros ámbitos se detecta una fuerte retracción de los esfuerzos dedicados a la cooperación para el desarrollo y un progresivo intervencionismo político según intereses enteramente ajenos a la cooperación (la cooperación como política exterior, la búsqueda de retorno, la selección política de los agentes de cooperación y de los países financiados), resulta considerablemente oportuno atender de manera especial a la experiencia de las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD). Ellas, como agentes de cooperación especialmente legitimados, podrán aportar la cultura que complementa y dé continuidad a la tradición solidaria de nuestro pueblo, visible, por ejemplo, en su extraordinario compromiso misionero. Y que ayudará a no olvidar que el verdadero sentido de todo lo realizado en cooperación, incluida esta ley, se sitúa no entre nosotros y nuestras organizaciones, sino en las comunidades y pueblos del Sur, quienes, siendo los verdaderos sujetos de sus procesos de desarrollo, invitan a nuestra cooperación en su acompañamiento” (Gobierno Vasco, 2007b, sec. Exposición de motivos).

Si, como se planteó en el capítulo cuarto, el origen de la cooperación descentralizada se asentó sobre dos ejes discursivos como fueron la expresión de la solidaridad internacional de los actores vinculados al territorio a partir de una comunidad política, y la aportación de valor añadido a las políticas y relaciones de cooperación, puede afirmarse que la cooperación vasca se identifica con claridad con el primero de los ejes discursivos. Este hecho no significa que motivaciones relacionadas con la aportación de valor añadido a partir de las propias capacidades, y la consiguiente especialización, hayan carecido de influencia en la cooperación vasca, pero sí parece cierto que ha sido la idea de solidaridad internacional el principal elemento tractor de esta política (Unceta et al., 2012), y que ello ha tenido importantes y evidentes implicaciones en el propio modelo¹⁰⁸ y en los rasgos sobre los que se ha asentado esta política.

¹⁰⁸ Por “modelo de cooperación” se entiende en este trabajo la forma en la que cobran cuerpo el conjunto de elementos a través de los que se desarrolla la política de cooperación internacional, así como la forma en la que interactúan dichos elementos en la medida que dicha interacción contribuye de manera determinante a conformar cada uno de los elementos y el propio modelo en su conjunto. En el caso de la cooperación vasca los principales elementos del modelo son su marco normativo, los ejercicios de planificación y programación, la estructura de gestión, el marco y las reglas de participación, el mapa de actores partícipes de la política y las modalidades, instrumentos y recursos a través de los que se ejecuta la política, así como la relación y coherencia de esta política y sus objetivos con el resto de las políticas vascas. Estos elementos están configurados por muy diversos factores y dinámicas que se han consolidado a lo largo de las tres décadas de vida de la cooperación en Euskadi. En parte, la forma que han adquirido es el resultado de decisiones estratégicas informadas por análisis y debates en profundidad. También son resultado de una proyección de los propios rasgos de la sociedad vasca que ha impulsado y dinamizado esta política desde su creación. Pero al mismo tiempo, la forma que adoptan los elementos del modelo de la cooperación vasca responde a inercias o a la existencia de límites que ejercen de resistencias al cambio.

Asentada en este carácter solidario, la cooperación vasca ha evolucionado y se ha consolidado afirmando una vocación de independencia respecto a visiones, intereses u objetivos incoherentes con los que el propio principio de solidaridad internacional marcaba. Así, tanto los discursos de los agentes de la cooperación vasca como el discurso oficial recogido en documentos normativos y de planificación se ha desmarcado desde sus orígenes, y hasta la actualidad, de cualquier tipo de principios, intereses u objetivos contruidos desde otras matrices de política exterior, o de política doméstica, ajenos a, o contradictorios con, el principio de solidaridad internacional.

La propia Ley de Cooperación lo afirma con claridad cuando, al señalar los principios orientadores de la cooperación para el desarrollo del País Vasco apunta, como el primero de sus 12 principios, que:

“Todas las iniciativas de cooperación para el desarrollo responden al principio de solidaridad desinteresada. Se entiende por tal un compromiso de colaboración que no espera retornos en forma de beneficios financieros o comerciales, tomas de posición de carácter empresarial o proselitismo ideológico o religioso, ni la consecución de redes clientelares del tipo que fueren” (Gobierno Vasco, 2007b, sec. artículo 2).

Este principio ha sido recogido por los diferentes marcos estratégicos y de planificación aprobados por el Gobierno Vasco. Incluso el primer Plan Director, aprobado con anterioridad a la Ley, es muy claro al respecto, al afirmar que el objetivo principal y fundamental de la cooperación vasca debe ser la reducción de la pobreza con el fortalecimiento de los procesos endógenos y las capacidades locales, y al afirmar también que, para ello, la garantía es una cooperación sin ánimo de lucro y por lo tanto desvinculada de intereses ajenos al estricto objetivo de la reducción de la pobreza (Gobierno Vasco, 2005, pp. 177-178). Señala asimismo este primer documento de planificación plurianual que la cooperación vasca se fundamenta en enfoque de derechos universales y que no “antepondrá objetivos geoestratégicos o comerciales a los objetivos de lucha contra la pobreza, ni utilizará los fondos de cooperación como contrapartida a otro tipo de intereses” (Gobierno Vasco, 2005, p. 29).

El Plan Estratégico y Director para el Desarrollo 2008-2011 se reafirma en esta línea, al plantear la centralidad del principio de solidaridad como aquel al que responderán el conjunto de iniciativas y procesos de cooperación puestos en marcha por la cooperación vasca, cuyo objetivo será el de coadyuvar a la transformación de las estructuras que provocan y mantienen el fenómeno de la pobreza (Gobierno Vasco, 2008a, p. 39). Es expeditivo este documento en relación con esta cuestión al afirmar que “toda otra meta o interés que se pudiera perseguir, no tiene cabida ni en esta Planificación ni en el conjunto de la cooperación vasca” (Gobierno Vasco, 2008a, p. 39).

En esta misma dirección insisten el III Plan Director 2014-2017, al señalar al carácter desinteresado de la cooperación vasca como uno de los elementos que aporta mayor valor añadido a esta cooperación, que se autodefine, entre otros rasgos, como una cooperación “que no responde ni a los intereses del mercado ni a intereses geoestratégicos” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 26), y su sucesor, el IV Plan Director 2018-2021, vigente en la actualidad, que afirma que “todos los agentes deberán guiarse por los principios de solidaridad desinteresada, la cooperación mutua y las relaciones simétricas” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 10).

Si el marco discursivo de la cooperación vasca presenta en términos generales una evolución doctrinal con un importante grado de consistencia interna, aunque con lógicos acentos y matices, en función de cada momento histórico y equilibrio de fuerzas sociales y políticas, es este, el de su carácter solidario y permeabilidad frente a intereses ajenos a la mirada de la sostenibilidad de la vida, uno de los ejes discursivos que más inalterados se ha mostrado a lo largo de los años. Puede afirmarse, en consecuencia, la existencia de un amplio consenso entre los agentes de la cooperación vasca en torno a la inviolabilidad de la cooperación internacional por parte de intereses y objetivos que desnaturalicen el carácter solidario de esta cooperación.

Una cooperación avanzada en el plano doctrinal, que asume la necesidad de transformaciones globales de carácter estructural

El carácter solidario que impregna a la cooperación vasca se encuentra íntimamente relacionado con la existencia de un marco doctrinal muy avanzado por parte de esta cooperación, que asume desde hace tiempo la necesidad de alcanzar transformaciones globales estructurales como parte de sus objetivos.

La voluntad de definir una lógica de cambio estructural está muy presente en el marco de referencia de la cooperación vasca desde la propia ley que plantea, su exposición de motivos (apartado III) la necesidad un modelo de cooperación “comprometido con el esfuerzo de superación de las causas estructurales de la pobreza”. El enfoque estructural es asumido y posteriormente ampliado en el II, III y IV Plan Estratégico y Director de la Cooperación Vasca (Gobierno Vasco, 2008a, p. 43; Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 39, 2018b, pp. 7-8, 10, 22, 28).

Así pues, junto a su compromiso con la solidaridad internacional, la orientación hacia la búsqueda de transformaciones estructurales constituye una de las principales aspiraciones y rasgos elementales de la cooperación vasca asumida prácticamente sin fisuras por parte del conjunto de sus agentes. Esta voluntad parte de la constatación de que los problemas que afronta la sociedad son el resultado de dinámicas y relaciones que se configuran a través de procesos de naturaleza estructural y por lo tanto las respuestas tienen que articularse en esta clave.

En esta línea, el IV Plan Director 2018-2021 señala la importancia de abordar respuestas acordes a la naturaleza de los desafíos globales, las injusticias y las desigualdades desde apuestas más estructurales, pero también más integrales y enmarcadas en una perspectiva multinivel (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 7). Carácter estructural, carácter integral y carácter multinivel son tres elementos indisolubles, como plantea el Plan Director, para una cooperación transformadora en el actual contexto de creciente transnacionalización e interdependencia, tal y como se sostiene en este trabajo.

Profundizado en esta interconexión de elementos discursivos para la ampliación del carácter transformador de la cooperación vasca, el propio plan señala la importancia, para lograr profundizar en su carácter estructural, de avanzar hacia una perspectiva local-global. Señala en concreto el plan que “el contexto de globalización e interdependencia y la existencia de desafíos y retos comunes a todo el planeta exigen una mayor articulación y diálogo entre los procesos de transformación que se producen en la realidad cercana y las dinámicas estructurales globales” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 10), apuntando así a la necesaria mirada universal, sin que ello suponga desatender a la particularidades locales, desde la que abordar los problemas colectivos.

Una cooperación basada en el vínculo entre las dinámicas locales y los problemas globales

La mencionada lógica universal reconocida en el IV Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2018-2021, sobre la que se volverá más adelante, no solo es determinante para transformar la propia política de cooperación y hacerla más adecuada a la naturaleza interdependiente de la realidad y dotarla de un carácter más cosmopolita al superar la clásica división Norte-Sur. Ofrece también una perspectiva adecuada para superar la idea que vincula los problemas del desarrollo con unos determinados países en función de su nivel de desarrollo, rompiendo así con la lectura desarrollista que tradicionalmente ha acompañado a la cooperación internacional. Frente a esta mirada, el documento rector de la cooperación vasca asume una perspectiva universal que se centra en la idea de responsabilidades compartidas en la defensa activa de la vida de las personas y del planeta, y llama a actuar a favor de la justicia, la igualdad y la erradicación de la pobreza, para contribuir a transformar las asimetrías globales (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 8).

La lógica universal no solo apela al carácter solidario y al imperativo ético resultante de este, que conduce a cooperar con otros países o territorios y a seguir desarrollando importantes esfuerzos orientados hacia la cooperación internacional (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c; Gobierno Vasco, 2008a). Apela también a la corresponsabilidad que exige revisar el propio modelo de desarrollo de todos y cada uno de los países y actores de la sociedad internacional que configuran el actual modelo de convivencia global, dados sus elevados costes sociales y ambientales tanto para la propia ciudadanía como para el conjunto de la humanidad. Y aunque apela de diferente manera a unos y otros actores de la sociedad internacional en función de las distintas responsabilidades y capacidades, señala tanto a los actores nacionales y supranacionales como a aquellos más pegados al territorio, como son los actores locales y regionales.

En este sentido, se observa en el ámbito discursivo de la cooperación vasca un creciente esfuerzo por reconocer las transformaciones locales como parte de la respuesta estructural frente a problemas que responden a una naturaleza global, sistémica e interdependiente. Es pues el reconocimiento de la importancia de actuar desde planteamientos de cambio estructural en el ámbito local un reflejo del avance —al menos en el plano discursivo— de cómo la cooperación vasca y sus agentes han comprendido que lo local y lo global constituyen dos planos absolutamente imbricados de la realidad y que, en consecuencia, exige el desarrollo de formas de actuación capaces de incidir en el vínculo entre las dinámicas locales y los problemas globales.

Dificultades de abordaje del enfoque estructural desde el marco instrumental de la cooperación vasca

Si bien el reconocimiento de la interdependencia y el carácter transnacional de la realidad, y su influencia en la naturaleza de los problemas y en sus potenciales soluciones, constituyen un elemento fundamental para impulsar un necesario cambio de paradigma en la concepción de la cooperación internacional, el abordaje de la transformación desde una lógica de cambio estructural no puede limitarse tan solo al ámbito normativo y discursivo, ni tampoco en exclusiva al analítico. Por el contrario, esta concepción debe permear también el ámbito operativo e instrumental de la política de cooperación para hacerse efectiva. Es en este plano, en el de la adecuación del marco instrumental al marco discursivo, en el que la cooperación vasca ha evidenciado más dificultades para avanzar hacia una lógica de actuación estructural.

Como expresión de estas dificultades, se observa en la cooperación vasca una acentuada disociación entre las aspiraciones de su marco doctrinal y discursivo, y el conjunto de medios, capacidades, herramientas e instrumentos puestos en juego para alcanzar dichas aspiraciones.

Esta disociación puede identificarse de manera reiterada en los documentos normativos y de planificación más relevantes de la cooperación vasca, y está también presente en los discursos de buena parte de sus actores.

Es la propia Ley de Cooperación el documento que contribuye a generar esta brecha, al plantear con claridad ya desde la exposición de motivos la necesidad de un cambio sistémico del orden internacional y de superación de políticas orientadas a la maximización del beneficio económico. Es decir, aunque sin hacer referencia expresa a este, la ley propone una transformación profunda del actual modelo de convivencia global y a partir de un planteamiento de cambio estructural. El desarrollo de la ley, sin embargo, no se sitúa en línea con este planteamiento, ya que no aborda la coherencia de políticas desde una perspectiva amplia, tampoco apuesta por la necesidad de construcción de espacios de gobernanza democrática y, aunque se enfoca con claridad hacia el objetivo de la transformación de la realidad, lo hace a partir de una propuesta excesivamente instrumental que limita la capacidad real de la cooperación vasca para contribuir a la misma.

En esta misma línea, existe una tendencia heredada por los sucesivos planes de la cooperación vasca, presente también en los discursos —en los oficiales y en los no oficiales— de sus agentes, a atribuir a esta cooperación una gran capacidad transformadora que resalta unas virtudes y facultades que en la práctica no siempre logran plasmarse. Esta tensión entre el “deber ser” y el “ser” ya mencionada en la introducción a este estudio de caso se evidencia al contrastar los documentos normativos —basados en principios y enfoques con gran potencial transformador— con la capacidad de incidencia en la realidad de las herramientas y capacidades de las que dispone la cooperación vasca.

Esta disociación se explica entonces por la existencia de un discurso amplio, construido a partir de una clara vocación transformadora, y de una práctica limitada tanto por la propia naturaleza de la cooperación y sus instrumentos en términos generales, como de las limitaciones en el plano instrumental específicas del caso vasco. Un plano, el instrumental, que, dadas sus limitaciones, llama a los actores de la cooperación vasca a profundizar en un ejercicio de revisión. En aparente consciencia de esta disociación, el *IV Plan Director de Cooperación Para el Desarrollo 2018-2021* del Gobierno Vasco refleja la existencia de un cierto giro en relación con la adecuación de las decisiones estratégicas a las capacidades y a elementos del contexto (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b). En este sentido, el plan trasluce una lógica más abierta y flexible al tiempo que abre una vía para la revisión de su marco instrumental, asumiendo la planificación como un proceso y no tanto como un ejercicio cerrado y predefinido, como plasmaban los documentos de planificación predecesores (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, 2018b; Gobierno Vasco, 2005, 2008a).

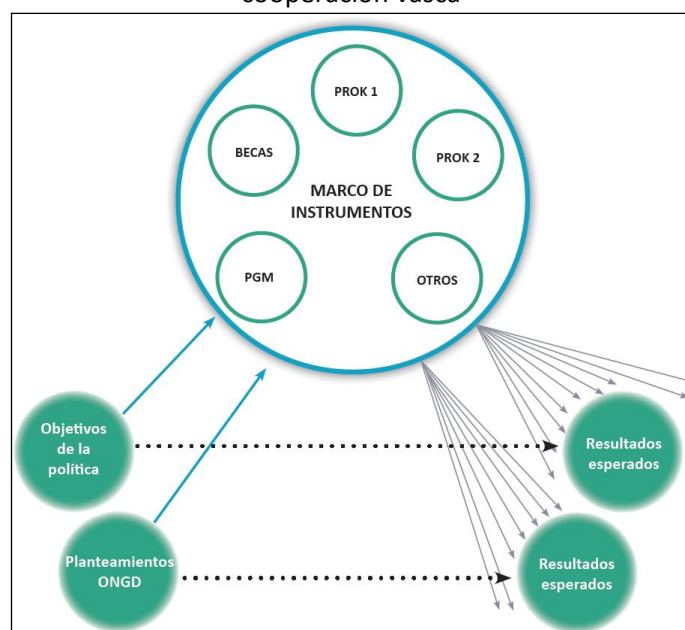
Conviene señalar, para contextualizar la existencia de esta brecha entre discurso y práctica, la importancia que las motivaciones relacionadas con la solidaridad internacional, y en buena medida a partir del impulso de la sociedad civil, han tenido en el surgimiento y evolución de la cooperación vasca, porque estas han influido sustancialmente en el modelo que ha ido adoptando esta cooperación con el paso de los años. En parte como resultado de este origen, la cooperación vasca se ha ido institucionalizado a partir de un modelo que ha descansado desde sus inicios en un papel muy protagonista de una parte de la sociedad civil (concretamente de las ONGD vascas), y a partir de un funcionamiento muy basado en los

instrumentos de financiación, consolidando una lógica de construcción de la política inducida desde una demanda fragmentada¹⁰⁹.

Es necesario apuntar en este sentido cómo el peso de los instrumentos de financiación y su centralidad en la política de cooperación vasca limitan la posibilidad de desarrollar los planteamientos estratégicos asumidos en los documentos doctrinales y en los marcos de planificación. Esta limitación se produce además por algunas de las consecuencias derivadas del propio funcionamiento de los instrumentos, aún anclados —a pesar de los importantes avances introducidos en el marco instrumental de la cooperación vasca— en lógicas de intervención que continúan respondiendo a una división entre el Norte y el Sur, y con importantes dificultades para aprehender el carácter estructural de la realidad.

Se trata, en definitiva, de un modelo en el que los instrumentos de financiación desempeñan un papel decisivo, que constituye además un terreno de disputa entre los planteamientos doctrinales reflejados en los documentos de planificación y los planteamientos de las organizaciones canalizados a través de los instrumentos que genera distorsiones en el abordaje tanto de los objetivos de la cooperación vasca como de las organizaciones que participan en esta (figura 3). Los instrumentos de financiación estarían así actuando como filtro distorsionador y fragmentador de los planteamientos estratégicos y objetivos de política definidos desde una lógica de cambio estructural.

Figura 3: El papel de los instrumentos en la relación entre objetivos y resultados de la cooperación vasca



Fuente: Martínez (2017)

Acerca de esta limitación parece haber cada vez más claridad, tal y como expresan diferentes voces en el marco de la cooperación vasca, tanto entre el personal de la AVCD y otras

¹⁰⁹ El hecho de que en Euskadi se haya institucionalizado este modelo, y que en ello haya tenido especial relevancia el carácter solidario y el papel de la sociedad civil en el impulso de este carácter, y en la configuración desde el mismo de la cooperación vasca, no implica que este origen tenga como resultado un modelo de cooperación asentado en una lógica de demanda y materializado a través de un marco de acción de carácter instrumental. En el caso de la cooperación vasca concurren, junto a ello otros factores que también lo explican y que más adelante se explican. Un análisis en mayor profundidad sobre esta cuestión puede encontrarse en Martínez (2017).

instituciones como entre diferentes organizaciones sociales y personas vinculadas al ámbito universitario. En este sentido, ya el intento de puesta en marcha de las estrategias país respondía en cierta medida, entre otras cuestiones, a esta preocupación (Gobierno Vasco, 2006, 2007a). Estos documentos plantean que el trabajo en un territorio determinado exige una aproximación estratégica que dote al conjunto de las intervenciones de un marco común, algo que desde una lógica geográfica y sectorial excesivamente generalizada y a partir de acciones concebidas de manera individualizada, es muy complejo alcanzar.

En cuanto al ámbito instrumental, uno de los intentos más determinantes por parte de la cooperación vasca para trasladar al terreno de la praxis la lógica de cambio estructural se produjo con la puesta en marcha del instrumento de programas en el año 2007. Este instrumento nació con la vocación de ser la herramienta que contribuyera de manera significativa a luchar contra la pobreza estructural, para lo que apuntaba al acompañamiento procesos endógenos de desarrollo que pudieran promover cambios estructurales (Gobierno Vasco, 2007c, sec. Exposición de motivos, artículo 1.1).

Así pues, la puesta en marcha de este instrumento pretendía abordar la complejidad de los problemas desde una la lógica multidimensional, una lógica de largo plazo, una lógica multinivel y una lógica de cambio estructural (Gobierno Vasco, 2007c). El decreto que regula este instrumento define el cambio estructural como el “proceso por el cual los factores capaces de aumentar las opciones, libertades y capacidades de las personas adquieren consistencia y se consolidan en instituciones, normas y valores que persisten en el tiempo y generan desempeños que generan nuevas posibilidades personales y colectivas en el largo plazo” (Gobierno Vasco, 2007c, sec. Exposición de motivos, artículo 1.1). Se trata de una aproximación amplia y profunda a partir de la cual puede ser realista la propuesta de cambio estructural de carácter endógeno que propone el instrumento de programas.

Ahora bien, si se pretende abordar en toda su amplitud la lógica de cambio estructural, es fundamental la articulación de los cambios endógenos con dinámicas estructurales vinculadas a estrategias multinivel¹¹⁰. De lo contrario, de no conseguir esta conexión, la lógica de cambio estructural pierde potencial de transformación y queda vinculada con procesos necesarios, pero no suficientes, de empoderamiento.

La apuesta por el instrumento de programas constituía una búsqueda de solución ante el limitado recorrido estratégico del hasta entonces existente marco instrumental. El reconocimiento de la pertinencia y el valor de una herramienta como la de programas no debe impedir señalar que buena parte de las aspiraciones y expectativas puestas en este instrumento no se han visto cumplidas hasta la fecha. El instrumento de programas no ha logrado materializar plenamente algunas de sus principales aspiraciones, como la asunción de una lógica de trabajo a largo plazo, la superación del “paradigma Norte-Sur”, el vínculo entre los procesos endógenos y las dinámicas de cambio estructural, una mayor integración de las modalidades de “cooperación para el desarrollo” y la “educación para la transformación social”, así como una mayor flexibilidad y limitación de la carga burocrática, entre otras aspiraciones.

¹¹⁰ Sobre esta cuestión llama la atención el mencionado decreto que regula el instrumento de programas al afirmar que una condición de los programas debe ser “obtener un impacto significativo en términos de profundidad: poner en marcha estrategias que posibiliten generar cambios endógenos en las instituciones, normas y valores culturales de la población o poblaciones sujeto de los programas. Estas estrategias deben continuar y trascender más allá del propio programa” (Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales - Gobierno Vasco, 2007, Capítulo preliminar, artículo 1). Sin embargo, el decreto no desarrolla cómo articular la vinculación entre los procesos endógenos y el marco estructural.

No en vano, la revisión de los instrumentos que anuncia el *Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2018-2021* plantea expresamente la necesidad de superación del paradigma Norte-Sur a partir de la incorporación del “enfoque local-global” en la revisión del instrumento de programas (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 32). En este mismo sentido, en la búsqueda de complementar las limitaciones que encierra un enfoque basado en el actual marco de instrumentos, el Plan Director vigente incorpora como novedad una apuesta por un eje de trabajo de comunicación, en la medida en que este es un ámbito clave para avanzar en la comprensión de las causas estructurales de las desigualdades y las crisis que sufren personas y colectivos, en el entendido de que toda transformación del modelo de convivencia global demanda un cambio profundo en el propio modelo de sociedad.

5.4. La cooperación vasca frente a la necesidad de superar la lógica Norte-Sur y adoptar un enfoque universalista

Dada la inserción en espacios multinivel del Gobierno Vasco, su trayectoria internacionalista y su fuerte vinculación con el territorio, la construcción de una cooperación universalista y superadora de una visión Norte-Sur constituye un desafío de primer orden. A valor el calado de este desafío y el grado de adecuación al mismo de la cooperación vasca se dedica este apartado.

La existencia de un discurso universalista con vocación de superación de la lógica Norte-Sur

Ya se ha planteado en el apartado anterior la importancia del vínculo entre las dimensiones local y global para incidir en la realidad a partir de una lógica de cambio estructural. Profundizando en esta línea, el IV Plan Director 2018-2021 expresa un compromiso discursivo con la necesidad de superar la lógica Norte-Sur al identificar el local-global como uno de sus enfoques principales (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, pp. 11, 19-20). Con este enfoque la cooperación vasca pretende poner en conexión realidades globales y locales al tiempo que superar la compartimentación instrumental asentada tradicionalmente en la diferenciación entre los objetivos que persigue la cooperación internacional en el Norte —generalmente a través de la educación para la transformación— de aquellos que son planteados en el Sur —habitualmente a partir de modalidades e instrumentos de cooperación y de acción humanitaria— (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, pp. 19-20).

Aun en el plano normativo, es la Estrategia de Educación para la Transformación Social del Gobierno Vasco, uno de los documentos de planificación en los que comienzan a plantearse con mayor claridad fórmulas para superar el paradigma “Norte-Sur” para asumir un enfoque más amplio y adaptado a una realidad interdependiente y transnacionalizada. Se señala así en esta estrategia la necesidad de asumir un enfoque para la cooperación vasca que permita aprehender las lógicas globales y locales en constante interdependencia a partir del denominado “enfoque local-global” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2017), más acorde con la lógica universal.

Así pues, el enfoque local-global, tal y como propone la Estrategia de Educación para la Transformación Social, supone un avance para “analizar e interpretar las realidades cercanas conectándolas con dinámicas estructurales y globales que causan sociedades marcadas por la desigualdad, la injusticia, la exclusión y la instrumentalización de la naturaleza” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2017, p. 18).

Esta aproximación a la relación entre las dimensiones local y global se tornará fundamental para poner en común la necesaria dimensión universal en un contexto de interdependencia y transnacionalización con la necesidad de afirmar caminos propios en la configuración del modelo de convivencia global. Como se ha señalado en este trabajo, esta cuestión —el encuentro entre la universalidad y la “pluriversalidad” (encarnado en la idea de “universal recíproco” (Garcés, 2017)— es un elemento crítico para la transformación del sistema y las políticas de cooperación internacional y su capacidad para convocar a una acción colectiva desde diferentes cosmovisiones, pero en torno a un sustrato común, como es la configuración de un modelo de convivencia global capaz de garantizar la sostenibilidad de la vida.

En relación con el ámbito instrumental y más práctico de la política, hay además en este abordaje de la lógica universal un gran potencial, como también señala el IV Plan Director 2018-2021, para superar la clásica división entre dos categorías de acción como la “educación para el desarrollo” y la “cooperación”, ya que ambas son fundamentales y su interacción necesaria para articular la acción impulsada por la cooperación vasca en cualquiera esfera de la realidad en la que pretenda incidir. Esta cuestión interpela directamente a la necesidad de revisar la lógica de planificación así como los diferentes instrumentos de la cooperación vasca que han asumido esta diferenciación entre categorías de acción en un contexto que demanda cada vez una mayor imbricación entre ambas.

Este encuentro entre una mirada universal y la necesidad de afirmar las diferentes miradas del mundo a partir de distintos proyectos sociales, políticos y económicos en un contexto que, como se señaló en el capítulo primero, responde a dinámicas y tendencias de transformación global, exige pues a la cooperación internacional abandonar el paradigma Norte-Sur como fundamento único de las políticas de cooperación, y buena parte de los elementos de la propia naturaleza de la cooperación internacional vinculados a dicho paradigma relacionados tanto con su discurso como con su práctica: su carácter asimétrico y discrecional. Es necesario, en consecuencia, para avanzar hacia ese marco de acción colectivo de carácter horizontal asumir un tipo de cooperación basado en lógicas de intercambio construidas desde la reciprocidad, la colaboración y el aprendizaje mutuo.

Afirmación de las ideas de reciprocidad, colaboración y aprendizaje mutuo

Si atendemos al plano discursivo, la cooperación vasca, al menos en términos discursivos, parece haber evolucionado con el paso de los años hacia la construcción de relaciones y prácticas coherentes con la idea de horizontalidad.

Si bien la Ley de Cooperación abre la puerta a enfoques estructurales y universales, respecto a esta cuestión se sitúa en una lógica de “acompañamiento”, aún anclada en un paradigma Norte-Sur, pero a partir de un intento de romper con la verticalidad habitual en las relaciones de cooperación. Concretamente señala la ley que “el verdadero sentido de todo lo realizado en cooperación, incluida esta ley, se sitúa no entre nosotros y nuestras organizaciones, sino en las comunidades y pueblos del Sur, quienes, siendo los verdaderos sujetos de sus procesos de desarrollo, invitan a nuestra cooperación en su acompañamiento” (Gobierno Vasco 2007b, Exposición de motivos, apartado III). Esta lógica basada en el acompañamiento queda también fijada en uno de los 12 principios de la Ley, que señala al acompañamiento como uno de sus rasgos esenciales, que expresa la vocación de renuncia a cualquier pretensión de imposición de modelos culturales, económicos e ideológicos respecto a los socios de la cooperación vasca (Gobierno Vasco, 2007b, sec. artículo 3).

El II Plan Director retoma la idea del acompañamiento que recoge la Ley de Cooperación, la amplía para incorporar la importancia, junto a este, del empoderamiento de los sujetos de cambio (Gobierno Vasco, 2008a, p. 32). De igual manera, el documento incorpora, como uno de sus principios ordenadores la “apropiación”. Este, principio conduciría a la cooperación vasca a “establecer los mecanismos y los espacios de encuentro para que las diferentes necesidades y métodos de actuación dialoguen por un interés común” (Gobierno Vasco, 2008a, p. 40).

Asimismo, el II Plan Director alude al “intercambio de capacidades” como uno de los rasgos de la cooperación vasca (Gobierno Vasco, 2008a, p. 45). Para ello, añade el documento, el Gobierno Vasco debe facilitar el encuentro e intercambio entre instituciones y poderes locales del Sur y del Norte, en una estrategia de fortalecimiento recíproco de capacidades (Gobierno Vasco, 2008a, p. 81).

Para ello se apunta, en el ámbito de la práctica y en relación con el marco instrumental, la pertinencia del recurso a los convenios de colaboración directa como principal forma de cooperación para garantizar el intercambio de capacidades, en la medida que es un tipo de instrumento más abierto y flexible, y disponible para la participación de las instituciones locales y regionales. El reconocimiento explícito a este instrumento en este caso desvela un reconocimiento implícito de las limitaciones que el resto de instrumentos de la cooperación vasca —sobre los que descansa el grueso de la gestión del presupuesto de cooperación— acusan para impulsar relaciones basadas en el intercambio de capacidades.

Así pues, los elementos discursivos incorporados en términos de reciprocidad y mutua colaboración conforman un enfoque que si bien huye de los términos asimétricos y de la imposición —por lo que podría calificarse como no hegemónico— encuentra limitaciones para materializarse en las prácticas basadas en la horizontalidad, la reciprocidad y el aprendizaje mutuo. Se observa, por ello, una brecha entre el ámbito discursivo y la práctica de la cooperación vasca. Esta brecha, a la que ya se aludió en el apartado anterior, volverá a retomarse más adelante en la medida que se refleja en numerosos elementos a través de los que cobra forma el modelo de la cooperación vasca y que la aleja de algunas de las aspiraciones y elementos de referencia para el cambio presentes en su marco discursivo (Martínez, 2017).

El III y IV Plan Director de Cooperación al Desarrollo (2014-2017 y 2018-2021 respectivamente) se reafirman en los elementos señalados en los documentos anteriores. Es el III Plan Director el que incorpora, como novedad, una referencia que refleja una vocación de dotar a la cooperación vasca de una mayor horizontalidad en las relaciones con sus socios. Afirma el plan, en este sentido, que el ámbito de trabajo relativo a la “gobernanza democrática y poder local” constituye una oportunidad para generar espacios de intercambios de experiencias y saberes de manera bidireccional entre las instituciones locales vascas y de los países en los que esta actúa (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 52). El IV Plan Director, por su parte, recoge este mismo planteamiento bajo el principio de corresponsabilidad, y apelando de manera explícita ya no a la “bidireccionalidad”, sino que habla en este caso de intercambio “horizontal” para aprender de las experiencias y saberes de otros territorios (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 10). En este sentido, profundiza el documento, la participación de los diferentes actores estará guiada en todos los casos por los principios de solidaridad desinteresada, cooperación mutua y relaciones simétricas (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 10).

Una lógica “instrumentocéntrica” que limita el carácter horizontal de la cooperación vasca

La existencia de un discurso que muestra coherencia a lo largo del tiempo con una cooperación de carácter universal y con una creciente vocación de horizontalidad e intercambio mutuo contrasta en buena medida con las limitaciones de un marco instrumental que dificulta la materialización de dichas aspiraciones.

Es patente, y así se expresa tanto en los documentos de planificación como en los discursos de varios de los agentes de la cooperación vasca, la limitación de los instrumentos a través de los que se ejecuta la cooperación para trasladar los enfoques y principios mencionados. Lo cierto es que, aunque el discurso de la cooperación vasca asume cada vez con mayor claridad la necesidad de superar una visión dicotómica del mundo en clave Norte-Sur y, en consecuencia, de la visión unidireccional de la cooperación internacional de ella derivada, los elementos más prácticos de la política todavía gravitan en buena medida sobre esta visión.

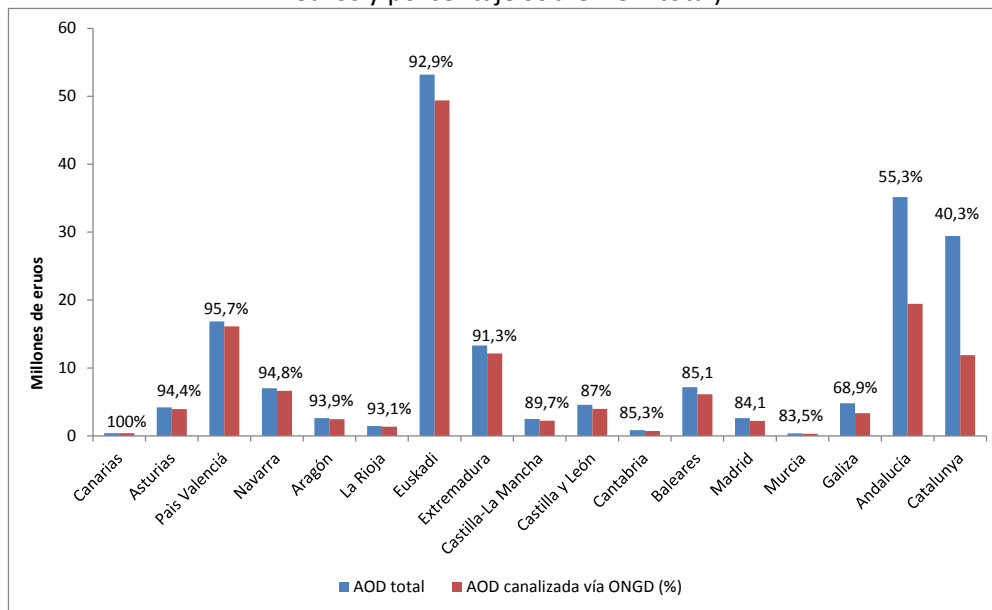
Esta disociación entre discurso y práctica, que se observaba también en relación con el carácter estructural, encuentra una causa de explicación en el propio origen de la cooperación en Euskadi, muy pegado desde sus inicios al principio de internacionalismo solidario, entendido este como expresión del movimiento social de solidaridad internacional. Es la respuesta de las administraciones vascas en forma de institucionalización de la política a partir de este impulso lo que da lugar a un modelo basado en la demanda de los actores que forman dicho movimiento social —fundamentalmente las ONGD— conformando así un modelo en el que los instrumentos de financiación —de manera prominente los proyectos de cooperación— han ido adquiriendo una profunda centralidad.

Es importante señalar el peso que ejercen años de consolidación de un modelo de cooperación determinado por un enfoque en el que los instrumentos de financiación son predominantes, y que ha dado lugar a una suerte de “instrumentocentrismo” en la cooperación vasca, caracterizado por un modelo en el que buena parte de las decisiones y relaciones están fuertemente condicionadas por la existencia de un marco de instrumentos gestionados por ONGD a partir de la concurrencia competitiva.

Si se pone en perspectiva esta cuestión y se atiende a la cooperación del modelo vasco respecto a otras comunidades autónomas, destaca también el peso de la participación de las ONGD vascas en la gestión de la política de cooperación tanto en términos relativos como, especialmente, en términos absolutos (gráfico 7).

Lo determinante, no obstante, no solo es el peso que los instrumentos tienen en el conjunto de la política de cooperación en Euskadi, sino que pareciera que lo verdaderamente relevante es el papel limitante que juegan para el desarrollo de la política vasca de cooperación y sus dificultades para dar sentido a buena parte de las aspiraciones y horizontes de transformación de esta. Esta cuestión es de tal calado que permite afirmar que si se ha hablado anteriormente de la existencia de una lógica universal como expresión del “deber ser” de la cooperación vasca, puede decirse que, dada su centralidad en la práctica, el principal enfoque que caracteriza a la cooperación vasca — “el ser” — es un enfoque de instrumentos de financiación desarrollados a partir de procesos de concurrencia competitiva y basados en intervenciones articuladas desde la demanda que actúa de embudo con respecto a enfoques y principios que demandarían un marco de intervención más amplio.

Gráfico 7: AOD de las comunidades autónomas canalizada por las ONGD en 2017 (millones de euros y porcentaje sobre AOD total)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del MAEC (info@od)

Esta marcada orientación hacia la implementación de una AOD unidireccional en detrimento de otras funciones que son estratégicas para la política de cooperación explica que la implementación sea el elemento definitorio del papel de las ONGD en la cooperación vasca, lo que provoca cierta desatención por parte de todos los actores de los espacios de diálogo existentes en la cooperación vasca y, a su vez, que el funcionamiento de estos gire en torno a aspectos técnicos y relacionados con la implementación de la política, en mucha mayor medida que en torno a la construcción de esta. Esta cuestión impide cultivar relaciones de mayor horizontalidad y reciprocidad en la medida que los elementos vinculados con la lógica implementadora son los que se imponen en buena parte de las decisiones organizativas.

Se trata de un marco instrumental que no permite a la política vasca de cooperación cumplir con buena parte de sus discursos y planteamientos, como la superación de una lógica “Norte-Sur”, que continúa derivando en un reparto tácito en el que las acciones de cooperación se siguen destinando al “Sur” y las acciones de educación para la transformación social al “Norte”. Todo ello ha dado lugar al predominio de un enfoque de líneas y proyectos que limita el abordaje de la política de cooperación desde una mirada más amplia, a la que precisamente pretende apuntar algunos elementos más doctrinales de su marco de referencia y sus rasgos distintivos.

Esta cuestión alude a dos planos fundamentales. Un primer plano relacionado con la adecuación de los instrumentos de financiación a los objetivos de la política de cooperación lo que debería llevar a revisar el marco de instrumentos existentes. Y un segundo plano que complementa y amplía al anterior, relacionado con el sobredimensionado papel de los instrumentos de financiación en el marco de la política. Esta cuestión, hace referencia al tránsito necesario de concebir los instrumentos como un fin a entenderlos como un medio.

Ya el Plan Director 2014-2017 planteaba en este sentido que “teniendo en cuenta los cambios habidos en el panorama mundial del desarrollo, los retos que plantean los diferentes contextos y sus niveles —local, regional e internacional—, la especificidad y valor que aporta a la cooperación pública vasca cada uno de los agentes y la vocación de apostar por procesos de largo plazo, se estima necesario revisar el marco general de instrumentos para valorar si está

contribuyendo a alcanzar los objetivos de la política de cooperación” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 77). En esta misma línea, el Plan Director 2018-2021 refuerza esta necesidad y plantea, al calor de diversas reflexiones y evaluaciones sobre los instrumentos, como uno de los medios fundamentales para lograr sus objetivos la necesidad de revisar sus instrumentos (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 32)¹¹¹.

Son diferentes las voces y los análisis que, en esta misma línea, plantean que el actual marco de instrumentos de financiación acusa limitaciones para dar respuesta a los problemas del desarrollo desde la política de cooperación. Estas limitaciones se acentúan y ponen en evidencia en un contexto internacional de grandes cambios, que exige actuar desde lógicas que permitan abarcar la complejidad de los problemas (Unceta et al., 2012; Fernández, 2015; Coordinadora de ONGD Euskadi, 2015) e incidir en la transformación del modelo de convivencia global. Algunos de estos análisis han incorporado reflexiones de calado sobre la naturaleza y el papel de los instrumentos de financiación en la ampliación o limitación de la política de cooperación. Sin embargo, en términos generales, el diagnóstico ha estado muy enfocado en los instrumentos individualizados, particularmente en algunos de ellos, y de manera concreta en las implicaciones de estos para los agentes de cooperación¹¹².

El anterior Plan Director 2014-2017 proponía una ampliación de este diagnóstico al plantear que “durante el periodo 2014-2017 se realizará una revisión sistemática de los instrumentos actuales —mediante análisis, estudios y evaluaciones— que sirva para enriquecer la reflexión sobre los rasgos específicos de la cooperación vasca” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 77). Varias han sido las iniciativas que se han generado desde entonces para este propósito, entre los que destacan las evaluaciones de determinados proyectos de ETS en el marco de la elaboración de la Estrategia y el Plan Operativo de ETS de la AVCD a lo largo de 2015 y 2016, la evaluación del instrumento de procesos de cambio organizacional pro equidad de género, cuyos resultados vieron la luz en 2015, y la elaboración de un estudio sobre Acción Humanitaria (Abrisketa et al., 2016) de cara a la articulación de una Estrategia de Acción Humanitaria de la AVCD, aprobada en 2018 (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018a).

Los hallazgos, conclusiones y propuestas emanados de las diferentes iniciativas de análisis, reflexión y planificación han alimentado, junto con el diálogo entre los diferentes agentes de cooperación, con personas expertas y con otros departamentos del Gobierno Vasco, la base para la revisión del marco de instrumentos en el actual ciclo de planificación (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, 2018b). Así, el actual plan director plantea, como se señaló anteriormente, la necesidad de continuar revisando los instrumentos de financiación (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b).

En concreto, el Plan Director 2018-2021 abre la puerta a una revisión de los instrumentos de financiación a partir de motivaciones procedimentales y de gestión, y de naturaleza estratégica (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 32). Algunos de los elementos que

¹¹¹ En el periodo de vigencia del III Plan Director 2014-2017 se revisaron dos de los instrumentos existentes, el instrumento de “becas de especialización” y el de “procesos de cambio organizacional pro equidad de género” y se comenzó la revisión de otros dos, “programas” y “acción humanitaria” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 32).

¹¹² Se trata de análisis que se han generado desde diferentes espacios, tanto a través de ejercicios de investigación como de análisis desarrollados a partir de la praxis y, en algunos casos, sistematizados tanto por las ONGD como por algunas instituciones vascas. Véase al respecto Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo (2011, 2013, 2014, 2015b, 2016b), Unceta et al. (2012), Coordinadora de ONGD de Euskadi (2011), Fernández (2015), Celorio et al. (2015), Grupo Pro-África (2016).

se proponen con esta revisión son la incorporación del enfoque local-global, y la necesidad de “emplear los instrumentos para potenciar las apuestas estratégicas” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 32), en lo que supone un avance, cuando menos discursivo, respecto a planteamientos anteriores en los que el marco instrumental limitaba el recorrido estratégico planteado en los documentos de planificación.

Asimismo, la revisión de instrumentos que se menciona persigue la búsqueda de generación de conocimiento, aunque sin precisar cómo materializar el vínculo entre el aprendizaje y el desarrollo instrumental (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b). De igual manera, el plan director abre la posibilidad de creación de nuevos instrumentos que se adapten a las necesidades estratégicas (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 32).

5.5. La cooperación vasca frente al reto de la integralidad y la coherencia de políticas

Uno de los elementos abordados en este trabajo que más desafía a la cooperación internacional es una realidad que presenta problemas de naturaleza interdependiente, y que llama, en consecuencia, a actuar desde una lógica integral desde las políticas de cooperación internacional y coherente entre el conjunto de las políticas. La cooperación vasca, como se aborda en este apartado, ha experimentado importantes avances en este sentido, pero continúa teniendo dos retos fundamentales en relación con su influencia en el resto de políticas vascas y en relación con su ámbito de planificación, y su plasmación en términos instrumentales y de participación, aún excesivamente impermeables a planteamientos integrales.

El compromiso discursivo con la integralidad desde la multidimensionalidad y la coherencia de políticas

La apuesta por la integralidad es asumida en el marco teórico de referencia de la cooperación vasca ya desde la aprobación de la propia Ley de Cooperación¹¹³. Como plantea este documento, la cooperación vasca asume una lógica integral que propone ampliar la mirada hacia el conjunto de dimensiones y actores que configuran los procesos de desarrollo. Propone, en consecuencia, ampliar esta mirada hacia aquellas políticas y agentes cuya actuación tiene implicaciones en las diferentes dimensiones, ya sea favoreciendo, distorsionando —o ambas cosas a la vez— las opciones de configurar un modelo de convivencia global capaz de garantizar la sostenibilidad de la vida.

Este enfoque está presente, asimismo, en todos los planes directores de la cooperación vasca, que plantean la importancia de abordar la lucha contra la vulnerabilidad, la desigualdad y la pobreza desde un enfoque sistémico e integral (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, 2018b; Gobierno Vasco, 2008a). En concreto, las numerosas referencias a la necesaria mirada integral de la política de cooperación apuntan fundamentalmente en dos direcciones. Por un lado señalan la necesaria multidimensionalidad —social, política, económica y ambiental— que toda acción debe plantear y que llama a una ampliación de las capacidades de la cooperación vasca, para articular una acción capaz de poner en conexión

¹¹³ La Ley 1/2007, de 22 de febrero de Cooperación para el Desarrollo apunta en el apartado I de su exposición de motivos afirma que “la cooperación internacional que regula esta ley define un modelo de cooperación que se incardina (...) una concepción integral del desarrollo humano”.

análisis multidimensionales con una praxis acorde a la multidimensionalidad en un contexto de creciente profesionalización y especialización en términos sectoriales. Por otro lado, en relación con la coherencia del conjunto de las políticas con los principios y valores del desarrollo sostenible, al entender que todas las políticas vascas afectan a la configuración del modelo de convivencia global.

El enfoque integral se ha topado a lo largo de la trayectoria de la cooperación con diversas dificultades para ser llevado a la práctica en buena medida por la existencia de un modelo de planificación que ha tendido a enfatizar el establecimiento prioridades sectoriales y geográficas, incorporando así cierta rigidez para abordar problemas y dinámicas que cada vez se configuran en mayor medida en claves transnacionales y transectoriales. Este hecho, junto a la existencia, como se ha visto, de un marco de instrumentos con tendencia a disgregar en exceso el conjunto de la acción, ha dado lugar al predominio de un enfoque de líneas y proyectos que limita el abordaje de la política de cooperación desde una mirada más amplia e integral, a la que precisamente pretende apuntar algunos elementos doctrinales presentes en su marco de referencia.

El propio Plan Director 2018-2021 actualmente vigente parece asumir esta cuestión cuando afirma que se plantea adoptar e impulsar estrategias más integrales y coherentes (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 5). En este sentido, uno de los tres objetivos que se plantean en este documento para el conjunto de los agentes de la cooperación vasca consiste en la “transformación de las propias prácticas y enfoques, desde la innovación y el aprendizaje, para dar respuestas de manera más adaptada, integral, estratégica y coordinadora a los problemas del desarrollo” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 9). Asimismo, el plan apunta a una necesaria transición en la lógica planificadora para pasar de una apuesta por la especificidad sectorial hacia otra basada en la integralidad de las intervenciones (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 13), lo que se concreta en términos prácticos de manera destacada entre otros elementos en la exploración de nuevas formas de trabajo más integrales y coherentes que se materializan en forma de “ámbitos estratégicos” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 17)¹¹⁴.

La cooperación vasca y su aproximación a la coherencia de políticas

El debate sobre la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible cuenta con cierto recorrido en Euskadi, aunque es en los últimos años cuando parece haberse intensificado, lo que constituye un elemento de relevancia para la cooperación vasca frente al desafío de desplegar (e impulsar) una acción integral y coherente.

La creciente atención a la CPDS en Euskadi, tanto en el marco de la cooperación como fuera de este responde a diversos factores que han estado en la base de su origen e impulso a lo largo de años, y que tan solo en los últimos años han logrado que la CPDS cristalizara como una preocupación, al menos en el discurso, compartida por buena parte de los agentes de la cooperación vasca.

¹¹⁴ Los ámbitos estratégicos son definidos en el Plan Director 2018-2021 como “espacios de trabajo entre agentes diversos en torno a alguno de los retos globales del desarrollo humano sostenible, con la aspiración última de abordarlo de manera coherente y coordinada” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 17). El trabajo en estos ámbitos estratégicos, tal y como se plantea en el documento, exige un proceso de reflexión conjunto y la identificación de complementariedades en las estrategias desarrolladas por diferentes agentes (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 17).

Un momento importante en este esfuerzo se produce ya en el debate sobre la Ley de Cooperación, lo que contribuye a que la CPDS sea incorporada de manera explícita en esta Ley, si bien es cierto que a partir de un enfoque muy poco ambicioso (Unceta et al., 2015, p. 130). Asimismo, otro elemento de relevancia es la aprobación de la Iniciativa Legislativa Popular *Carta de Justicia y Solidaridad con los Países Empobrecidos*, aprobada por unanimidad en el Parlamento Vasco el 28 de diciembre de 2007. Se trata de una iniciativa que, aunque no aborda de manera explícita la CPDS y ha tenido muy poco impacto político, recoge compromisos que afectan la coherencia, como la condonación de la deuda, el fomento del comercio justo y la limitación de la venta de armas (Coordinadora de ONGD Euskadi, 2016b).

Otro factor fundamental para entender el impulso de la coherencia de políticas para el desarrollo en Euskadi en los últimos años se encuentra en la lectura de conjunto de una realidad crecientemente compleja, interdependiente y transnacionalizada. Una realidad que exige cada vez respuestas más amplias y coherentes y ante la que la cooperación internacional para el desarrollo se siente cada día más desbordada.

Consecuencia de todo lo anterior, y de un fuerte empuje a favor de la CPDS por parte de las organizaciones vascas y muy especialmente de la Coordinadora de ONGD Euskadi (Coordinadora de ONGD Euskadi, 2016b) y también del ámbito académico (Unceta et al., 2015), se produce una acogida crecientemente favorable de la noción y el enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo en los discursos de las Administraciones públicas vascas, en algunos casos incluso más allá de los departamentos de cooperación y medioambiente.

Es esta evolución de la noción y del debate en torno a la CPDS la que explica su creciente integración en las miradas y los discursos en el seno de la cooperación vasca hasta ser considerada por algunos agentes como “la principal herramienta para contribuir desde la cooperación al logro de un mundo más justo y sostenible” (Coordinadora de ONGD Euskadi, 2016a) y ser identificada en el propio Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2018-2021 como uno de sus ocho ejes de actuación estratégica (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b).

Si bien es cierto que la coherencia de políticas aparece mencionada en numerosas ocasiones en la Ley Vasca de Cooperación, la mayor parte de ellas se refiere a la coordinación entre políticas de cooperación de las diferentes administraciones vascas. Más allá de esta acepción de la coherencia, dos son las referencias a la CPD en este texto legal: en su exposición de motivos para plantear la conveniencia de fijar principios, objetivos y prioridades en una ley que permitirá avanzar en la coherencia con “el resto de políticas y actuaciones desarrolladas por el Gobierno y los entes forales y locales de Euskadi”; y en su artículo 16 para atribuir al Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo (CVCD) la responsabilidad de elaborar un informe anual sobre el cumplimiento de las Administraciones públicas vascas del principio de CPD (Gobierno Vasco, 2007b).

La Ley 5/2008, por la que se crea la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo también recoge el principio de coherencia, pero en este caso se produce una única mención y de manera muy clara asociada a la coordinación de los diferentes departamentos del Gobierno Vasco en el marco de la política de cooperación (Gobierno Vasco, 2008b), lo que supone un retroceso en el enfoque de la CPD respecto al incorporado en algunas partes de la Ley 1/2007.

También los documentos de planificación más recientes de la cooperación vasca recogen el enfoque de CPD. El *Plan Estratégico y Director de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011* es

el primer documento de planificación que incorpora de manera expresa la necesidad asumir la CPD (Unceta et al., 2012, p. 65). Este plan recoge el compromiso de la CPD a partir de una cierta ambivalencia ya que, por un lado la vincula con la calidad de la política de cooperación como un objetivo para la eficacia y la eficiencia y, por otro, apela a la necesidad de alcanzar la coherencia con políticas como la comercial, la fiscal, la financiera o la agraria (Gobierno Vasco, 2008a, p. 18).

Tras esta primera incorporación de la CPD en un documento de planificación de la cooperación del Gobierno Vasco, el III Plan Director de Cooperación para el Desarrollo (2014-2017) asumió un mayor compromiso respecto a la CPD, al presentarla como una de los elementos centrales de uno de sus cuatro objetivos estratégicos: “Contar con una política de cooperación más coherente, coordinada y participada” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 90). Sin embargo, a pesar de este compromiso con la CPD, el Plan seguía haciendo un uso poco claro o sistemático de la noción de CPD, ya que aludía a diferentes visiones de esta a lo largo de todo el documento. Así, se incluían referencias a la CPD claramente asociadas a la idea de coordinación de políticas, y otras en las que la CPD consistiría, desde una perspectiva más amplia, en la incorporación de los principios del desarrollo en el conjunto de políticas y actuación del Gobierno Vasco (Unceta et al., 2015, p. 26).

El *Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2018-2021* vigente en la actualidad plantea, por su parte, la necesidad de incorporar el principio de CPD con mayor profundidad de la que lo hacían sus predecesores (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b). Sin embargo, en coincidencia con aquellos, este principio se entiende en este plan de varias maneras, no todas consistentes entre sí. Por un lado se resalta la importancia para el principio de coherencia de políticas la ampliación de la cooperación para el desarrollo a toda la acción del gobierno, dejando así de ser responsabilidad exclusiva de la AVCD, lo que si bien amplía el compromiso con el desarrollo a otras áreas de gobierno, también contribuye a limitarlo al circunscribirlo al ámbito de la cooperación para el desarrollo. Al tiempo, el plan señala también la clásica definición según la cual la CPD consiste en la integración de la perspectiva de desarrollo humano y la sostenibilidad en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las distintas políticas públicas en los distintos niveles de responsabilidad¹¹⁵, a lo que añade el plan también la coordinación y la complementariedad entre los mismos, aspectos estos dos últimos, que copan buena parte del protagonismo del enfoque de CPD asumido por la AVCD, y que limitan el alcance real de la CPD. De igual manera, el plan incorpora diversas menciones al Marco de Referencia para la coherencia de políticas para el desarrollo en el País Vasco (Gobierno Vasco, 2016b), al que se considera inspirador del enfoque de CPD del plan, a la Ley de 2008 de creación de la AVCD y al *Programa de gobierno 2016-2020* que también adquiere el compromiso con la CPD (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b).

Sin embargo, a pesar de esta profundización en la apuesta por la CPD asumida en el documento, el contenido del plan tampoco aborda una propuesta integral para impulsar la CPDS más allá de las competencias y capacidades de la AVCD como, por otra parte, difícilmente puede hacer la AVCD de manera independientemente y a través de un documento de planificación sectorial.

La cuestión relevante aquí, no obstante, es la ausencia en el diagnóstico ofrecido por el Plan Director de la necesidad —o la posibilidad— de articular una acción estratégica por parte de todo el gobierno que implique el despliegue de estructuras de gobierno y capacidades de carácter transversal. En este sentido, las propuestas del plan se orientan hacia el diagnóstico

¹¹⁵ Esta definición ha sido planteada por Natalia Millán en varios trabajos. Véase al respecto Millán (2013b, 2014).

de espacios de articulación intragubernamental e interinstitucional para el impulso de la CPD, así como para la coordinación de políticas de cooperación y el seguimiento de los compromisos (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 16). Más allá de ello, las líneas de trabajo en materia de CPD consisten en iniciativas puntuales (iniciativas “piloto”), o en el refuerzo de la coordinación de acciones.

Si bien este planteamiento no asume un enfoque integral de CPDS para el conjunto del gobierno (*whole-of-government approach*), estas iniciativas piloto pueden ser de gran relevancia si cuentan con un compromiso con la CPD y un posterior desarrollo. Es así especialmente en los casos concretos del desarrollo de un plan de derechos humanos y empresa, y de la concreción, difusión y asunción de cláusulas sociales y ambientales en la compra pública (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 17). El plan también señala, pero sin concretar, la colaboración en los planes de internacionalización del Gobierno Vasco.

Lo cierto es que estas acciones, como el propio plan señala, no agotan las actuaciones en materia de CPDS y tampoco contribuyen en su conjunto a dibujar la necesaria hoja de ruta para la puesta en marcha de una estrategia coordinada para el impulso de la CPD en el conjunto del Gobierno Vasco. No lo hacen en la medida que no están enmarcadas en la definición de una estructura, de una batería de mecanismos ni de un marco completo de instrumentos —más allá del plan sobre empresas y DDHH, y del informe del CVCD sobre coherencia de políticas, sobre el que tampoco queda reflejado su alcance y dimensión— tal y como la puesta en marcha de una hoja de ruta para el despliegue de la CPDS exigiría.

Por todo ello, es importante reconocer que se produce en el vigente Plan Director de la cooperación del Gobierno Vasco un avance en el compromiso con la CPD respecto a planes anteriores, pero que este continúa reflejando una apuesta insuficiente que además exige la acción colectiva del resto de áreas de gobierno. Se constata la ausencia, en consecuencia, de una apuesta en el plan que traslade un compromiso conjunto e integral a la acción de gobierno en relación con la CPDS, tal y como demandaría el cumplimiento con el *Marco de referencia para la coherencia de políticas para el desarrollo en el País Vasco*, al que a continuación se alude.

Si bien es cierto que se están produciendo algunos avances, especialmente relativos a la incorporación de cláusulas sociales y ambientales en el diseño de diferentes políticas tanto de los ayuntamientos como de las diputaciones y del propio Gobierno Vasco, continúa evidenciándose una generalizada falta de avances concretos en la implementación de políticas, en el diseño institucional o en la elaboración de una hoja de ruta para impulsar la CPD.

También es necesario señalar cómo el compromiso discursivo con la CPDS, aunque encuentra su principal impulso en el campo de la cooperación y a partir del empuje de sus agentes, no se circunscribe tan solo a este ámbito. En esta línea puede entenderse la aprobación en abril de 2016 del *Marco de Referencia para la Coherencia de las Políticas para el Desarrollo en el País Vasco* (en adelante, *Marco de Referencia sobre CPD*) por parte del Gobierno Vasco. Si bien es cierto que se trata de una declaración institucional, es muy destacable que sea el principal responsable político, en este caso el Lehendakari, quien asuma la responsabilidad para el impulso de la CPD y la sitúe como “una referencia básica para la acción de gobierno, tanto en lo que afecta a las estrategias de desarrollo internas como en lo que se refiere a la acción exterior o a la relación entre ambos asuntos” (Gobierno Vasco, 2016b).

Ciertamente, es necesaria la asunción y el impulso desde el más alto nivel de representación política para que el principio de CPDS sea incorporado por otros ámbitos de la acción del

Gobierno Vasco, y es ahí donde radica el valor y buena parte del potencial de la aprobación del mencionado Marco de Referencia. Lo cierto, sin embargo, es que dicha iniciativa no se ha visto acompañada hasta la fecha por un compromiso traducido en el impulso de una hoja de ruta para el avance en materia de CPDS.

En relación con esta cuestión es importante señalar la incorporación del desarrollo humano y sostenible, así como el enfoque de CPDS, en el Programa de Gobierno para la XI Legislatura (2016-2020). Este documento, en lo que parece una declaración de intenciones, se subtitula “Una Estrategia: el Desarrollo Humano Sostenible”, y se articula sobre cuatro pilares: i) El Empleo, la Reactivación y la Sostenibilidad, ii) El Desarrollo Humano, la Integración Social, la Igualdad y los Servicios Públicos de calidad, iii) La Convivencia y los Derechos Humanos y iv) Más y Mejor Autogobierno (Gobierno Vasco, 2016a). Más allá del enfoque de desarrollo en este documento, más explícito y vinculado con un enfoque de desarrollo humano y sostenible en algunos de los pilares que en otros, el programa no apuesta por la CPDS como elemento vertebrador del compromiso expresado en materia de desarrollo humano y sostenible, que acaba descansando en la orientación de las diferentes actuaciones (Gobierno Vasco, 2016a). El plan tan solo menciona, en su compromiso 171, la necesidad de contar con una política de cooperación más coherente, coordinada y participada, lo que se concreta en dos iniciativas: el impulso de la coherencia de las políticas públicas de cooperación para el desarrollo y la coordinación interinstitucional por un lado y, por otro, el impulso al desarrollo de alianzas en el ámbito estatal, europeo e internacional para la puesta en marcha de iniciativas estratégicas (Gobierno Vasco, 2016a, pp. 106-107).

Dos limitaciones fundamentales se observan en este planteamiento respecto a la CPD. La primera es que el programa elude la puesta en marcha de una hoja de ruta que abarque los ámbitos de estructura política, de institucionalidad y el relativo a los instrumentos, los actores y los procesos, algo fundamental para el impulso de la CPDS (Millán et al., 2012). En segundo lugar, el enfoque de CPDS contemplado se circunscribe al ámbito de las responsabilidades en materia de cooperación internacional cuando la CPDS exige un enfoque no solo de carácter compartido entre todas las áreas de gobierno, sino también integral, que alcance al conjunto de las competencias políticas.

Frente a este escenario, son diversas las lecturas entre los agentes vascos de cooperación acerca de los avances discursivos en torno a la CPDS. Por un lado, algunas visiones críticas sitúan estos avances en el plano retórico, por lo que vienen a reflejar una situación de incoherencia caracterizada por una apuesta discursiva que no se acompaña de voluntad de promover avances en la práctica. Otras lecturas, sin negar la brecha entre el discurso y la práctica, conceden una importancia notable a la apuesta que en el ámbito discursivo y dimensión normativa empieza a cobrar cuerpo en torno a la CPDS dentro de las Administraciones públicas vascas.

En este sentido, es necesario llamar la atención acerca de las limitaciones que en materia de CPDS refleja una de las principales apuestas del Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2018-2021 para el impulso de la CPD en Euskadi, como es la Agenda 2030. Para este impulso el plan identifica a esta agenda como un contexto de oportunidad para avanzar en la CPDS, en la medida que se trata de una agenda integral y universal que abre opciones para la transformación de un modelo de desarrollo insostenible (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 4).

No obstante, la propia estrategia *Agenda Euskadi Basque Country 2030*, aprobada en 2017, no integra con claridad el principio de CPDS en su apuesta por la implementación de la Agenda 2030 en Euskadi. Esta agenda promueve la vinculación del Programa de Gobierno 2017-2020 y

la Agenda 2030 para el Desarrollo de Naciones Unidas. Para ello asume un enfoque basado en la localización de los ODS desde una perspectiva continuista, enfocada en visibilizar las propuestas de dicho programa de cooperación con potencial contribución al cumplimiento de los ODS, pero sin que ello implique la revisión u orientación de políticas. Así pues, la búsqueda de CPDS a través de la orientación de las políticas no está presente en la apuesta *Agenda Euskadi Basque Country 2030*, cuya principal preocupación consiste en “identificar los compromisos del *Programa de Gobierno Euskadi 2020* que mayor vinculación tienen con los ODS, y se centra en las cuestiones de interés común, evitando incorporar aquellas de marcado carácter doméstico que carezcan de interés global” (Gobierno Vasco, 2017a, p. 83).

Entre todas las propuestas identificadas en el programa de gobierno hay varias de ellas cuya materialización supondría un avance hacia una mayor coherencia de políticas. Sin embargo, no puede afirmarse que la estrategia asuma un enfoque de CPDS. De hecho, entre las 100 metas que se precisan en el documento, tanto solo una, la meta número 99, hace referencia específica a la CPD. En concreto propone esta meta “impulsar la coherencia de las políticas públicas de cooperación para el desarrollo y la coordinación interinstitucional”, lo que evidencia que, además de alejarse de un enfoque “de todo el gobierno” (*whole-of-government approach*), el enfoque se aleja de una visión amplia de la CPDS como la contemplada en el *Marco de Referencia sobre CPD* (Gobierno Vasco, 2016b, 2017a).

Se evidencia así cómo la CPDS no ocupa un lugar central ni en el marco de interpretación ni en la arquitectura institucional del Gobierno vasco en relación con el cumplimiento de la Agenda 2030, por lo que el impulso de esta agenda en Euskadi no parece asentarse en el necesario compromiso con la CPDS que la lectura transformadora de esta agenda demanda. Así pues, a pesar de la existencia de avances —la gran mayoría en el plano normativo-discursivo— la promoción de la CPDS continúa enfrentándose a numerosas dificultades. Pareciera que, más que un diálogo entre planes y marcos estratégicos para avanzar de manera coordinada hacia la CPDS, lo que se produce es un desplazamiento de la responsabilidad en materia de CPDS entre unos planes y otros.

Todo ello contrasta con los avances registrados en el marco discursivo de la cooperación vasca que deberán ser materializados a lo largo de los años de vigencia del actual Plan Director. Lo cierto es que el estado de cosas en relación con la CPDS en Euskadi dibuja con claridad uno de los elementos de transformación para la cooperación internacional señalados en este trabajo y en el que la cooperación vasca encuentra un importante desafío. Se trata de la necesidad de desarrollar una creciente capacidad para actuar como palanca política, desde una lógica de integralidad, para generar cambios a favor de la sostenibilidad de la vida en el conjunto de las políticas públicas y acciones de la sociedad vasca.

Ahora bien, afrontar este desafío para ampliar la capacidad de la cooperación vasca de responder a nuevos horizontes de transformación, exige abordar algunas de las numerosas limitaciones y dificultades a las que se enfrenta la promoción de la CPDS. Si algunas de estas limitaciones y dificultades son de carácter general y consustanciales a la propia naturaleza de la coherencia, otras son específicas del sistema político y sociedad en la que se pretende incorporar este principio, cuestión esta que ha sido analizada en profundidad en el caso específico de Euskadi (Unceta et al., 2015; Martija et al., 2017).

Entre estas últimas se evidencian algunas limitaciones para la promoción de la CPDS que interpelan muy directamente a la política de cooperación y sus agentes y su papel de palanca política. Varias de estas limitaciones son de naturaleza jurídica, ya que cualquier avance en esta materia puede estar limitado por marcos jurídicos y normativos de la propia política de cooperación o de otras políticas que actúan como elementos de resistencia o como

desincentivos de las decisiones políticas a favor de la CPDS. Otras son de naturaleza política, tanto ideológica —por ejemplo la coexistencia de diferentes visiones sobre el desarrollo en un mismo gobierno—, como competencial y de capacidades. Otras de tipo administrativo tienen que ver con la compartimentalización de la gestión política. Y otras son de naturaleza social, provocadas por la aversión al cambio o el miedo al desplazamiento de los agentes de cooperación como principales referentes en la respuesta a los problemas del desarrollo humano y sostenible.

Junto a ellas, y de manera muy extendida en la cooperación vasca, una limitación que ha jugado en contra del impulso de la CPDS ha sido la tradicional dificultad de definir el papel de la política de cooperación y sus agentes, y de manera muy específica de las ONGD, en el impulso de la coherencia.

La coherencia de políticas ha sido tradicionalmente para los agentes de cooperación un terreno para la incidencia política y la denuncia de prácticas y políticas que atentaban contra la sostenibilidad de la vida, y que entraban en contradicción con las políticas de cooperación. Y si este ha sido un trabajo fundamental para en el impulso del debate sobre la CPDS, lo cierto es que los agentes de cooperación se enfrentan ante el reto, aún no resuelto adecuadamente, de encontrar el papel que pueden jugar en la agenda de CPDS.

Limitaciones para integrar de manera integral y coherente las capacidades de actores diversos

Es el propio Plan Director 2018-2021 el que vincula el reconocimiento de “la necesidad de abordar los retos globales desde una perspectiva más integral y multidimensional” con la exigencia de una “involucración más decidida de agentes sociales, educativos, académicos, económicos e institucionales diversos de manera adicional, complementaria y/o en alianza con las ONGD” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 10).

En este sentido, y siempre en estricta atención a los principios de solidaridad desinteresada, la cooperación mutua y las relaciones simétricas, el plan señala dos importantes desafíos relacionados con la integralidad, como son, por un lado, la dinamización de las capacidades y saberes diversos existentes en Euskadi al tiempo que se avanza en su contribución al desarrollo local y global y, por otro lado, la generación de oportunidades para el intercambio horizontal y el fomento del aprendizaje de las experiencias y saberes de otros territorios (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b).

Esta cuestión remite a un debate importante y ampliamente tratado en el marco de la cooperación vasca desde tiempo atrás, como es el de los agentes de cooperación. Se trata de un debate en el que se evidencia una tensión generada entre la necesidad de apertura del marco de la cooperación a nuevos agentes —dada la creciente complejidad de problemas que desbordan las capacidades actuales— y la falta de consenso sobre cómo abordar un proceso de ampliación de los agentes de la cooperación en Euskadi.

Así pues, la aspiración de avanzar hacia una cooperación más integral y con mayor capacidad de contribuir a la coherencia de las políticas se enfrenta a dificultades de calado, dada la existencia de una lectura tradicionalmente reactiva respecto al mapa de los agentes y enmarcada en la gestión de los instrumentos, que ha mediatizado el debate en torno a los agentes en la cooperación vasca.

Esta manera de afrontar el debate sobre los agentes en clave defensiva y muy enfocada en la gestión de los instrumentos ha sido en consecuencia un factor determinante del tipo de capacidades que se han generado a lo largo de la trayectoria de la cooperación vasca. Si bien

han sido numerosas y muy diversas las capacidades generadas al calor del desarrollo de esta política, los elementos señalados han coadyuvado a que estas se hayan orientado prioritariamente hacia la gestión y la implementación del marco de instrumentos existente en la cooperación vasca. Se trata de un tipo de capacidades absolutamente necesarias y de las que depende un adecuado desarrollo de las acciones, pero lo cierto es que esta marcada orientación del fortalecimiento de las capacidades hacia la gestión de los instrumentos de la política ha restado posibilidades al desarrollo de otras capacidades igualmente necesarias para lograr una política de cooperación sólida y con una amplia capacidad de transformación. Así, aspectos importantes como la generación de conocimiento, la incorporación a la política de cooperación los aprendizajes y capacidades de otros agentes de la sociedad vasca, el establecimiento de diálogo estratégico entre agentes a largo plazo y el seguimiento de procesos, por poner solo algunos ejemplos, no han sido priorizados ni se han generado capacidades para su desarrollo.

Así, la existencia de un modelo instrumentocéntrico, como se planteó en los apartados anteriores, con participación casi en exclusiva de las ONGD, muy demandante desde el punto de vista técnico y administrativo dados los altos niveles de exigencia de los procesos de formulación y justificación de las acciones, ha generado una especie de círculo vicioso consistente en una creciente especialización y dedicación hacia la gestión de los instrumentos de la política. Es por todo ello el de la cooperación vasca, paradójicamente, un modelo en cierta medida inhibitorio del potencial de la sociedad civil —y por extensión de la propia cooperación vasca—, al orientar las capacidades hacia la gestión de instrumentos en detrimento de otros ámbitos de la política, como los recientemente señalados, con mayor capacidad de imprimir el carácter y participar en la definición de las orientaciones estratégicas, limitando así el carácter integral y coherente plasmado en los propios documentos estratégicos.

Se trata esta de una limitación recogida tanto en el III Plan Director de la Cooperación Vasca como en el IV y actualmente vigente. En estos planes se señala la necesidad de hacer frente a esta limitación de las capacidades que se ha acentuado a medida que se ha consolidado el modelo de la cooperación vasca. Para ello, se señala la necesidad de llevar a cabo un análisis a fondo de las capacidades del sistema vasco de cooperación y de sus agentes para entender mejor sus potencialidades y principales limitaciones y poder así orientar de manera más racional estas capacidades hacia los objetivos de la cooperación a través de las herramientas con las que cuenta. Es pertinente este análisis también para conocer qué capacidades necesita impulsar, dinamizar y atraer la política de cooperación para responder a sus objetivos. Se trata de un ejercicio fundamental que deberán abordar los agentes vascos de cooperación para el propósito de revisión de esta cooperación expresado en el *III Plan Estratégico y Director de Cooperación del Gobierno Vasco* y de manera profusa en el *IV Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2018-2021* (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, 2018b).

Si los elementos señalados llaman la atención sobre la importancia de la articulación del conjunto de las capacidades de los actores del territorio para fortalecer, en términos de integralidad y coherencia, la cooperación vasca, conviene señalar que es igualmente importante la existencia de espacios, marcos y reglas para el diálogo capaces de garantizar una adecuada participación que revierta en el fortalecimiento y ampliación democrática de la propia política. En este sentido, el compromiso discursivo con la integralidad y la CPDS llama a una acción colectiva del conjunto de los agentes vascos a partir de una política participativa, con elevados niveles de concertación entre las instituciones y la sociedad civil.

No en vano, la cooperación vasca se ha configurado como una política con un alto nivel de participación social dada la elevada presencia de organizaciones de la sociedad civil, y de manera preeminente de las ONGD, a lo largo de todo el ciclo de la política de cooperación. La existencia de una amplia participación, sin embargo, no ha logrado traducirse en la configuración de un modelo de participación suficientemente estratégico y con capacidad de contribuir a la ampliación de la propia política tanto en términos de objetivos como de agentes y modalidades de trabajo que den respuesta a varios de los elementos aspiraciones recogidos en el marco doctrinal de la cooperación vasca.

Limitaciones para articular la participación social en la definición y debate de la política de cooperación

El marco de participación y concertación de la cooperación vasca gravita en torno al principal espacio formal de participación, el CVCD. Creado en 2008 en sustitución del anterior Consejo Asesor, es el órgano de representación de los agentes de cooperación, con capacidad de propuesta, dictamen y seguimiento de la cooperación pública vasca para el desarrollo¹¹⁶.

La creación y el desarrollo de un órgano formal y reglado de diálogo representan un importante activo en términos de participación democrática para la cooperación vasca. En el caso de la participación de la sociedad civil, a través de las ONGD y otras organizaciones sociales, significa una regulación y facilitación de la participación, elemento fundamental para un tejido asociativo amplio, diverso y heterogéneo, compuesto por numerosas organizaciones muchas de las cuales a título individual no cuentan con grandes capacidades para el seguimiento y el diálogo político.

Además, la formalidad y el carácter reglado del CVCD, el trabajo a partir de una agenda previamente definida y consensuada (en este caso a través de la Comisión Permanente) y la publicación de las actas de los plenos, favorecen un marco transparente y previsible de participación, elemento este de vital importancia para su funcionamiento y legitimidad. Asimismo, el criterio de representatividad que caracteriza a este órgano posibilita que esté representada, en cierta medida, la pluralidad de las ONGD vascas en los espacios de seguimiento y diálogo político. Estos rasgos hacen del CVCD un elemento fundamental para la participación democrática en, y la construcción de manera participada por un sector de la sociedad civil de, la política de cooperación internacional para el desarrollo en Euskadi, dando así respuesta, al menos parcialmente, a la necesaria articulación de actores para dotar de una mayor integralidad a la acción colectiva a través de la cooperación vasca.

Ahora bien, junto al reconocimiento de las aportaciones del CVCD en términos de participación democrática y articulación de la acción colectiva, existe un amplio consenso acerca de cómo en la práctica existen deficiencias, limitaciones y dificultades en su desarrollo. Así lo reconocía también el III Plan Estratégico y Director de la cooperación del Gobierno Vasco, al afirmar que “si bien han sido creados espacios de participación [en alusión al CVCD], no siempre se utilizan para cuestiones estratégicas y están faltos de una mayor operatividad” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 34).

Lo cierto es que no todas las deficiencias, limitaciones y dificultades que limitan la actuación del CVCD responden a las mismas causas. Pueden diferenciarse elementos que tienen que ver con la naturaleza del CVCD, y que por lo tanto responden a factores estructurales, y elementos que tienen que ver con el uso y el funcionamiento del CVCD.

¹¹⁶ El CVCD está regulado por el Decreto 158/2008, de 16 de septiembre, modificado a su vez por el Decreto 197/2014, de 21 de octubre.

En cuanto a los elementos estructurales del CVCD, destacan la naturaleza formal, reglada y compartimentada de este órgano. Lo cierto que el carácter formal y reglado es el que le otorga buena parte de sus potencialidades como órgano de participación —facilitación de la participación, predictibilidad, transparencia, representatividad— tal y como se acaba de señalar. No obstante, la formalidad le resta algunas de las ventajas que poseen otros espacios de participación caracterizados por la informalidad, como una relación más directa entre las ONGD y los órganos ejecutivos de la política de cooperación o una mayor agilidad en el debate, como demanda en numerosas ocasiones la agenda de la cooperación internacional y la propia realidad en constante proceso de cambio, o la posibilidad de mayor libertad en un diálogo que no está tan mediatizado por los aspectos formales.

Ahora bien, señalar limitaciones del funcionamiento del CVCD generadas por su naturaleza formal no supone un cuestionamiento de esta formalidad. Aspectos como la previsibilidad, la transparencia y la representatividad refuerzan el carácter democrático de la cooperación vasca.

Otra limitación que se ha mostrado relevante y que afecta al carácter integral de la acción colectiva tiene que ver con la lógica compartimentada del CVCD, a pesar de que en él existe una representación de los departamentos competentes en materia de acción exterior, agricultura, bienestar social y servicios sociales, hacienda, educación, sanidad y medioambiente, así como de Emakunde (Gobierno Vasco, 2017b). En la práctica, el diálogo sobre la agenda y las políticas de cooperación internacional entre Gobierno y ONGD se acaba abordando en una clave muy compartimentada, con una agenda excesivamente vinculada a aspectos muy instrumentales de la política de cooperación. Así pues, a pesar de todas sus potencialidades para la construcción de la política de cooperación a partir de una dinámica intersectorial, el CVCD ejerce un efecto limitador del debate general sobre el conjunto de las políticas y su impacto en el modelo de convivencia global, al reducir este habitualmente a cuestiones instrumentales de la política de cooperación y dejar fuera importantes elementos para la sostenibilidad de la vida por ser competencia primaria de otros órganos de la administración. Esta cuestión es importante, además, para el impulso de la coherencia de políticas, una función atribuida al CVCD, ya en el decreto de su constitución en artículo 1.2.d (Gobierno Vasco, 2008c), y resaltado en el propio Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2018-2021, que plantea la necesidad de “fortalecer el CVCD como espacio de seguimiento y control del cumplimiento de la CPD, a través de la elaboración de un informe anual” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 16), pero sin concretar propuestas específicas para ello.

Las dos limitaciones señaladas responden a factores estructurales, relacionados con la naturaleza formal y compartimentada del CVCD. Junto a estos elementos relacionados con la propia naturaleza del CVCD, pueden identificarse limitaciones más relacionadas con el uso y el funcionamiento de este órgano que también afectan a su capacidad de articular una acción más integral. Una de las cuestiones más relevantes relacionada con las dinámicas y prácticas específicas del CVCD es la escasa capacidad de influir en el rumbo de la política de cooperación, cuando buena parte de sus funciones apuntan hacia este objetivo (Gobierno Vasco, 2014). Este órgano dedica una parte importante de su atención y su tiempo a ejercer funciones informativas y a cuestiones muy procedimentales de la política de cooperación, frente al carácter deliberativo respecto a cuestiones estratégicas que cabría esperar de él (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2011; Unceta et al., 2012).

Esta cuestión, que supone una limitación en la capacidad del CVCD de orientación de la política, es el resultado de varias dinámicas que, aunque independientes, se refuerzan entre sí.

La primera de ellas tiene que ver con las capacidades de los actores que participan en el CVCD. Si bien es cierto que los agentes que participan en el Consejo cuentan con una importante preparación y en algún caso un gran bagaje de diálogo político, no se han generado en el conjunto de las organizaciones y de las instituciones las suficientes capacidades para el diálogo estructurado y de carácter integral que requiere la política de cooperación. La presencia en el CVCD, el seguimiento de una agenda muy diversa y técnicamente compleja, la capacidad de vincular los aspectos específicos y procedimentales de la política con debates sobre economía política del desarrollo, agenda de desarrollo y otras agendas alternativas demanda amplias capacidades para el seguimiento y el diálogo político, lo que no ha sido habitualmente priorizado por los agentes de la cooperación vasca, razón por la que no han desarrollado las suficientes capacidades para ello. El resultado es, en buena medida, una participación basada en una dinámica reactiva, que consiste en dar respuesta a la agenda liderada por el Gobierno en el CVCD. En esta dinámica la capacidad de propuesta es limitada, y la participación se orienta por regla general a marcar determinadas “líneas rojas” que desde la perspectiva de las ONGD no deben ser traspasadas en la planificación o implementación de la política de cooperación.

Una segunda dinámica, muy relacionada con la anterior, tiene que ver con la lógica de la representación y la falta de mayor diversidad en la composición del CVCD (Unceta et al., 2012, p. 159) incluso teniendo en cuenta la más reciente ampliación de agentes en este órgano¹¹⁷, que ha acabado haciendo de este órgano un espacio de confrontación y negociación en torno a los intereses de los dos grandes agentes representados, el Gobierno y las ONGD. No se trata de negar la importancia de debates que tienen que ver con aspectos instrumentales, relativos a las convocatorias de subvención, o con cuestiones presupuestarias. Más bien al contrario, se trata de temas fundamentales para la política de cooperación. La cuestión radica más bien en el enfoque en demasiadas ocasiones corporativo que acaban asumiendo estos debates y que impide aproximaciones de más largo recorrido y desde planteamientos más integrales.

Una tercera dinámica generadora de las limitaciones del CVCD para abordar una acción colectiva integral se explica por la existencia de una agenda muy amplia, sin la necesaria focalización y diferenciación entre los temas más relevantes, lo que lleva a una deficiente asignación de recursos y tiempos en función de la relevancia de los temas a tratar. Asimismo, se trata de una agenda en ocasiones excesivamente desfasada, y más centrada en analizar la política “pasada” que en reflexionar sobre los aspectos presentes y desafíos futuros de esta.

Y una última dinámica que limita la capacidad estratégica de los procesos de participación a través del CVCD está relacionada con una lógica histórica de la política de cooperación y su configuración a través de una dinámica del consenso. Existe en el conjunto de los actores de la cooperación vasca y de manera muy clara en el CVCD, ayudados por el carácter formal de este espacio, una interiorización de la dinámica consensual como modo de construir la política, aunque en numerosas ocasiones esta dinámica actúe como limitante en el diálogo político y genere un cierto inmovilismo en el seno de este órgano. No se trata con esta reflexión de cuestionar la lógica del consenso como mecanismo para la toma de decisiones siempre que sea posible y pertinente. Más bien al contrario, la búsqueda de consenso permite asumir decisiones perdurables y ofrecer respuestas ante posibles amenazas —en clave de intereses o en clave de desnaturalización— a la política de cooperación. Sin embargo, es necesario también reflejar que en no pocas ocasiones el consenso acaba siendo un recurso para reproducir inercias institucionales y organizativas, para evitar conflictos (aunque esto suponga

¹¹⁷ Recogida en el Decreto 22/2017, de 27 de julio, del Lehendakari, por el que se dispone el nombramiento de las personas miembros del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo.

en la práctica posponerlos) y para frenar la toma de decisiones políticas que permitan avanzar a la política de cooperación.

Son diversas, en definitiva, las causas que limitan el papel del CVCD y dificultan el diálogo fluido, propositivo, y también confrontativo, para la construcción de la política de cooperación desde planteamientos amplios e integrales. Por todo ello se produce en la cooperación vasca una pérdida de oportunidad de construcción participada de la política, así como de articulación tanto de un diálogo intersectorial y en clave de CPDS en un órgano en el que participan diferentes departamentos del Gobierno Vasco, como de un diálogo interinstitucional fundamental para la coordinación en un órgano en el que participan, además de otros departamentos, otras instituciones vascas.

En este sentido, el propio Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2018-2021, si bien reconoce que el CVCD es el principal órgano de participación de la política de cooperación, asume la necesidad de dotar a este espacio de un funcionamiento más dinámico y estratégico para que este pueda desarrollar sus potencialidades en materia de participación, articulación y en la construcción y el control de la política de cooperación (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 34). Y aunque es cierto que se asume a partir de este planteamiento una reflexión autocrítica acerca del funcionamiento de este órgano no llegan a detallarse en el plan posibles líneas de revisión de la estructura y el funcionamiento del CVCD, más allá de la intención de potenciar “la participación activa de los distintos agentes miembro, superando el papel central de la AVCD” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 34).

Todo lo anterior impide una mayor proyección y continuidad a los temas tratados en el CVCD, limita la capacidad de lograr una mayor articulación y coordinación entre debates, procesos e iniciativas que presentan numerosas interdependencias, y que de manera inercial no acaban por converger.

Ampliación del conocimiento y el diálogo entre saberes, y fortalecimiento de su vínculo con la práctica

Si la articulación de una acción integral y coherente entre el conjunto de los actores del territorio demanda la ampliación e incorporación de nuevas capacidades aportadas por diferentes actores a partir de marcos de diálogo y participación adecuados para ello, parece también necesario el reconocimiento, así como su traducción práctica en términos instrumentales, del conocimiento y el intercambio de saberes aportados desde diferentes disciplinas y enfoques, y también desde diferentes cosmovisiones. Es este un elemento de gran relevancia para fortalecer una praxis que aspira a transformar la realidad desde un planteamiento integral y coherente.

Sin embargo, una de las limitaciones que acusa la cooperación vasca es la falta de capacidad para generar y sistematizar un conocimiento de la realidad capaz de vincular una amplitud en sus aproximaciones con un carácter aplicado en respuesta a los problemas específicos sobre los que se suele actuar. Por el contrario, el análisis que guía las acciones de cooperación tiende a basarse en un conocimiento profundo de la realidad específica sobre la que se actúa, fruto en buena medida de la experiencia de trabajo de los propios agentes que han venido participando en la cooperación vasca —un conocimiento generado desde la praxis—, pero a menudo desconectado de experiencias y saberes presentes en otros campos distintos del de la cooperación, así como de análisis más amplios, estructurales e interdisciplinarios para los que dichos agentes —así como el sistema de cooperación vasco en su conjunto— no poseen tantas capacidades.

Esta limitación es una fuente de inconsistencias tanto en el análisis de la problemática que se desea enfrentar como, consecuentemente, en algunas de las respuestas, generalmente vinculadas a percepciones o experiencias específicas y de carácter micro, lo que resta potencial transformador a las mismas al estar desvinculadas de dinámicas más amplias e integrales. En todo caso, no se trata de cuestionar la reflexión o la acción a pequeña escala, vinculada al ámbito local y sectorializada, de carácter endógeno y desde una lógica de solidaridad internacional, asociada a un conocimiento generado desde la praxis. Lo que se plantea es la ausencia de diálogo con otros sectores o visiones cuya experiencia puede enriquecer la comprensión de la realidad a partir de planteamientos más integrales, así como la escasa vinculación de estas acciones con reflexiones y dinámicas más amplias, que se expresan en distintos ámbitos y estructuras multinivel.

Esta ausencia de un vínculo y retroalimentación entre análisis e investigación y práctica de la cooperación, ha contribuido también a configurar una política de cooperación muy basada en respuestas definidas a partir del conocimiento generado desde la praxis, pero muy desvinculadas por lo general de análisis más amplios en clave de economía política del desarrollo y el sistema de cooperación internacional. Y ha determinado también los debates, las reivindicaciones, las aspiraciones, las visiones y las expectativas de los agentes de cooperación, muchos de ellos expresados en clave instrumental en los espacios de participación de la política de cooperación. Se refuerza así el círculo vicioso caracterizado por una dinámica tendente a la acción que no siempre es compatible con dinámicas transformadoras de la realidad. Se trata por lo tanto de una “dinámica de la acción” acentuada en buena medida por el escaso papel que el conocimiento ha tenido en el sistema vasco de cooperación ya que, si bien es cierto que ha habido cierto bagaje analítico, este no ha estado suficientemente integrado en las decisiones ni ha sido apropiado por los diferentes agentes, lo que ha restado capacidad analítica y consistencia entre análisis y acción.

Esta cuestión, si bien es determinante para situar a la cooperación vasca ante el desafío de impulsar una acción integral y coherente, trasciende a esta cuestión y afecta a otros ámbitos también señalados en este trabajo como elementos necesarios para la transformación de la cooperación internacional. En este sentido, la superación de las limitaciones existente a la hora de generar conocimiento y articular saberes que permitan vincular las diferentes acciones propuestas en el seno de la cooperación vasca con análisis más amplios generados desde una mirada de economía política del desarrollo, podría contribuir a una acción más acorde con las lógicas de cambio estructural, integralidad y de acción multinivel y colectiva. Esto es así porque dicho conocimiento no solo podría contribuir a fortalecer las acciones promovidas por la cooperación vasca, sino el propio sistema de decisiones del conjunto de la cooperación vasca, siempre y cuando la generación de conocimiento esté orientada a fortalecer los espacios de participación, deliberación y toma de decisiones.

Es en este sentido un síntoma positivo la incorporación en el Plan de Cooperación para el Desarrollo 2018-2021 de la “Generación de conocimiento y aprendizaje” como uno de los ocho ejes de actuación estratégicos del plan (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, pp. 26-27). Para desarrollar esta apuesta el plan propone tres líneas fundamentales: el diseño de una estrategia de gestión del conocimiento, el diseño de un plan de evaluación y el impulso de la investigación (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, pp. 26-27). Queda pendiente conocer por el momento el grado desarrollo que tendrán estas medidas en el futuro y la adecuación instrumental a partir de las que puedan ser definidas. En cualquier caso, de ello parece depender en buena medida la capacidad de avanzar hacia una cooperación con mayor capacidad de actuación desde una lógica integral y coherente.

Para ello es sin embargo también necesario reforzar el papel de la universidad en la política de cooperación internacional. Así, junto a la generación de investigación y aportación de conocimiento con las características señaladas, es relevante también una mayor presencia de la universidad en los diferentes espacios y procesos de la cooperación vasca. Para ello, además de la representación institucional de las universidades recientemente incorporada al CVCD, es importante también contar con la presencia de investigadores e investigadoras, y grupo de investigación, que compartan principios, valores y ámbitos temáticos de especialización con la cooperación vasca.

5.6. La cooperación vasca frente a la necesidad de una acción multinivel y multiactor

Un último gran elemento de transformación de la cooperación internacional, y específicamente de la cooperación descentralizada, es la importancia de avanzar hacia una cooperación con capacidad de articular una acción multinivel y multiactor como parte de las respuestas a los problemas de la sociedad, y para incidir en la transformación del modelo de convivencia global. Es este, en consecuencia, uno de los ámbitos en los que la cooperación vasca encuentra importantes desafíos.

Aspiración a una acción colectiva, multinivel y multiactor

En relación con los retos mencionados uno de los elementos más relevantes del marco teórico de referencia de la cooperación vasca es la apuesta por un multilateralismo activo, democrático y multinivel tal y como señalan el II, III y IV planes directores de cooperación del Gobierno Vasco. En concreto, afirmaba el II Plan Director (y se hacía eco el tercero) sobre esta cuestión que es fundamental actuar sobre lo local “en un proceso de transformación estructural global” (Gobierno Vasco, 2008a, p. 45). El IV Plan Director, por su parte, ahonda en esta cuestión al plantear que “para hacer frente a las problemáticas globales, las injusticias y las desigualdades, se requieren tanto el despliegue de políticas acordes a la dimensión de esos desafíos, como el fomento de un nuevo multilateralismo con apuestas más estructurales, más integrales y con lógica multinivel” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 7). En este sentido, este plan asume como uno de sus enfoques aquel basado en la “conexión local-global”, a la que ya se ha aludido al abordar los desafíos de un enfoque universalista, que pone el acento en la interdependencia entre la realidad más cercana y pegada al territorio y las dinámicas estructurales globales (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, pp. 11, 19-20).

Ya se ha señalado cómo el IV Plan Director —al tiempo que reconoce el protagonismo de las ONGD como agentes de la cooperación vasca— señala la importancia de incorporar de manera más plena a otro tipo de actores, como los agentes sociales, educativos, académicos, económicos e institucionales diversos para abordar los retos globales desde una perspectiva más integral y multidimensional (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 10).

Es fundamental este planteamiento para poder hacer efectiva la lógica de cambio estructural que demanda la articulación del trabajo en el ámbito local y a partir de procesos endógenos de fortalecimiento y empoderamiento con dinámicas estructurales vinculadas a estrategias multinivel. Se produce así un encuentro entre la idea de la acción multinivel y la acción multiactor como partes inseparables de la aspiración expresada por la cooperación vasca de articular una acción colectiva global.

En este sentido, una idea fuertemente asentada en la cooperación vasca apunta a la necesidad de priorizar las capacidades locales y el empoderamiento en el ámbito local para su imbricación en los espacios y dinámicas multilaterales e incidir así en los espacios multilaterales. De hecho, la lógica multinivel, no solo no niega el protagonismo del fortalecimiento de lo local, sino que lo refuerza como parte necesaria de los procesos de transformación global. Así pues, la apuesta por una cooperación multinivel significa, por un lado, articular una cooperación centrada en lo local, vinculada a lo estatal y lo mundial (Gobierno Vasco, 2008a). Y significa, por otro, que el esfuerzo por el fortalecimiento de las capacidades locales debe ir acompañado de una articulación con estrategias multinivel, y también de una apuesta por reforzar los espacios democráticos de carácter multinivel de toma de decisión. Es decir, la lógica multinivel persigue que la mirada local construida a partir del diálogo y encuentro de diversos actores vinculados con el territorio (las organizaciones locales, las comunidades locales y las instituciones locales y regionales) sea parte efectiva de los procesos de decisión y participación multinivel.

La aspiración de una acción colectiva, multiactor y multinivel, instalada en el núcleo discursivo de la cooperación vasca contrasta, como sucede con los elementos anteriormente abordados, con el marco instrumental del que se ha ido dotando esta cooperación a lo largo de los años. Se observa así cómo la lógica instrumentocéntrica desplaza las aspiraciones reflejadas en el marco discursivo y limita el desarrollo de una acción colectiva, especialmente en cuanto a su capacidad de construir espacios multiactor de carácter horizontal.

No se trata de un ejemplo irrelevante, ya que la propia Ley de Cooperación, en cuanto principal referente normativo de la cooperación vasca, es la que refleja la aproximación que ha ido configurando el debate entre los agentes y situando a la gestión de la política desde los instrumentos de financiación en el centro de este y otros debates. El resultado de esta formulación es que la ley sanciona una mirada instrumental en la definición de agentes que acaba reproduciéndose en los sucesivos marcos de planificación y termina por naturalizarse como el marco de interpretación dominante en el debate sobre los agentes, así como en otros debates, de la cooperación vasca, cercenando así la capacidad de articular marcos de colaboración entre actores diversos.

Dificultades y resistencias para la incorporación de actores diversos

Ya se ha aludido a cómo fue el impulso inicial del movimiento de solidaridad internacional vasco el que motivó la dedicación de recursos públicos para fines de solidaridad internacional. Este impulso inicial, así como la respuesta de la administración, supuso la gestación de un modelo de cooperación que nació y creció cimentado en un papel central de las ONGD y cuyo posterior desarrollo institucionalizó una política pública asentada sobre dicho modelo (Unceta et al., 2012).

En parte por la resistencia a la posible instrumentalización de la política de cooperación para objetivos de otras políticas, en parte por la resistencia a la desnaturalización de la política con la incorporación de agentes de naturaleza económica cuyos objetivos difieren de los objetivos relacionados con la solidaridad internacional, y en parte también por la resistencia a compartir recursos con nuevos agentes, la discusión en torno a los agentes de cooperación ha sido abordada mayoritariamente desde una lógica reactiva, enmarcando el debate en una clave patrimonial y, como se planteaba en el epígrafe anterior, muy pegada a la gestión de instrumentos de financiación.

Es la propia ley de Cooperación la que, como se acaba de señalar, contribuye a institucionalizar este enfoque, al reconocer a los agentes de la cooperación no en relación con lo que puedan aportar a la política y las acciones de cooperación, si no en relación con si pueden o no gestionar fondos de cooperación (Gobierno Vasco, 2007b, Capítulos 2, artículo 8), y al fijar en un límite del 10 % el presupuesto de cooperación a gestionar de manera multilateral y/o bilateral por parte del Gobierno.

A pesar los intentos reflejados en el segundo y tercer plan director de la cooperación del Gobierno Vasco para superar las limitaciones de este enfoque sobre los agentes (Gobierno Vasco, 2008a, p. 104; Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 74), han sido la falta de iniciativas suficientes para ello y la inercia construida desde un enfoque de gestión de los recursos la que ha paralizado en buena medida el debate. Y es también un enfoque que parece atravesar (en ocasiones de manera muy latente, en ocasiones de manera más evidente) no pocos debates, análisis y preocupaciones en el seno de la cooperación vasca. El IV Plan Director tampoco elude, como sus predecesores, esta cuestión y plantea la corresponsabilidad entre actores diversos como uno de sus enfoques fundamentales (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, pp. 10-11). Sin embargo, como sus predecesores, el actual Plan Director no concreta cómo vincular esta apuesta por la corresponsabilidad en el ámbito instrumental cuando plantea como uno de los ejes importantes de trabajo la revisión del marco de instrumentos de financiación. Asimismo, si bien es cierto que el documento plurianual abre la puerta a una revisión de la Ley 1/2007, esta no se plantea, por el momento, desde la perspectiva de revisión del porcentaje de los recursos que pueden gestionar los diferentes actores o desde el cambio en el enfoque a la hora de definir sus agentes, aunque lo cierto es que la revisión planteada de la ley “para analizar su adecuación y reflexionar sobre posibilidades de mejora para adaptarse a la nueva realidad de la cooperación vasca” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 35) bien podría abrir esa posibilidad.

En este sentido, uno de los marcos estratégicos de la cooperación vasca que de manera más unívoca recoge una apuesta por la acción colectiva en términos multinivel y multiactor es la Estrategia de educación para la transformación social. Se trata de un marco estratégico con vocación de lograr una adhesión sólida y sostenida del conjunto de los agentes de la cooperación vasca. La estrategia, denominada *(H)ABIAN 2030. Estrategia de educación para la transformación social* fue elaborada a través de un amplio proceso participativo y finalmente aprobada en 2017 junto a un Plan de Acción (*ARAR 2017-2020*) (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2017)¹¹⁸. La estrategia pretende sentar las bases para el desarrollo de una educación para la transformación social a partir de una concepción y una praxis de esta renovada y consensuada entre los diferentes agentes. Sin embargo, incluso esta propuesta ha encontrado dificultades para lograr un elevado grado de adhesión por los distintos agentes¹¹⁹.

En términos más instrumentales relativos a los órganos de participación desplegados por la cooperación vasca pueden reconocerse también avances hacia una mayor apertura, aunque limitada, a una mayor diversidad con la incorporación de nuevos agentes en la más reciente

¹¹⁸ La información sobre este proceso puede consultarse en el siguiente enlace: http://www.elankidetza.euskadi.eus/x63-content7/es/contenidos/informacion/inf_habian/es_def/index.shtml (consulta 02/01/2019).

¹¹⁹ El listado de entidades que ha suscrito *HABIAN 2030* puede consultarse en el siguiente enlace: http://www.elankidetza.euskadi.eus/x63-content7/es/contenidos/informacion/inf_habian/es_def/index.shtml (consulta 02/01/2019).

ampliación de la composición del CVCD¹²⁰. Resulta un avance en este sentido la incorporación de representantes de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) y de la Universidad de Deusto, ya que supone un reconocimiento de la importancia de las universidades, centros y grupos de investigación e investigadores/as y otros agentes de conocimiento que investigan sobre los temas de los que se ocupa la cooperación vasca. Asimismo, significa un avance hacia la construcción de un espacio multiactor la incorporación de REAS Euskadi como miembro de pleno derecho en el Pleno del CVCD, en cuanto organización que puede ampliar el perímetro de los debates en el marco de la política de cooperación.

Si bien las incorporaciones señaladas suponen una necesaria ampliación de los y las representantes del CVCD (Gobierno Vasco, 2017b), parecen aún insuficientes para dotar a la cooperación vasca de la riqueza y amplitud de voces y miradas sobre la cooperación del conjunto de la sociedad vasca y, más aún, de una sociedad global con la que se comparte un modelo de convivencia y problemas comunes. Se planteaba anteriormente que el CVCD ha logrado una amplia representatividad de las ONGD vascas, pero lo cierto es que el tejido social en Euskadi es más amplio y diverso que el que constituyen las ONGD, algo de lo que el CVCD, y tampoco en relación con este el Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2018-2021, se han hecho suficiente eco. Así pues, pareciera necesario continuar reflexionando sobre la composición del CVCD y su impacto en su funcionamiento de cara a futuras revisiones y ampliaciones de su estructura y membresía en la medida que es este espacio uno de los ámbitos fundamentales en los que cimentar una acción colectiva basada en el encuentro entre actores diversos.

Junto a los elementos señalados, tampoco los instrumentos de financiación a través de los que se canaliza el grueso de la cooperación vasca ofrecen un marco favorable para una actuación multiactor necesaria para articular el conjunto de las capacidades de los agentes vascos y de los agentes vinculados en el territorio en los países en los que esta actúa.

Ya se mencionó cómo el debate sobre los agentes de la cooperación vasca ha estado excesivamente mediatizado por un enfoque de legitimidad para la gestión de instrumentos de financiación. Sin negar que esta debe ser una parte importante del debate, su preeminencia en el mismo ha podido tener un efecto perverso, al impedir abordar en mayor profundidad dos debates fundamentales especialmente relacionados con las posibilidades de construir un marco para una acción multiactor: el del papel de los agentes en la política de cooperación y el de la necesaria ampliación de capacidades a través de la incorporación de nuevos agentes. Sería este planteamiento el que daría más sentido al debate sobre agentes y capacidades y su relación con el marco instrumental, pero se trata de un planteamiento que no está presente en los instrumentos actuales, y tampoco en el marco discursivo de la cooperación vasca.

Es necesario apuntar, como novedad respecto a este debate, que el actual Plan Director 2018-2021 incorpora algunas reflexiones en relación con la apertura a nuevos agentes de cooperación, al referirse a la necesidad de avanzar hacia un enfoque de corresponsabilidad en respuesta a la necesidad de abordar los retos globales desde una perspectiva más integral y multidimensional lo que pasa por la necesaria incorporación de actores diversos (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 10). También de interés para el avance hacia un marco de acción más amplio desde el punto de vista de los actores es la propuesta recogida en este documento de planificación relativa a los “ámbitos estratégicos”. Estos se conciben, como ya se apuntó, como espacios de trabajo entre agentes diversos en torno a

¹²⁰ La composición actual del CVCD (a fecha 4 de enero de 2019) está definida por el Decreto 22/2017, de 27 de julio, del Lehendakari, por el que se dispone el nombramiento de las personas miembros del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo.

alguno de los retos globales del desarrollo humano sostenible, con la aspiración última de abordarlo de manera coherente y coordinada (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 17). En concreto, dos ámbitos estratégicos han sido identificados como experiencias piloto en el plan, como son “la transformación de conflictos y construcción de paz” y el impulso de un “modelo económico solidario” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 19). En estos ámbitos estratégicos, además de las ONGD y las instituciones, se identifican a otros agentes como susceptibles de vincularse al marco de trabajo generado en torno al ámbito estratégico¹²¹.

Sin negar la relevancia de estos planteamientos para la articulación de una acción multiactor en el marco de la cooperación vasca, es necesario apuntar que esta apertura a nuevos actores no llega a permear por el momento en el marco instrumental a través del que, en última instancia, se materializan las acciones concretas de la cooperación vasca, por lo que parece un planteamiento aperturista en relación con los agentes que corre el riesgo de quedar circunscrito al ámbito discursivo.

Algo distinto puede observarse, sin embargo, en relación con la reflexión sobre las implicaciones de los instrumentos actuales de la cooperación vasca y su capacidad de canalizar acciones desde una lógica multinivel. Se hace eco el Plan Director 2018-2021 de las limitaciones del marco de instrumentos de la cooperación vasca para asumir el enfoque local-global por el que se apuesta en el documento. Es por ello por lo que la revisión de instrumentos que propone el plan parte de la limitada capacidad que los actuales instrumentos poseen para desplegar una acción multinivel a partir del enfoque local-global, por lo que anuncia una revisión del marco de instrumentos que permita adecuarlos a dicho enfoque. Por el contrario, no se anuncia en esta revisión, la posibilidad de incorporar también una perspectiva multiactor en el proceso de revisión instrumental.

Dificultades para generar marcos de colaboración interinstitucional y multinivel

Ahondando en el análisis sobre la generación de marcos para una acción colectiva multiactor, mención aparte merece la colaboración interinstitucional del Gobierno Vasco con el resto de instituciones representantes de los diferentes niveles territoriales que configuran el conjunto de las políticas y acciones de cooperación internacional del País Vasco. Es esta una dimensión de gran relevancia para la articulación de una acción colectiva multinivel y multiactor dentro de un marco de responsabilidades compartidas, pero diferenciadas.

Lo cierto es que, a pesar de ser la acción coordinada uno de sus principios básicos, la cooperación vasca ha evidenciado sistemáticamente una falta de coordinación que no solo limita la eficacia, sino que también socava la acción colectiva para una gobernanza multinivel. No en vano, la colaboración entre instituciones es, de los elementos que configuran el modelo

¹²¹ En el ámbito estratégico de transformación de conflictos y construcción de paz estos agentes son, además de la AVCD y las ONGD vascas especializadas en esta temática, la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación del Gobierno Vasco, el Departamento de Trabajo y Justicia del Gobierno Vasco, Emakunde, colectivos de migrantes/personas refugiadas, organizaciones feministas, universidades, las diputaciones forales y los ayuntamientos (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 37). En el caso del ámbito estratégico para el impulso de un modelo económico solidario estos agentes son, además de la AVCD y las ONGD vascas especializadas en esta temática, el Departamento de Trabajo y Justicia del Gobierno Vasco, Emakunde, organizaciones y redes de economía solidaria, ayuntamientos y agencias de desarrollo, institutos y centros universitarios y organizaciones feministas (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 38). La identificación de estos agentes como susceptibles de vincularse al trabajo en los ámbitos estratégicos en primera instancia no impediría una posterior ampliación de estos espacios a nuevos agentes.

de la cooperación en Euskadi, uno de los ha mostrado más dificultades para registrar avances a lo largo de su trayectoria (M. González et al., 2007; Alberdi, 2010; Unceta et al., 2012). A pesar de algunas iniciativas de coordinación de interés y de la existencia de un diálogo formal entre administraciones especialmente en el seno de la Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo (CICD), la colaboración interinstitucional no ha logrado convertirse en un rasgo consolidado de la cooperación vasca y son muy limitadas y de carácter muy concreto las iniciativas conjuntas entre administraciones vascas actualmente en marcha.

Las principales iniciativas, en este sentido, se sitúan además de manera prioritaria en el ámbito local, y no siempre han entroncado con la acción del Gobierno Vasco. La experiencia más destacable en términos de colaboración interinstitucional es la existencia de Euskal Fundoa: Asociación de Entidades Vascas Cooperantes (en adelante Euskal Fundoa), nacido en 1996 como espacio de coordinación y apoyo a las entidades locales vascas en materia de cooperación internacional, constituido en la actualidad por 113 miembros entre municipios y diputaciones de Euskadi, y cuya intensa y prolongada actividad constituye el principal esfuerzo de articulación interinstitucional en el seno de la cooperación vasca. También las diputaciones han mostrado en el pasado reciente un elevado interés por la colaboración y la coordinación interinstitucional y han hecho esfuerzos para trasladarlo a la práctica. La máxima expresión de ello fue la elaboración de una planificación conjunta que dio lugar al Plan Director de Cooperación 2009-2011 elaborado y aprobado por las tres diputaciones. Asimismo, otra experiencia exitosa de coordinación en el seno de la cooperación vasca es el Fondo Alavés de Emergencias (FAE). El FAE, puesto en marcha en 2005 por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, la Diputación Foral de Álava y la Fundación Caja Vital es una herramienta para favorecer respuestas ágiles y eficaces ante situaciones de emergencia humanitaria.

Son también experiencias exitosas las Jornadas de Estrategias Positivas de Desarrollo que la AVCD y el Ayuntamiento de Bilbao organizan conjuntamente desde el año 2005, concebidas como un espacio de encuentro e intercambio entre agentes del Sur y del Norte con el objetivo de compartir los procesos de empoderamiento y desarrollo.

Recientemente, el desarrollo de la Estrategia de Educación para la Transformación Social, mencionada anteriormente, ha constituido también un espacio de encuentro entre agentes e instituciones en la búsqueda de respuestas globales frente a problemas compartidos.

Pero más allá de la consolidación de una iniciativa como *Euskal Fundoa*, y de la existencia de alguna experiencia exitosa y perdurable, como el Fondo Alavés de Emergencias, las mencionadas Jornadas de Estrategias Positivas de Desarrollo y la Estrategia de ETS, no ha habido una tradición de trabajo colaborativo entre el Gobierno Vasco, las diputaciones y los municipios por lo menos desde que en el año 2004 las diputaciones deciden desvincularse del FOCAD¹²². Puede afirmarse que la cooperación vasca ha expresado cierta ambivalencia respecto a su mirada sobre la colaboración interinstitucional: la ausencia de un trabajo colaborativo y cooperativo de manera constante y sistemática contrasta con la existencia de un cierto compromiso discursivo con la coordinación, y con la puesta en marcha de instrumentos específicos de coordinación interinstitucional.

¹²² El FOCAD o Fondo de Cooperación al Desarrollo, se constituyó en 1990 como un fondo de cooperación integrado por el Gobierno Vasco y las tres diputaciones vascas. En el año 2001 la Diputación de Bizkaia abandona el FOCAD, dos años más tarde, en 2003 lo hace la Diputación de Álava y por último, un año después es la Diputación de Gipuzkoa quien se retira del fondo. Para más información sobre esta cuestión véase Unceta et al. (2012).

Pero es incluso el propio marco normativo el que refleja esta ambivalencia respecto a la coordinación y la colaboración interinstitucional (Unceta et al., 2012, pp. 88-89). La Ley 1/2007 fija un planteamiento basado en la autonomía de las diferentes administraciones de los territorios y de los municipios vascos al plantear que “en función de sus respectivas competencias, ejecutarán los programas y acciones de cooperación al desarrollo que estimen oportunos, siempre en observancia de los principios, objetivos y prioridades de la política de cooperación para el desarrollo que establece la presente ley” (Gobierno Vasco, 2007b, sec. artículo 14).

Al mismo tiempo, la Ley 1/2007 crea la Comisión Interinstitucional de Cooperación para el CICD como “órgano de información, comunicación y asistencia recíproca entre las distintas administraciones vascas, dirigido a consensuar estrategias en la ejecución de las actividades de cooperación que eviten duplicidades y solapamientos de convocatorias y actuaciones, y a dotar de coherencia a la labor del conjunto de la cooperación de las administraciones vascas” (Gobierno Vasco, 2007b, sec. artículo 15).

La CICD se crea formalmente en el año 2009, con la aprobación del Decreto 71/2009, de 24 de marzo, con cuatro funciones fundamentales: i) constituirse en espacio de interlocución entre las Administraciones públicas vascas de cooperación para el intercambio de información y la puesta en común de líneas estratégicas y experiencias; ii) elaborar propuestas para la coordinación de la planificación estratégica y de las acciones de cooperación; iii) hacer seguimiento de la Ley 1/2007; iv) dirigir y supervisar el trabajo del Grupo Técnico¹²³. Lo cierto es que desde su creación la CICD no ha tenido un funcionamiento muy significativo y no ha funcionado como un órgano de coordinación efectiva entre la cooperación de las Administraciones públicas vascas (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2011, p. 2; Unceta et al., 2012, pp. 240-241).

En respuesta a estas limitaciones en materia de coordinación interinstitucional que se acentúan en un contexto altamente demandante de una acción colectiva, ya el Plan Estratégico y Director de Cooperación del Gobierno Vasco 2014-2017 incorporaba la coordinación como uno de los principios rectores operativos y una de sus prioridades. De hecho, la coordinación forma parte de una de las cuatro líneas estratégicas que planteaba el plan, concretamente la cuarta línea que apuntaba que “se promoverá también una mayor armonización y complementariedad entre las acciones de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo y el resto de instituciones públicas vascas en el seno de la Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 72).

En esta línea se observa cómo en el periodo de vigencia de este plan la CICD experimentó una reactivación como espacio de diálogo, aunque aún con incertidumbres en cuanto su capacidad operativa. Esta comisión ha acogido en los últimos tiempos algunas iniciativas de coordinación de distinta naturaleza y con diferente recorrido¹²⁴. Concretamente, tres son las iniciativas que pueden destacarse.

La primera de ellas es la puesta en marcha de una iniciativa conjunta entre el Gobierno Vasco, las tres diputaciones, los tres ayuntamientos de las tres capitales y *Euskal Fondoa* para coordinar y armonizar los sistemas de información de su política de cooperación. Esta iniciativa, que ha dado lugar a la publicación del *Portal de la Cooperación Pública Vasca*

¹²³ El Grupo Técnico es creado por el mismo Decreto para dar apoyo y asesoramiento a la CICD.

¹²⁴ Pueden consultarse al respecto las actas de la CICD de las reuniones de 27 de febrero de 2015 y de 23 de febrero de 2016 (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015a, 2016a).

constituye un avance en la armonización de los diferentes sistemas de información, así como en términos de transparencia, al tiempo que ofrece un información significativa para futuros ejercicios de coordinación¹²⁵.

Junto a ella, una segunda iniciativa puesta en marcha de manera coordinada entre las diferentes administraciones que participan en la CICD es la elaboración de un proyecto de cooperación conjunto. Se trata de un proyecto de cooperación financiera y técnica en materia de agua y saneamiento que en el año 2016 contemplaba la fase de identificación y a partir de 2017 la puesta en marcha con la participación de la AVCD, las tres diputaciones, los ayuntamientos de las tres capitales, Euskal Fondoa y operadoras vascas públicas de agua.

Una tercera iniciativa planteada de manera conjunta entre las diferentes administraciones vascas y discutida en la CICD es la creación, a partir de la iniciativa del Fondo Alavés de Emergencias, de un fondo vasco de emergencias. Lo cierto es que, tras las conversaciones iniciales para su puesta en marcha, esta iniciativa parece por el momento estancada y presenta un futuro incierto, a pesar de tratarse de una iniciativa necesaria y pertinente.

Más allá de este renovado, aunque todavía insuficiente, impulso de la CICD como órgano de diálogo entre administraciones, y la puesta en marcha de algunas iniciativas conjuntas de interés, la cooperación vasca tiene aún un amplísimo margen de mejora en materia de colaboración y coordinación interinstitucional. Es el propio Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2018-2021 el que si bien señala que en el ciclo de planificación se han realizado algunos pasos para dinamizar la CICD, reconoce que estos han sido limitados y la coordinación y complementariedad de las políticas de cooperación de las distintas Administraciones públicas vascas sigue siendo un reto, por lo que se plantea la necesidad de continuar dinamizando este espacio al tiempo que comienzan a asumirse liderazgos compartidos para ello (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 35).

Un ejemplo de ello es la ausencia de participación y reflejo de las diferentes Administraciones públicas en los diferentes ejercicios de planificación de una determinada administración. Si tradicionalmente se ha planteado la importancia de los ejercicios de planificación para el diálogo entre agentes, es pertinente hacer la misma reflexión en materia de coordinación y complementariedad interinstitucional. Lejos de verse como una amenaza para la autonomía en materia de planificación y definición de la política de cooperación, el diálogo interinstitucional en un momento tan relevante podría suponer la identificación de líneas estratégicas conjuntas, espacios para la complementariedad, la colaboración en la puesta en marcha de iniciativas concretas, o el simple aprendizaje fruto del diálogo.

Sin embargo, es llamativa la ausencia de este diálogo, y se constata que tampoco los marcos de planificación parecen haber supuesto un avance en materia de coordinación (Unceta et al., 2012). En concreto parece existir una evidente desconexión entre los planes directores del Gobierno Vasco y de las entidades forales y locales en general, ya no solo en su proceso de elaboración, sino también en su contenido, lo que evidencia una “ausencia de vocación integradora” (Unceta et al., 2012, p. 89). Se hace más llamativa aún esta cuestión al analizar el contenido de los diferentes marcos de planificación de las Administraciones públicas vascas, dada la amplia coincidencia que varios de estos reflejan en cuanto a enfoques y planteamiento doctrinal, prioridades sectoriales y geográficas, enfoques transversales, marco instrumental y agentes de cooperación.

¹²⁵ Puede accederse al *Portal de la Cooperación Pública Vasca* a través de la siguiente dirección: <http://euskalankidetza.hegoa.ehu.es/es/site> (consulta 07/01/2019).

La existencia de un compromiso declarativo con la coordinación, la puesta en marcha de instrumentos específicos para ello como la CICD y la coincidencia de diferentes análisis y diagnósticos que reclaman una mayor coordinación (M. González et al., 2007; Alberdi, 2010; Unceta et al., 2012; Coordinadora de ONGD Euskadi, 2015) no han sido elementos suficientes para lograr una cooperación suficientemente articulada y coordinada entre las administraciones vascas, ni entre estas e instituciones de ámbito estatal y supraestatal.

Son diversas las razones que lo explican y que han sido señaladas por diferentes análisis y reafirmados por diferentes voces en el trabajo de campo. Algunas tienen que ver con la voluntad política, entre las que destacan la búsqueda de autonomía, pero también de diferenciación y visibilidad, por parte de las diferentes administraciones en el ejercicio de la política de cooperación, la falta de confianza en unos casos, y de afinidad política en otros. Otras están más relacionadas con las capacidades, concretamente con la limitación de las capacidades que, si bien aconsejarían una mayor coordinación para una mayor eficiencia de unos recursos limitados, terminan por desincentivar ejercicios de coordinación que, especialmente en una primera fase de diálogo, acuerdo y negociación, demandan la dedicación de importantes recursos con los que no siempre se cuenta en abundancia.

En el caso vasco, junto a las razones apuntadas y a la propia naturaleza de la cooperación internacional, existe otro factor de gran relevancia que ha pasado más desapercibido. Se trata de una limitación que tiene que ver con el modelo dominante de gestión en la cooperación vasca, el modelo basado en convocatorias públicas de financiación ejecutadas por ONGD. Este es un modelo que se caracteriza por la ausencia de diálogo político entre instituciones, cuando es precisamente a través del diálogo político como pueden darse las condiciones para una coordinación efectiva y como pueden articularse planes y estrategias de colaboración.

Esta afirmación no pretende plantear que la coordinación sea incompatible con un modelo de cooperación altamente participado por las organizaciones de la sociedad civil. Lo que sí parece ser un impedimento importante para la colaboración interinstitucional es la existencia de lo que se ha denominado como un modelo instrumentocéntrico basado en la concurrencia competitiva y en una demanda que sustituye al diálogo entre agentes. Un modelo que ha sido concebido, en sus orígenes, para dar respuestas a las demandas diversas, puntuales y en ocasiones cambiantes de las organizaciones sociales, lo que resta margen para una actuación integral y coherente, que busca incorporar a los actores con mayores capacidades de transformación en los diferentes ámbitos de acción de la cooperación vasca. En este sentido, la idea de “ámbitos estratégicos” recogidos en el actual plan director de cooperación puede contribuir a articular relaciones más intensas y profundas de colaboración interinstitucional que contribuyan asimismo a superar la actual dinámica instrumentocéntrica.

Tampoco este modelo impide la existencia de iniciativas de coordinación, ya que estas se han producido a lo largo de la trayectoria de la cooperación vasca. Lo que sucede es que limita de manera significativa las posibilidades de articular procesos de diálogo entre administraciones que se sustancien posteriormente en colaboraciones estratégicas. Es, por el contrario, una lógica instrumental la que termina imponiéndose también por ello en el terreno de la coordinación, lo que explica la existencia de iniciativas puntuales y poco perdurables en materia de coordinación y colaboración interinstitucional.

Nuevamente el caso de *Euskal Fondona* supone una excepción a este modelo de coordinación de carácter puntual, al tratarse de una iniciativa de largo recorrido más basada en la lógica de integración de acciones y recursos en un marco estratégico compartido.

Parece evidenciarse, por lo tanto, que desde una lógica instrumental, muy circunscrita a intervenciones o iniciativas de carácter puntual, es realmente complejo abordar un marco de coordinación y colaboración interinstitucional estratégico y de carácter sistémico capaz de materializar en la práctica de la cooperación vasca su apuesta discursiva por una actuación multinivel.

Cuadro 16: Matriz de contraste de la cooperación frente a los horizontes de transformación de la cooperación internacional (II)

Horizontes para una cooperación internacional renovada	Elementos de cambio para la cooperación descentralizada	Situación de la cooperación vasca frente a los elementos de cambio
<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación como marco para una acción colectiva estructural 	<ul style="list-style-type: none"> • Reivindicación de una acción colectiva global que favorezca cambios estructurales 	<ul style="list-style-type: none"> • Carácter solidario de la cooperación • Impermeabilidad respecto a intereses ajenos a la mirada de la solidaridad internacional • Asunción en el plano doctrinal de la necesidad de cambios estructurales • Reconocimiento de los vínculos entre lo local y lo global • Limitaciones para asumir el enfoque estructural desde los instrumentos actuales
<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación universalista, más allá del enfoque Norte-Sur 	<ul style="list-style-type: none"> • Universalismo superador de la lógica Norte-Sur, atento a las particularidades y capacidades locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de un discurso de carácter universalista, en el que se plantea la necesidad de superar la lógica Norte-Sur • Afirmación de la idea de reciprocidad, colaboración y aprendizaje mutuo • Limitaciones en el ámbito instrumental para abordar una práctica de carácter universalista en combinación con lógicas horizontales, de intercambio y mutuo aprendizaje.
<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación integral y coherente 	<ul style="list-style-type: none"> • Interacción con la realidad desde la integralidad y a partir de la coherencia del conjunto de las políticas 	<ul style="list-style-type: none"> • Compromiso discursivo con la integralidad desde la multidimensionalidad y la coherencia de políticas • Presencia de la CPDS en el ámbito discursivo de la cooperación vasca • Limitaciones para integrar de manera integral y coherente las capacidades de actores diversos • Limitaciones para articular la participación social en la definición y debate de la política de cooperación • Ampliación del conocimiento, diálogo entre saberes y vínculo con la práctica
<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación multinivel y multiactor 	<ul style="list-style-type: none"> • Reivindicación de una acción colectiva multinivel y multiactor 	<ul style="list-style-type: none"> • Aspiración a una acción colectiva, multinivel y multiactor • Dificultades y resistencias para la incorporación de actores diversos • Dificultades para generar marcos de colaboración interinstitucional y multinivel

5.7. La cooperación vasca y su contribución a la ampliación y democratización del sistema de cooperación.

La naturaleza rígida, voluntaria y discrecional presente en la ayuda al desarrollo desde su proceso constitutivo y a partir de la consolidación del sistema internacional de ayuda limita, como se abordó en el tercer capítulo de este trabajo, el carácter democrático de la cooperación internacional.

Varios de los elementos que se han señalado en este trabajo relativos a la cooperación descentralizada en términos generales, y muy presentes en el caso de la cooperación vasca, son de interés en este sentido en la medida que apuntan al carácter distinto de esta cooperación y a su potencial contribución a la articulación de una acción colectiva más democrática. Los rasgos que diferencian a los actores locales y regionales, y las lógicas a partir de las que se integran en el sistema de cooperación internacional, sitúan a la cooperación descentralizada en una posición distinta a la de los Estados nacionales dada la menor tensión existente entre los objetivos propios de la cooperación y los objetivos de diferentes políticas e intereses articulados en torno a la idea de “interés nacional”. Este reconocimiento no implica negar que también la cooperación descentralizada en general, y la vasca en particular, está sometida a tensiones, pero sí afirmar que estas son menores y de distinta naturaleza en la medida en que no confrontan con los intereses de políticas más “duras” configurados fundamentalmente en clave securitaria y económica. Tampoco implica desconocer que la cooperación vasca —así como cualquier cooperación descentralizada—, en tanto que perteneciente a un ámbito autonómico dentro del marco estatal español, se enfrenta en muchas ocasiones a la existencia de límites políticos, normativos, o presupuestarios que condicionan enormemente su actividad. Si bien es cierto que la cooperación internacional está regulada con una gran claridad a partir de la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Gobierno de España aprobada en 1998, son muy numerosas y diversas los marcos normativos y de carácter político que afectan, en ocasiones de manera positiva, pero a menudo como obstáculos, para el despliegue de la cooperación vasca¹²⁶.

Por todo ello, y a pesar de las limitaciones señaladas, la cooperación descentralizada se sitúa en una posición de privilegio para abordar los elementos de cambio hacia una cooperación internacional renovada a partir de nuevos horizontes de transformación y prácticas adecuadas para su cumplimiento. La cooperación vasca, en esta línea, señala a los enfoques estructural, universal, integral y colectivo (multinivel y multiactor) como los rasgos de una cooperación capaz de responder ante los desafíos de un contexto global en proceso de cambio, desarrollando así un valor diferencial para la construcción de la acción colectiva global. Sin embargo, como se ha reflejado a lo largo de este capítulo, estos rasgos se sitúan fundamentalmente en el ámbito discursivo, y encuentran diversas dificultades para alcanzar el terreno de la práctica.

Todo ello remite a un desafío importante para la cooperación vasca, como es una mayor adecuación en términos discursivos y prácticos en su aspiración a configurar una acción colectiva afirmada en una lógica y una práctica alternativa a la imperante en el sistema de cooperación internacional actual, a partir de una tensión democratizadora del sistema y las

¹²⁶ Un ejemplo ilustrativo de esta cuestión es el caso concreto del barco Aita Mari, un antiguo atunero reconvertido en barco portador de ayuda humanitaria y dedicado al rescate de personas en el Mediterráneo. Este barco estuvo bloqueado, a instancias de Capitanía Marítima (dependiente del Ministerio de Fomento) a inicios de 2019 durante dos meses en el puerto de Pasaia, esperando el permiso para zarpar hacia aguas mediterráneas para ejercer el rescate de personas migrantes.

prácticas de cooperación internacional. En este sentido, cabe señalar que la cooperación vasca ha desarrollado a lo largo de su trayectoria un marco de referencia crítico respecto a algunas de las visiones y prácticas del sistema internacional de cooperación para el desarrollo, especialmente aquellas que cuestionaban los elementos más limitantes de la propia naturaleza de la cooperación internacional.

Se trata de una perspectiva crítica que entronca con la tendencia, abordada en el capítulo tercero, representada cada vez por más voces dentro del sistema de cooperación internacional, que reclama una visión de carácter más político y sistémico para la cooperación internacional a partir de un marco de responsabilidades compartidas, pero diferenciadas.

Así pues, la cooperación vasca se ha caracterizado tradicionalmente por una perspectiva crítica respecto a la agenda internacional de desarrollo y al marco multilateral que la acoge. Este posicionamiento se ha traducido en ocasiones en una suerte de alineamiento crítico respecto a la agenda, como en el caso de la Agenda de Eficacia de la Ayuda, de la agenda de los ODM o, en la actualidad, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Un alineamiento crítico basado en un diálogo con estas agendas para la aceptación de los elementos de interés estratégico y carácter transformador y el rechazo a aquellos elementos que, al no abordar una lógica sistémica y estructural, terminan por reproducir los problemas o, como mínimo, no atajar las causas que los generan. En otras ocasiones, y dependiendo tanto del contexto político que caracteriza a la configuración de la política de cooperación en Euskadi como del momento y los acentos en las distintas etapas de la agenda internacional de desarrollo, más que de un alineamiento crítico podría hablarse de un rechazo frontal a aspectos de la agenda internacional y las respuestas propuestas frente a las consecuencias del modelo de convivencia global.

Es un claro ejemplo de esta cuestión la propia Ley de Cooperación cuando, en su exposición de motivos, y a partir del análisis de la situación global en relación con la pobreza y la desigualdad señala que, “cooperar, hoy día, también debe implicar la construcción de alternativas a esta situación, promoviendo otra forma de globalización en la cual las personas y sus derechos inalienables sean verdaderamente respetados. Otra forma de globalización en la que los tratados de libre comercio dejen de ser sofisticados mecanismos de desactivación política de países empobrecidos, a efectos de convertirlos en meras pistas de aterrizaje de transnacionales en territorios del Sur donde poder contaminar gratis, explotar reservas naturales y recursos humanos a mínimo coste, y expatriar la totalidad de sus gigantescos beneficios” (Gobierno Vasco, 2007b, sec. Exposición de motivos).

Esta mirada crítica respecto al modelo de globalización y el marco institucional multilateral para responder a sus excesos se sitúa en la base de la propuesta de un multilateralismo activo y democrático presente en el marco doctrinal de la cooperación vasca. Esta propuesta se incorpora a este marco doctrinal en el II Plan Director (2008-2011) con la incorporación de una visión del multilateralismo basada en el mencionado concepto¹²⁷ para contribuir a superar un marco multilateral que no acumulaba suficientes capacidades para responder a los retos globales, sin una propuesta sistemática e integral y con una visión de la cooperación internacional excesivamente pegada a la AOD (Gobierno Vasco, 2008a, pp. 14-15). La idea que

¹²⁷ Si bien es cierto que este concepto de “multilateralismo activo” se introduce y concreta en este plan, ya el primer Plan Director 2005-2008 planteaba la idea en la que este parece inspirarse a través de la propuesta de una “lucha contra la pobreza fortaleciendo los procesos endógenos y las capacidades en el Sur y en el Norte, incidiendo prioritariamente en lo local en su relación con lo estatal e internacional” (Gobierno Vasco, 2005). Se trata de una idea que recoge ya una apuesta por una acción multilateral y multinivel.

plantea dicho plan acerca del multilateralismo activo a impulsar desde la cooperación vasca se basa, por el contrario, en una serie de elementos de carácter estructural —incidencia en el modelo económico y las pautas de consumo, los derechos humanos, los bienes públicos globales, un abordaje amplio de la deuda (que también incluye la deuda ecológica y la deuda histórica), la equidad de género, las migraciones o la diversidad cultural— que configurarían la agenda multilateral para la cooperación internacional (Gobierno Vasco, 2008a, pp. 17-18). Se trata de una propuesta orientada a “favorecer la formulación de una nueva agenda de desarrollo y una nueva institucionalidad democrática mundial, a través de la incidencia y del apoyo a los esfuerzos multilaterales más integradores” (Gobierno Vasco, 2008a, p. 36).

El III Plan Director 2014-2017 continúa esta apuesta por el multilateralismo activo, y democrático, señalando explícitamente el planteamiento recogido en el plan anterior, y afirmando que la cooperación vasca se enfrenta al reto de avanzar hacia la construcción de un nuevo multilateralismo, a través del impulso de la participación en redes, de la incidencia política y de la promoción de la ciudadanía global (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2015c, p. 23). Además de recoger y ampliar la propuesta del multilateralismo activo y democrático del plan actual, supone este desarrollo un intento de vincularlo con el ámbito instrumental de la cooperación vasca en la medida que varios de sus instrumentos permiten canalizar la apuesta estratégica por la configuración de un marco multilateral desde una perspectiva crítica.

Por su parte, el IV Plan Director 2018-2021 continúa reconociendo esta propuesta basada en un “nuevo multilateralismo”, el cual, ante problemáticas globales, injusticias y desigualdades que se reconfiguran en el actual contexto de transnacionalización de la realidad, debe optar por apuestas más estructurales, integrales y multinivel (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 7). Entronca así este “nuevo multilateralismo” con varios de los elementos de cambio señalados en este trabajo y que llaman a una revisión y democratización del sistema de cooperación internacional para la articulación de una acción colectiva con capacidad de transformación del modelo de convivencia global.

El desarrollo de esta apuesta multinivel se relaciona, en términos más concretos, con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a la que se señala en el Plan Director como un marco para la acción colectiva con proyección universal para la superación del paradigma Norte-Sur y para avanzar hacia la integralidad desde la idea de corresponsabilidad, con un alcance mucho mayor que su antecesora Agenda del Milenio (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 7).

Este reconocimiento de la Agenda 2030 no impide a la cooperación vasca plantear —en coherencia con un posicionamiento crítico respecto a la agenda internacional de desarrollo mantenido a lo largo de los años en su marco de referencia— la existencia de carencias y debilidades en esta agenda. Los aspectos más cuestionables en este sentido señalados en el Plan Director son los relativos al tratamiento de los derechos humanos y las desigualdades, considerados insuficientes, o las incoherencias entre objetivos (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 7).

Este reconocimiento del potencial de la Agenda 2030 para la articulación de una acción colectiva en clave multinivel, universal, integral y estructural, contrasta con dos elementos que, a la postre, constituyen una limitación para su pleno desarrollo: el alcance la *Agenda Euskadi Basque Country 2030*, que como se planteó anteriormente no llega a asumir una visión transformadora de esta agenda, y los mecanismos contemplados en el Plan Director para impulsar la CPDS, que se muestran insuficiente para desarrollar el potencial que la Agenda 2030 ofrece.

Más allá de este desacuerdo entre el discurso y la práctica que debe ser abordado en el futuro, la aspiración a contribuir a una acción colectiva alternativa a la imperante en el sistema de cooperación internacional desde planteamientos más democráticos se expresa en uno de los elementos más característicos de la cooperación en Euskadi, como es el amplio trabajo realizado en la definición de un marco de referencia que pretende abordar con solidez la complejidad de los problemas de la sociedad, con especial atención a las personas, colectivos y pueblos en situación de vulnerabilidad, y ofrecer una mirada crítica para su respuesta. Esto ha favorecido el desarrollo de un marco de referencia ambicioso, que no rehúye el debate teórico y que recoge los elementos en los que se asienta, al menos en términos potenciales, el valor diferencial de la cooperación vasca.

En este sentido, como respuesta a una lectura crítica y transformadora de la agenda internacional de desarrollo y como resultado de una larga tradición de vinculación con agendas alternativas a partir del bagaje y los lazos de los agentes de la cooperación vasca que han nutrido históricamente el marco doctrinal y la práctica de la cooperación vasca, el actual Plan Director recoge una serie de elementos sustantivos que configuran “la mirada” de la cooperación vasca y que contribuyen a definir su valor distintivo, como son “poner las vidas en el centro”, “apostar decididamente por los derechos humanos”, “abogar por los feminismos y la equidad de género”, “ser protagonistas de las decisiones que afectan a nuestras vidas” y “fomentar la construcción de paz y convivencia” (Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo, 2018b, p. 8).

Así, la combinación de estos elementos sustantivos orientados hacia la sostenibilidad de la vida con los elementos de cambio presentes en la cooperación vasca, especialmente en su discurso, contrastados en este capítulo —carácter estructural, universal, integral y colectivo (multinivel y multiactor)— constituyen un escenario favorable para articular una cooperación transformadora con capacidad de incidir en la configuración del modelo de convivencia global y contribuir a dar respuesta a los problemas de la sociedad, especialmente de aquellas personas, colectivos y pueblos que ven amenazados sus derechos, su bienes y su convivencia pacífica.

Todo lo anterior contribuye a la afirmación de la identidad propia y del valor diferencial de la cooperación vasca, y refleja su vocación de apertura y contribución a la democratización del propio sistema de cooperación internacional. Se constata, así pues, entre los actores de la cooperación vasca una serie de lógicas relacionadas con los elementos de referencia para el cambio, y con potencial de configuración del *ethos* —en el sentido de carácter distintivo aspiracional— de la cooperación vasca que se presentan en los discursos de sus actores principales y en sus documentos normativos y estratégicos, que apuntan a varios de los potenciales elementos de referencia para el cambio señalados en este trabajo. Pero en la práctica, como refleja el análisis plasmado en este capítulo, persisten aún numerosas resistencias, buena parte de las cuales se explican por el acusado peso de un marco instrumental que otorga excesiva rigidez a la cooperación vasca y configura un modelo instrumentocéntrico que actúa a modo de embudo y limita el desarrollo del *ethos* transformador de la cooperación vasca.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

En este capítulo se presentan las principales conclusiones del trabajo. En coherencia con la propia estructura de la tesis y en diálogo con las preguntas de investigación, los objetivos y la hipótesis que la han guiado, el cuerpo de conclusiones se estructura en dos apartados. En primer lugar, se exponen una serie de conclusiones relacionadas con los capítulos dedicados a desarrollar el marco teórico y analítico del trabajo, y a dar respuesta a las hipótesis secundarias del mismo. A continuación, y a partir de las conclusiones anteriores, un segundo apartado se centra en el estudio de caso de la cooperación vasca que contrasta el marco teórico y analítico. Para ello se plantea otro cuerpo de conclusiones dedicado a responder a la pregunta principal de este trabajo y a contrastar la hipótesis principal del mismo.

Conclusiones generales

Se plantea, como primera conclusión de la investigación, que informa e incide en todas las demás, **la existencia de importantes cambios que están trastocando profundamente la realidad y los problemas a los que se enfrenta la sociedad global. Una consecuencia fundamental de estos cambios es que han configurado un modelo de convivencia global que pone en riesgo la sostenibilidad de la vida en nuestro planeta.**

La profundización de una serie de dinámicas y tendencias de transformación global analizadas en este trabajo nos sitúa en un escenario cambiante que conforma una suerte de “segunda gran transformación”. Estas dinámicas y tendencias, que van en aumento, se presentan en forma de crecientes relaciones de interdependencias entre actores, territorios y fenómenos de la realidad; de progresiva transnacionalización de la realidad; de reconfiguración, difusión y desplazamiento del poder y de profundización de las asimetrías globales; y de aceleración de la mercantilización de las relaciones sociales y con la naturaleza. Estas dinámicas y tendencias de transformación han contribuido a decantar de manera determinante un proceso histórico de conformación del actual modelo de convivencia global caracterizado por la existencia de un orden internacional asimétrico en el que las instituciones y los poderes públicos han perdido capacidad de agencia en respuesta a los problemas de una ciudadanía crecientemente globalizada, en el sentido que tanto sus derechos como su bienestar, y en consecuencia también sus demandas, responden igualmente a lógicas y dinámicas globales. El modelo está determinado asimismo por la existencia de un sistema económico dominante y globalizado que es insostenible en términos sociales y ambientales, y por una estructura social atravesada por dinámicas globales que profundizan las desigualdades.

Este modelo de convivencia global, insostenible y generador de problemas, representa uno de los principales desafíos colectivos de nuestro tiempo, en la medida que no solo es incapaz de garantizar la sostenibilidad de la vida, sino que son las propias consecuencias de dicho modelo las que la ponen en riesgo. Lo hacen al configurar una realidad en la que algunos de los problemas de la sociedad se agravan, al tiempo que otros, más clásicos, no terminan de ser superados. A lo largo de la investigación se ha señalado cómo asistimos, resultado de las dinámicas y tendencias de transformación mencionadas, al agravamiento y profundización del cambio climático y los problemas derivados del deterioro de los ecosistemas, a nuevas geografías de la pobreza y un insostenible aumento de las desigualdades, a la cronificación de la vulnerabilidad de numerosas personas, colectivos y comunidades por muy diversas razones, tanto políticas como socioeconómicas, y a un retroceso de los derechos de una proporción nada desdeñable de la población mundial. Estos problemas responden cada vez más a una compleja matriz que presenta causas estructurales, que se arraiga en elementos sistémicos y

que adquiere una dimensión global, lo que exige, en consecuencia, una acción colectiva de carácter sistémico y estructural.

Sin embargo, al tiempo que se profundizan las dinámicas y tendencias de transformación global señaladas, y también sus consecuencias en forma de consolidación del modelo de convivencia global y agravamiento y creciente complejidad de los problemas, se observa igualmente cómo las posibles soluciones se ralentizan e incluso se alejan y evidencian retrocesos. Así, en un contexto histórico como el actual y frente a desafíos globales que reclaman una actuación conjunta urgente y decidida, se ha producido un debilitamiento de los espacios y procesos más democráticos y representativos de gobernanza global, en buena medida como resultado de la emergencia del paradigma competitivo y el nacionalismo metodológico, que se han erigido en motor de la acción de numerosos de los actores de los que depende la articulación de la acción colectiva en términos globales.

Es por ello necesaria una mayor profundización en el análisis y el impulso de los marcos de acción colectiva de los que en la actualidad dispone la sociedad internacional para revertir las tendencias disgregadoras de dicha acción. En este sentido, concluye esta investigación que la agenda internacional de desarrollo y la cooperación internacional constituyen dos ámbitos de gran importancia para la construcción de una acción colectiva que sitúe en el centro la sostenibilidad de la vida y se oriente a la transformación del modelo de convivencia global.

La investigación ha mostrado que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible constituye una oportunidad de gran relevancia para responder a los problemas globales a través de una acción colectiva de carácter integral, multiactor y multinivel.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible constituye una oportunidad para articular una acción colectiva que pueda ofrecer respuestas acordes a la naturaleza de los problemas que afronta la sociedad global, generados por el modelo de convivencia global resultado de la gran transformación a la que hemos asistido en los últimos 30 años. Lo es especialmente porque representa uno de los escasos marcos para una acción colectiva multinivel y multiactor con los que cuenta la sociedad internacional en la actualidad, dada la fuerte presencia de opciones políticas, y proyectos políticos resultantes de estas, que abogan por una lógica competitiva y se asientan en el paradigma del nacionalismo metodológico y que están agudizando más si cabe la actual situación de urgencia y gravedad que presentan los mencionados problemas.

Resultado de esta lectura del momento presente y sus desafíos, la Agenda 2030 expresa una vocación superadora del “consenso de mínimos” que caracterizó a anteriores agendas internacionales de desarrollo, y ofrece elementos de interés —tanto en términos sustantivos como institucionales y de gobernanza— para articular una acción colectiva con un mayor potencial de transformación de la realidad. Es precisamente en su mayor alcance en términos de actores a los que interpela, en relación con las dimensiones de la realidad que abarca, en su carácter abierto a una tensión dialéctica con la realidad, y a su cuestionamiento sobre algunos de los elementos sistémicos que configuran en modelo de convivencia global, donde radican los principales rasgos potenciales de la Agenda 2030 para articular dicha acción colectiva con capacidad transformadora.

Las características de la Agenda 2030 —su enfoque, su alcance y su propuesta— contribuyen a generar un contexto político y a articular una agenda no solo para responder a la manifestación de los problemas, sino que constituyen un marco potencial para incidir en la realidad y contribuir a transformar elementos sistémicos del modelo de convivencia global en el que se configuran los problemas.

Además de señalar el potencial de la Agenda 2030, este trabajo también concluye **que la aprobación y puesta en marcha de esta agenda no garantizan, por sí solas, la respuesta a los problemas ni las transformaciones necesarias para superarlos. Ello se debe a que en la propia naturaleza de esta agenda están presentes una serie de rasgos que ponen en riesgo su potencial de transformación y pueden limitar de manera determinante su capacidad de contribuir a cambiar la realidad.**

El potencial transformador de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible depende en gran medida de la interpretación, adaptación, implementación y seguimiento que de ella se haga en los diferentes contextos geográficos y espacios políticos y sociales, y de la agregación de todos ellos como un marco para la acción colectiva. Por esa razón los diferentes actores de la sociedad internacional se enfrentan a la disyuntiva de abordar, como ya está ocurriendo en la práctica, la agenda desde posiciones transformadoras, o hacerlo desde opciones continuistas con el actual modelo de convivencia global. Todo ello en un contexto en el que el diagnóstico sobre la realidad desde la perspectiva de la sostenibilidad de la vida genera la responsabilidad de abordar la agenda desde una perspectiva transformadora, pero en el que muchos de los incentivos, dinámicas e inercias que guían la acción política a corto plazo empujan a hacerlo desde una perspectiva continuista.

Uno de los principales riesgos en este sentido, que contribuye a reducir a esta agenda a una propuesta continuista, consiste en su asunción desde una lógica implementadora, ajena por lo tanto a reflexiones más estratégicas sobre su valor prescriptivo de políticas y acciones orientadas a la transformación del modelo de convivencia y a garantizar la sostenibilidad de la vida. Es habitual, en este sentido, la recepción de la Agenda 2030 como un desafío en términos de implementación técnica consistente en avanzar hacia una más adecuada orientación de recursos y capacidades. Esta interpretación asume, de manera implícita, que la agenda es un proceso cerrado y ya definido, y por lo tanto se aleja de una comprensión más política y estratégica en respuesta a problemas que responden a un carácter histórico y estructural. Es una lectura que puede considerarse no transformadora en la medida que constituye una pérdida de oportunidad de explorar el potencial estratégico de la Agenda 2030 tanto de ofrecer respuestas adecuadas a la naturaleza y dimensión de los problemas como de incidir en la transformación de las estructuras, las relaciones y las dinámicas que configuran el modelo de convivencia global.

Frente a este riesgo, y en la búsqueda de una lectura favorable al aprovechamiento y ampliación de las posibilidades de cambio que introduce la Agenda 2030 se plantea la necesidad de que la interpretación, la adaptación, la implementación y el seguimiento de la agenda respondan a una serie de características. En primer lugar, a una perspectiva amplia, que tenga en cuenta las inconsistencias, las contradicciones, los límites y también las complementariedades y potencialidades de la Agenda 2030. Para ello es relevante señalar que esta agenda asume la necesidad de cambios profundos en elementos centrales del modelo de convivencia global, algunos de los cuales implican una ruptura con el modelo de desarrollo que ha provocado el actual escenario de insostenibilidad de la vida. De esta lectura amplia dependerán en buena medida las opciones de ampliación de los límites de la agenda y la amplitud y profundidad de las diferentes estrategias para el despliegue de la Agenda 2030 en los diferentes territorios.

En segundo lugar, se precisa una lectura de la Agenda 2030 desde la necesaria transformación de las políticas y las acciones en coherencia con la sostenibilidad de la vida y la transformación del modelo de convivencia global. En consecuencia, la lectura respecto a la Agenda 2030 debe ir más allá de una mera "localización" (o trasposición) de los objetivos y las metas propuestas en la acción de un actor determinado, para asumir un compromiso prescriptivo que oriente las

políticas hacia el cumplimiento de los planteamientos y objetivos incorporados en la Agenda 2030.

La tercera característica requerida para una lectura favorable de la Agenda es la necesidad de una asunción de responsabilidades para la acción colectiva en respuesta a los problemas globales, lo que exige una lectura amplia de la propuesta de revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, entendida no solo desde una perspectiva geográfica y en relación con los diferentes países, sino desde la lógica multiactor en la que diferentes actores abordan distintas responsabilidades. Este planteamiento implica una lectura crítica de la idea de la Alianza en términos de *partnership*, según la cual la agregación de actuaciones del conjunto de los actores de la sociedad global a favor de los ODS contribuirá a su cumplimiento, en una suerte de lógica *win-win*. Frente a esta mirada laxa respecto a las responsabilidades colectivas y que elude las dinámicas de conflictos entre actores en la construcción de la realidad (y por lo tanto del poder), es necesario ampliar la visión y la ambición en torno a dicha alianza como el marco para repensar el papel de los diferentes actores de la sociedad global desde la lógica de la responsabilidad frente a los problemas globales.

Y en cuarto lugar, se requiere asimismo leer la agenda asumiendo una articulación en clave multinivel, entre actores de ámbito internacional, estatal, regional y local, para lograr ofrecer respuestas articuladas entre agentes cuya coordinación y colaboración es necesaria para dar respuesta a problemas que desbordan las capacidades individuales de los diferentes actores.

Se trata de características que remiten a una lectura y a una implementación de la Agenda 2030 basadas en una combinación del principio de universalidad desde una lógica multinivel y multiactor —en atención a la idea de “universal recíproco”—, con el de responsabilidades comunes pero diferenciadas a partir de una aspiración de justicia global. No es esta, sin embargo, la lectura hegemónica hasta el momento de la Agenda 2030. Esta idea, que presenta a la Agenda 2030 como un terreno de disputa teórica y práctica, constituye un desafío que, entre otros campos de la acción, apunta a la cooperación internacional y sus agentes en la medida que esta lectura crítica y cuestionadora del modelo de convivencia global dominante entronca con debates existentes y de largo recorrido en el campo de la cooperación internacional.

De las tres conclusiones anteriores se desprende que la potencialidad de la Agenda 2030 para responder a los desafíos globales exige que se conceda mayor importancia a los medios de implementación para el logro de los objetivos. La cooperación internacional, en tanto que uno de los medios de implementación de esta agenda, tiene que abordar una revisión en profundidad de algunos de los elementos centrales sobre los que se ha asentado su discurso y su práctica si aspira a jugar un papel relevante en la respuesta a los desafíos globales.

La existencia de una “segunda gran transformación”, que ha consolidado un modelo de convivencia global que pone en riesgo la sostenibilidad de la vida, y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible interpelan de manera directa a la cooperación internacional en la medida que trastocan la realidad en la que esta opera, e incorporan nuevos desafíos y abren oportunidades de cambio.

En este escenario aumentan los riesgos de deslegitimación, irrelevancia social y política de un campo de la acción como el de la cooperación internacional que se ve desbordado por los cambios en el contexto y por sus limitaciones para responder ante estos. Las principales respuestas del sistema de cooperación internacional no han abordado a fondo los problemas derivados de la propia naturaleza de la cooperación internacional para el desarrollo, cuando

esta naturaleza actúa de manera creciente como una camisa de fuerza frente a una realidad que se transforma y presenta nuevos desafíos.

Sin embargo, lejos de proponer la deslegitimación de la cooperación internacional ante las dificultades de contribuir a sus objetivos, se concluye la importancia de apelar a las potencialidades de esta como un sistema de transformación de la realidad para la construcción de un mundo más justo y sostenible. Para ello, no obstante, la cooperación internacional en su conjunto —el sistema internacional de ayuda al desarrollo y las políticas de cooperación internacional de los diferentes actores que configuran el sistema— se encuentran ante el desafío de acometer una revisión en profundidad para aumentar su capacidad de respuesta a los problemas de la sociedad e impulsar las transformaciones necesarias para incidir en la realidad en la que se generan dichos problemas.

En consecuencia, es necesaria una reacción tanto del sistema como de las políticas y los agentes de cooperación para lograr aprovechar todo su potencial transformador y de respuesta a los problemas, y para ponerlo al servicio de la acción colectiva y multinivel para un doble objetivo: la transformación del actual modelo de convivencia global y la respuesta a los problemas de la sociedad. Para poder cumplir con dicho papel tanto el sistema de cooperación internacional —sus instituciones internacionales, sus normas, sus directrices y sus herramientas— como las políticas de cooperación y el propio papel de los numerosos y heterogéneos actores de cooperación internacional necesitan ser revisados a la luz de este doble objetivo.

Dado el calado del desafío, esta reacción se antoja imposible sin atender a dos cuestiones estrechamente relacionadas que deben formar parte fundamental de las reflexiones y las estrategias que guíen los cambios necesarios en el sistema y las políticas de cooperación internacional: cómo interpelan los cambios de la realidad —relacionados con las dinámicas y tendencias de transformación global, y con la aprobación de la Agenda 2030 como respuesta— a la cooperación internacional por un lado y, por otro, cómo superar las actuales restricciones impuestas por la naturaleza de esta. Todo ello exige a la cooperación replantear sus propios objetivos, sus prácticas, su composición e incluso su institucionalidad.

La naturaleza de los nuevos desafíos plantea la necesidad de redefinir el marco y los objetivos de la cooperación internacional, para orientarla hacia la consecución de un modelo de convivencia global compatible con las transformaciones específicas que se promuevan en cada en uno de los países dentro de lo que se ha venido a denominar “procesos de desarrollo”. Pero además, la cooperación internacional no puede ya entenderse como la promoción de un modelo determinado para ser aplicado o replicado en los distintos países, sino como una palanca para permitir que las distintas sociedades puedan encontrar alternativas de vida acordes con ese nuevo modelo de convivencia global.

El actual modelo de convivencia global constituye un marco generador de problemas e incapaz de garantizar la sostenibilidad de la vida. En la medida en que se trata de un modelo de alcance mundial y que afecta al conjunto de la sociedad internacional, su transformación exige una reacción desde la acción colectiva. Es por lo tanto la propia noción de “modelo de convivencia global” un elemento de gran relevancia en términos normativos para orientar las transformaciones necesarias en el propio sistema de cooperación internacional.

Es la identificación de este modelo de convivencia global como problema compartido la que permite —como apuntara la anterior conclusión— redefinir los objetivos de la cooperación internacional y señalar los principales elementos de cambio para el logro de dichos objetivos. Es por lo tanto su “cualidad normativa” la que permite dibujar nuevos horizontes de

transformación para una cooperación con vocación de aglutinar una acción colectiva que ha sido inexistente hasta la actualidad dados los elevados márgenes de discrecionalidad de los que históricamente ha sido objeto la cooperación internacional.

La idea de convivencia global remite tanto a dinámicas globales y universales como a realidades diferenciadas que responden a distintas visiones de la organización de la vida en sociedad. Es por lo tanto una noción que no se construye en torno a una relación jerárquica, de dominación o imposición entre diferentes visiones del mundo ni formas de convivencia, sino que para todas ellas establece la exigibilidad de la sostenibilidad de la vida. Por esta razón constituye un terreno apto para acoger relaciones de colaboración, aprendizaje y acompañamiento que permitan el intercambio de prácticas, conocimiento, capacidades y experiencias en los ámbitos social, político, económico y ambiental.

De esta manera, la cooperación para la convivencia global permite superar un elemento que se sitúa en la base de las crisis de la cooperación internacional y afecta tanto a su deslegitimación en términos de proyecto político y como en función de sus resultados: su articulación en torno a un proyecto desarrollista y uniformizador, y por lo tanto su vocación de proyecto hegemónico universal. No hay que ignorar que la idea de “desarrollo”, sobre la que se ha articulado históricamente la cooperación internacional es objeto de grandes y largas controversias. Controversias sobre la propia idea, sobre su interpretación y sobre el proyecto hegemónico que ha significado a lo largo de décadas, que evidencian la complejidad existente en la definición de un marco común de referencia en la articulación de un modelo de convivencia global que sitúe en el centro la sostenibilidad de la vida. Así pues, la cooperación para la convivencia global propone la construcción de alternativas que coincidan en la búsqueda del bien común para la humanidad como elemento nuclear en la articulación de un modelo de convivencia global.

A lo largo de la presente investigación se han identificado cuatro elementos de cambio para hacer realidad una visión de la cooperación internacional para la convivencia global. Los elementos centrales para lograr este cambio son el avance hacia una acción colectiva global, hacia un enfoque universalista y superador del paradigma Norte-Sur, hacia un enfoque y acción de carácter integral, y hacia una ampliación de la participación a partir de un planteamiento multinivel y multiactor.

En respuesta a las cuestiones señaladas —la sucesión de cambios de la realidad que desbordan a la cooperación internacional y la existencia de limitaciones inherentes a esta que limitan su capacidad de reaccionar a dichos cambios—, como resultado de esta investigación se plantean una serie de elementos de cambio necesarios para el sistema y las políticas de cooperación internacional.

El primero de ellos plantea la concepción de la cooperación internacional como un marco para una acción colectiva global. Trasladar a la práctica esta aspiración implica redefinir y ampliar los objetivos de la cooperación internacional a partir de un diagnóstico compartido sobre la gravedad y urgencia de los problemas que, dada su naturaleza, solo podrán ser superados desde la acción colectiva. Esta concepción de la cooperación apunta a un marco de objetivos de carácter sistémico para la configuración de un modelo de convivencia global que sitúe en el centro la sostenibilidad de la vida: un marco de objetivos que persiga la incidencia en la transformación del modelo de convivencia global, que trate de minimizar los problemas que en la actualidad genera y que ofrezca respuesta a estos de manera sostenible, es decir, atendiendo al carácter estructural de los problemas y no solo a su manifestación.

Para poder avanzar en los cambios que demanda la realidad y situarse en disposición de abordar los objetivos mencionados, un segundo elemento de cambio a afrontar consiste en el avance hacia un enfoque universalista y superador del paradigma Norte-Sur por parte del conjunto de los actores que dan vida al sistema y las políticas de cooperación internacional. Es un elemento que permite abordar una realidad que, dada la creciente interdependencia y transnacionalización, se ha reconfigurado en términos universales y que al mismo tiempo exige revisar uno de los rasgos que ha impedido avanzar a la cooperación internacional hacia una lógica universal, como es su naturaleza vertical y asimétrica. En consecuencia, en la idea de universalidad recaen buena parte de las posibilidades de lograr que la cooperación internacional se constituya en un marco para una acción colectiva que posibilite la convivencia de objetivos globalmente compartidos con la existencia de visiones alternativas acerca de la organización social, política y económica que estructura a una determinada sociedad. Una acción colectiva en la que el sustrato común sea la aceptación de un modelo de convivencia global en el que los derechos de todas las personas y la sostenibilidad de la vida estén garantizados.

Un tercer elemento de cambio imprescindible para avanzar en la dirección señalada consiste en la incorporación de la integralidad como un elemento irrenunciable en el sistema y las políticas de cooperación internacional. Esta cuestión, que entronca con la revisión de los objetivos desde una perspectiva integral como la señalada recientemente, apunta a numerosos elementos que exigen la revisión de las prácticas de la cooperación internacional y que afectan a algunos de los elementos centrales que la determinan. Dos destacan de manera fundamental, por un lado el papel del conocimiento a la hora de guiar la política de cooperación y la relación de esta con otras políticas, ya que una práctica integral en respuesta a una realidad crecientemente compleja y atravesada por una mayor interdependencia entre sus dimensiones exige un papel central de un conocimiento capaz de aprehender dicha complejidad y ponerlo al servicio de la práctica. Por otro lado, una práctica de la cooperación más integral apunta a la importancia de avanzar en términos de coherencia entre el conjunto de las políticas. Si, como se ha planteado en este trabajo, la coherencia de políticas es un desafío de carácter integral que afecta al conjunto de una comunidad política y muy especialmente a los gobiernos en su conjunto (*whole of government approach*), independientemente de su anclaje territorial, ello no impide señalar que la propia cooperación internacional —sus marcos normativos, sus estrategias, sus herramientas y sus actores— se ve también directamente interpelada por el desafío de la coherencia. La cooperación internacional, entendida desde una lógica integral, encuentra así el desafío de jugar un papel de “palanca política” en el ámbito político y territorial en el que se desenvuelve.

Un cuarto elemento de transformación necesario señala a la ampliación de agentes a partir de una acción colectiva que trasciende al ámbito intergubernamental. Se trata de una cuestión íntimamente vinculada con la vocación de articulación de una acción colectiva desde el campo de la cooperación internacional y que entronca con el planteamiento reflejado sobre la importancia de abordar una acción universal respetuosa con la idea de “universal recíproco”. Esta propuesta universalista pone el acento en las relaciones multinivel y la importancia de los actores locales, ya que son los agentes más vinculados al territorio los más estratégicos para la defensa de las particularidades y especificidades locales, que son de tanta relevancia para garantizar la sostenibilidad de la vida frente a visiones que tienden a uniformizar y que a menudo la niegan. No se trata, en consecuencia, solo de contar con la presencia en el sistema y las políticas de cooperación internacional con los actores locales y regionales, algo que en la actualidad ya sucede, sino de incorporar plenamente su voz en los espacios de decisión, lo que demanda cambios en la propia estructura y organización del sistema de cooperación internacional.

Todos los elementos de cambio señalados constituyen una base sólida para un cambio sustancial en el sistema y las políticas de cooperación internacional. Se trata de cambios que se enfrentan a numerosas resistencias de muy diversa naturaleza como la existencia de inercias institucionales y lógicas de dependencia (*path dependency*), la defensa de intereses y aproximaciones instrumentales que persiguen el blindaje del actual estado de cosas o la limitación de capacidades para enfrentar los cambios, entre otras. Frente a todas ellas, no obstante, existe en la actualidad un momento de oportunidad para el cambio abierto por la Agenda 2030. Un momento de oportunidad para replantear la acción colectiva y fortalecer el papel de la cooperación, con la cobertura de nuevos espacios institucionales con amplia legitimidad internacional y la apertura a actores diversos y voces críticas con el tradicional funcionamiento del sistema de cooperación internacional.

Como se ha mostrado en esta tesis, en el contexto actual tanto los actores locales y regionales como la cooperación descentralizada adquieren una nueva e importante relevancia dado su valor diferencial para impulsar los cambios planteados para el conjunto de la cooperación internacional.

Los desafíos planteados en este trabajo y recogidos en las conclusiones anteriores no resultan ajenos para la cooperación descentralizada. Más bien al contrario, el despliegue de una cooperación internacional para la convivencia global que se plantea nuevos horizontes de transformación como los aquí señalados encuentra en la cooperación descentralizada una fuerza imprescindible e insustituible para poder llevarse a cabo.

Son varios los cambios que están trastocando de manera profunda la realidad que sitúan en una posición estratégica a los actores locales y regionales. Sin el concurso de estos actores no es posible acordar las soluciones necesarias en respuesta a los problemas globales y, menos aún, poner en marcha los mecanismos y las acciones para llevarlas a cabo. Dada su naturaleza transnacional y su anclaje territorial, su papel se torna fundamental en la gobernanza multinivel, razón por la cual la gobernanza del sistema de cooperación internacional reclama un papel más central de estos actores.

Este papel central contribuye además a la ampliación y democratización del sistema de cooperación. Dada la naturaleza territorial de los gobiernos locales y regionales que hace de ellos los poderes públicos más cercanos a la ciudadanía y por lo tanto aquellos con mayor capacidad de diálogo y sensibilidad a las demandas y necesidades ciudadanas, se concluye que un creciente reconocimiento de estos en el sistema de cooperación internacional constituye un elemento clave para ampliar el propio sistema en términos democráticos dada su gran representatividad. Pero su papel, no obstante, es aún más determinante para la democratización del sistema y las prácticas de cooperación internacional en la medida que son actores que no están tan condicionados por intereses geoestratégicos y económicos, como lo están los actores estatales y los organismos internacionales.

Ambos elementos, su carácter territorial y la cercanía a la ciudadanía por un lado, y la ausencia de una visión tan acusadamente instrumental permite a la cooperación descentralizada jugar un papel de enorme relevancia en la configuración de una cooperación internacional para la convivencia global como la que se plantea en este trabajo. Y es que este doble perfil de los gobiernos locales y regionales es clave, al menos potencialmente, para la articulación y concreción de la idea de “universal recíproco” a través de las relaciones de cooperación internacional.

Como también se ha identificado en la tesis, además de los retos globales para ampliar y democratizar el sistema de cooperación internacional en su conjunto, la cooperación

descentralizada encuentra desafíos específicos en el avance hacia una acción colectiva global, hacia un enfoque universalista y superador del paradigma Norte-Sur, hacia un enfoque y acción de carácter integral, y hacia una ampliación de la participación a partir de un planteamiento multinivel y multiactor.

Si los elementos de cambio señalados para avanzar hacia una cooperación internacional para la convivencia global con horizontes de transformación renovados exigen un papel más central de los actores locales y regiones, estos actores afrontan desafíos específicos en cada uno de los elementos de cambio mencionados.

En esta transformación reside la potencial evolución de la cooperación descentralizada a partir de la idea de valor diferencial en un momento como el actual que demanda una acción colectiva capaz de desplegar una actuación estructural, la adopción de un enfoque universalista, la interacción con la realidad desde planteamientos integrales y la articulación de una acción multinivel y multiactor. En el avance en esta dirección a partir de la renovación discursiva y, especialmente, práctica de la cooperación descentralizada encuentra también elementos propios de cambio para profundizar en el desarrollo de su valor diferencial, y contribuir así al necesario reforzamiento de la acción colectiva.

Varios rasgos, especialmente discursivos y habitualmente planteados en términos aspiracionales, comienzan a constituir una suerte de sustrato identitario y de principios comunes de la cooperación descentralizada en los que el potencial valor diferencial puede materializarse. Se trata de principios como la reciprocidad y las relaciones de horizontalidad, la proximidad y la participación, la gobernanza territorial multiactor y multinivel, la alianza territorial desde lógicas de intercambio, aprendizaje mutuo e integralidad y la solidaridad internacional como eje vertebrador de las relaciones de cooperación descentralizada. Son un cuerpo de principios que se ha ido consolidando a medida que evolucionaba la cooperación descentralizada, pero con mucho recorrido aún por delante para formar parte de una manera plena de la práctica de la cooperación de los actores locales y regionales.

Tal y como se desprende de los hallazgos de este trabajo, la cooperación descentralizada se enfrenta a un doble reto para desarrollar su valor diferencial y contribuir a una acción colectiva transformadora. Por un lado afronta el desafío de profundizar en la definición de los principios que configuran su sustrato identitario y de hacerlo de manera coherente y conectada con los cambios que la propia transformación del sistema de cooperación internacional en su conjunto reclama. Por otro lado, y para lograr que las transformaciones en la propia cooperación descentralizada refuercen las transformaciones en el conjunto de la cooperación internacional, los actores locales y regionales tienen por delante el desafío de revisar sus prácticas para lograr incorporar a su acción de cooperación internacional la vocación transformadora en los principios mencionados.

Conclusiones relativas al estudio de caso

Una vez expuesto el cuerpo de conclusiones relacionado directamente con el marco teórico y analítico de la tesis, se plantean a continuación las principales conclusiones obtenidas a partir del contraste realizado a través del estudio de caso de la cooperación vasca. Se trata de reflexiones e inferencias orientadas a responder a la hipótesis principal de este trabajo, que plantea que la cooperación vasca afronta importantes desafíos derivados del contexto global de cambios profundos y de la consolidación del actual modelo de convivencia global. Estos desafíos, que se expresan en forma de nuevos horizontes de transformación, llaman a una revisión de algunos de los elementos centrales del discurso y, especialmente, de la práctica de la cooperación vasca. Se exponen para finalizar este trabajo y este apartado de conclusiones

algunas ideas dedicadas a contrastar dicha hipótesis así como, reflejo de la vocación normativa de esta tesis, a sugerir posibles líneas de reflexión, y de acción, que permitan afrontar los desafíos que las propias conclusiones plantean.

En primer término, cabe destacar que Euskadi cuenta con un conjunto de actores, capacidades y experiencias que le permiten aspirar a jugar un papel de relevancia en la acción colectiva global y participar activamente en la cooperación de carácter integral a la que se ha hecho referencia anteriormente. Todos estos elementos suponen para la cooperación vasca un potencial y una experiencia de trabajo acumulada que le permiten afrontar sus propias responsabilidades globales dentro de un marco multinivel y multiactor.

La cooperación vasca ha desarrollado a lo largo de décadas una red de trabajo y de relaciones en muy distintos ámbitos de la realidad y con una gran diversidad de territorios, colectivos, comunidades y países que le han permitido consolidarse a partir del desarrollo de sus conocimientos y capacidades, y los de sus socios. Todo ello ha permitido a la sociedad vasca tanto fortalecer su propio modelo de desarrollo como establecer relaciones para el fortalecimiento, empoderamiento y defensa de la sostenibilidad de la vida en otros contextos geográficos, políticos y sociales.

Este bagaje y experiencia sitúan a Euskadi en una situación de fuerza para continuar ejerciendo un papel dinámico y estratégico en el establecimiento de relaciones de intercambio y diálogo horizontal en la defensa de la sostenibilidad de la vida y la transformación del modelo de convivencia global. De igual manera, en un contexto determinado por el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, esta consolidación de la cooperación vasca la sitúa ante la responsabilidad de trasladar todo su bagaje al servicio de la respuesta ante los desafíos globales. Es esta una cuestión para la que, como se ha evidenciado en este trabajo, la cooperación vasca presenta junto a sus fortalezas también algunas limitaciones, especialmente para adaptar su actuación, su discurso y especialmente su modelo de cooperación, ante un contexto que demanda nuevas y más complejas respuestas, dados los procesos de cambio profundo a los que está sometido.

Por otra parte, el País Vasco ha desarrollado, a lo largo de las últimas tres décadas y media, un conjunto de políticas públicas en diferentes campos, incluido el de la cooperación internacional, planteamientos, enfoques y también resultados consistentes con buena parte de los principales retos planteados por la Agenda 2030, lo que constituye una base consistente para hacer frente a sus responsabilidades y aportar su propia experiencia a la hora de abordar dichos retos desde una perspectiva multinivel.

Aunque Euskadi cuenta con el potencial señalado, no está desarrollando por el momento una respuesta a la altura de las oportunidades que la Agenda 2030 supone para el cambio en la orientación de las políticas, como refleja la interpretación y localización de esta agenda planteada en el documento *Agenda Euskadi Basque Country 2030*. El País Vasco, por lo tanto, tiene aún por delante un importante recorrido en la interpretación, en la gobernanza y en la implementación de la Agenda 2030 que priorice los aspectos más transformadores de esta y tenga capacidad prescriptiva para permear en las políticas públicas y orientar las acciones de los diferentes actores desde los valores de un desarrollo sostenible que sitúe en el centro de aquellas la sostenibilidad de la vida.

Esta cuestión es, además, de vital importancia para el desarrollo de la política de cooperación internacional, que encuentra en la lectura crítica y en profundidad de la Agenda 2030 un marco para el desarrollo de una acción transformadora y desde el que orientar algunos de los cambios que la política de cooperación demanda. En consecuencia, la ausencia en Euskadi de

una lectura orientada a desarrollar el potencial de la Agenda 2030 —y de una estrategia de implementación acorde a esta— resta posibilidades a la cooperación vasca de abordar los procesos de transformación de la propia política que el actual contexto de cambios profundos le reclama. Por esa razón la cooperación vasca encuentra en la profundización en una lectura amplia de esta agenda es un desafío de relevancia, del que también dependerá la capacidad del País Vasco de continuar haciendo frente a las responsabilidades globales y de contribuir en la respuesta a los problemas de la sociedad a partir de una articulación multinivel.

En tercer lugar, la cooperación vasca cuenta con una base doctrinal relativamente sólida, construida y desarrollada durante casi tres décadas que la sitúan en una buena posición desde la que abordar los cambios y reorientaciones necesarios para hacer frente a los nuevos desafíos del contexto global. Entre los rasgos más significativos dicha base doctrinal, a consolidar y profundizar, se encuentran la apuesta por una cooperación de carácter solidario, la prioridad por la defensa de los derechos humanos y la sostenibilidad de la vida, y el reconocimiento de la necesidad de una perspectiva integral para abordar los mencionados desafíos.

Se trata de una base doctrinal que responde a dos elementos fundamentales que se sitúan en el origen de la cooperación descentralizada, que han ido evolucionando con esta y que también han sido determinantes en la configuración del modelo de la cooperación vasca. El primero de ellos es el internacionalismo solidario que históricamente estuvo presente en la sociedad vasca y en sus municipios, que dio origen a la cooperación vasca y que marca desde entonces el carácter, la identidad y los valores de la cooperación internacional en Euskadi, y que supone un elemento movilizador sin comparación. Y, en segundo lugar, el valor diferencial de una política pública y un colectivo de agentes que se han especializado en el acompañamiento a los procesos de desarrollo endógeno basados en el empoderamiento y fortalecimiento de las capacidades locales, la organización y la participación local, en el empoderamiento de las mujeres y el trabajo por la equidad de género, por los derechos humanos y por la sostenibilidad ambiental.

Se trata de una política pública y unos agentes que expresan su compromiso de profundizar en esta senda y afianzar sus rasgos distintivos en su esfuerzo por poner las vidas en el centro, por apostar decididamente por los derechos humanos, por abogar por los feminismos y la equidad de género y el empoderamiento y la democratización para asumir el protagonismo, por parte de la ciudadanía y especialmente de aquella tradicionalmente excluida, en las decisiones que afectan a la vida de la ciudadanía, y por fomentar la construcción de paz y convivencia. Nos referimos en definitiva a un valor diferencial, asentado en estos elementos sustantivos, que entronca con la corresponsabilidad en la acción colectiva global y en la construcción de una gobernanza global, multinivel y democrática a través de la democratización del sistema de cooperación internacional y de la ampliación de la mirada y la perspectiva críticas con los marcos y agenda internacionales. Esta cuestión es especialmente importante en un momento de cambios profundos en el contexto internacional y de aprobación de una agenda internacional de desarrollo que demanda tanto una aproximación universal desde una lógica de responsabilidades comunes pero diferenciadas, como una mirada crítica para la propuesta de una interpretación colectiva y plural en la que tengan cabida miradas alternativas sobre el modelo de convivencia global.

Así pues, la consolidación de la cooperación vasca —de sus rasgos, sus capacidades y su identidad— encuentra una importante fuente de sentido tanto en el imperativo ético de solidaridad con los pueblos, colectivos y personas en situación de exclusión y vulnerabilidad, como en el imperativo político para la construcción de un mundo más justo y sostenible.

Si todo este marco doctrinal constituye una base sólida desde la que la cooperación vasca puede abordar los desafíos globales y los horizontes de transformación derivados de estos, esta base doctrinal no ha permeado suficientemente en los ejercicios de planificación en todos los elementos del modelo de cooperación en Euskadi, sino que en buena medida se circunscribe a su marco discursivo. Se observan, en consecuencia, limitaciones que rebajan significativamente la contribución de la planificación al fortalecimiento de la política, ya que en la práctica existe en los documentos de planificación una brecha entre el marco doctrinal y el marco instrumental. Esta cuestión es un elemento a superar porque socava las capacidades de articular un cambio en la política a pesar de la existencia de una base doctrinal favorable para ello.

La cooperación vasca presenta una notable disociación entre el marco doctrinal y el marco instrumental que limita su capacidad para orientar estratégicamente la política y resta potencialidad al importante esfuerzo de planificación llevado a cabo. Para poder hacer frente en mejores condiciones a los nuevos retos globales, la planificación de la cooperación vasca debe superar la mirada instrumental que ha marcado buena parte de su trayectoria y que ha limitado el alcance del discurso, resultando en un modelo contradictorio entre lo avanzado de algunos planteamientos y la realidad de una práctica más convencional.

La cooperación vasca, como expresión de su sólida base doctrinal, ha desarrollado a lo largo de su trayectoria un compromiso discursivo con los principales elementos de cambio para afrontar los desafíos globales: el despliegue de una actuación de carácter estructural, la adopción de un enfoque universalista, la interacción con la realidad desde planteamientos integrales y la articulación de una acción multinivel y multiactor. Sin embargo, también se ha señalado en este trabajo cómo a la hora de abordar todos estos elementos se produce una brecha entre las aspiraciones incorporadas en los discursos de sus agentes y numerosos elementos prácticos en la política que impiden su cumplimiento.

Si la renovación para la ampliación de la capacidad de transformación y de respuesta a los problemas de la cooperación vasca exige esta revisión, reafirmación y ampliación de la identidad y el carácter estratégico de la cooperación vasca, no puede plantearse esta necesidad como un ejercicio a abordar tan solo en términos discursivos. Por el contrario, asumir los planteamientos y las prácticas que la coherencia con la propia identidad y apuesta estratégica exigen, debe llevar a la cooperación vasca a un replanteamiento profundo y coherente del propio modelo a través del que esta cooperación se desarrolla.

Un elemento fundamental para avanzar hacia un modelo de cooperación fortalecido y con mayor capacidad de transformación consiste en la superación de la lógica “instrumentocéntrica” que actualmente caracteriza a la cooperación en Euskadi. Esta lógica tiende a concebir a los instrumentos de financiación como el eje central sobre el que gravitan el resto de los elementos de la política. Es esta preeminencia de unos instrumentos de financiación que se materializan a partir de la competencia competitiva, y se articulan desde la demanda, la que acaba determinando buena parte de la toma de decisiones en el marco de la política vasca de cooperación, y condicionando el papel de unos y otros agentes.

Se trata de un modelo que ha sido fundamental para la evolución de la cooperación vasca, para la articulación de un tejido asociativo sólido y dinámico vinculado con la solidaridad internacional, y que ha generado capacidades tanto en las instituciones como en la sociedad civil organizada. Pero se trata, al mismo tiempo, de un modelo que ha limitado algunos de los debates de la cooperación vasca, y de manera determinante el debate sobre los agentes. Esta limitación es especialmente patente en un momento en el que los procesos de cambio global

exigen una acción colectiva multinivel y multiactor en respuesta a los problemas y para la incidencia en el modelo de convivencia global.

La cooperación vasca afronta por lo tanto la necesidad de revisar esta lógica que limita su potencial estratégico, para integrar las decisiones sobre los instrumentos de financiación en el marco del análisis sobre el resto de elementos de la política. De esta manera, sería el diálogo entre agentes orientado a la identificación de objetivos estratégicos, y a la búsqueda de una acción adecuada para su cumplimiento, el que debiera situarse en el centro de la política y sobre el que podría articularse el modelo de cooperación.

Este cambio es importante si atendemos a la brecha existente entre el discurso y la práctica de la cooperación y más concretamente si se analizan las razones que generan esta brecha. Es en buena medida la existencia de un marco de instrumentos definido de manera previa e independiente al conjunto de decisiones estratégicas y por lo tanto disociado de los elementos discursivos. Un marco de instrumentos, además, consolidado a lo largo del tiempo y ciertamente impermeable a las orientaciones estratégicas.

Es por ello por lo que se ha caracterizado en este trabajo a la cooperación vasca como el resultado de un modelo instrumentocéntrico en que la lógica de definición *ex ante* de los instrumentos se impone a muchas de las aspiraciones recogidas en el discurso que exigen, para su materialización, una revisión a fondo tanto del marco de instrumentos de la cooperación vasca como del papel que estos juegan en el conjunto de la política.

En siguiente lugar, como se ha mostrado a lo largo de la investigación, algunos elementos del modelo vasco de cooperación —como son la concepción, los mecanismos y las dinámicas de participación; el papel y la estructura de los instrumentos de financiación; o la manera de entender la colaboración interinstitucional— limitan considerablemente el potencial de la cooperación vasca y su reforzamiento desde una perspectiva de integralidad, capaz de abordar los diferentes aspectos de la misma, teniendo en cuenta el conjunto de capacidades, actores y políticas presentes en el propio territorio.

La apuesta por una cooperación fortalecida y con una mayor capacidad de transformación de la realidad debe llevar, junto al replanteamiento del papel de los instrumentos en el conjunto de la política, a una revisión también de algunos de los elementos fundamentales sobre los que descansa el modelo de la cooperación vasca. En concreto, la cooperación vasca necesita replantearse el diseño y el funcionamiento de los espacios y mecanismos de participación, de colaboración interinstitucional y del funcionamiento de los instrumentos de financiación. Se destacan estos elementos porque son los más relevantes en la configuración del modelo de la cooperación en Euskadi y los que ejercen algunos de los límites para avanzar en el impulso de muchos de los elementos incorporados en el discurso para afrontar los retos globales.

Aunque la existencia de un amplio marco para la participación social es uno de los rasgos más característicos de la cooperación vasca, se trata de una participación no exenta de contradicciones, ya que la apertura de espacios para el diálogo y el seguimiento de la política no se ha traducido en un modelo de participación estratégica, orientado suficientemente a explorar nuevas líneas de actuación, a experimentar fórmulas de trabajo colaborativo, a abrir la cooperación a nuevos agentes, a dialogar con otras políticas o a debatir sobre el futuro de la cooperación en Euskadi.

De igual manera, y como se ha señalado anteriormente, el marco de instrumentos de financiación ha desempeñado un papel central en la cooperación vasca. Si bien es cierto que el desarrollo del actual marco de instrumentos ha permitido materializar buena parte de la

política de cooperación, ha jugado también un papel limitante en debates fundamentales como los existentes sobre los agentes, sobre las modalidades de cooperación o sobre la coherencia de políticas. En la práctica, ha sido el papel central de los instrumentos el que ha acabado determinando una parte importante de las decisiones que afectan a otros elementos de la política, lo que debilita el potencial estratégico de elementos como la planificación, la participación o la coordinación interinstitucional.

Por último, la colaboración interinstitucional ha sido un elemento poco desarrollado en los años más recientes de la cooperación vasca. La existencia de numerosas dinámicas de carácter general y específicas de la política de cooperación —la existencia de diferentes proyectos y miradas políticas, la búsqueda de autonomía, la existencia de capacidades limitadas...—, junto a la mencionada lógica instrumentocéntrica, han limitado por regla general los ejercicios de coordinación a iniciativas puntuales, sin un carácter estratégico. En contraste con esta dinámica, una realidad cada vez más compleja e interdependiente exige respuestas colectivas, integrales, coherentes y articuladas en clave multinivel, que hacen de la colaboración interinstitucional un ejercicio de responsabilidad frente a problemas que demandan una acción colectiva y colaborativa.

Es ineludible, por lo tanto, la revisión a fondo de cada uno de estos elementos para ampliar y potenciar aquellos aspectos que han mostrado un mejor funcionamiento y han constituido aportaciones importantes para la cooperación vasca. Pero al mismo tiempo, la revisión debe también servir para corregir, repensar y replantear los aspectos que han evidenciado mayores limitaciones.

Además, el replanteamiento debe afectar también a la lógica desde la que se abordan los elementos y superar la excesiva diferenciación y compartimentación que tradicionalmente ha existido entre ellos. Así pues, el fortalecimiento de la cooperación vasca demanda tanto de una revisión en profundidad de los diferentes elementos del modelo —participación, instrumentos de financiación y colaboración interinstitucional— como de una mayor integración y equilibrio de las decisiones adoptadas en torno a cada uno de ellos, lo que señala la necesidad de abordar procesos de planificación más flexibles y a partir de procesos de diálogo entre agentes continuados en el tiempo.

Ahora bien, abordar la revisión de estos elementos, y hacerlo desde una lógica estratégica e integrada, implica el necesario examen de algunas cuestiones que en la actualidad están ejerciendo de obstáculos para este planteamiento. Destaca, en este sentido, el marco legal de la cooperación vasca, que en la práctica está ejerciendo de límite para algunas propuestas o planteamientos orientados a fortalecer la política de cooperación y aumentar su capacidad de transformación.

Si bien es cierto que el marco legal que regula y afecta a la cooperación vasca es muy diverso, muchas de las limitaciones están directamente relacionadas con la Ley 1/2007 de Cooperación para el Desarrollo. Es necesario por lo tanto abrir el debate sobre la pertinencia de revisar este texto legal para superar las limitaciones que actualmente supone, así como para ampliar y profundizar en sus fortalezas y potencialidades. Los importantes cambios producidos en el contexto internacional desde que se redactara la Ley, la disociación observada entre el “espíritu” de la ley planteado en la “Exposición de motivos” y la posterior concreción operativa desarrollada en el articulado del texto legal y la lógica instrumentocéntrica definida en la propia Ley justifican esta revisión.

Muy relacionada con la anterior conclusión, se observa que la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible, pese a su consideración en algunos documentos doctrinales y los

esfuerzos de elaboración realizados en los últimos años, continúa siendo una asignatura pendiente en bastantes aspectos, lo que limita la capacidad de las instituciones vascas y su política de cooperación para hacer frente, desde una perspectiva integral y multinivel, a los retos globales que se han descrito en la primera parte de esta investigación.

Si en el ámbito de la política de cooperación se observa una brecha entre el discurso y la práctica, en relación con la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible cabe señalar una brecha todavía mayor. Se ha señalado en este trabajo cómo la CPDS ha emergido con fuerza en Euskadi en los últimos años, y que en gran medida esta se ha debido al empuje de los actores, tanto del ámbito académico como de la sociedad civil, relacionados con la política de cooperación. Esta apuesta por la CPDS, sin embargo, si bien se ha incorporado a su discurso no ha calado en la práctica del Gobierno Vasco. La ausencia de una hoja de ruta para ello, de mecanismos e instrumentos para el impulso de la CPDS, y la existencia de limitaciones y resistencias para llevar a cabo una actuación conjunta coherente con el desarrollo sostenible, explicarían esta brecha.

Este es por lo tanto un ámbito del que dependen buena parte de las posibilidades de impulsar una acción coherente con la sostenibilidad de la vida, y en el que el País Vasco tiene aún un amplísimo margen de mejora por delante. Y es también un elemento de importancia crítica para la cooperación vasca, en la medida que los planteamientos y objetivos de esta política necesitan también del avance, desde una perspectiva coherente y articulada en el resto de las políticas que, de no hacerlo, estarían actuando de límite de la propia política de cooperación.

De este hecho se desprende también un desafío de gran calado para la cooperación vasca como es la responsabilidad que afronta esta política de asumir de manera creciente, como se ha abordado a lo largo de este trabajo, un papel de palanca política para la incorporación de la sostenibilidad de la vida en el conjunto de las acciones, políticas, instituciones y agentes de la comunidad política vasca. Y no solo en las políticas gestionadas directamente y sobre las que se tienen competencias directas, sino también en aquellas en las que esta comunidad política pueda ejercer influencia, independientemente de que tenga más o menos competencias, aspecto este que otorga una especial relevancia a los agentes locales y regionales en la apuesta por una acción colectiva global basada en una actuación integral y coherente, y con vocación de cambio estructural.

En último término, a lo largo de la presente investigación se ha podido constatar asimismo que la cooperación vasca adolece de una perspectiva clara a la hora de fortalecer el papel del conocimiento en el marco de la política desplegada en este ámbito, lo que disminuye las posibilidades de aprender de la propia experiencia, reduce el debate y el intercambio de ideas entre diferentes actores, y limita su capacidad estratégica y de transformación de la realidad.

Las posibilidades de fortalecer la cooperación vasca para ampliar su capacidad estratégica y de transformación de la realidad se ven limitadas por la falta de impulso del papel del conocimiento en el marco de esta política. Esta es una cuestión relevante que adquiere una importancia fundamental en un momento de complejidad creciente. El dinamismo e interdependencia de la realidad, la constante difusión y desplazamiento del poder, las asimetrías globales, la opacidad y complejidad de los procesos de toma de decisión global, la cada vez más compleja naturaleza y la multicausalidad de los problemas que afectan a la ciudadanía global y al planeta, entre otras cuestiones, hacen del conocimiento una herramienta fundamental para aprehender y transformar la realidad.

En el caso de la cooperación internacional el papel del conocimiento cobra una relevancia especial, ya que esta se enfrenta a problemas determinados tanto por dinámicas globales y de carácter estructural como por los diferentes y específicos contextos en los que actúa. Por esta razón el conocimiento profundo generado por el impulso de la investigación y su encuentro con el conocimiento generado por la praxis deben situarse en el centro de la toma de decisiones adoptadas en el marco del diálogo estratégico entre los diferentes agentes de la cooperación vasca, algo que hasta la fecha ha tenido muy poca presencia en los procesos de toma de decisiones de esta cooperación, aunque en los últimos tiempos se ha reforzado, pero no de manera sistemática.

Para que esto suceda no solo es necesaria una buena articulación entre el conocimiento y el diálogo estratégico y la existencia de mecanismos para ello. Es necesario también un impulso decidido de la investigación como parte integral de la política de cooperación, con la existencia de espacios, medios y recursos para ello, así como mediante una clara apuesta por la incorporación de la universidad a dicha política. En la actualidad, la cooperación vasca no solo no cuenta con capacidades suficientes para integrar este conocimiento especializado en los procesos de toma de decisiones y orientaciones políticas, sino que tampoco cuenta con las herramientas adecuadas para impulsar y promover la ampliación del mismo. Es por ello necesario un impulso político y una práctica social más vinculada con la generación y orientación estratégica del conocimiento en diferentes ámbitos académicos y sociales. Un conocimiento, además, que en atención a la complejidad y la interdependencia, debe apuntar tanto a la multi, inter y transdisciplinariedad como a la elaboración, a partir de procesos y equipos adecuados para ello, y de un diálogo entre saberes diversos por la articulación de un conocimiento transfronterizo.

Para finalizar, y a modo de **conclusión final**, es pertinente señalar que, en el contexto de las políticas de cooperación descentralizadas, el País Vasco cuenta con una sólida base doctrinal en lo relativo a la cooperación internacional, cuenta también con una amplia experiencia en esta y otras políticas públicas muy relacionadas con los retos de la Agenda 2030, y con un importante conjunto de capacidades y actores que le sitúan en buenas condiciones para hacer frente a los retos señalados en el capítulo cuarto. Retos de la cooperación descentralizada en el marco de los cambios a los que debe hacer frente la cooperación en su conjunto para avanzar hacia una acción colectiva orientada hacia la configuración de un modelo de convivencia global capaz de garantizar la sostenibilidad de la vida. Sin embargo, se han observado en el modelo vasco de cooperación algunos aspectos que pueden condicionar su potencial y su capacidad de hacer frente a los mencionados desafíos, lo que plantea la necesidad de acometer cambios tanto en el ámbito normativo —especialmente en la Ley vasca de Cooperación— como en el marco instrumental y en la implementación de la política, propiciando ámbitos estratégicos de trabajo capaces de integrar las propuestas doctrinales y la práctica de la cooperación; de avanzar en la Coherencia de Políticas; y de propiciar la ampliación de capacidades, visiones y experiencias, y la incorporación de nuevos agentes.

Todos los elementos señalados se muestran imprescindibles para hacer avanzar a la cooperación vasca hacia una mejor posición en su búsqueda de nuevos horizontes de transformación. Se trata de elementos, todos ellos, de importancia crítica para superar la brecha entre las dimensiones normativa y positiva —entre el “deber ser” y el “ser”— que en la actualidad impiden que la cooperación vasca avance de manera decidida hasta alcanzar sus aspiraciones de desarrollar una acción de carácter estructural, con un enfoque universalista, a través de una interacción con la realidad desde planteamientos integrales y con capacidad de articulación de una acción multinivel y multiactor.

NUEVAS PREGUNTAS Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

NUEVAS PREGUNTAS Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

A lo largo de esta investigación se ha tratado de dar una respuesta satisfactoria a las preguntas planteadas al inicio del trabajo. Sin embargo, el abordaje de un tema de la complejidad y dimensiones como el tratado en esta tesis ha llevado, para poder ser analizado con el rigor y la profundidad debida, y con la cautela necesaria ante dicha complejidad, a delimitar y concretar el propio objeto de estudio. En consecuencia, algunos elementos han quedado fuera del análisis y será necesario abordarlos en futuros procesos de investigación que complementen el trabajo de esta tesis.

De igual manera, a lo largo de esa investigación han emergido nuevos interrogantes y preguntas de investigación que señalan horizontes de trabajo a explorar. Cuatro son, en concreto, las principales líneas de trabajo que abre esta tesis y que formarán parte de futuras investigaciones a realizar en años venideros.

Uno de los elementos centrales sobre los que se ha centrado el trabajo es la configuración y las consecuencias del actual modelo de convivencia global. Se ha caracterizado y se ha tratado de explicar su configuración y cómo este pone en riesgo la sostenibilidad de la vida. Pero se abren nuevos interrogantes, a la luz de este análisis, a partir de un conocimiento más profundo del modelo de convivencia global. En concreto, se abre un campo de análisis de interés en la profundización en el conocimiento del papel de la cooperación internacional, a través de políticas públicas de cooperación y prácticas concretas, en la incidencia de los diferentes elementos que configuran el modelo de convivencia global.

En segundo lugar, se ha establecido el importante vínculo que existe entre la Agenda 2030 y la política de cooperación, y cómo aquella puede abrir espacios de oportunidad para el replanteamiento y la transformación de la cooperación internacional. Se perfila así un campo de análisis en el ámbito de las políticas públicas de cooperación internacional de gobiernos centrales y descentralizados, a partir del mandato y los nuevos desafíos que incorpora la Agenda 2030 para las políticas de cooperación y sus agentes.

De igual manera, habernos decantado por un estudio de caso ha aportado información de mucho interés a partir del ejercicio de contraste, que sienta las bases para futuros ejercicios de comparación. Ya se anunció en la introducción que esta decisión obedecía a la novedad del trabajo y a la necesidad de contrastar el marco teórico y analítico con un modelo de cooperación suficientemente desarrollado y asentado, como es el vasco. Una de las probables líneas de investigación que sugiere este trabajo es la realización de análisis comparados, en el campo de la cooperación descentralizada pero también más allá de esta, a partir del marco analítico propuesto en esta tesis.

En cuarto lugar, y también en relación con la naturaleza del objeto de análisis, si bien se asume una perspectiva temporal para poder comprender el fenómeno estudiado, este forma parte de una realidad muy pegada a la actualidad y de carácter cambiante en la medida que está determinado por valores, ideas, intereses y objetivos de actores que se transforman en ocasiones con rapidez. Aunque este trabajo ha tratado de sentar las bases para entender la naturaleza de estos cambios, tanto la amplitud del objeto de estudio como la necesidad de establecer un corte temporal para delimitarlo han podido limitar la sensibilidad del trabajo ante fenómenos y sucesos que de manera reciente pueden haber afectado al propio objeto de análisis. Continuar analizando cómo evoluciona el sistema de cooperación internacional en su conjunto y la cooperación vasca en particular a la luz del marco de análisis propuesto deberá por lo tanto seguir siendo una línea de investigación principal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abdel-Malek, T. (2015). *The global partnership for effective development cooperation: Origins, actions and future prospects*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH.

Abrisketa, J., Churruca, C., Cortés, P., Nagore, M. y Zambrano, L. (2016). *Conclusiones y recomendaciones del estudio sobre la acción humanitaria y de emergencia del Gobierno vasco 2005-2015*. Universidad de Deusto.

Acosta, A. (Ed.). (2015). El fantasma del desarrollo. En K. Unceta, *Más allá del crecimiento. Debates sobre desarrollo y posdesarrollo*. Buenos Aires: Mardulce.

Adams, B. (2015). *Indicadores y datos de los ODS: ¿Quién recauda? ¿Quién informa? ¿Quién se beneficia?* (N.º 9). Global Policy Watch.

Adams, B. y Martens, J. (2015). *Fit for Whose Purpose?* Bonn / N. York: Global Policy Forum.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2011). *Evaluación participativa del Plan estratégico y director de cooperación para el desarrollo 2008-2011*.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2013). *Memoria anual 2012*.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2014). *Memoria anual 2013*.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2015a). *Acta reunión Comisión Interinstitucional 27 de febrero de 2015*.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2015b). *Evaluación de los procesos de cambio organizacional pro equidad de género*.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2015c). *III Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2014-2017*. Vitoria-Gasteiz.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2016a). *Acta reunión Comisión Interinstitucional 23 de febrero de 2016*.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2016b). *Memoria anual 2014*.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2017). *(H)ABIAN. Estrategia de educación para la transformación social*.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2018a). *Estrategia de acción humanitaria de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo 2018-2023*. Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2018b). *IV Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2018-2021*. Vitoria-Gasteiz.

Aghion, P. y Bolton, P. (1997). A theory of trickle-down growth and development. *The Review of Economic Studies*, 64(2), 151-172.

Aguiar, P. y Alcalde, J. (2011). Seguridad Humana. Un marco de análisis. En D. Bondia y M. Ramiro (Eds.). *Seguridad humana y construcción de la paz en Colombia* (pp. 21-52). Barcelona: Huygens Editorial.

Alberdi, J. (2010). *El futuro de la cooperación autonómica al desarrollo: Estudio del marco jurídico-político de la cooperación pública vasca*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.

Alberdi, J. (2015). La solidaridad Europea del Post-2015 a debate: ¿Es posible una agenda alternativa a las políticas de desarrollo y cooperación internacional de la Unión Europea? En *Más allá del 2015: La UE ante los nuevos ODM*. Vitoria-Gasteiz.

Aldecoa, F. y Keating, M. (2001). *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons.

Alexander, J. C. (2006). *The civil sphere*. N. York: Oxford University Press.

Alonso, J. A. (2005). Eficacia de la ayuda: Un enfoque desde las instituciones. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 17-39.

Alonso, J. A. (2006). Cambios en la doctrina del desarrollo: El legado de Sen. En V. Martínez Guzmán y S. Paris Albert (Eds.). *Amartya K. Sen y la globalización* (pp. 163-174). Castellón: Universitat Jaume I.

Alonso, J. A. (2013). La agenda post-2015 y los países de renta media. En *Compromiso global por un desarrollo incluyente y sostenible. Consideraciones sobre la agenda post-2015* (pp. 94-110).

Alonso, J. A. (2015). *The 2030 Development Agenda: A Transformative Agenda?* Presentado en International Leadership Association Conference, Barcelona.

Alonso, J. A. (2018a). Development cooperation to ensure that none be left behind. *CDP Background Paper No. 39*.

Alonso, J. A. (2018b). *Universidad: Investigación e innovación al servicio de la Agenda 2030*. Presentado en El papel de la Universidad en la Agenda 2030, Salamanca.

Alonso, J. A. y Ayuso, A. (2017). *Acercar los Objetivos de Desarrollo Sostenible a la Ciudadanía*. Barcelona: CIDOB.

Alonso, J. A. y Sanahuja, J. A. (2006). Un mundo en transformación: Repensar la agenda de desarrollo. En *La Realidad de la Ayuda 2006-2007*. Barcelona: Intermón Oxfam.

Álvarez, N. (2012). Capital financiero, Estado y crisis económica en Europa. *ENCRUCIJADAS. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, nº3, 7-14.

Arrizabalo, X. (1997). *Crisis y ajuste en la economía mundial: Implicaciones y significado de las políticas del FMI y el BM*. Madrid: Síntesis.

Asamblea General de Naciones Unidas. (2000). *Declaración del Milenio* (N.º A/RES/55/2). N. York: Naciones Unidas.

Asamblea General de Naciones Unidas. (2012). *El futuro que queremos* (N.º A/RES/66/288). N. York: Naciones Unidas.

Asamblea General de Naciones Unidas. (2017). *Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development* (N.º A/RES/71/313). Naciones Unidas.

Ayllón, B. (2013). El debate sobre la eficacia de la ayuda: Reflexiones sobre su aplicación a la cooperación Sur-Sur en el caso latinoamericano. *Revista Perspectivas do Desenvolvimento: um enfoque multidimensional*, 1(1), 126-142.

Barbé, E. (2007). *Relaciones internacionales* (3ª). Madrid: Tecnos.

Barbé, E. (2013). Ideas, instituciones y poder: El uso de la fuerza en un mundo postoccidental. En S. Torres, *El derecho internacional en el mundo multipolar del siglo XXI. Obra homenaje al profesor Luis Ignacio Sánchez Rodríguez* (pp. 613-630). Iprolex.

Barbier, E. B. (2010). *A global green new deal: Rethinking the economic recovery*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bauer, P. T. (1979). *Dissent on Development, Revised*. Berkeley: Edition Black Oak Books Holdings Corp.

Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI de España editores.

Beck, U. (2005). *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*. Barcelona: Paidós.

Belda-Miquel, S., Boni, A. y Sañudo, M. F. (2016). *Hacia una cooperación internacional transformadora*. Barcelona: Icaria.

Benn, J., Sangaré, C. y Hos, T. (2017). *Amounts Mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions* (OECD Development Co-operation Working Paper N.º 36). OECD.

Berger, P. L. y Luckmann, T. (1968). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.

Bissio, R. (2011). La octava meta: Un objetivo pendiente. En *Las políticas globales importan. Octavo informe anual de la Plataforma 2015 y más*. (pp. 37-43). Madrid: IEPALA Editorial.

Brundtland, G. (1987). *Nuestro Futuro Común: Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo*. MOPTMA, Madrid.

Burnside, C. y Dollar, D. (2000). Aid, policies, and growth. *American economic review*, 90(4), 847-868.

Bustelo, P. (1998). *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Madrid: Síntesis.

CAD/OCDE. (1996). *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. París: CAD/OCDE.

CAD-OCDE. (2017). *TOSSD: A New Statistical Measure for the SDG Era*.

CAD-OCDE. (2018). *Development aid stable in 2017 with more sent to poorest countries*. París: CAD-OCDE.

Caminal, M. (1996). *Manual de Ciencia política*. Madrid: Tecnos.

Cañete, R. (2015). *Privilegios que niegan derechos: Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe*. Oxfam.

Castells, M. (1998). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 3. Fin de milenio*. Madrid: Alianza Editorial.

Celorio, G. y del Río, A. (2018). *La universidad como espacio para la educación y la transformación social*. Presentado en El papel de la Universidad en la Agenda 2030, Salamanca.

Celorio, G., del Río, A. y Menéndez, J. (2015). *La Educación para el Desarrollo: Estudio sobre el estado, evolución y tendencias para el período 2005-2014*. UPV/EHU - Hegoa.

CEPAL. (2016). *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2016*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Chang, H.-J. (2004). *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*. Madrid: Los Libros de la Catarata - IUDC.

Cheru, F. y Bradford Jr, C. (2005). *The Millennium Development Goals: Raising the resources to tackle world poverty*. Zed Books.

Comisión Europea. (1992). *Decentralized Cooperation. Objectives and Methods*.

Comisión Europea. (2008). *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Autoridades Locales: Agentes de Desarrollo. COM(2008) 626 final*.

Commission of the European Communities. (1996). *Report on the Implementation of Decentralized Cooperation* (N.º COM(96) 70 final). Brussels: Commission of the European Communities.

CONCORD. (2017). *CONCORD Aidwatch 2017*. Brussels: CONCORD.

Coordinadora de ONGD Euskadi. (2011). *Análisis de la cooperación pública vasca 2008-2010. Una mirada a la cooperación descentralizada*. Bilbao: Coordinadora de ONGD Euskadi.

Coordinadora de ONGD Euskadi. (2015a). *Análisis de la cooperación pública vasca 2011-2014. Una mirada a la cooperación descentralizada*. Bilbao: Coordinadora de ONGD Euskadi.

Coordinadora de ONGD Euskadi. (2015b). *Un paso más. Documento final del proceso*. Coordinadora de ONGD Euskadi.

Coordinadora de ONGD Euskadi. (2016a). *Compromisos para mejorar la política de cooperación al desarrollo. Elecciones autonómicas 2016*.

Coordinadora de ONGD Euskadi. (2016b). *Aportes para una hoja de ruta: Coherencia de políticas en el Gobierno vasco en base a la solidaridad internacional y al desarrollo humano sostenible*.

Coordinadora de ONGD-España. (2009). *Apropiación , armonización y alineamiento en las organizaciones de la sociedad civil*. Madrid: Publicaciones Coordinadora.

Coordinadora de ONGD-España. (2014, marzo). *Contribuciones de la Coordinadora de ONGD al IV Plan Director 2013-2016*. Recuperado de <http://www.congde.org/contenidos/contribuciones-de-la-coordinadora-de-ongd-al-iv-plan-director-2013-2016>

Copsey, N. y Rowe, C. (2012). *Estudio de las competencias, la financiación y las medidas tomadas por los entes locales y regionales en materia de desarrollo internacional*. Unión Europea.

Cornago, N. (2013). *De la filosofía política a la gobernanza global: Un acercamiento crítico a la noción de 'interés público global'. La gobernanza global del interés público global*. Presentado en XXV Jornadas ordinarias de la AEPDIRI, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.

Cox, R. y Sinclair, T. (1996). *Approaches to world order*. Cambridge: Cambridge University Press.

DAC. (2012). *2012 DAC HLM Communiqué*. DAC/OECD.

DAC. (2014). *DAC High Level Meeting Final Communiqué*. DAC/OECD.

DCD/DAC. (2001). *Is It ODA?* (Note by the Secretariat N.º DCD/DAC/STAT(2001)8). OECD.

de la Cal, M. L. (2014). *La pobreza laboral* (Boletín del Centro de Documentación Hegoa N.º 52). Recuperado de Hegoa website: http://boletin.hegoa.efaber.net/mail/49#_ftnref1

de Sousa Santos, B. (2005). *La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*. Buenos Aires: Laboratorio de Políticas Públicas.

del Arenal, C. (2002). La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: Un reto para la teoría y para la política. En *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz 2001* (pp. 17-86). Vitoria-Gasteiz: UPV/EHU.

del Arenal, C. (2008). Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales. *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz 2008*, 181-268. Universidad del País Vasco.

del Arenal, C. (2010). Globalización y humanización en las relaciones internacionales. En J. Rodríguez (Ed.), *Un renacentista del siglo XXI. Homenaje al profesor Pedro Lozano Bartolozzi* (pp. 223-237). Pamplona: Enusa.

del Campo, E. (2012). Procesos de descentralización, gobernanza democrática y cooperación internacional en países andinos: Los casos de Bolivia, Ecuador y Perú. En I. Martínez y J. A. Sanahuja (Eds.), *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: Retos para la cooperación descentralizada española* (pp. 135-170). CEIPAZ, Fundación Cultura de Paz.

del Huerto, M. (2005). Análisis de la Cooperación Descentralizada Local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina. En *Anuario de la cooperación descentralizada 2005* (pp. 44-63). Barcelona: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina.

Delgado, G. C. (Ed.). (2014). *Buena vida, buen vivir: Imaginarios alternativos para el bien común de la humanidad*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.

Díaz, L. (2008). *La cooperación oficial descentralizada*. Madrid: Los Libros de la Catarata - IUDC.

Directorate-General for International Cooperation and Development, European Commission. (2016). *Supporting decentralisation, local governance and local development through a territorial approach* (Reference Document N.º 23). Luxembourg: European Commission.

Domínguez, R. y Lucatello, S. (2018). Introducción: Historizando y descolonizando la

cooperación internacional para el desarrollo. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 120, 7-28.

Dubois, A. (2017). *TOSSD. La medición de la Financiación al Desarrollo cuestionada* (Boletín del Centro de Documentación Hegoa N.º 52). Recuperado de Hegoa website: http://boletin.hegoa.efaber.net/mail/49#_ftnref1

Easterly, W. (2006). *The white man's burden: Why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. N. York: Penguin.

ECOSOC. (2016). *Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo. Informe del Secretario General* (N.º E/2016/65). Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.

ECOSOC. (2018). *Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo. Informe del Secretario General* (N.º E /2018/55). Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.

European Union. (2017). *The New European Consensus on Development «Our World, Our Dignity, Our Future»*.

Fehling, M., Nelson, B. D. y Venkatapuram, S. (2013). Limitations of the Millennium Development Goals: A literature review. *Global Public Health*, 8(10), 1109-1122.

Fernández, G. (2015). *Cooperación vasca y movimientos sociales*. Bilbao: UPV/EHU - Hegoa.

Fernández, G., Piris, S. y Ramiro, P. (2013). *Cooperación internacional y Movimientos sociales emancipadores: Bases para un encuentro necesario*. UPV/EHU.

Fernández-Albertos, J. (2018). *Antisistema. Desigualdad económica y precariado político*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Foro sobre la eficacia del desarrollo de las OSC. (2010). *Principios de Estambul para el trabajo de las OSC como actoras del desarrollo*. Foro sobre la eficacia del desarrollo de las OSC.

Fukuyama, F. (1992). *El fin de la Historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta.

Futuro en Común. (2016). *Valoración de la Agenda 2030*. Futuro en Común.

Futuro en Común. (2018). *Una Agenda 2030 transformadora para las personas y el planeta*. Futuro en Común.

Gálvez, L. y Rodríguez, P. (2012). La desigualdad de género en las crisis económicas. *Investigaciones Feministas*, 2, 113-132.

Garcés, M. (2017). *Nueva ilustración radical*. Barcelona: Editorial Anagrama.

García, C. (2012). La "mirada cosmopolita" como requisito político y social para la provisión de los bienes públicos globales. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, Nº16.

García-Arias, J., Macías, A. y Fernández-Huerga, E. (2014). Innovative Financing for Development: A Deus ex Machina for Funding post-2015 Development Agenda? *Revista de*

Economía Mundial, 36, 49-70.

Gasper, D. (2014). Human Security Analysis as a Framework for Value-Oriented Governance: The example of climate change. *International Journal of Social Quality*, 4(2), 6-27.

Gil, M. L. y Millán, N. (2018a). *La cooperación madrileña ante un escenario de cambios*. Madrid: Red de ONGD de Madrid.

Gill, S. (2015). *Critical Perspectives on the Crisis of Global Governance: Reimagining the Future*. Palgrave Macmillan.

Gobierno Vasco. (2005). *Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2005-2008*.

Gobierno Vasco. (2006). *Estrategia Vasca de Cooperación para el Desarrollo con Cuba*.

Gobierno Vasco. (2007a). *Estrategia Vasca de Cooperación para el Desarrollo en Guatemala*.

Gobierno Vasco. (2007b). *Ley 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo*.

Gobierno Vasco. (2007c). *Decreto 57/2007, de 3 de abril, por el que se regulan las ayudas a programas con cargo al Fondo de Cooperación al Desarrollo*.

Gobierno Vasco. (2008a). *Plan Estratégico y Director de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011*.

Gobierno Vasco. (2008b). *Ley 5/2008, de 19 de junio, por la que se crea y regula la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo*.

Gobierno Vasco. (2008c). *Decreto 158/2008, de 16 de septiembre, del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo*.

Gobierno Vasco. (2014). *Decreto 197/2014, de 21 de octubre, de modificación del Decreto del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo*.

Gobierno Vasco. (2016a). *Euskadi 2020. Programa de Gobierno XI Legislatura*. Gobierno Vasco.

Gobierno Vasco. (2016b). *Marco de referencia para la coherencia de políticas para el desarrollo en el País Vasco*.

Gobierno Vasco. (2017a). *Agenda Euskadi Basque Country 2030*. Gobierno Vasco.

Gobierno Vasco. (2017b). *Decreto 22/2017, de 27 de julio, del Lehendakari, por el que se dispone el nombramiento de las personas miembros del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo*.

Gómez Gil, C. (2013). La voladura de la cooperación española. Indicadores para confirmar el deliberado colapso de la política de AOD. *El rapto de Europa, Revista de pensamiento y creación*, 23-24, 70-79.

González, M., de la Fuente, N. y Sagastagoitia, J. (2007). *Zenbakiez haratago: La cooperación al desarrollo vasca a debate*. Bilbao: ALBOAN.

González Reyes, L. (2011). *Sostenibilidad ambiental: Un bien público global*. Madrid: IEPALA Editorial.

Grupo de reflexión de la sociedad civil sobre la Agenda 2030. (2018). *Explorando nuevas orientaciones políticas. Cómo superar los obstáculos y contradicciones en la aplicación de la Agenda 2030* [Informe del Grupo de reflexión de la sociedad civil sobre la Agenda 2030]. Grupo de reflexión de la sociedad civil sobre la Agenda 2030.

Grupo Pro África. (2016). *Working Paper*.

Gudynas, E. (2014). El postdesarrollo como crítica y el Buen Vivir como alternativa. En G. C. Delgado (Ed.), *Buena Vida, Buen Vivir: Imaginarios alternativos para el bien común de la humanidad* (pp. 61-95). México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

Gutiérrez, J., Millán, N. y Martínez, I. (2017). Dentro o más allá de la Ayuda: El difícil camino de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 6(1), 26-49.

Gutierrez, J., Villena, U. y Malagón, E. (2012). ¿Nuevas prácticas o réplica a otra escala? La cooperación descentralizada y su especificidad desde el caso del País Vasco. *Revista de economía crítica*, (14), 37-62.

Habermas, J. (2000). *La constelación posnacional: Ensayos políticos*. Barcelona: Paidós.

Hoebink, P. y Schulpen, L. (Eds.). (2014). *Private Development Ain in Europe*. Palgrave Macmillan.

Hombrado, A. (2008). *Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: Asignatura pendiente de la cooperación española*. Fundación Alternativas.

Iborra, J. y Santander, J. (2012). *La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana*. Madrid: Editorial 2015 y más.

Illán, J. C. (2006). *Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional*. Madrid: FIIAPP - IUDC.

IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda. (2011). *Alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo*.

Ivanova, M. (2011). «*Global Governance in the 21st Century: Rethinking the Environmental Pillar*», *Conflict Resolution, Human Security, and Global Governance Faculty Publication Series. Paper 1*. Stakeholder Forum.

Jomo, K. S., Chowdhury, A., Sharma, K. y Platz, D. (2016). *Public-private partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose?* (DESA Working Paper N.º 148). N. York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs New York.

Jones, G. (2018). La geografía de «El capital en el siglo XXI». Desigualdad, política económica y espacio. En J. B. Delong, H. Boushey, y M. Steinbaum (Eds.), *Debatiendo con Piketty. La agenda para la economía y la desigualdad* (pp. 407-444). Barcelona: Deusto.

Jütting, J., Kauffmann, C., Mc Donnell, I., Osterrieder, H., Pinaud, N. y Wegner, L. (2004).

Decentralization and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact (N.º DEV/DOC(2004) (05). París: OCDE.

Kaldor, M. (2005). *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*. Barcelona: Tusquets.

Keating, M. (2001). Regiones y asuntos internacionales: Motivos, oportunidades y estrategia. En F. Aldecoa y M. Keating (Eds.), *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones* (pp.11-28). Madrid: Marcial Pons.

Kovach, H. y Fourmy, S. (2006). *Cambiando las malas costumbres... Cómo el Banco Mundial y el FMI siguen condicionando la ayuda a las políticas económicas*. Oxfam International.

Krauss, M. B. (1983). *Development without Aid*. N. York: McGraw Hill.

Kriesi, H., Grande, E., Lachat, R., Dolezal, M., Bornschier, S. y Timotheos, F. (2006). Globalization and the transformation of the national political space: Six European countries compared. *European Journal of Political Research*, (45), 921-956.

Kwakkenbos, J. (2012). *Private profit for public good*. Brussels: Eurodad.

Labaien, I. (2014). *La cooperación al desarrollo de las Comunidades Autónomas del Estado español: Relevancia, alcance y aportación específica*. UPV/EHU.

Lafont, C. (2008). Alternative visions of a new global order: What should cosmopolitans hope for? *Ethics y Global Politics*.

Landman, T. (2016). *Política comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Madrid: Alianza Editorial.

Lemus, D. (2018). La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como una práctica hegemónica (1945-2000). *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 120, 29-50.

Llistar, D. (2009). *Anticooperación: Interferencias norte-sur: Los problemas del sur global no se resuelven con más ayuda internacional*. Barcelona: Icaria.

Madrueno, R. y Martínez Osés, P. J. (2019). Development Studies in Spanish: A Critical and Constructive Response from the Peripheries. En *Building Development Studies for the New Millennium* (pp. 51-73). Springer.

Malé, J. P. (2007). Análisis de la Cooperación Descentralizada Local. Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública. En *Anuario de la Cooperación Descentralizada. Año 2007* (pp. 21-39). Barcelona: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina.

Martens, J. (2013). Hacia un marco de objetivos universales de sostenibilidad como parte de una agenda post-2015. En P. J. Martínez Osés (Ed.), *La agenda de desarrollo post-2015: ¿más de lo mismo o el principio de la transición?* (pp. 6-11). Economistas sin Fronteras.

Martens, J. (2016). The 2030 Agenda: A new start towards global sustainability? En *Spotlight on Sustainable Development. Report by the Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development 2016* (pp. 11-15). Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development.

Martens, J. (2018). Redefinir las políticas para el desarrollo sostenible. En *Informe del Grupo de Reflexión de la Sociedad Civil sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Spotlight. Enfoques sobre desarrollo sostenible 2018*. Grupo de Reflexión de la Sociedad Civil sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Martí Font, J. M. (2018, septiembre 26). Sarkozy propone refundar sobre bases éticas el capitalismo. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/diario/2008/09/26/internacional/1222380007_850215.html

Martí, X. (2013). Diagnóstico sobre las organizaciones catalanas de la sociedad civil de cooperación al desarrollo. En VV.AA., *Colección Monografías. La cooperación descentralizada a debate. La eficacia de la ayuda y el post-2015*. Barcelona: Cidob - Art PNUD.

Martija, G. X., Fernández, G., Plaza, B. y Hernández, J. (2017). *Coherencia de políticas para el desarrollo. Análisis de la política de internacionalización empresarial del Gobierno Vasco*. Bilbao: Coordinadora de ONGD Euskadi.

Martínez, I. (2007). *La cooperación no gubernamental española en Perú*. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

Martínez, I. (2011a). La agenda de eficacia de la ayuda: ¿referente para la sociedad civil? En M. Gómez-Galán (Ed.), *La sociedad civil en la cooperación al desarrollo del siglo XXI. Propuestas desde la ciudadanía* (pp. 63-120). Madrid: Cideal.

Martínez, I. (2011b). La rendición de cuentas en la «cadena de la ayuda». En *Renovando el papel de las ONGD. Hacia la transformación social* (pp. 49-56). Madrid: Editorial 2015 y más.

Martínez, I. (2011c). *Por una cooperación descentralizada de calidad: Reflexiones para avanzar hacia una mayor eficacia*. Valencia: IIDL-UJI.

Martínez, I. (2012). Armonización y complementariedad de la cooperación de las comunidades autónomas. Una aproximación desde la planificación. En I. Martínez y J. A. Sanahuja (Eds.), *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: Retos para la cooperación descentralizada española* (pp. 69-105). CEIPAZ, Fundación Cultura de Paz.

Martínez, I. (2013). Coherencia de políticas: Una mirada a los gobiernos descentralizados. En Plataforma 2015 y más, *Otro mundo está en marcha. X Informe anual de la Plataforma 2015 y más* (pp. 75-86). Madrid: Editorial 2015 y más.

Martínez, I. (2015). ¿Es posible una gobernanza basada en los derechos globales? En Plataforma 2015 y más, *Y después de 2015, ¿qué hacemos? XII Informe anual de la Plataforma 2015 y más* (pp. 95-105). Madrid: Editorial 2015 y más.

Martínez, I. (2017). *La cooperación vasca en el nuevo contexto internacional del desarrollo: Análisis y propuestas en relación con el marco de instrumentos, los agentes y los espacios de participación y diálogo* [Informe de investigación]. Vitoria-Gasteiz: Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo.

Martínez, I. (2018). El papel de lo local ante los retos globales del desarrollo sostenible. En J. Chaves y L. Mariano (Eds.), *Cooperación al desarrollo I. Debates contemporáneos* (pp. 83-108). Barcelona: Anthropos.

Martínez, I., Medina, J. y Santander, G. (2012). *La cooperación madrileña. Crisis de una política necesaria*. Madrid: Editorial 2015 y más.

Martínez, I. y Sanahuja, J. A. (2009). La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España. *Documentos de Trabajo (Fundación Carolina)*, (38), 185.

Martínez, I. y Sanahuja, J. A. (Eds.). (2012a). *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: Retos para la cooperación descentralizada española*. CEIPAZ, Fundación Cultura de Paz.

Martínez, I. y Sanahuja, J. A. (2012b). La cooperación descentralizada española y la eficacia de la ayuda: Los desafíos de la complementariedad y la división del trabajo. En *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: Retos para la cooperación descentralizada española* (pp. 11-34). Madrid: Ceipaz-ICEI.

Martínez, I. y Santander, G. (2009a). La declaración de París y la Cooperación Descentralizada. En *Anuario de la Cooperación Descentralizada. Año 2008*. Barcelona: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina.

Martínez, I. y Santander, G. (2009b). *La eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada*. Presentado en IV Conferencia anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, Ciudad de Méjico.

Martínez, I. y Santander, G. (2010). *La cooperación al desarrollo en la Comunidad de Madrid*. Madrid: ICEI-FONGDCAM.

Martínez, M. J., Amiano, I. y Zabala, I. (2014). Análisis y evaluación de la cooperación al desarrollo descentralizada. Las principales políticas llevadas a cabo por las instituciones públicas vascas. *Inguruak: Soziologia eta zientzia politikoaren euskal aldizkaria / Revista vasca de sociología y ciencia política*, (57), 2986-3003.

Martínez Osés, P. J. (2005). *Objetivos del milenio: ¿se puede acabar con la pobreza?* Madrid: PPC.

Martínez Osés, P. J. (Ed.). (2013a). *La agenda de desarrollo post-2015: ¿más de lo mismo o el principio de la transición?* Economistas sin Fronteras.

Martínez Osés, P. J. (2013b). *Límites en la construcción de la Agenda post-2015*. Editorial 2015 y más.

Martínez Osés, P. J. (2014). El auge de la Cooperación Financiera reembolsable: ¿ para el desarrollo o para el sector privado? *Boletín del Centro de Documentación Hegoa*, (39), 1-22.

Martínez Osés, P. J. (2015). Aprendizajes de los ODM: hacia una hoja de ruta post-ODM. En *Plataforma 2015 y más, Y después de 2015, ¿qué hacemos? XII Informe anual de la Plataforma 2015 y más* (pp. 41-48). Madrid: Editorial 2015 y más.

Martínez Osés, P. J. (2016). *Zubiri y Ellacuría: Fundamentos filosóficos para una teoría estructural y una praxeología crítica de las Relaciones Internacionales*. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Martínez Osés, P. J. (2017). Hacer realidad la Agenda: Medios de implementación, revisión y seguimiento. En A. Uria, A. Villalba, y N. Viota (Eds.), *Transformar Nuestro Mundo, ¿realidad o ficción?* (pp. 105-119). Bilbao: Unesco Etxea.

Martínez Osés, P. J. y Martínez, I. (2014). Ruptura del consenso y desmantelamiento: Un análisis de la cooperación española. En Plataforma 2015 y más, *Hacia 2015: Visiones del desarrollo en disputa. XI Informe anual de la Plataforma 2015 y más.* (pp. 67-85). Madrid: Editorial 2015 y más.

Martínez Osés, P. J. y Martínez, I. (2016). La Agenda 2030: ¿cambiar el mundo sin cambiar la distribución del poder? *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, (33), 73-102.

Masson-Delmotte, V., Zhai, P., Pörtner, H.-O., Roberts, D., Skea, J., Shukla, P. R., ... Waterfield, T. (Eds.). (2018). *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty.*

McAuliffe, M. y Ruhs, M. (2018). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018.* Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones.

Medialdea, B. y Sanabria, A. (2013). La financiarización de la economía mundial: Hacia una caracterización. *Revista de Economía Mundial* 32, 195-227.

Milanovic, B. (2011). *Worlds apart: Measuring international and global inequality.* Princeton: Princeton University Press.

Milanovic, B. (2012). *Los que tienen y los que no tienen: Una breve y singular historia de la desigualdad global.* Madrid: Alianza Editorial.

Millán, N. (2013a). *Marca España: ¿qué implicaciones tiene para el desarrollo humano?* (Cuadernos 2015 y más N.º 1). Madrid: Editorial 2015 y más.

Millán, N. (2013b). *Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas: Un análisis de los casos de España y Suecia.* Universidad Complutense de Madrid.

Millán, N. (2014). *Reflexiones para el estudio de la coherencia de políticas para el desarrollo y sus principales dimensiones.* Madrid: Editorial 2015 y más.

Millán, N., Santander, G., Aguirre, P. y Garrido, A. (2012). *La coherencia de políticas para el desarrollo en España. Mecanismos actores y procesos.* Madrid: Editorial 2015 y más.

Monedero, J. C. (2017). *Los nuevos disfraces del leviatán. El Estado en la era de la hegemonía neoliberal.* Madrid: Akal.

Morgenthau, H. (1962). A political theory of foreign aid. *American Political Science Review*, 56(2), 301-309.

Moyo, D. (2009). *Dead aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa.* N. York: Macmillan.

Naciones Unidas. (1992a). *Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*

(N.º GE.05-62301 (S)). Naciones Unidas.

Naciones Unidas. (1992b). *Convenio sobre la diversidad biológica*. Naciones Unidas.

Naciones Unidas. (1994). *Convención sobre la Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular África (CLD)*. París.

Naciones Unidas. (2002). *Report of the World Summit on Sustainable Development* (N.º A/CONF.199/20). N. York: Naciones Unidas.

Naciones Unidas. (2015a). *Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba)*.

Naciones Unidas. (2015b). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*. N. York: Naciones Unidas.

Naciones Unidas. (2015c). *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Anexo N.º A/69/L.85). N. York: Asamblea General de Naciones Unidas.

Nicolai, S., Hoy, C., Berliner, T. y Aedy, T. (2015). *Projecting progress: Reaching the SDGs by 2030*. London: Overseas Development Institute.

Núñez, J. A., Hageraats, B. y Rey, F. (2007). *Seguridad humana: Recuperando un concepto necesario*. Madrid: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).

Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. (2010). *Anuario de la cooperación descentralizada 2009*. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.

OCDE/PNUD. (2014). *Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz. Informe de avances 2014*. OECD Publishing.

OCDE/PNUD. (2017). *Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz. Informe de avances 2016*. OECD Publishing.

OECD. (1960). *Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development*.

OECD. (2005). *Aid Extended by Local and State Governments*. París: OECD.

OECD. (2010). *Resolution of the Council Revising the Mandate of the Development Assistance Committee*.

OECD. (2016). *The Framework for Policy Coherence for Sustainable Development* (N.º SG/PCD(2016)1).

OECD. (2018). *Reshaping Decentralised Development Co-operation: The Key Role of Cities and Regions for the 2030 Agenda*. Paris: OECD Publishing.

Oliete, S. y Magrinyà, F. (2015). La Unión Europea y el papel de los gobiernos locales en la futura agenda de desarrollo post-2015. *Relaciones Internacionales*, 37-59.

Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2018. Sostenibilidad medioambiental con empleo*. Ginebra: Organización Internacional del

Trabajo.

Otor, S. A. y Dornan, M. (2017). How does foreign aid impact Australian exports in the long-run? *Development Policy Centre Discussion Paper*, (62).

Oxfam Intermón. (2014a). *La realidad de la ayuda 2013*. Oxfam Intermón. Recuperado de https://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/informe_AOD_v05_doble.pdf

Oxfam Intermón. (2014b). *Tanto tienes, ¿tanto pagas?* (Informe de Oxfam Intermón N.º 35). Oxfam Intermón.

Parlamento Europeo, Consejo, y Comisión Europea. (2017). *Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión: El nuevo consenso europeo en materia de desarrollo. «Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro».*

Pereira, J. (2017). *Blended Finance: What it is, how it works and how it is used*. Oxfam - Eurodad.

Pérez, A. (2018). *La ayuda internacional de gobiernos subnacionales y el caso particular de España* (Documento de trabajo N.º 3/2018). Real Instituto Elcano.

Pérez Orozco, A. (2014). *Subversión feminista de la economía: Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de sueños.

Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Pingeot, L. (2014). *La influencia empresarial en el proceso post-2015* (Cuadernos 2015 y más N.º 4). Madrid: Editorial 2015 y más.

Plataforma 2015 y más. (2004). *La palabra empeñada: Los objetivos 2015 y la lucha contra la pobreza: Segundo Informe Anual de la Plataforma 2015 y Más*. Madrid: CYAN.

Plataforma 2015 y más. (2005). *Alianzas contra la pobreza: La acción de las ONGD para alcanzar los objetivos del milenio. Tercer informe anual de la Plataforma 2015 y más* (Vol. 210). Madrid: Los Libros de la Catarata.

Plataforma 2015 y más. (2006). *Los objetivos del Milenio: Movilización social y cambio de políticas. Cuarto informe anual de la plataforma 2015 y más*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Plataforma 2015 y más. (2008a). *El Derecho a no ser Pobre. Situación de la lucha contra la desigualdad en tiempo de crisis 2008. Sexto informe anual de la Plataforma 2015 y más*. Madrid: IEPALA Editorial.

Plataforma 2015 y más. (2008b). *El perfil social del desarrollo. Quinto informe anual de la Plataforma 2015 y más*. Madrid: Icaria.

Plataforma 2015 y más. (2009). *Para salir de la crisis primero la gente. Situación y perspectivas de la lucha contra la pobreza y la desigualdad en tiempos de crisis 2009. Séptimo informe anual de la Plataforma 2015 y más*. Madrid: IEPALA Editorial.

Plataforma 2015 y más. (2011a). *Las políticas globales importan. Octavo informe anual de la Plataforma 2015 y más*. Madrid: IEPALA Editorial.

Plataforma 2015 y más. (2011b). Renovando nuestro papel hacia la transformación social. En *Renovando el papel de las ONGD*. Madrid: Editorial 2015 y más.

Plataforma 2015 y más. (2012). *Políticas coherentes para una ciudadanía global. IX Informe anual de la Plataforma 2015 y más*. Madrid: Editorial 2015 y más.

Plataforma 2015 y más. (2013). *Otro mundo está en marcha. X Informe anual de la Plataforma 2015 y más*. Madrid: Editorial 2015 y más.

Plataforma 2015 y más. (2014). *Hacia 2015: Visiones del desarrollo en disputa. XI Informe anual de la Plataforma 2015 y más*. Madrid: Editorial 2015 y más.

PNUD. (1990). *Desarrollo Humano. Informe 1990*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Prats, F., Herrero, Y. y Torrego, A. (2016). *La gran encrucijada: Sobre la crisis ecosocial y el cambio de ciclo histórico*. Recuperado de <https://books.google.es/books?id=16BMvgAACAAJ>

Ramió, C. y Salvador, M. (2005). *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. Barcelona: CIDOB.

Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development. (2016). *Spotlight on Sustainable Development. Report by the Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development 2016*. Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development.

Rico, G., Martínez Osés, P. J. y Martínez, I. (2013). *Una mirada internacional. Marcos de relación y financiación entre gobiernos y ONG de desarrollo*. Coordinadora de ONGD-España.

Cortés, F. y Piedrahita, F. (2011). *De Westfalia a Cosmópolis: Soberanía, ciudadanía, derechos humanos y justicia económica global*. Siglo del Hombre Editores.

Rodríguez-Carmona, A. (2004). *Las ONG como agentes de desarrollo: La cadena de la ayuda y los procesos de aprendizaje y formación de capital social: Un estudio de caso: La experiencia del proyecto PN-23 de Care Bolivia en Villa Serrano*. Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones.

Rodrik, D. (2011). *La paradoja de la globalización. La democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona: Antoni Bosch editor.

Román, B. y de Castro, G. (2014). *La era de la política más allá de los límites nacionales*. Barcelona: Icaria-Educo.

Romero, M. J. (2015). *What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development*. Brussels: Eurodad.

Sachs, J. (2005). *El fin de la pobreza: Cómo conseguirlo en nuestro tiempo*. Barcelona: Debate.

Sanahuja, J. A. (2007). ¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo. *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario CEIPAZ, 2008.*, 71-102.

Sanahuja, J. A. (2008). ¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea. *VV AA, Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 297-384.

Sanahuja, J. A. (2013). Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015. *El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario CEIPAZ 2013-2014.*, 61-100.

Sanahuja, J. A. (2014). De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015. *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global. Anuario CEIPAZ 2014-2015.*, 49-83.

Sanahuja, J. A. (2018a). Crisis de globalización, crisis de hegemonía: Un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe. En A. Serbin (Ed.), *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales* (pp. 37-68). Barcelona: Icaria.

Sanahuja, J. A. (2018b). *Del cosmopolitismo al nacionalismo: ¿Fin de una época en la cooperación al desarrollo?* Oxfam Intermón.

Sanahuja, J. A. y Schünemann, J. (2012). El nexo seguridad-desarrollo: Entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda. En *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo: Visiones, políticas y actores* (pp. 17-70). Madrid: Universidad Complutense-ICEI.

Sanahuja, J. A., Solanas, M., Hakim, P., de Laiglesia, J. P., Peña, F., Ribera, T., ... Serbin, A. (2013). Un sistema internacional en cambio: Los retos de la gobernanza global. En G. Fernández de Soto y P. Pérez Herrero, *América Latina: Sociedad, economía y seguridad en un mundo global* (pp. 21-91). Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Paulo: CAF-Banco de Desarrollo de América Latina / Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT), Universidad de Alcalá.

Sanahuja, J. A. y Verdes-Montenegro, F. (2018). Estrategias de seguridad y desarrollo: Discursos securitarios en la Unión Europea, Estados Unidos y España. *Derechos humanos y*

seguridad internacional: amenazas e involución. Anuario Ceipaz 2017-2018, 63-97.

Santander, G. (2016). *La cooperación sur-sur: Entre la promoción del desarrollo y la funcionalidad política: Los casos de Chile, Venezuela y Brasil*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Editorial Katz.

Sassen, S. (2015). *Expulsiones: Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Katz Editores.

Schulz, N.-S. (2009). *La división del trabajo internacional: Desafiando al paradigma de la asociación* (Working Paper N.º 79). FRIDE.

SDSN Australia/Pacific. (2017). *Getting started with the SDGs in universities: A guide for universities, higher education institutions, and the academic sector* (N.º Australia, New Zealand and Pacific Edition.). Melbourne: Sustainable Development Solutions Network – Australia/Pacific.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta.

Serón, G., Jolivel, A., Serrano Martín de Vidales, M. y Gázquez, J. L. (2011). *Coherencias de políticas españolas hacia África: Migraciones*. Grupo de Estudios Africanos, UAM.

Severino, J.-M. y Ray, O. (2009). *The end of ODA: death and rebirth of a global public policy. CGP Working Paper 167*. Center for Global Development.

Sianes, A. (2016). *Estudio sobre la creación de un área de conocimiento en Estudios del Desarrollo*. REEDES. Recuperado de REEDES website: https://reedes.org/wp-content/uploads/2016/02/ESTUDIO-PARA-LA-CREACION-DE-UN-AREA-DE-CONOCIMIENTO-EN-ESTUDIOS-DEL-DESARROLLO_maquetado.pdf

Simón, P. (2018). *El príncipe moderno: Democracia, política y poder*. Barcelona: Debate.

Sogge, D. (Ed.). (1998). *Compasión y cálculo: Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental*. Barcelona: Icaria.

Sogge, D. (2004). *Dar y tomar. ¿Qué ocurre con la ayuda internacional?* Barcelona: Icaria.

Sogge, D. (2015). *Los donantes se ayudan a sí mismos*. Madrid: Editorial 2015 y más.

Steffen, W., Persson, Å., Deutsch, L., Zalasiewicz, J., Williams, M., Richardson, K., ... Gordon, L. (2011). The Anthropocene: From global change to planetary stewardship. *Ambio*, 40(7), 739-761.

- Stiglitz, J. E. (2003). *Los felices 90. La semilla de la destrucción*. Madrid: Taurus.
- Strange, S. (2001). *La retirada del Estado: La difusión del poder en la economía mundial* (1ª edición, Vol. 2). Barcelona: Icaria - Intermón Oxfam.
- Surasky, J. (2013). La Cooperación Sur-Sur como herramienta decolonial. *Ponencia presentada en el XXVIII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales*. Huatulco: AMEI.
- Surasky, J. (2017). Agenda 2030. Una mirada desde el Sur. En A. Uria, A. Villalba, y N. Viota (Eds.), *Transformar Nuestro Mundo, ¿realidad o ficción?* (pp. 53-68). Bilbao: Unesco Etxea.
- Surasky, J. (2018). *La universidad como espacio para la educación y la transformación social*. Presentado en El papel de la Universidad en la Agenda 2030, Salamanca.
- Tassara, C. (2016). *Cooperación internacional para el desarrollo: Gobierno, economía y sociedad*. Bogotá: Ediciones Unisalle.
- Tejero, H. y Santiago, E. (2019). *¿Qué hacer en caso de incendio? Manifiesto por el Green New Deal*. Madrid: Capitán Swing.
- Tezanos, S. (2011). Más allá de 2015: Objetivos de Desarrollo del Milenio y desafíos para la nueva agenda internacional de desarrollo. *Sistema: Revista de ciencias sociales*, 220-221, 33-58.
- Tezanos, S. (2015). Geographical allocation of aid: Lessons from political economy. En A. B. Mark y B. Lew (Eds.), *Handbook of the Economics Of Foreign Aid* Cheltenham (pp. 90-108). Reino Unido: Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Tezanos, S., Quiñones, A., Gutiérrez, D. y Madrueño, R. (2013). *Manuales sobre cooperación y desarrollo. Desarrollo humano, pobreza y desigualdades*. Santander: Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica – Universidad de Cantabria.
- The Economist Intelligence Unit. (2017). *Democracy Index 2016. Revenge of the “deplorables”*. London-N. York-Hong Kong.
- The Economist Intelligence Unit. (2018). *Democracy Index 2017. Free speech under attack*. London-N. York-Hong Kong.
- The Economist Intelligence Unit. (2019). *Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy*. London-N. York-Hong Kong.
- Tortosa, J. (2011). *Mal desarrollo y mal vivir: Pobreza y violencia a escala mundial*. Quito: Producciones Digitales Abya-Yala.

TUDCN-RSCD. (2016). *TUDCN Global Strategy 2016-2020*. Brussels: TUDCN-RSCD.

Ugalde, A. (2006). La acción exterior de los Gobiernos No Centrales en la Unión Europea Ampliada. En *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005* (pp. 268-343). Bilbao: Universidad del País Vasco.

UN General Assembly. (2015). Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development. *UN Doc. A/70/L, 1*.

Unceta, K. (1999). Globalización y desarrollo humano. *Revista de Economía Mundial, 1*, 149-162.

Unceta, K. (2002). La sociedad civil vasca y su contribución solidaria hacia un desarrollo humano y sostenible: Luces y sombras del movimiento de cooperación al desarrollo de Euskal Herria. *Euskal zientzia eta kultura, eta sare telematikoak*, 497-509. Sociedad de Estudios Vascos, Eusko Ikaskuntza.

Unceta, K. (2009). Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo: Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones. *Carta Lationamericana, 7*, 1-34.

Unceta, K. (2013). Cooperación para el desarrollo: Anatomía de una crisis. *Íconos-Revista de Ciencias Sociales, (47)*, 15-29.

Unceta, K. (2014a). *Desarrollo, postcrecimiento y buen vivir: Debates e interrogantes*. Quito: Ediciones Abya-Yala.

Unceta, K. (2014b). La Universidad como ámbito para la promoción del desarrollo humano. En A. Boni, C. Calabuig, y A. Pérez (Eds.), *Universidad y cooperación al desarrollo. Contribuciones de las Universidades al desarrollo humano* (pp. 23-38). Valencia: Universitat Politècnica de València.

Unceta, K. (2015a). *Más allá del crecimiento. Debates sobre desarrollo y posdesarrollo*. Buenos Aires: Mardulce.

Unceta, K. (2017). Problemas y desafíos de la economía mundial: La amenaza de una mercantilización descontrolada. En P. J. Gómez, *La economía mundial: Enfoques críticos* (pp. 40-61). Madrid: Los Libros de la Catarata.

Unceta, K., Amiano, I., Gutiérrez, J., Labaien, I., Martínez, M. J., Sabalza, M., ... Zabala, M. I. (2013). *La cooperación al desarrollo de base local en Euskadi*. Bilbao: UPV/EHU - Hegoa.

Unceta, K., Amiano, M. I., Gutiérrez, J., Labaien, I., Martínez, M. J., Malagón, E., ... Zabala, M. I. (2012). *25 años de cooperación al desarrollo en Euskadi: La política de las instituciones públicas y el sistema vasco de cooperación*. Bilbao: UPV/EHU - Hegoa.

Unceta, K. y Gutierrez, J. (2016). ¿Se hace camino al andar? Las estrategias de desarrollo, los ODM y la paradoja China. *Revista de Economía Mundial*, (44), 59-76.

Unceta, K. y Gutiérrez, J. (2018). International Cooperation and the development debate: The shortcomings of theory versus the allure of agendas. *Revista de Economía Mundial* 50.

Unceta, K. y Labaien, I. (2017a). La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en los ámbitos subestatales. Reflexiones a la luz del caso del País Vasco. *Revista iberoamericana de estudios de desarrollo*, 6(1), 164-187.

Unceta, K., Millán, N., Álvarez, Y., Amiano, I., Gutiérrez, J., Labaien, I., ... Zabala, I. (2015). *Coherencia de Políticas para el Desarrollo en Euskadi: Diagnóstico y propuestas*. Bilbao: UPV/EHU - Hegoa.

Unión Europea. (2006). *Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo»*. Diario Oficial de la Unión Europea C/46 1-19, de 24 de febrero.

United Nations. (2016). *Global Sustainable Development Report 2016*. N. York: Department of Economic and Social Affairs.

United Nations. (2017). *Financing for Development: Progress and Prospects. Report of the Inter-agency Task Force on Financing for Development 2017*. N. York: United Nations.

United Nations. (2018). *The Sustainable Development Goals Report 2018*. N. York: United Nations.

Uria, A., Villalba, A. y Viota, N. (Eds.). (2017). *Transformar Nuestro Mundo, ¿realidad o ficción?* Bilbao: Unesco Etxea.

Valles, M. (2000). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid: Síntesis Editorial.

Vandemoortele, J. (2002). *Are the MDGs feasible?* N. York: United Nations Development Programme.

Varoufakis, Y. (2017). *Comportarse como adultos. Mi batalla contra el establishment europeo*. Barcelona: Ediciones Deusto.

Villalba, U., López, M. y Guridi, L. (2013). La dimensión sociopolítica de los procesos de desarrollo humano local en la cooperación descentralizada vasca. En R. Dominguez y S. Tezanos (Eds.), *Desafíos de los Estudios del Desarrollo. Actas del I Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo* (pp. 1413-1435). Red Española de Estudios del Desarrollo.

VV.AA. (2013). *La cooperación descentralizada a debate*. Barcelona: Cidob - Art PNUD -

Campaña del Milenio.

Wallace, T., Bornstein, L. y Chapman, J. (2007). *The aid chain: Coercion and commitment in development NGOs*. Practical Action Pub.

Yanguas, P. (2018). *Why We Lie about Aid. Development and the Messy Politics of Change*. Londres: Zed Books.

Zabala, I. (2005). Claroscuros de género en la globalización neoliberal. *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, (12), 139-166.

Zurbano, M., Gainza, X. y Bidaurratzaga, E. (2014). *Interrelación local-global en los procesos de Desarrollo Humano Local*. UPV/EHU - Hegoa.

DOCUMENTACIÓN OFICIAL CONSULTADA

DOCUMENTACIÓN OFICIAL CONSULTADA

Documentos del Gobierno Vasco

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (sin fecha). *Memoria estadística 2008-2010*.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2011). *Evaluación participativa del Plan estratégico y director de cooperación para el desarrollo 2008-2011*.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2012). *Memoria anual 2011*.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2013). *Memoria anual 2012*.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2014). *Memoria anual 2013*.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2015a). *Acta reunión Comisión Interinstitucional 27 de febrero de 2015*.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2015b). *Acta sesión 12 de noviembre de 2015*.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2015c). *Evaluación de los procesos de cambio organizacional pro equidad de género*.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2015d). *III Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2014-2017*. Vitoria-Gasteiz.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2016a). *Acta reunión Comisión Interinstitucional 23 de febrero de 2016*.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2016b). *Acta sesión ordinaria 9 de junio de 2016*.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2016c). *Acta sesión extraordinaria 5 de febrero de 2016*.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2016d). *Memoria anual 2014*.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2016e). *Propuestas sobre el funcionamiento del Consejo Vasco de Cooperación*.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2017a). *(H)ABIAN. Estrategia de educación para la transformación social*.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2017b). *Memoria anual 2016*.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2018a). *Estrategia de acción humanitaria de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo 2018-2023*. Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2018b). *IV Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2018-2021*. Vitoria-Gasteiz.

Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo. (2018c). *Memoria anual 2017*.

Gobierno Vasco. (2005). *Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2005-2008*.

Gobierno Vasco. (2006). *Estrategia Vasca de Cooperación para el Desarrollo con Cuba*.

Gobierno Vasco. (2007a). *Estrategia Vasca de Cooperación para el Desarrollo en Guatemala*.

Gobierno Vasco. (2007b, febrero 22). *Ley 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo*.

Gobierno Vasco. (2007c, abril 3). *Decreto 57/2007, de 3 de abril, por el que se regulan las ayudas a programas con cargo al Fondo de Cooperación al Desarrollo*.

Gobierno Vasco. (2008a). *Plan Estratégico y Director de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011*.

Gobierno Vasco. (2008b, junio 19). *Ley 5/2008, de 19 de junio, por la que se crea y regula la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo*.

Gobierno Vasco. (2014, octubre 21). *Decreto 197/2014, de 21 de octubre, de modificación del Decreto del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo*.

Gobierno Vasco. (2016a). *Euskadi 2020. Programa de Gobierno XI Legislatura*. Gobierno Vasco.

Gobierno Vasco. (2016b). *Marco de referencia para la coherencia de políticas para el desarrollo en el País Vasco*.

Gobierno Vasco. (2017a). *Agenda Euskadi Basque Country 2030*. Gobierno Vasco.

Gobierno Vasco. (2017). *Plan de convivencia y Derechos Humanos 2017-2020*. Vitoria-Gasteiz.

Gobierno Vasco. (2017b). *Plan de Internacionalización Empresarial 2017-2020*. Vitoria-Gasteiz.

Gobierno Vasco. (2017c, julio 27). *Decreto 22/2017, de 27 de julio, del Lehendakari, por el que se dispone el nombramiento de las personas miembros del Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo*.

Gobierno Vasco. (2018a). *Estrategia de Educación para la Sostenibilidad del País Vasco 2030*. Vitoria-Gasteiz.

Gobierno Vasco. (2018b). *Euskadi Basque Country. Plan de Acción Exterior 2018-2020*. Vitoria-Gasteiz.

Documentos de otros gobiernos

Avaluem. (2015). Informe final de evaluación del Plan Director de Cooperación al Desarrollo

(2010-2013+2014) del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Ayuntamiento de Bilbao. (2016). *III Plan Director de Cooperación para el Desarrollo del Ayuntamiento de Bilbao (2016-2020)*.

Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián. (2016). *Informe de evaluación del Plan de Cooperación y Educación para el Desarrollo Humano Sostenible del Ayuntamiento de Donostia, 2012-2015*.

Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián. (2017). *Plan Director de Cooperación y Educación para la Transformación Social del Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián 2017-2019*.

Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. (2016). *Convocatoria de subvenciones 2016 para proyectos plurianuales conjuntos de educación para el desarrollo*.

Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. (2016). *Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2016-2019*.

Diputación Foral de Álava. (2016). *Documento marco de Políticas de Solidaridad y Cooperación de la Diputación Foral de Álava*.

Diputación Foral de Bizkaia. (2016). *Bizkaia Goazen 2030*.

Diputación Foral de Bizkaia. (2017). *III Plan Director de la Cooperación de Bizkaia 2017-2020*.

Diputación Foral de Gipuzkoa. (2016). *Marco estratégico de actuación de la cooperación al desarrollo de la Diputación Foral de Gipuzkoa*.

Diputación Foral de Gipuzkoa. (2016). *Plan Estratégico de Gestión 2015-2019*.

Gobierno de España. (1998, junio 7). *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*.

Gobierno de España. (2018). *Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030*.

MAEC/SGCID. (2018). *V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021*.

