

José Antonio Alonso, Pablo Aguirre,
Rogelio Madrueño y Natalia Millán



Coherencia de políticas para el desarrollo
en cinco donantes del CAD:
lecciones para el caso español

COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO EN CINCO DONANTES DEL CAD: LECCIONES PARA EL CASO ESPAÑOL

José Antonio Alonso (dir.)

Pablo Aguirre

Rogelio Madrueño

Natalia Millán

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:
<http://www.fundacioncarolina.es>

Primera edición, mayo de 2010
© Fundación Carolina - CeALCI
C/ General Rodrigo, 6 - 1.ª planta
Edificio Germania
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es
informacion@fundacioncarolina.es

Diseño de la cubierta: Alfonso Gamo
Fotos de cubierta: Prescott, Tracy O., Pablo Neco y Fturmog

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España
Printed and made in Spain

ISSN: 1885-866-X

Depósito legal: M-28.670-2010

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.
Parque Industrial «Las Monjas»
28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

Impreso en papel reciclado

José Antonio Alonso (dir.) es doctor en Ciencias Económicas y catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid. Fue Director de Cooperación Económica, en el Instituto de Cooperación Iberoamericana; y Vicerrector en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Actualmente, es director del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Está especializado en crecimiento y desarrollo y relaciones económicas internacionales. Es vocal experto del Consejo de Cooperación para el Desarrollo y miembro del *Committee for Development Policy* de ECOSOC, de Naciones Unidas. Dirige el Master de Cooperación para el Desarrollo y Ayuda Internacional y la revista *Principios. Estudios de Economía Política*. Tiene trabajos publicados en revistas especializadas como *Applied Economics*, *Journal of Post Keynesian Economics*, *European Journal of Development Research*, *Revista de Economía Aplicada*, *Papeles de Economía Española*, *Principios*, *Revista de Economía Política*, *International Journal of Development Planning Literature o Información Comercial Española*, entre otras. Sus últimos libros son *Cooperación con países de renta media*, Editorial Complutense, Madrid 2007; *Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones*, Editorial Complutense, 2008; y *Financiación del Desarrollo. Viejos recursos, nuevas propuestas*, Siglo XXI, Fundación Carolina, Madrid, 2009.

Pablo Aguirre es investigador del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales, licenciado en Física por la Universidad de las Islas Baleares y Máster en Desarrollo y Ayuda Internacional por el Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Actualmente se encuentra cursando sus estudios de doctorado en Economía Internacional y Desarrollo en la Universidad Complutense de Madrid. Su trabajo en cooperación incluye tanto la participación en la gestión de proyectos en terreno como un trabajo activo en las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, ha desarrollado investigaciones en el área de nuevos instrumentos y donantes, como es el caso de la cooperación descentralizada y la cooperación sur-sur.

Rogelio Madruño es economista egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y candidato a doctor en Economía por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Es investigador asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), así como de la Cátedra de Cooperación internacional y con Iberoamérica de la Universidad de Cantabria. Ha sido investigador visitante del Departamento de Desarrollo (Queen Elizabeth House) de la Universidad de Oxford. Tiene estudios de Experto en análisis de datos en Investigación Social y de Mercados, así como el Magíster en Relaciones Internacionales del Instituto Universitario Ortega y Gasset. Ha participado como investigador en diversos estudios sobre desarrollo económico, economía internacional, y cooperación internacional, además de haber

sido coordinador del Magíster en Desarrollo y Ayuda Internacional del ICEI-UCM. Actualmente es investigador visitante del Departamento de Economía de la Universidad de Oldenburg en Alemania.

Natalia Millán es investigadora del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Posgraduada en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid es Máster de Estudios Contemporáneos en América Latina y Máster en Desarrollo y Ayuda Internacional por la UCM. Su trayectoria en el ámbito del desarrollo incluye el trabajo en el área de la responsabilidad social corporativa, la gestión cultural y la gerencia social. Ha desarrollado también tareas de investigación en el ámbito de la desigualdad y las políticas fiscales en América Latina. Actualmente se encuentra realizando su tesis doctoral en el ámbito de la transnacionalización del desarrollo y la coherencia de políticas. Ha desarrollado diversas investigaciones y presentaciones en Uruguay, Argentina y España.

ÍNDICE

PRÓLOGO	IX
PRESENTACIÓN	XIII
1. COHERENCIA DE POLÍTICAS Y DESARROLLO: ASPECTOS INTRODUCTORIOS	1
I. Introducción	1
II. El concepto de coherencia	2
III. Limitaciones en el alcance de la coherencia	3
IV. Dimensiones de la coherencia	6
V. Justificación de la coherencia	8
VI. Coherencia para el desarrollo	9
VII. La coherencia en la agenda de la cooperación: una mirada histórica .	12
VIII. La respuesta de los donantes	16
IX. Planteamiento del estudio	19
2. ANÁLISIS DE CASO: SUECIA	23
I. Estructura del sistema sueco de cooperación	23
II. Sistema de gobierno y procesos de toma de decisiones	27
III. Marco doctrinal y compromiso político	29
IV. Mecanismos en el seno de la política de cooperación	34
V. Mecanismos entre políticas gubernamentales	37
VI. Sociedad civil	49
VII. Sistemas de evaluación	51
VIII. Principales dificultades en la promoción de la coherencia	52
IX. Breve balance del caso sueco	54
3. ANÁLISIS DE CASO: HOLANDA	57
I. Introducción: la ayuda al desarrollo holandesa	57
II. Contexto social y político	64
III. Marco doctrinal y estratégico	66
IV. Compromiso político	69
V. Mecanismos en el seno de la política de cooperación	74
VI. Mecanismos entre políticas gubernamentales	75
VII. Sociedad civil	89
VIII. Evaluación	90
IX. Dificultades y ámbitos de mejora	91
X. Consideraciones finales	94

4.	ANÁLISIS DE CASO: REINO UNIDO.....	99
	I. Introducción.....	99
	II. Sistema de gobierno y mecanismos institucionales.....	100
	III. Marco doctrinal.....	110
	IV. Ámbitos relevantes para la coherencia.....	113
	V. Mecanismos de promoción de coherencia.....	118
	VI. La participación de la sociedad civil.....	124
	VII. Consideraciones finales.....	125
5.	ANÁLISIS DE CASO: ALEMANIA.....	127
	I. Introducción.....	127
	II. Sistema de gobierno y mecanismos institucionales.....	132
	III. Marco doctrinal y compromiso político.....	134
	IV. Mecanismos generales.....	137
	V. Compromisos y acciones en ámbitos específicos.....	139
	VI. La participación de la sociedad civil.....	142
	VII. Consideraciones finales.....	143
6.	ANÁLISIS DE CASO: ESPAÑA.....	145
	I. Introducción al sistema de cooperación español.....	145
	II. Cultura administrativa.....	149
	III. Marco doctrinal y compromiso político.....	150
	IV. Desafíos del sistema de cooperación español.....	154
	V. Mecanismos de promoción de coherencia.....	157
	VI. Sociedad civil.....	168
	VII. Sistemas de evaluación.....	170
	VIII. Consideraciones finales.....	170
7.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	173
	I. Consideraciones generales.....	173
	II. Consideraciones a partir de los estudios de caso.....	179
	III. Recomendaciones para el caso español.....	186
	BIBLIOGRAFÍA.....	197
	ANEXO: PERSONAS ENTREVISTADAS.....	209

PRÓLOGO

Carlos Botella Calatayud *

La Fundación Carolina, a través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), aborda el estudio del desarrollo desde distintos ámbitos: la financiación global del desarrollo, la cohesión social, las cuestiones de género, la cultura, la formación, la investigación, la eficacia de la ayuda así como la participación de otros actores no gubernamentales en el proceso de desarrollo.

Una de las cuestiones que se derivan de la consideración de estos diversos ámbitos es que el apoyo eficaz a los procesos de desarrollo de los países socios requiere de una coherencia entre los distintos componentes o instrumentos de la propia política de cooperación al desarrollo. Asimismo, debe existir coherencia en la relación entre la política de cooperación y aquellas otras políticas públicas que puedan afectar a dichos procesos de desarrollo.

Así, la coherencia de las diferentes actuaciones que lleva a cabo un país en su relación con el mundo en desarrollo, se torna un factor indispensable para alcanzar los objetivos compartidos de reducción de la pobreza y de las desigualdades globales. El enorme impacto que sobre los países en desarrollo tienen políticas diferentes a la de cooperación, como pueden ser la agrícola, la de defensa, la comercial, la de inmigración, la de la internalización de la empresa o la

ambiental, las convierten en objeto de interés y análisis para el ámbito del desarrollo.

Se trataría, pues, de potenciar el impacto positivo de algunas de estas políticas en el desarrollo, así como de minimizar el impacto negativo de otras políticas en los procesos de desarrollo.

En el ámbito internacional, ya desde principios de la década de los 90, Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Unión Europea comienzan a plantear una perspectiva de desarrollo que vaya más allá de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Se observa entonces que existen otras muchas políticas —financieras, comerciales, migratorias, medioambientales, agrícolas, culturales, de defensa, etc.— que pueden fomentar o limitar el desarrollo de los países.

En un momento como el actual, de crisis económica internacional, el impulso por mantener la coherencia de las políticas para el desarrollo requiere de un renovado esfuerzo de colaboración y solidaridad global. Así, debería tenerse en cuenta en el diseño de las intervenciones para afianzar el proceso hacia la recuperación económica global ya que, en un mundo crecientemente interconectado, ésta no será posible y sostenible sin prever las consecuencias de dichas medidas en el mundo en desarrollo.

* Fundación Carolina, CeALCI

Por otro lado, el creciente protagonismo de los países emergentes, que en su mayoría no son miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, supone la incorporación a la escena internacional de un nuevo grupo de actores; en muchos casos con un doble papel de donantes y beneficiarios. El nivel de coherencia de las políticas para el desarrollo de estos países tendrá un efecto muy importante en la evolución de la lucha contra la pobreza en las próximas décadas.

La cooperación española, por su parte, se ha venido ocupando de la coherencia de políticas para el desarrollo en los últimos años, por ejemplo al incluirla en la ley vigente de Cooperación Internacional para el Desarrollo así como en los últimos Planes Directores. Asimismo, se han impulsado algunos mecanismos de coordinación en el seno de la administración pública.

En esta línea, el informe del Consejo de Cooperación de 2006 sobre el cumplimiento del principio de coherencia de políticas, apuesta por una política de desarrollo que deje de ser competencia específica de los departamentos ministeriales que gestionan la ayuda oficial, para convertirse en un elemento esencial de la acción exterior del Estado, lo que afecta, de manera transversal, al conjunto de las administraciones que participan de dicha acción exterior.

Las organizaciones solidarias de la sociedad civil española también han veni-

do demandando una mayor coherencia de las políticas que afectan a los países en desarrollo en temas como los subsidios agrícolas europeos, la apertura de los mercados agrarios a los países en desarrollo, la política de defensa, la deuda externa o la política migratoria.

Por lo tanto, a pesar de los avances llevados a cabo, aún existe por delante un importante reto para lograr una mayor coherencia de las actuaciones tanto en el seno de la Administración General del Estado como en las administraciones descentralizadas. Queda, pues, delimitado un posible espacio de mejora de la cooperación española que necesita de análisis de propuestas y modelos para llevarla a cabo.

Por ello, dado que el CeALCI de la Fundación Carolina tiene entre sus objetivos generar conocimiento en torno a las prioridades de la política de cooperación de España hacia los países en desarrollo y transferir este conocimiento a los tomadores de decisiones con el fin último de ayudar a mejorar esta política, se estimó oportuno el impulso a esta línea de trabajo.

Así surgió la convocatoria de un concurso para llevar a cabo un estudio comparativo entre varios donantes, ganado por el Instituto Complutense de Estudios Internacionales, perteneciente a la Universidad Complutense de Madrid, con un equipo integrado por Pablo Aguirre, Rogelio Madrueño y Natalia Millán bajo la dirección de José Antonio Alonso.

Como objetivo del estudio se estableció el análisis a fondo de la promoción de la coherencia de políticas en España a la luz de las experiencias y lecciones aprendidas de las iniciativas llevadas a cabo por otros donantes.

El ámbito europeo, como primera zona donante mundial, es una obligada referencia para el asunto de la coherencia de políticas. Por ello, este estudio se centra en el análisis de cinco donantes europeos: Alemania, Holanda, Reino Unido, Suecia más el propio caso de España, de los que poder extraer lecciones y proponer caminos de mejora para la propia cooperación española.

Por otra parte, el CAD de la OCDE se ha convertido, a través de las orientaciones que ha ido publicando, en el referente técnico para la implantación de mecanismos que impulsen la coherencia de políticas en el seno de sus países miembros. Por ello, se estimó oportuno que los países objeto de este estudio fuesen miembros del CAD.

Por lo que respecta a la estructura del estudio, éste comienza con un capítulo que realiza una delimitación del concepto de 'coherencia de políticas', de sus diferentes dimensiones y limitaciones, así como una revisión de la tradición histórica de la idea de coherencia de políticas y de la respuesta internacional a este desafío.

Posteriormente, se analizan detalladamente los cinco casos de estudio, concretamente Suecia, Holanda, Reino Unido, Alemania y España. Estos capítulos de análisis de caso repasan la idiosincrasia de cada uno de los respectivos sistemas de gobierno, la doctrina y la voluntad política de los responsables gubernamentales frente al asunto de la coherencia de políticas, los mecanismos generales para fomentar dicha coherencia así como los mecanismos específicos del ámbito de la cooperación al desarrollo puestos en marcha por cada país.

El estudio pone de manifiesto la especificidad de las respuestas de los diferentes países al reto de la coherencia de políticas en su relación con los países en desarrollo. Por ello, del análisis de los casos no se pueden inferir modelos de aplicación general; sin embargo sí se pueden extraer los aspectos más positivos y el conocimiento sobre los retos que han surgido en el camino y cómo se han afrontado.

Con este estudio, la Fundación Carolina persigue lanzar propuestas para el refuerzo de la coherencia de políticas para el desarrollo en el marco del sistema español de cooperación así como alimentar el debate entre los distintos actores cuyas acciones tienen claras implicaciones en el desarrollo de los países del sur.

Madrid, mayo de 2010

PRESENTACIÓN

El presente estudio tiene su origen en un llamado a concurso convocado por el Centro de Estudios para América Latina y para la Cooperación Internacional (CeALCI), de la Fundación Carolina, con el propósito de analizar experiencias de algunos destacados donantes en materia de coherencia de políticas para el desarrollo y extraer algunas recomendaciones de utilidad para la Cooperación Española. El estudio fue finalmente adjudicado al Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), quien conformó un equipo de investigación dirigido por José Antonio Alonso y conformado por Natalia Millán, Pablo Aguirre y Rogelio Madrueño. De común acuerdo con CeALCI, se eligieron como casos objeto de estudio el Reino Unido, Alemania, Suecia y Holanda. Bajo un enfo-

que común, se trató de analizar cada uno de estos casos apelando tanto a información documental y bibliográfica, como a entrevistas realizadas con técnicos, gestores y analistas en cada uno de los países implicados. Adicionalmente, se estudió el caso español, con objeto de definir un diagnóstico que ayudase a fundamentar las recomendaciones. Éstas resultaron del recorrido realizado a lo largo de todo el estudio, tratando de hacer un decantado de aquellas experiencias que pudieran ser más adaptadas al caso español. El estudio se benefició también de las aportaciones iniciales que hicieron Christian Freres y Gloria Angulo. Como es obligado señalar, los errores y carencias del trabajo son exclusiva responsabilidad del equipo de estudio.

1. COHERENCIA DE POLÍTICAS Y DESARROLLO: ASPECTOS INTRODUCTORIOS

José Antonio Alonso

I. INTRODUCCIÓN

La ayuda al desarrollo constituye un pequeño capítulo dentro del conjunto de políticas públicas de los países industriales con efectos sobre los países en desarrollo. Algunas de ellas, como las políticas comercial, agrícola o pesquera, la política de internacionalización de la empresa, de emigración y asilo o de seguridad y defensa, por sólo citar algunas, manejan más recursos o pueden tener efectos de mayor entidad sobre los países en desarrollo que la propia Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). De poco servirá, por tanto, disponer de una política de ayuda al desarrollo comprometida y de calidad si el resto de las decisiones públicas que adoptan los gobiernos operan en sentido contrario, limitando las oportunidades de progreso de los países del Sur. Así lo entendió la comunidad internacional, que incorporó la demanda de una mayor coherencia de políticas en su agenda, con el objetivo de conseguir logros efectivos en términos de desarrollo a escala internacional. Una demanda que se hizo especialmente intensa a partir del cambio de siglo, en el marco de los esfuerzos por la Agenda del Milenio y por la mejora de la eficacia de la ayuda.

Desde un punto de vista doctrinal, el propósito de la coherencia encuentra su justificación en razones tanto de eficacia como de calidad de la acción internacional. De eficacia, porque la promoción de la coherencia constituye una vía para mejorar la capacidad de impacto de los

siempre limitados recursos destinados a la ayuda al desarrollo; y de calidad de la gestión pública, porque a través de la coherencia es posible detectar las interferencias e incompatibilidades —e identificar las eventuales complementariedades— no advertidas entre los diversos componentes de la acción política. El propósito es, por tanto, incrementar los niveles de coherencia de las políticas públicas para lograr mayores resultados en términos de desarrollo a escala internacional. En último extremo se trata de favorecer con ello las condiciones de gobernanza del sistema internacional, porque, como señala la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2003), «un mayor desarrollo de la coherencia en las políticas de los gobiernos de la OCDE permitirá que los beneficios de la globalización sean más equitativamente distribuidos y compartidos».

A lo largo de las páginas de este capítulo se tratará de presentar una introducción al marco doctrinal al que remite la coherencia de políticas para el desarrollo. Para ello, en el segundo epígrafe, se repasa en la clarificación del concepto de coherencia; en el tercer epígrafe se discuten los límites de ese concepto; en el cuarto epígrafe se describen las diversas dimensiones posibles de la coherencia, para identificar aquellas sobre las que se va a centrar el análisis; el epígrafe quinto se orienta a discutir la justificación de la coherencia, en términos generales, y el epígrafe sexto aporta argumentos para que la búsqueda de coherencia se

subordine a los objetivos de desarrollo; el papel de la coherencia en la agenda de desarrollo es considerado en el epígrafe séptimo; a su vez, el epígrafe octavo considera la respuesta más reciente de los donantes en materia de coherencia; el capítulo termina con una presentación del marco analítico seguido en los estudios de caso.

II. EL CONCEPTO DE COHERENCIA

Este recorrido introductorio debe comenzar con una obligada alusión al concepto de coherencia ¿de qué se trata cuando se habla de coherencia? Una primera y aceptable definición nos la ofrecen Fukasaku y Hirata (1995: 20) que se refieren a coherencia de políticas, en un sentido general, como la consistencia entre objetivos políticos e instrumentos aplicados. En concreto, aludiendo a la coherencia en materia de desarrollo de los países donantes, la definen como «la consistencia de objetivos políticos e instrumentos aplicados por los países de la OCDE individual o colectivamente a la luz de sus efectos combinados sobre los países en desarrollo». Como puede verse, el concepto alude, de forma central, a las políticas de los donantes, cualquiera que sea el área en el que éstas se desplieguen, si bien el objetivo al que se subroga la reclamada coherencia —y, por tanto, a partir del cual se valoran esas políticas— es el propio del desarrollo: su impacto sobre las posibilidades de progreso de los países en desarrollo.

Una acepción algo más amplia es la que proporcionan Forster y Stokke (1999: 23) cuando señalan que puede ser definida como coherente aquella política cuyos objetivos, dentro de un marco dado, son internamente consistentes y apropiados a los objetivos perseguidos desde otros marcos políticos alternativos del sistema —como mínimo, no debieran ser conflictivos—; donde las estrategias y los instrumentos son apropiados a los objetivos que se dice perseguir —como mínimo, no debieran ser conflictivos—; y donde los resultados se corresponden a las intenciones y objetivos —como mínimo no entran en conflicto con ellos—. En este caso, la definición es más amplia, en un doble sentido: en primer lugar, porque contempla no sólo la coherencia en el seno de un marco de acción política (como la relacionada con la promoción del desarrollo), sino también entre diversos marcos de acción política (admitiendo la existencia de diferentes lógicas de acción en el seno de la actuación gubernamental); y, en segundo lugar, porque insinúa una perspectiva procesual, un enfoque dinámico, en el que se considera el propio proceso de diseño, de aplicación y de supervisión de las políticas.

De una forma más pragmática, la OCDE ofrece una definición que ha terminado por convertirse en canónica. Se entiende por coherencia el trabajo para «asegurar que los objetivos y resultados de la política de desarrollo de un gobierno no sean dañados por otras políticas del mismo gobierno que impactan sobre

los países en desarrollo; y que esas otras políticas, donde sea posible, apoyen los objetivos de desarrollo». Para conseguir semejante propósito, como la propia OCDE plantea, es necesario «tomar en cuenta las necesidades e intereses de los países en desarrollo en la evolución de la economía global» (OCDE, 2003: 2).

En esta última definición se adivina la doble significación que encierra el concepto de coherencia, según el alcance que se le quiera otorgar (Ashoff, 2005). En primer lugar, en un *sentido negativo*, habría que entender la coherencia como la ausencia de interferencias o conflictos entre las diversas políticas públicas, en este caso en relación con los propósitos de desarrollo. En segundo lugar, en un *sentido positivo*, la coherencia comporta extraer el máximo partido a las sinergias, a los reforzamientos mutuos de las diversas políticas al servicio de los objetivos de desarrollo. Se trata, por tanto de corregir inconsistencias, en el primer caso, y potenciar complementariedades, en el segundo, del conjunto de las políticas públicas en relación con los objetivos de desarrollo.

Esta misma dualidad cabría plantearla desde una perspectiva alternativa, de acuerdo con el alcance que se le quiera dar al objetivo de la coherencia. En concreto, el objetivo más central y ambicioso de la coherencia de políticas es conseguir una mayor sensibilidad y orientación a los objetivos de desarrollo del conjunto de las políticas públicas de un gobierno.

En un enfoque más restrictivo, el propósito de la coherencia perseguiría, cuando menos, evitar que la política de desarrollo quede subordinada a propósitos que le son ajenos, como consecuencia de la interferencia de otras políticas públicas. En esta acepción más restrictiva es en la que plantea CONCORD (2009) su informe referido a la coherencia de políticas de la UE: «la coherencia persigue asegurar que los impactos externos de otras políticas de la Unión Europea no dañen los objetivos de la política de cooperación para el desarrollo de la UE».

III. LIMITACIONES EN EL ALCANCE DE LA COHERENCIA

Dado su potencial efecto sobre la calidad, eficacia y eficiencia de la acción de gobierno, el objetivo de la coherencia pareciera un propósito a lograr por cualquier acción estratégica, incluida la propia de un gobierno. Esta parece ser la idea que subyace a la posición de CONCORD (2009) cuando señala que «la búsqueda de la coherencia es una cosa de sentido común». Lamentablemente, las cosas no son tan sencillas, en cuanto que se abandona la perspectiva de un racionalismo simplificado.

Porque, en efecto, desde una *perspectiva racionalista* la consecución de la coherencia debiera resultar no sólo deseable, sino también factible: bastaría con someter la acción de gobierno a un adecuado escrutinio, a un análisis suficien-

temente exigente como para detectar y extirpar las potenciales fuentes de contradicción. Acorde con esta visión, toda incoherencia es un fruto indeseado —e indeseable— de la falta de reflexión anticipada sobre las decisiones que se adoptan o fruto de la inconveniente manifestación de intereses particulares que debieran haberse sometido al canon expreso y reconocido del interés colectivo. Desde esta perspectiva, el logro de los niveles deseados de coherencia debiera ser el resultado de un análisis más riguroso de la acción de gobierno y de una más efectiva dirección —y coordinación— política.

No obstante, es posible considerar otra interpretación de la acción de gobierno, que cabría denominar como *realista* por oposición a la racionalista, que entiende que es necesario convivir con ciertos niveles de incoherencia en el ámbito de la acción política. Esa incoherencia podría ser consecuencia de factores involuntarios —y no fácilmente subsanables— como pueda ser el limitado grado de conocimiento que se tiene, en ocasiones, acerca del impacto atribuible a determinadas decisiones o a las dificultades que comporta la obtención y procesamiento de la información relevante. En este caso, se asume que los sujetos están lejos de poder comportarse como agentes optimizadores, bien porque carecen de la información completa acerca de los resultados de sus decisiones, bien porque son incapaces de procesar el conjunto de la información disponible para identificar la opción óptima. Con lo

cual, fruto de la incertidumbre o de la incompleta información se incurre en inconsistencias no deseadas.

Igual resultado se obtendría si la información disponible estuviese desigualmente distribuida entre los agentes implicados. Tal como nos señala la teoría de agencia, la asimetría en la información puede dar lugar a problemas en la relación entre principal y agente, es decir, entre quien tiene la capacidad de decidir y quien tiene a su cargo la posibilidad de hacer efectiva esa decisión. Ante la imposibilidad de formular contratos óptimos, el agente toma decisiones que no necesariamente están en la voluntad del principal, generándose posibles incoherencias en la cadena de decisiones de los agentes. También en este caso se trata de incoherencias en gran medida involuntarias, derivadas de la disímil información que procesan los respectivos actores.

Pero también pueden existir incoherencias expresamente asumidas como convenientes, para generar espacios de consenso en la acción pública. Se trata, en este caso, de una incoherencia deliberada, que es fruto del intento de dar respuesta simultánea, en diferentes ámbitos, a intereses legítimos y diversos, en ocasiones parcialmente contradictorios, sobre los que es necesario erigir la acción de gobierno. Se entiende, en este caso, que resultaría difícil extirpar esos niveles de incoherencia sin limitar el grado de presencia de los diversos intereses sociales —y sus respuestas institucionales— en la acción de gobierno.

Pongamos el caso español como ejemplo. El surgimiento de la llamada cooperación descentralizada —cabría mejor denominarla cooperación autonómica y local— constituye un factor que ha de juzgarse con tonos inequívocamente positivos. Aun cuando pueden alegarse muy diversas razones para respaldar este juicio, dos parecen de especial relevancia: enriquece el sistema español de ayuda al desarrollo, al aportar criterios, modelos institucionales y formas de actuación diversas; y, adicionalmente, ayuda a enraizar los valores de la solidaridad en la sociedad española, al integrar tales tareas en las instancias de gobierno más cercanas a la ciudadanía. Ahora bien, semejantes aportaciones no se logran sin el coste que puede suponer la pérdida de grados de coherencia respecto de los que se podrían obtener si la dirección de la ayuda fuese centralizada. La presencia de múltiples actores, dotados de criterios propios y de autonomía de gestión, hace sin duda más difícil —aunque no imposible— la coherencia en el seno de la ayuda.

Otro ejemplo más, en este caso en el seno de la propia Administración General del Estado. Es claro que para la promoción del desarrollo de los países del Sur convendría abatir las barreras protectoras (aranceles y subsidios) que amparan los mercados agrícolas en el seno de la UE. Frente a ese objetivo se alza el interés de ciertos sectores de la producción agraria española, que ven amenazada la viabilidad de sus explotaciones por la potencial competencia de los pro-

ductos procedentes de los países en desarrollo. Si no parece razonable ceder a las demandas de estos sectores agrícolas, a costa de los propios consumidores europeos y de los productores del mundo en desarrollo, tampoco cabe proceder como si esas demandas no existieran. Encontrar la vía para un adecuado tratamiento de estos intereses en conflicto es lo que se demanda de la acción política, que, por lo tanto, deberá moverse en el campo de las transacciones entre objetivos deseables, aunque (parcialmente) contradictorios.

Así pues, es normal que exista un desajuste entre la necesidad de coherencia y la capacidad que se tiene para alcanzarla. Un desajuste que es consecuencia, en buena medida, de la complejidad de intereses con los que necesariamente debe arbitrar un gobierno; pero que también refleja la naturaleza multidimensional de la acción pública en el mundo actual. Cabría decir, que en un sistema democrático, abierto y participativo, el gobierno debe convivir, necesariamente, con un cierto grado de incoherencia. Resultaría difícil extirpar esos niveles de incoherencia sin limitar la diversidad de intereses sobre los que se quiere asentar la acción de gobierno. Por plantearlo en otros términos, asumir la posibilidad de una plena coherencia en la acción de gobierno exigiría la existencia entre los diversos grupos sociales de funciones de preferencia bien homotéticas o bien agregables sin ambigüedad. Lo primero está absolutamente alejado de la realidad y lo segun-

do sería indeseable, ya que, como Arrow (1959) demostró, sólo podría producirse en el caso de una dictadura absolutista.

En suma, es necesario asumir la existencia de ciertos grados de incoherencia en la acción pública. Lo que está en consonancia con el hecho de que la coherencia no es sino uno de los criterios —y no el único, ni acaso el prioritario— con el que se juzga la acción de un gobierno. Es natural que existan conflictos y que se medie entre ellos de una forma no enteramente consistente, porque gobernar no es un mero problema técnico, aunque pueda tener una base técnica: comporta el diálogo y la persuasión, la gestión de alianzas y la construcción de consensos, lo que obliga a fórmulas transaccionales abiertas a grados diversos de inconsistencia. Como señala la OCDE (2000) «cada país representa combinaciones y delicados equilibrios de diferentes intereses, estándares y normas. Estas normas incluyen coherencia, eficiencia y eficacia, pero también participación pública, derechos a la toma de decisiones locales, creencias morales, diversidad, representación y competencia, etc. Estas normas no son, necesariamente, fáciles de integrar en un estándar de coherencia».

Ahora bien, señalar que la plena coherencia en un mundo complejo es más bien un objetivo imposible —e incluso inconveniente— no quiere decir que no constituya un propósito deseable minimizar las incoherencias en la acción de

gobierno, especialmente aquellas más acusadas y costosas o las que tienen un carácter no advertido ni intencionado (Ashoff, 1999). Por decirlo de otro modo, es preciso poner los medios para desvelar y decidir conscientemente acerca del grado de incoherencia que se desea asumir —por considerar indeseable o imposible su corrección— en la acción de gobierno. Que es lo mismo que señalar que, cuando menos, conviene ser consciente de las incoherencias con las que es necesario convivir. Al fin, en democracia es difícil tolerar la incoherencia innecesaria, por cuanto de su corrección se derivan ganancias netas para la acción pública.

IV. DIMENSIONES DE LA COHERENCIA

Como en todo concepto complejo, también en el de la coherencia es posible distinguir diversas dimensiones o ámbitos asociados al término. Así, en un sentido un tanto general, cabría considerar tres dimensiones diferenciadas en el concepto de coherencia de políticas (OCDE, 2000):

- En primer lugar, la *coherencia horizontal*, que pretende que cada política individual apoye a las otras o al menos no entre en conflicto con ellas, preservando los intereses públicos agregados. Esta dimensión supone, en su acepción más exigente, la capacidad de adoptar una perspectiva integral y comprehensiva de la gober-

nabilidad (*whole of government approach*).

- En segundo lugar, la *coherencia vertical*, que asegura una correspondencia entre los objetivos que persiguen los ciudadanos y los medios y acciones que a nivel político se están poniendo en marcha. En este caso el sentido de la coherencia es muy cercano al de eficiencia (*efficiency*) programática y operativa: se actúa de acuerdo con el mejor modo de conseguir aquello que se dice desear.
- Por último, la *coherencia temporal*, que asegure que las políticas serán consistentes con las medidas que se tomen a lo largo del tiempo. En este caso, el sentido de la coherencia está relacionado con lo que cabría denominar la eficiencia dinámica de la acción de gobierno (*consistency*).

Las tres acepciones son importantes para la mejora de la calidad y eficacia de la política de desarrollo, pero a la que remite la agenda de coherencia es centralmente a la que se ha denominado coherencia horizontal: es decir, la compatibilidad entre los diversos ámbitos e instrumentos de la acción pública, en relación con los objetivos que se proclaman para la política de desarrollo.

A su vez, dentro de la política de desarrollo la coherencia se puede desplegar a diversos niveles, de acuerdo con los ámbi-

tos y propósitos que en cada caso se considere. Cinco son los más relevantes:

- En primer lugar, se trata de conformar una política de ayuda al desarrollo que responda de forma más integral y coherente a los objetivos señalados (*coherencia en el seno de la política de ayuda*), sin las interferencias de otros propósitos contaminantes. A este tipo de coherencia se le denomina, en ocasiones, coherencia interna (*internal coherence*).
- En segundo lugar, se persigue revisar las opciones estratégicas en aquellos ámbitos o políticas más relevantes para la situación de los países en desarrollo, al objeto de evitar —o compensar— aquellas decisiones que contradigan los objetivos de desarrollo (*coherencia entre políticas del donante*). A este tipo de coherencia se le denomina la coherencia entre políticas (*intra-country coherence*).
- En tercer lugar, se pretende estimular la coherencia en la acción de los diversos donantes, al objeto de evitar que el comportamiento de unos interfiera innecesariamente —o no refuerce— la actividad de otros en los mismos entornos o países. A este tipo cabría denominarla coherencia entre donantes (*inter-donor coherence*), un concepto muy cercano al de armonización¹.
- En cuarto lugar, como una vertiente de la anterior dimensión, cabe promover

¹ Esta acepción de la coherencia está muy relacionada con el concepto de coordinación y armonización de los donantes. No obstante, mientras la coordinación y la armonización se refieren a aspectos instrumentales, la coherencia alude a los contenidos y objetivos de la acción política. Desde esta perspectiva, puede haber coherencia de políticas entre los donantes sin que exista coordinación.

la coherencia entre la acción bilateral y la multilateral, por una parte; y la de estos últimos organismos entre sí. A este tipo cabría denominarla coherencia multilateral (*multilateral coherence*).

- En quinto lugar, se persigue promover en los países receptores la puesta en marcha de aquellas políticas que mejor les permitan aprovechar el clima internacional en favor de su progreso económico y social. A este tipo cabría denominarla coherencia de políticas entre donantes y receptores (*donor-recipient coherence*).

De estos cinco niveles de actuación —los cinco relevantes—, sólo los dos primeros son en los que centra la agenda de la coherencia. Se trata, en suma, de definir una política de desarrollo consistente y de potenciar que el resto de las políticas públicas sean lo más complementarias (y lo menos contradictorias) posible con aquella.

Precisado el concepto y descritas sus dimensiones, la pregunta relevante es ¿qué es lo que justifica la búsqueda de coherencia? Y, de forma más precisa, ¿qué razones amparan que la demanda de coherencia se subrogue a los objetivos de desarrollo? Veamos brevemente ambos aspectos.

V. JUSTIFICACIÓN DE LA COHERENCIA

Justificar la pertinencia de la coherencia de políticas es una tarea relativamente sencilla, por cuanto constituye una di-

mención obligada —aunque no necesariamente única— de la gobernanza de calidad: la eficiencia y eficacia de la acción de gobierno reclama un cierto grado de coherencia entre los ámbitos de intervención y las estrategias seguidas en cada uno de ellos. Sólo de esta manera se podrá extraer el máximo partido a unos esfuerzos y recursos, de naturaleza pública, que necesariamente son limitados. De ahí que advertir acerca de las inconsistencias entre las políticas adoptadas y procurar su corrección, así como tratar de potenciar las complementariedades entre los vectores de la acción pública constituyen requisitos de una gobernanza eficiente y de calidad.

No es extraño, por tanto, que este tema haya sido adoptado como propio por el *Public Management Committee* de la OCDE, que ha dedicado varios documentos al tema, sin necesariamente relacionarlo con el objetivo del desarrollo. Subyace a esta perspectiva la idea de que, al menos a nivel teórico, debiera preservarse una cierta concepción integral y comprehensiva de la acción de gobierno, de modo que la orientación del conjunto facilite —o, al menos, no sea contradictorio con— el desarrollo de cada uno de sus componentes. En suma, a través de la coherencia se pretende encontrar los modos más efectivos y menos costosos de conseguir los objetivos de gobierno, evitando duplicaciones, interferencias y contradicciones.

La anterior definición de coherencia de políticas remite a una visión de la gober-

nanza que conviene precisar. Porque si se alude a la coherencia es porque se entiende que el ejercicio de gobierno es una práctica compleja, que se edifica —como se ha señalado— a partir de intereses, objetivos, instrumentos y marcos de acción diversos, acorde con la pluralidad de actores que participan en el proceso de decisión política. Esta presencia activa de una pluralidad de actores —instituciones y agentes sociales— en el proceso de decisión requiere por parte del Estado una actividad permanente de análisis, diálogo y coordinación. No obstante, la coordinación, siendo una condición necesaria, no es suficiente para garantizar la coherencia: se requiere además una sintonía de contenidos e instrumentos y una subordinación de todos ellos a unos objetivos que se consideran, de una manera compartida, como preferentes. Desde esta perspectiva, no cabe duda que fortalecer la coherencia de las políticas comporta mejorar la calidad de los procesos de acción colectiva y amplificar las capacidades sociales de respuesta estratégica frente al entorno.

Ahora bien, ¿por qué la coherencia ha de subordinarse de forma preferente a los objetivos de desarrollo? Se trata de una pregunta relevante, porque alude a uno de los aspectos que suscita más debate e incompreensión entre los gestores públicos ajenos al ámbito del desarrollo. Se acepta con facilidad la demanda de coherencia de políticas, pero se entiende que ésta debe estar orientada a la defensa más consecuente de los intere-

ses nacionales y no tanto los de desarrollo. No obstante, esta orientación hacia los propósitos de desarrollo es lo característico de cómo este concepto de coherencia de políticas ha emergido en la agenda internacional. ¿Cuáles son los motivos?

VI. COHERENCIA PARA EL DESARROLLO

Para responder a ese interrogante es necesario identificar los factores que explican la relevancia que en el momento actual han adquirido los objetivos de desarrollo en la agenda internacional. Tres son los que parecen más centrales.

El primer argumento es el más distanciado de los intereses inmediatos de los países donantes, pero tiene su relevancia. En el último medio siglo, la comunidad internacional ha definido un *cuadro de derechos* asignados a las personas, como atributos inalienables e inescindibles del ser humano, por encima del sexo, la religión, etnia, nacionalidad o condición social de los sujetos. Buena parte de esos derechos quedan negados cuando la persona padece condiciones extremas de pobreza. Por este motivo se considera que todos los ciudadanos del planeta, y los gobiernos que los representan, debieran estar comprometidos en una acción concertada que sienta las bases para que esos derechos se reconozcan y se puedan ejercer. Lo que comporta una política activa de desarrollo para ampliar las oportunidades de

progreso de los países con más incidencia de la pobreza. En la medida en que se quiera conformar un sistema internacional basado en derechos, este vector de la política pública adquiere una mayor relevancia, al conformarse como uno de los fundamentos sobre el que asentar una gobernanza legítima del planeta. Crear las condiciones normativas para permitir esa gobernanza del sistema internacional debiera pasar a ser, por tanto, un objetivo compartido del conjunto de los países.

El segundo argumento alude a las exigencias más precisas que impone esa *gobernanza global*. El proceso de globalización ha dilatado el espacio propio de los bienes públicos internacionales. Algunos de ellos tan cruciales para el bienestar de las personas como la seguridad y la paz, la defensa frente a enfermedades contagiosas, la preservación de la capa de ozono, la lucha contra el cambio climático, el acceso al conocimiento, la estabilidad financiera o los marcos que regulan los intercambios. La provisión de una buena parte de estos bienes públicos está condicionada por los extraordinarios niveles de desigualdad existente a escala internacional. Por decirlo de otro modo, si no se avanza en la corrección de las desigualdades entre los países, resultará difícil articular un sistema de provisión de esos bienes públicos internacionales que resulte eficaz. No disponer de esos bienes, sin embargo, afecta a todos los países sin exclusión. Así pues, un cierto principio de «egoísmo responsable»

justificaría que se otorgase una mayor relevancia a los objetivos de desarrollo, en el marco de las políticas públicas.

Por último, la tercera razón da un paso más en el argumento: *la pobreza y el subdesarrollo, en un contexto de globalización, pasa a formar parte de la agenda doméstica* de cualquier país, aun cuando él mismo no padezca esas carencias. La relación es de doble sentido. Por una parte, la pobreza es fuente de perturbaciones que afectan a todos, ya sean ricos o pobres, convirtiéndose, por tanto, en un mal global, del que nadie puede excluirse. La inseguridad, la delincuencia, el deterioro ambiental, las presiones migratorias descontroladas o los riesgos para la salud, en el seno de los países, aunque no de forma exclusiva, encuentran su origen en la extraordinaria desigualdad que existe en el planeta. No se puede avanzar en esa agenda doméstica si no es combatiendo ese sustrato internacional del que estos fenómenos se alimentan. Por otro lado, en un entorno de elevada interdependencia, la política doméstica adquiere efectos que trascienden las fronteras, afectando —se quiera o no— a países ajenos. La elevación de los tipos de interés en Estados Unidos, la puesta en marcha de una reforma migratoria en España o la sostenibilidad del crecimiento de China pueden tener un impacto sobre las condiciones de vida de las poblaciones de algunos países en desarrollo mayor que alguna de las decisiones que adopten sus propios gobiernos. Cabría decir, por tanto, que la

frontera que separa la política doméstica e internacional se ha hecho más porosa, menos consistente, de donde se deriva la necesidad de una mayor coherencia en el diseño agregado de las políticas.

En suma, por las razones mencionadas —compromiso normativo, egoísmo responsable y gestión eficiente de la agenda doméstica— la agenda de desarrollo ha adquirido una mayor relevancia y se ha insertado más centralmente en el seno de los intereses nacionales de los países donantes. La globalización ha puesto en evidencia, de una manera más clara que en el pasado, que la estabilidad y el progreso del sistema internacional dependen crucialmente de que se avance en la agenda de desarrollo, corrigiendo la desigualdad y la pobreza a escala global. Ahora bien, esa constatación se enfrenta a otras dos observaciones ampliamente compartidas:

- En primer lugar, que no cabe avanzar en esa agenda de desarrollo confiando exclusivamente en el papel de la ayuda internacional. Por más que la ayuda crezca, siempre será un componente menor del conjunto de los recursos y capacidades que movilizan las relaciones internacionales. Como señala el último informe de la OCDE (2008a) sobre esta materia: «Los desafíos del desarrollo no pueden ser resueltos ni por un único ministerio, ni por un único país. Todos los países tiene el interés común en que los países en desarrollo alcancen un de-

sarrollo sostenible y amplia base». Para ello, es necesario que otras dimensiones de la acción política de los gobiernos se oriente también a dilatar los espacios de oportunidad de progreso para los países en desarrollo. Tal es lo que se propone justamente la agenda de la coherencia.

- En segundo lugar, incluso la ayuda tiene limitados sus efectos como consecuencia de las inconsistencias de los donantes, que hacen que los recursos de la cooperación se desvíen hacia propósitos ajenos a los propios del desarrollo de quien la recibe. Como demuestra el análisis de la asignación de la ayuda, los intereses del donante tienen alta presencia en la identificación de los países receptores; y, a su vez, esos mismos intereses inciden en la selección de instrumentos y en los modos de gestión de la ayuda. No es extraño, por tanto, que los estudios sobre eficacia de la ayuda conduzcan a resultados decepcionantes: solo en parte los esfuerzos tienen como propósito alentar un genuino desarrollo de quien la recibe. Para evitar esta interferencia de objetivos ajenos a los propios de la ayuda es preciso también avanzar en la coherencia de políticas.

Así pues, por una y otra razón, para hacer más eficaz la ayuda y para complementar su eficacia con el efecto de otras dimensiones de la acción pública es obligado avanzar en la coherencia de políticas si se quieren obtener logros efectivos en materia de desarrollo; y éstos, a

su vez, son requeridos para sentar las bases de una estabilidad y un progreso compartido a escala internacional.

Tratando de sintetizar lo dicho hasta ahora, los esfuerzos en materia de coherencia de políticas para el desarrollo tendrán su efecto en términos de eficacia y eficiencia, de legitimidad y de credibilidad de los donantes:

- En términos de *eficacia y eficiencia*, porque mejora la capacidad de impacto de los recursos disponibles. No sólo porque los recursos de la ayuda se orientarían más centralmente al propósito del desarrollo, sin interferencias de objetivos ajenos, sino también porque se complementarían en mayor medida con las posibilidades transformadoras de otra políticas públicas.
- En términos de *legitimidad*, porque muchas de las incoherencias advertidas en las políticas de los donantes resultan de una interesada —e inconsistente— aplicación de aquellos criterios que se reclaman como deseables. La exigencia a los países en desarrollo de apertura comercial al tiempo que se mantienen mercados agrícolas protegidos constituye un ejemplo de lo que se quiere decir. No cabe duda que una mayor coherencia en este ámbito ayudaría a elevar el grado de legitimidad de los países desarrollados a la hora de formular sus recomendaciones.
- Y, en términos de *credibilidad*, porque la presencia de incoherencias no hace

sino expresar la subordinación del objetivo que se dice perseguir respecto de otros que forman una suerte de agenda oculta de mayor interés para el donante. Promover la coherencia —interna y externa— no haría sino elevar el grado de credibilidad del compromiso que los países desarrollados dicen asumir con el objetivo de combatir la pobreza y promover el desarrollo.

VII. LA COHERENCIA EN LA AGENDA DE LA COOPERACIÓN: UNA MIRADA HISTÓRICA

El logro de mayores niveles de coherencia constituye una exigencia para toda política pública y, en particular, para la política de desarrollo. Sin embargo, no siempre se ha vivido del mismo modo esta exigencia. Una cierta perspectiva histórica puede ayudar a comprender lo que de peculiar tiene el presente, en relación con la demanda de coherencia.

Es necesario comenzar este recorrido señalando que la denuncia por el limitado nivel de coherencia en este ámbito de la acción pública tiene una larga tradición en los estudios del desarrollo. Desde ámbitos opuestos del espectro ideológico se apuntó en el pasado a la falta de consistencia entre la lógica de la cooperación y la propia del resto de las políticas internacionales de los países industrializados como una poderosa razón para explicar la limitada eficacia

de la cooperación para el desarrollo. De donde se infería bien la necesidad de clausurar la ayuda para dejar que el mercado operase sin distorsiones —ideario liberal—, bien la necesidad de superar el mercado para hacer efectivos los principios de solidaridad sin el necesario recurso a la ayuda —ideario dependientista, por ejemplo—.

En el amplio espacio intermedio de estas posiciones extremas se encontraban quienes trataban de entender la ayuda como un mecanismo parcialmente corrector tanto de la lógica de los mercados —en especial de los mercados de capital— como de la dinámica de las relaciones internacionales en un mundo confrontado y desigual. A esta concepción subyace el reconocimiento de un cierto nivel de conflicto potencial entre la lógica de la cooperación para el desarrollo y la propia del resto de las relaciones internacionales, incluidas aquellas que derivan del espontáneo comportamiento del mercado. El grado de conflicto entre esas lógicas ha cambiado a lo largo del tiempo. A ello se refiere Hydén (1999), al revisar las cuatro etapas por las que transitó la política de cooperación para el desarrollo. Se aludirá a estas cuatro etapas muy sucintamente, aunque desde una perspectiva diferente a la formulada por Hydén, para contextualizar las dificultades con las que se enfrenta el objetivo de la coherencia en la actualidad.

Pues bien, en la *primera etapa*, que es la que domina la década de los sesenta, la

cooperación para el desarrollo se entiende como una contribución —una ayuda— al esfuerzo inversor de los países en desarrollo, al objeto de complementar su escasa capacidad de ahorro. Se concibe la ayuda como una transferencia de ahorro desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo, para activar el proceso de generación de capital básico, a través de la inversión en infraestructuras, como base requerida para un desarrollo posterior. Para que ese esfuerzo rindiese los frutos apetecidos, el Estado receptor, a través de un ejercicio de programación nacional, debía asumir el protagonismo del proceso de cambio. Aun cuando el ejercicio de programación estuviese asistido por técnicos expatriados, se trataba de un esfuerzo configurado sobre bases preferentemente nacionales, a través de los llamados «planes de desarrollo».

Es claro que semejante concepción de la ayuda venía inspirada por una interpretación un tanto limitada —excesivamente economicista y acaso un tanto ingenua— de lo que cabe entender como desarrollo. No obstante, la subordinación de la ayuda al ejercicio consciente de una programación nacional del desarrollo establecía las bases para un cierto grado de coherencia de la ayuda en relación con los objetivos de desarrollo —reales o supuestos— del receptor. Restaba, sin embargo, un amplio espacio ajeno al escrutinio de criterio alguno de coherencia, en el que se desplegaban el resto de las políticas públicas de los donantes, algunas de ellas (como la po-

lítica comercial o la de inversión) con efecto cierto sobre las posibilidades de desarrollo de los países afectados. La ayuda al desarrollo se concebía como un campo de acción menor, sin conexión obligada con el resto de las políticas de los donantes. Es más, cuando esta conexión se producía era para poner la ayuda al servicio de los propósitos de otras políticas de supuesta mayor relevancia (como la exterior o la comercial) y no a la inversa. La ilustración más expresiva de esta subordinación la ofrecía la concepción de la ayuda como un instrumento al servicio de la conflictiva dinámica de intereses que impuso la guerra fría, tal como hicieron una parte de los donantes.

En la *segunda etapa*, que se extiende a lo largo de buena parte de los setenta, se va abriendo paso una nueva concepción de la ayuda que pone el acento en la necesidad de promover acciones integradas de desarrollo sobre espacios definidos, con una más clara orientación hacia la cobertura de las necesidades básicas e instrumentada en mayor medida a través de proyectos de desarrollo. Es la etapa en que se ensaya con nuevos modos de intervención, como los «proyectos de desarrollo rural integral» (los DRI) y en la que se consolida el predominio del «proyecto» como instrumento de ayuda. Al fragmentar la ayuda en unidades discretas de intervención, se tornó más difícil preservar los niveles de coherencia agregados en el seno de la política de cooperación, abriéndose espacio a las acciones de objetivos dispares —y aún

contradictorios— o a la presencia de lagunas y solapamientos entre los planes de acción de los diversos actores. Se mantuvo, sin embargo, la concepción de la ayuda como un ámbito relativamente marginal de la acción pública, subordinado, por tanto, a la expresión más genuina de los intereses nacionales del donante, ya fueran estos de carácter global (como Estados Unidos), ya de orden preferentemente regional (como el Reino Unido o Francia, por ejemplo).

La *tercera etapa* en la historia de la ayuda viene a suponer un giro radical respecto al pasado, en la medida en que la ayuda se subordina a objetivos que, hasta entonces, no formaban parte de sus propósitos más genuinos: es la etapa de la ayuda condicionada a los Planes de Ajuste Estructural, que se prolonga hasta entrada la década de los años noventa. En este caso, aun cuando la ayuda se pretende integrar en el seno de una acción política de mayor alcance, su condicionalidad respecto al programa de reformas hizo que, en primer lugar, el objetivo de promoción del desarrollo humano se subrogase al de estabilización y reforma económica; y, en segundo lugar, que el centro activo de decisión se desplazase desde los países receptores hacia los donantes, que se convirtieron en protagonistas últimos de la política de ayuda. Se consiguió de este modo acaso un nivel superior de coherencia, pero a costa de alterar los propósitos de la ayuda y cambiar el sentido de sus decisiones. Es posible que hubiese mayor coherencia,

pero no necesariamente para promover el desarrollo, al menos en el sentido en el que hoy se entiende este concepto.

Desde la segunda mitad de los años noventa y hasta la actualidad se ha abierto una *etapa distinta*, que hasta cierto punto revisa el proceder de la ayuda a lo largo de su trayectoria previa. Es una etapa que abre nuevas oportunidades para avanzar en el campo de la coherencia de políticas. Tres son las razones sobre las que se sustenta ese juicio:

- En primer lugar, la definición de una agenda compartida entre donantes y receptores, que sitúa a la lucha contra la pobreza como el objetivo más central de los esfuerzos de desarrollo. La Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) derivados constituyen la expresión más precisa de esa agenda compartida. Esta definición de propósitos no sólo facilita la eventual coordinación entre los donantes, sino que también aporta una clara delimitación de contenidos a la política de ayuda, evitando que ésta se subordine a otros propósitos que le son ajenos.
- En segundo lugar, los avances registrados en la agenda de eficacia de la ayuda, que han tendido a limitar el grado de discrecionalidad de los donantes, demandando relaciones más predecibles, para períodos más dilatados y de naturaleza menos jerárquica y vertical entre donante y receptor. Al tiempo que se proclama la necesidad de una mayor apropiación de la ayuda por parte de

los países receptores, una mayor armonización de los donantes y un mayor alineamiento de éstos con los procedimientos y objetivos de los países socios. La Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra son la expresión más precisa de este programa de reformas. En la medida en que se avance en las líneas marcadas, se estará en mejores condiciones para favorecer la coherencia en el seno de la política de ayuda, aunque no necesariamente se garantiza la coherencia entre ésta y el resto de las políticas públicas.

- Por último, la relevancia adquirida por aquellos aspectos relacionados con la gobernanza del sistema internacional. Entre esas condiciones se encuentra la progresiva reducción de la pobreza extrema, que en un mundo integrado se constituye en un factor de inestabilidad global. La consecuencia de todo ello es una revalorización de la agenda de desarrollo, en el marco de las políticas internacionales; y una demanda más imperiosa de alcanzar logros efectivos en este campo, como ya se expuso. Tanto uno como otro propósito obligan a considerar el conjunto de las políticas públicas y su impacto sobre los países en desarrollo. El Consenso de Monterrey y su derivación en el programa de acción de la Conferencia de Doha ejemplifican esta voluntad de buscar agendas más amplias al servicio del desarrollo.

En suma, una cierta perspectiva histórica nos confirma que los niveles de coherencia alcanzados por parte de los do-

nantes en el ámbito del desarrollo han sido más bien escasos. No obstante, esa misma perspectiva nos sugiere que quizá estemos en una etapa propicia para dar un impulso en este ámbito. La revisión de la respuesta de los donantes puede respaldar este juicio.

VIII. LA RESPUESTA DE LOS DONANTES

La relevancia que la coherencia de políticas ha tomado en la agenda de los donantes es expresiva de que efectivamente, aun con sus limitaciones e inconsistencias, se está en una nueva etapa más propicia para avanzar en los ámbitos de la coherencia. La alusión a los avances registrados en este ámbito por parte de España, de la UE, de la OCDE, Naciones Unidas y de las propias ONGD europeas puede ser expresiva del mayor interés con que se sigue este tema de agenda.

En el caso de España, el propósito de la coherencia de políticas en materia de desarrollo forma parte de un mandato legal. En concreto, el artículo 4 de la Ley de Cooperación Internacional 23/98 expresa que los principios y objetivos señalados en esa ley de cooperación «informarán todas las políticas que apliquen las Administraciones públicas en el marco de sus

respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo». Los sucesivos Planes Directores trataron de traducir ese mandato al ámbito estratégico de la política española de cooperación. De forma más precisa, el III Plan Director (2009-2012) lo sitúa como uno de los ámbitos estratégicos de actuación en el período, proponiéndose «avanzar sustancialmente» en ese propósito durante la vigencia del Plan.

El objetivo de la coherencia también ha sido asumido como propio en diversas instancias internacionales. En concreto, en el caso de la *Unión Europea*, el propio Tratado fundacional de la Comunidad Europea (artículo 178) alude a ese objetivo. También, el Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1992) no sólo sentó las bases legales de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo, sino también introdujo los principios de coherencia, coordinación y complementariedad (las 3Cs) como base para su aplicación y desarrollo, elevándolos a rango normativo básico de la Unión Europea (Hoebink, 2001). En concreto, en el artículo 130V (178) se establece que la Comunidad debía «tener en cuenta los objetivos referidos en el artículo 130 U (177) (que expresaban los propios de la cooperación para el desarrollo) en las políticas que aplique y que puedan afectar a los países en desarrollo»². Y en las

² Entre paréntesis se señala la numeración de los artículos de acuerdo con el Tratado de Ámsterdam. A su vez, los artículos 130 U (177) y 130 X (180) se refieren a los aspectos de la complementariedad y de la coordinación, respectivamente. Y el artículo 130 Y (181) alude a la cooperación entre la Comunidad y los países miembros en terceros países instancias multilaterales.

disposiciones comunes del Tratado de la Unión se establece, en el artículo C, que «la Unión debe asegurar en particular la consistencia de sus actividades externas como un todo, en el contexto de sus relaciones exteriores, seguridad, políticas económicas y desarrollo. El Consejo y la Comisión deben ser responsables de asegurar esa consistencia. Deben garantizar la aplicación de esas políticas, cada una en concordancia con sus respectivos poderes». Se entiende que semejante propósito de consistencia, obligado para la Unión Europea, debiera inspirar también la acción de los Estados miembros.

El Tratado de Lisboa (Unión Europea, 2009b) confirma la base jurídica de la política de coherencia para el desarrollo a través de dos artículos. El primero es el artículo 21 (2) (d) y (3), en el capítulo referido a la acción externa de la UE, donde se señala que el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza constituyen objetivos obligados de la acción exterior de la UE. Este mismo artículo estipula que la Unión Europea perseguirá este objetivo a través de la política de desarrollo y de todas aquellas otras áreas de su acción externa y de los aspectos externos de sus otras políticas. En segundo lugar, el artículo 208 (1) sobre el funcionamiento de la Unión Europea reproduce el texto que ya se contenía en el artículo 178 del Tratado original de la Comunidad Europea.

En términos más operativos, en 1992, y de nuevo en 1997, el Consejo pidió a la

Comisión producir un informe sobre coherencia. En 1999 se elaboró un *Non-Paper* sobre este tema de carácter más bien genérico. En 2005, a través de una Comunicación de la Comisión se identificó la coherencia de políticas como un propósito básico para dar cumplimiento a su compromiso con respecto a los ODM. Esta misma relevancia de la coherencia quedó recogida en el Consenso Europeo de Desarrollo, que pasó a constituirse en el principal documento estratégico para mejorar la calidad y capacidad de impacto de la ayuda tanto de la Unión Europea como de los Estados miembros.

Para avanzar de forma práctica en materia de coherencia, se puso en marcha un proceso de elaboración de informes bianuales de seguimiento. El Consejo identificó hasta 12 áreas prioritarias para prestar especial atención a los avances en materia de coherencia (comercio, medio ambiente, cambio climático, seguridad, agricultura, pesca, aspectos sociales de la globalización, migración, investigación e innovación, la sociedad de la información, transporte y energía). En 2007, la Comisión y los Estados miembros decidieron revisar el avance producido en las 12 áreas prioritarias, dando origen al primero de los *EU Report on Policy Coherence for Development* (Unión Europea, 2007a). Dos años más tarde, en 2009, se publicó el segundo de estos informes. En él la Comisión reconoce que el concepto de coherencia de políticas es difícil de tratar. Por este motivo, concentra la atención sobre cinco

áreas: cambio climático, seguridad alimentaria, migración, propiedad intelectual y seguridad y construcción de la paz. Llama la atención que en esta relación de prioridades no figure la política comercial y agrícola de la UE, que son objeto reiterado de críticas por su limitada coherencia con los objetivos de desarrollo. Aunque se trata de informes útiles, conviene tener en cuenta que se conforman como autoevaluaciones realizadas por los propios Estados miembros y por la Comisión.

Por lo que se refiere al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, las primeras alusiones a la coherencia de políticas como objetivo central de los donantes se encuentran en el *Chairman's Report on Development Co-operation* de 1992; y, de forma más argumentada, en el programa estratégico acordado de forma concertada por los donantes, que se presentó bajo el rótulo *Shaping 21st Century*—documento traducido al castellano como *La cooperación al desarrollo en los albores del siglo XXI*—, de 1996, donde se afirma el papel central que la coherencia de políticas tiene en el logro de una cooperación para el desarrollo más eficaz. En concreto, expresa que «es necesario analizar y rentabilizar con mucho más cuidado que antes las posibilidades que se ofrecen para asegurar la coherencia de nuestras políticas, con todas las derivaciones que esto implique». Y concluye más adelante con el compromiso de «vigilar que la cooperación para el desarrollo y las demás relaciones entre países industrializados y países en desarrollo se refuer-

cen mutuamente». Seis años más tarde, en 2002, se aprobó en el seno de la OCDE una Declaración Ministerial, *Action for a Shared Development Agenda*, en la que se reafirmaba aquella idea, señalando la necesidad de fortalecer el entendimiento de las dimensiones de desarrollo de las políticas de los países miembros y sus impactos sobre los países en desarrollo. En correspondencia, el escrutinio acerca de la coherencia de las políticas ha pasado a integrarse en todos los *DAC peer Reviews* de los países miembros, contribuyendo por esta vía a la emulación y mejora de las políticas de los Estados miembros.

Más allá del CAD, la propia OCDE asumió este principio como mandato del conjunto de la organización. De hecho, a la OCDE se debe uno de los documentos doctrinales más expresivos de las dimensiones de la coherencia en las políticas públicas: *Policy Coherence Matters*, de 1999. En similar línea la OCDE creó, en 2003, el *Development Cluster*, para fortalecer la acción de desarrollo de los países, agrupando al conjunto de estructuras organizativas con competencias en materia de desarrollo. No obstante, la propia OCDE advierte que la promoción de la coherencia es una tarea que implica al conjunto de la OCDE y no sólo a su *Development Cluster*. Adicionalmente, en 2008, la OCDE realiza una Declaración ministerial sobre Coherencia de Políticas, al tiempo que se acuerda integrar más centralmente ese propósito en el trabajo de la organiza-

ción, incorporándolo en el *Programmes of Work and Budget*. Como complemento, desde 2006, la OCDE elabora un Informe anual sobre el trabajo de la OCDE en materia de desarrollo, en los que se contempla los temas referidos a la coherencia de políticas. El último de ellos, referido a 2009, *Report on OECD Work on Policy Coherent for Development*, es el primero que integra tanto el análisis en materia de desarrollo con el estudio de la coherencia en distintos ámbitos sectoriales de interés.

Por último, también en el seno de *Naciones Unidas* parece existir preocupación por este aspecto. De hecho, entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, configurados como agenda compartida de la comunidad internacional, se encuentra, como 8º Objetivo, la necesidad de «promover una asociación global para el desarrollo»: un objetivo que acoge el conjunto de las acciones requeridas para lograr una mayor coherencia entre los propósitos de la AOD y otros ámbitos de las políticas públicas (acceso a los mercados, tratamiento de la deuda externa o acceso a las nuevas tecnologías) con incidencia cierta sobre los países en desarrollo. Este mismo propósito inspiró la *Conferencia sobre Financiación al Desarrollo*, celebrada en 2002, en Monterrey, que acogió una amplia agenda en la que, junto a la ayuda al desarrollo, se contemplaron ámbitos relacionados con el comercio, la inversión, la deuda externa o la movilización de recursos internos en los países en desarrollo, asentando un principio de

responsabilidad compartida en la obtención de logros en materia de desarrollo. Seis años después, en 2008, se realizó la *Conferencia Internacional de Seguimiento sobre Financiación del Desarrollo*, en Doha, donde se vuelve a insistir, acaso de forma más explícita, acerca de la relevancia de la coherencia de políticas como única vía para avanzar hacia el cumplimiento de los ODM.

También desde la sociedad civil se han hecho esfuerzos por situar la coherencia de políticas en el centro de las políticas de desarrollo. La tarea de las ONGD no se ha limitado a la propia de incidencia, reclamando de los gobiernos avances en este campo. También han contribuido a crear informes de análisis y seguimiento sobre la materia. Acaso el ensayo más conocido es el informe *Spotlight on Policy Coherent* (2009) elaborado por un grupo de ONGD agrupadas en torno a la plataforma CONCORD, en el que se analiza la política de desarrollo de la Unión Europea y de algunos donantes, tomando en cuenta algunos sectores de especial interés para el ámbito de la coherencia.

IX. PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO

El presente estudio pretende extraer enseñanzas para el caso español, a partir del estudio de los avances registrados en materia de coherencia de políticas para el desarrollo de la propia España y de otros cuatro donantes altamente

significativos, como son el Reino Unido, Alemania, Suecia y Holanda. El esquema de trabajo seguido parte del supuesto, ampliamente compartido, que obtener logros en materia de coherencia de políticas no es una tarea sencilla, requiriéndose acciones complementarias en muy diversos ámbitos y niveles de los procesos de decisión política.

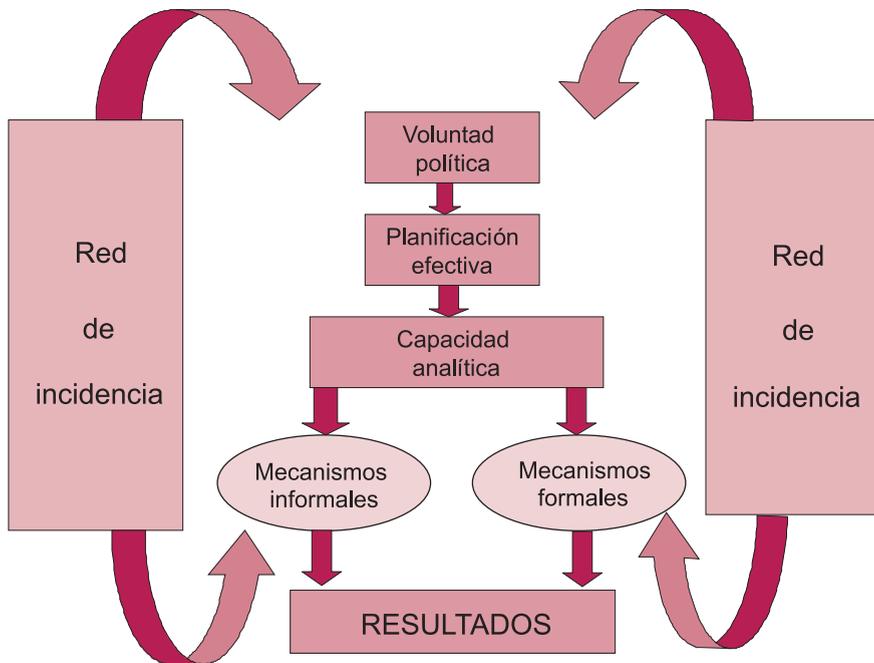
Para tratar de reflejar esa complejidad, se definió un esquema de los elementos más centrales que pueden incidir en mejoras en los niveles de coherencia en materia de desarrollo. Es decir, se parte de la diferenciación que sugiere Di Francesco (2001) entre la coherencia como resultado (*outcome*), referida a lo conseguido, y la coherencia como proceso (*process*), referida a cómo se alcanza y se centra la atención en este último componente. En concreto, se sugiere que los resultados obtenidos en este campo son la consecuencia de siete factores que operan influyéndose mutuamente, como si se tratara de un sistema (figura 1). A saber:

- En primer lugar, de la existencia de una *voluntad política precisa*, especialmente cuando compromete a las más altas instancias del gobierno. Es difícil que se produzcan logros en materia de coherencia si no existen directrices claras para resolver, en beneficio de los objetivos de desarrollo, las interferencias o conflictos que se puedan producir entre los diversos ámbitos de las políticas públicas. Cuanto más elevado sea el rango del compromiso asumido, ma-

yor capacidad tendrá para dirimir entre los posibles conflictos que se produzcan. Ahora bien, si es importante que la voluntad política se exprese al más alto nivel posible, también resulta crucial que ese mandato cale al conjunto del aparato administrativo, de modo que se integre en las rutinas y criterios de decisión de los responsables del diseño y ejecución de las políticas a todos los niveles.

- En segundo lugar, es necesario traducir la voluntad política en el establecimiento de una *política efectiva de desarrollo*, que identifique objetivos, instrumentos y recursos. Sólo si se acomete esta previa y ordenada anticipación de propósitos, se estará en condiciones de detectar las interferencias o los conflictos que surjan con otros ámbitos de la acción pública; así como para identificar eventuales complementariedades no explotadas con otras políticas con incidencia en las posibilidades de desarrollo de los países del Sur.
- En tercer lugar, para identificar en qué grado otras políticas afectan a los objetivos de desarrollo es necesario desplegar una *capacidad analítica* sólida al servicio de la política de desarrollo. Esa capacidad analítica servirá no sólo para identificar potenciales problemas, sino también para diseñar y negociar alternativas que permitan preservar los niveles de coherencia agregados.
- En cuarto lugar, es necesario disponer de *mecanismos formales* donde los problemas relacionados con la coherencia se analicen y se debatan entre

FIGURA 1. Aspectos claves en la promoción de la coherencia



Fuente: Elaboración propia

los diversos departamentos afectados y, en su caso, con participación de otros actores sociales, para construir posiciones de política que minimicen las incoherencias y hagan a los gestores conscientes de los potenciales efectos de aquellas incoherencias no resueltas.

- En quinto lugar, además de los mecanismos formales, la experiencia internacional revela que son claves los *mecanismos informales* de encuentro, análisis y debate entre responsables de distintos departamentos y, en su caso, de la sociedad civil para iden-

tificar y resolver los problemas de coherencia que se puedan plantear. Estos mecanismos informales ayudan a crear una cultura de diálogo y consenso en el seno de la Administración que es crucial para avanzar en materia de coherencia.

- En sexto lugar, es difícil avanzar en materia de coherencia si no existe una *sociedad civil (ONGD y centros de estudio) con capacidad de análisis e incidencia* en los procesos de decisión política. Esa red de incidencia puede estimular a los gobiernos para detectar y resolver las incoherencias posi-

bles de su acción política, poniendo en valor los propósitos de desarrollo.

- Por último, es necesario mantener un *recurrente y sistemático ejercicio de evaluación* para detectar errores y buenas prácticas, alimentando un proceso continuado de rendición de cuentas y de aprendizaje.

El estudio trata de utilizar este esquema analítico en cada uno de los casos, de modo que los diagnósticos puedan ser aceptablemente comparables. De ese análisis comparativo se pretenden extraer unas conclusiones tanto de tipo general como más específicas referidas al caso español.

2. ANÁLISIS DE CASO: SUECIA

Natalia Millán Acevedo

I. ESTRUCTURA DEL SISTEMA SUECO DE COOPERACIÓN

I.1. *La cooperación sueca: introducción*

Desde 1952, año en que Suecia se inicia como donante, el país se ha caracterizado por la progresiva configuración de una política altamente comprometida con la ayuda, como un campo de la acción pública con relativa autonomía respecto a los intereses nacionales. Asimismo, a partir de 1975 la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) sueca ha superado el acuerdo internacional, adoptado en el marco de las Naciones Unidas, de destinar el 0,7% del PIB a dicha modalidad de cooperación. En términos relativos, Suecia es el mayor donante del CAD de la OCDE, llegando en 2008 al 0,98% del PIB. La meta es alcanzar el 1% del PIB en 2009. El responsable de la planificación, seguimiento y evaluación de la política de cooperación es el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE). Bajo este Ministerio se encuentran las competencias de Asuntos Exteriores, Cooperación para el Desarrollo y Comercio.

I.2. *Líneas estratégicas de cooperación sueca*

La cooperación para el desarrollo de Suecia se encuentra en un proceso de reforma mediante el cual pretende alinearse con los consensos internacionales sobre eficacia de la ayuda (principalmente con la Declaración de París y el

Programa de Acción de Accra. Para ello, no sólo se han modificado los lineamientos estratégicos de la cooperación, sino que también se ha iniciado un proceso de reestructuración en la Agencia Sueca de Cooperación (SIDA, por sus siglas en inglés). El objetivo general de la estrategia de cooperación es contribuir a «crear las condiciones que permitan a los más pobres mejorar su calidad de vida», lo que supone que las mujeres, los hombres, los niños y las niñas pueden convertirse en agentes activos del cambio en sus países (Gobierno de Suecia, 2003). La meta principal de la política de ayuda internacional es, por tanto, reducir la pobreza. Los enfoques transversales básicos son: democracia y derechos humanos, cambio climático y medio ambiente, y equidad de género en los procesos de desarrollo. Estas prioridades deben ser consideradas en todas las acciones de cooperación y se constituyen como las bases del diálogo con los países socios.

En este marco, desde 2007 el Gobierno sueco ha empezado a reducir el número de socios con los que trabaja, focalizándose en países menos adelantados y países de renta baja. Asimismo, se intenta priorizar en los programas de AOD las regiones en conflicto y post-conflicto, donde se procura restablecer el estado de derecho y la estabilidad institucional. Simultáneamente, con el incremento de la ayuda a las regiones mencionadas, va disminuyendo gradualmente la cooperación con países de renta media. El objetivo global es reducir el número de

países socios de 67 a 33 para 2012 (CAD, 2009).

Una de las principales líneas de trabajo de la cooperación sueca es promover la *apropiación* del desarrollo por parte de los países del Sur. En tal sentido, se impulsa que sean estos países los que definan los instrumentos y las estrategias de desarrollo. La asistencia sueca debería responder entonces a la demanda de los socios. Simultáneamente se ha asumido un *enfoque orientado a resultados* por lo que se está trabajando en la sistematización del seguimiento y la evaluación de las intervenciones de desarrollo. Para ello, desde 2006, se ha creado una agencia independiente de evaluación de políticas de cooperación al desarrollo, SADEV.

En lo que respecta al ámbito multilateral, Suecia posee una larga trayectoria como promotor de esta modalidad de ayuda, especialmente a través del sistema de Naciones Unidas. En 2007, el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) estableció una nueva estrategia multilateral que pretende sentar las bases de la acción sueca en las diferentes instituciones internacionales (financieras y no financieras). El propósito de esta estrategia es asegurar la calidad y aumentar la eficacia de la cooperación multilateral para el desarrollo, proporcionando orientación normativa a los ministerios y organismos que trabajan con organismos multilaterales.

Por último, cabría considerar la importancia de la acción humanitaria dentro

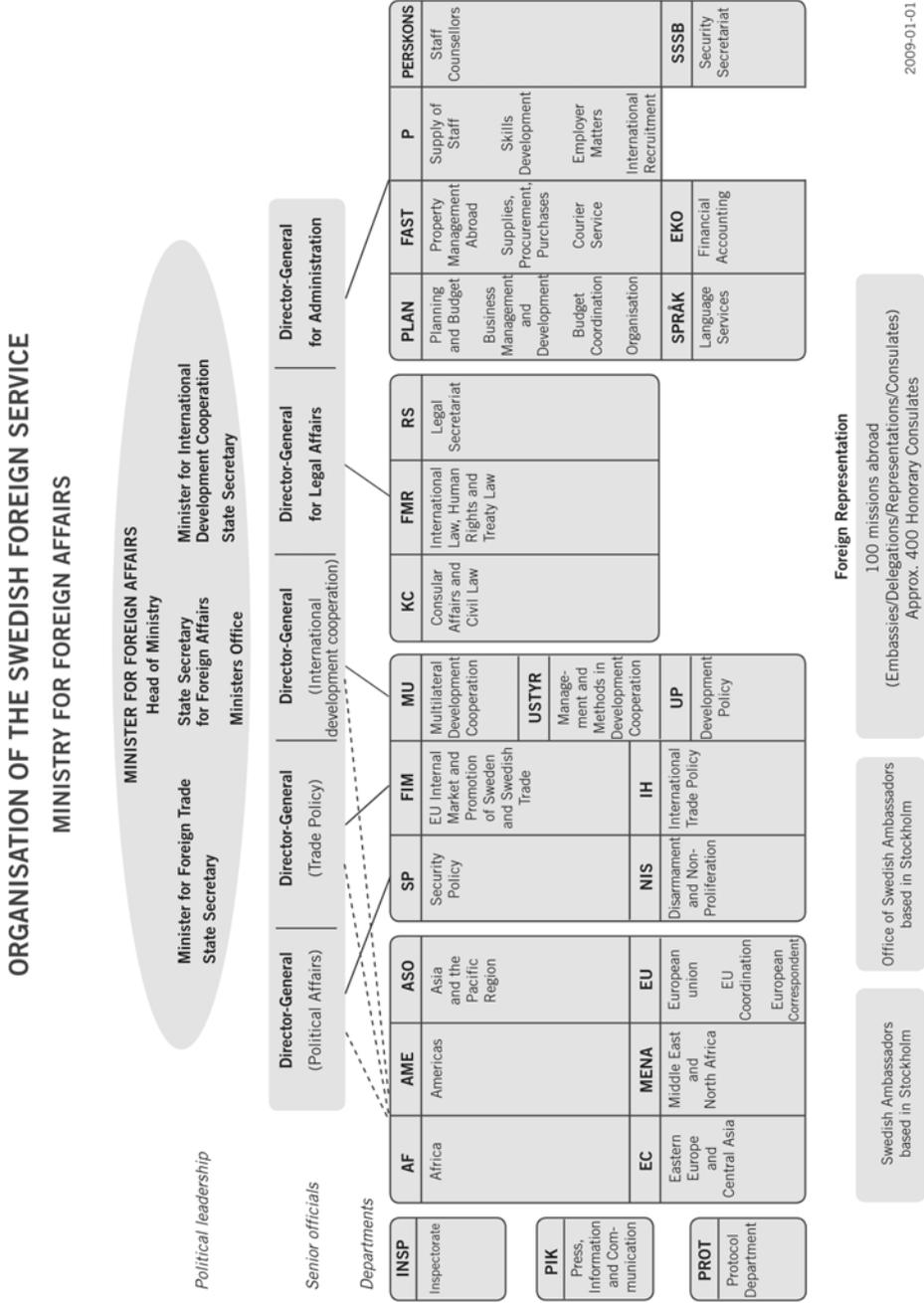
del conjunto de la cooperación sueca. Según datos del CAD, aproximadamente el 13% de la AOD sueca es ayuda humanitaria. Conforme al compromiso sueco con el multilateralismo, esta ayuda es canalizada principalmente a través de las agencias de Naciones Unidas y de Cruz Roja Internacional.

1.3 Actores de la cooperación sueca

El MAE, reestructurado en 2006, es el responsable de toda la política de cooperación, incluida la acción multilateral. Las unidades que trabajan directamente bajo la órbita de la Dirección de Cooperación son: el Departamento de Acción Multilateral, el Departamento de Gestión y Métodos en Cooperación para el Desarrollo y el Departamento de Políticas de Desarrollo.

La estructura general del Gobierno sueco está conformada por ministerios que gestionan una serie de agencias semi-independientes. En principio, son los ministerios los encargados de la formulación de políticas y las agencias las que tienen la responsabilidad de llevarlas a cabo. Como responsable de la política de cooperación para el desarrollo, el MAE trabaja principalmente con seis agencias. Ellas son: SIDA, la Academia Folke Bernadette, el Instituto Nórdico de Estudios Africanos, SWEDFUND, SADEV y la Oficina sueca de Auditoría. Veamos brevemente la naturaleza y visión de cada una de estas instituciones.

FIGURA 1. Organigrama del Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia



- *SIDA*: es la entidad más importante dentro la estructura de cooperación, canalizando el 80% de la ayuda bilateral (CAD, 2009a). SIDA ha experimentado un proceso reciente de reforma, dando paso a una estructura sustentada en tres departamentos principales:
 - *Políticas*: responsable de mejorar los conocimientos y la calidad de los programas de desarrollo. También es la unidad facultada para entablar el diálogo político con otros donantes.
 - *Operaciones*: departamento encargado de la puesta en práctica de los programas de cooperación.
 - *Gestión*: unidad autorizada para gestionar los recursos humanos y económicos.
- *Instituto Nórdico de Estudios Africanos*: centro de investigación financiado por los países nórdicos, cuyo objeto es generar conocimiento, documentación, e información acerca del África moderna.
- *Academia Folke Bernadette*: agencia gubernamental cuyo objetivo es mejorar la calidad y eficacia de la ayuda en situaciones de conflicto o crisis humanitaria, haciendo especial énfasis en operaciones de paz. Es la institución encargada de canalizar fondos a través de ONGD que trabajan en construcción de la paz y funciona como plataforma para las diferentes agencias suecas, sus contrapartes en el terreno y los socios internacionales.
- *SADEV*: creada en 2006, la Agencia Sueca para Evaluación de Políticas al Desarrollo es una entidad pública independiente que realiza evaluaciones sobre cualquier tipo de programa o actividad que sea considerada de cooperación para el desarrollo. SADEV tiene un mandato expreso del gobierno para evaluar la cooperación para el desarrollo sueca. Dentro de este marco de acción se incluye el análisis de la cooperación multilateral sueca.
- *Oficina Sueca de Auditoría*: es la agencia gubernamental responsable de auditorías independientes que permitan mejorar la transparencia y rendición de cuentas de la gestión gubernamental. Una de las esferas que debe valorar son los programas de cooperación internacional para el desarrollo. Asimismo, participa en algunos proyectos de cooperación con el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales de los países socios en el ámbito de la auditoría.
- *Swedfund* (Fondo Sueco): es un fondo de capital de riesgo cuyas inversiones se dirigen a países en desarrollo. Aunque los fondos financieros que gestiona no necesariamente computan como AOD, es una empresa estatal financiada por el MAE. La misión de esta organización es contribuir al desarrollo de los países más pobres a través de la inversión productiva. Tiene un mandato específico de desarrollo y sólo puede financiar a empresas privadas de países menos adelantados, países de renta baja y países de renta media baja.

II. SISTEMA DE GOBIERNO Y PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES

La coherencia de políticas, en todos los ámbitos, es el resultado de una compleja gestión gubernamental donde confluyen distintas esferas políticas, administrativas y técnicas de la gestión pública. De esta manera, la estructura organizativa, los procesos de toma de decisiones y la eficiencia son aspectos que inciden en el logro de una mayor coherencia en cualquier ámbito. Se podrían establecer, por tanto, correlaciones entre el grado de consistencia y coordinación del sistema político y administrativo y el nivel de coherencia en las decisiones y acciones gubernamentales.

El caso sueco es bastante ilustrativo de lo anteriormente expuesto, ya que la administración pública se rige por el principio de responsabilidad colectiva (Instituto Sueco, 2005). Aun cuando las decisiones diarias son tomadas por cada ministerio en particular, es el Gobierno, en su conjunto, quien tiene la responsabilidad sobre toda la política gubernamental. Como consecuencia, los funcionarios públicos de cualquier ministerio mantienen un diálogo constante con las agencias estatales y los otros ministerios. Las decisiones de mayor relevancia tomadas en el Gabinete deben contar con el apoyo de todos los ministros. Si en algún caso existiera una discrepancia con algún ministerio en particular, éste podría bloquear una iniciativa concreta. Como afirmaron gran parte de los entrevistados, existe una importante tradi-

ción en Suecia de diálogo y negociación en el interior del sistema público. Esta *cultura de consenso* ha permeado todos los ámbitos estatales y es de fundamental relevancia en la promoción de la coherencia. Una muestra de lo expuesto es que Suecia ha adoptado una política de desarrollo que comprende todas las áreas gubernamentales, lo que se suele llamar «whole of government approach» (enfoque global del gobierno).

Cuando se trata de cuestiones de cierta importancia, es bastante frecuente que se nombre a una comisión independiente especializada, donde participan representantes del gobierno, la oposición, el ámbito técnico y la sociedad civil. Del trabajo de estas comisiones se elabora un informe que sirve de base para propuestas de leyes o reformas. Dicho informe es evaluado por el Gabinete y otros actores relevantes de la sociedad civil y la academia. Una vez logrado un determinado grado de consenso sobre los contenidos, se prepara un proyecto para ser presentado al Parlamento. Se trata, pues, de un proceso de toma de decisiones altamente participativo. Con este sistema de trabajo se ha abordado la política de cooperación.

En diciembre de 1999, con objeto de mejorar y fortalecer el compromiso de Suecia con la cooperación, se crea la Comisión Sueca para el Desarrollo Global (llamada GlobKom), constituida por diferentes representantes del Gobierno, la oposición y la sociedad civil. El objetivo era concentrar en esta comisión las mejores capacidades técnicas

y analíticas para revisar la política de cooperación, dado que contaba con un expreso apoyo de todo el ámbito político sueco. La participación de las ONGD fue muy activa durante todo el proceso de consulta. Al iniciar el período de trabajo, la Secretaria del GlobKom formuló al Gobierno una pregunta de fundamental relevancia para entender los resultados a los que se llegó finalmente: ¿es posible que analicemos cómo puede Suecia combatir la pobreza desde una visión más amplia que la propia política de ayuda? Éste fue el punto de partida que permitió al GlobKom ampliar su perspectiva de análisis más allá de los marcos de la política de AOD. Desde el primer momento, la Comisión se propuso investigar una gran diversidad de instrumentos y políticas que directa o indirectamente podrían tener efectos sobre los países en desarrollo, como los relativos a comercio, agricultura y migraciones. Además, se abordaron temas relacionados con la globalización y la creciente interdependencia entre países, como los bienes públicos globales.

El GlobKom trabajó durante dos años en tres ámbitos específicos (ECDPM *et al.*, 2007):

- Celebrando conferencias, seminarios y grupos de trabajo. Aproximadamente se llevaron a cabo treinta de estas actividades durante los dos años de trabajo.
- A través de diferentes viajes a países del Sur con objeto de analizar desde el terreno la problemática del desarrollo.

- Concertando investigaciones académicas (incluida la participación de algunos investigadores del Sur) de las que resultaron más de cincuenta informes y páginas web interactivas.

El resultado final del trabajo fue publicado en 2002, *Un mundo más equitativo sin pobreza*. Sobre las recomendaciones y conclusiones de este informe se establece la Política Global de Desarrollo, que fue adoptada por el Parlamento en diciembre de 2003.

En el momento en que se instauró la Política Global de Desarrollo se suscitó un debate en el Gobierno acerca de cuál debía ser el organismo encargado de coordinar esta nueva política. La controversia residía en si la nueva política debía ubicarse bajo la oficina del Primer Ministro o en la esfera de trabajo del MAE. Finalmente se dispuso que fuera el MAE el encargado de llevar adelante la Política Global de Desarrollo. El argumento principal residía en que éste era el Ministerio que más capacidades y fortalezas ostentaba en el ámbito del desarrollo. Tratándose de una política tan ambiciosa, era necesario dotarse de las mejores capacidades técnicas y humanas a las que el Gobierno pudiera acceder. Desde otra perspectiva, había opiniones que presentaban como un logro político que la Política Global de Desarrollo se ubicara bajo la dirección del Gabinete del Primer Ministro, porque ello hubiera permitido jerarquizar de manera más clara la perspectiva de desarrollo en el caso de que ésta entrara

en conflicto con otros intereses considerados «nacionales».

III. MARCO DOCTRINAL Y COMPROMISO POLÍTICO

III.1. *Compromiso político: La Política Global de Desarrollo*

El objetivo de la coherencia está presente en la agenda sueca de desarrollo desde los años noventa como la culminación de un intenso trabajo tanto por parte del gobierno como de la sociedad civil. La Política Global de Desarrollo establece los parámetros para entender y aplicar la coherencia de políticas. En concreto, se señala que el trabajo por el desarrollo global y sustentable concierne a todas las esferas gubernamentales. En este sentido, todas las políticas suecas (tanto nacionales como internacionales) deberán contribuir al desarrollo sostenible y equitativo. La lucha contra la pobreza no es objeto únicamente de la política de cooperación, sino que constituye un eje transversal que debe permear todas las políticas públicas.

El informe de coherencia de políticas de la OCDE (2008a) así como el de la Unión Europea (2007a) colocan a Suecia¹ como uno de los actores con mayor compromiso político en materia de coherencia, al situar este objetivo en el centro de una estrategia que engloba a toda la po-

lítica gubernamental. De hecho, el objetivo de la coherencia ha sido asumido como eje central en la Política Global de Desarrollo. El primer apartado del documento que la introduce se titula «La necesidad de coherencia» y en él se señala que: «Suecia deberá perseguir la coherencia en la Política Global de Desarrollo (...) Una Política Global de Desarrollo coherente se basará en un enfoque integrado de las diferentes áreas políticas para promover el desarrollo equitativo y sostenible (...) deberá abarcar todas las áreas de decisión política» (Gobierno de Suecia, 2003: 18).

Este enfoque supone (en teoría) que todos los ministerios deben integrar los objetivos de desarrollo en sus políticas. Si una acción ministerial entra en conflicto con los intereses de desarrollo, entonces este ministerio sería el encargado de encontrar una solución alternativa sin perjudicar los intereses de los países más pobres (Gobierno de Suecia, 2003). Desde que se ha introducido la Política Global de Desarrollo, el Gobierno ha realizado importantes esfuerzos por explicitar que la coherencia es competencia de todas las esferas gubernamentales, más allá de las responsabilidades de los departamentos y agencias de cooperación. La cooperación para el desarrollo ocupa un rol importante asumiendo una actividad continuada de informar a los diferentes ministerios sobre los posibles impactos de sus políticas en los países del Sur. No obstante, el Gobierno

¹ Junto con Holanda y la Unión Europea.

sueco ha tratado de clarificar que la coherencia de políticas para el desarrollo es una tarea de todos los ministerios y no sólo responsabilidad de la cooperación.

La doctrina que sustenta esta política se basa en que en un mundo cada vez más globalizado donde se acrecientan las interdependencias entre los países, las políticas de un Estado afectan, inevitablemente, a las condiciones de vida de otros pueblos. De esta manera, al reducir las injusticias y la pobreza se crean mejores oportunidades para el desarrollo, la paz y la seguridad mundial. Dicho de otro modo, «Ningún país puede ignorar lo que pasa en el resto del planeta (...) tenemos una responsabilidad compartida con nuestro mundo (...) el desarrollo es más sostenible cuando todos puedan participar de él» (Gobierno de Suecia, 2003: 6). A partir de este principio, la Política Global de Desarrollo se sustenta sobre dos pilares: en primer lugar, el diseño de una agenda que permita mejorar la eficacia de la ayuda; en segundo lugar, la promoción de la coherencia al desarrollo tanto a escala global como doméstica. La instrumentación de esta política debe alinearse, además, con dos enfoques principales: la defensa de los derechos humanos y la promoción de los intereses de los pobres en el desarrollo². Con esa orientación, la Política Global de Desarrollo pretende contribuir a la consecución de los ODM.

Esta política, adoptada en 2003 bajo la dirección de los socialdemócratas, ha sido ratificada en 2006 por el nuevo Gobierno, una coalición de partidos de derecha. Parece que la opción adoptada ha gozado de un amplio respaldo político, prueba de ello es que ningún partido durante las elecciones de 2006 ha planteado cuestionar esta política. Este aspecto es de notable relevancia, ya que el propósito de la coherencia implica una visión a largo plazo, lo que hace necesario que el compromiso político exceda el mandato del gobierno de turno (ECDPM *et al.*, 2007). Desde esta perspectiva, que Suecia haya logrado un importante grado de consenso entre los actores políticos puede considerarse como una de sus mayores fortalezas en el ámbito de la cooperación. Es importante señalar también el fundamental papel que ha jugado la sociedad civil sueca en la promoción de la coherencia.

El documento *Global Challenges - Our Responsibility* (publicado en 2008) realiza un balance de los logros y obstáculos más importantes en la Política Global de Desarrollo, así como de las nuevas metas que se propone el Gobierno sueco en esta materia. Dicha política, pese a constituir un avance doctrinal importante, no parece haber cumplido con las expectativas del nuevo Gobierno en materia de coherencia. Debido a ello, el poder ejecutivo ha estimado necesario

² El desarrollo es un proceso endógeno que no puede ser impuesto por otros países o donantes. En este sentido, la perspectiva de las personas pobres supone que es la visión y derechos de estas personas las que deberán concebirse como el eje central de la Política Global de Desarrollo.

elaborar una nueva estrategia para reafirmar el compromiso sueco con el desarrollo: «La Política Global de Desarrollo del gobierno implica una mejora en la eficacia de la ayuda, así como en la coherencia de políticas en todas las áreas (...) promoviendo sinergias entre las diferentes políticas gubernamentales, identificando aquellas políticas de Suecia o de la Unión Europea que obstaculizan el desarrollo y luchando por un desarrollo sostenible y equitativo» (Gobierno de Suecia, 2008a: 1). Asimismo, el Gobierno destaca los peligros de la incoherencia en la gestión pública internacional, señalando que ésta supone riesgos tanto para la eficacia de la ayuda como para la credibilidad de Suecia como donante internacional. Se pretende evitar políticas como las de la Unión Europea, en las cuales, al mismo tiempo que se diseñan estrategias para impulsar el desarrollo y el libre comercio de

los países del Sur, se mantienen barreras arancelarias y no arancelarias que obstaculizan la entrada de estos productos y, por tanto, el progreso económico de los países menos desarrollados (Gobierno de Suecia, 2008a).

III.2. *Compromisos políticos en áreas específicas de acción gubernamental*

El compromiso con la coherencia, establecido al más alto nivel político posible, es una condición necesaria para el progreso en el ámbito de la coherencia de políticas. Sin un mandato claro y específico por parte de las más altas jerarquías gubernamentales, difícilmente se podrá integrar la perspectiva de desarrollo en otras esferas de la acción pública. Ahora bien, este compromiso político (que en el caso de Suecia se

CUADRO 1. *Desafíos globales de la política sueca de desarrollo*

Desafío global	Áreas de Trabajo
Opresión	Libertad de expresión. Derechos sexuales y reproductivos. Crimen organizado.
Exclusión económica	Mercados financieros. Comercio y agricultura. Inversiones suecas en PED.
Flujos migratorios	Trabajadores inmigrantes en Suecia y la UE. Remesas. Protección y soluciones duraderas para los refugiados.
Conflictos y situaciones frágiles	Reforma del sector seguridad. Mujer, paz y seguridad. Del conflicto al desarrollo sustentable.
Cambio climático e impactos medioambientales	Clima: adaptación y reducción de emisiones. Gestión de químicos. Desarrollo urbano sustentable.
Enfermedades contagiosas, otros riesgos sanitarios	Sistemas de salud sustentables y mejores accesos a medicamentos. Alerta temprana. Promoción de salud y prevención de muerte.

Fuente: MAE Suecia, 2009.

materializa en la Política Global de Desarrollo) tiene que plasmarse en instrumentos y objetivos precisos. A partir del análisis de las diferentes áreas de trabajo, en donde la coherencia resulta más necesaria, la política sueca establece compromisos claros para cada uno de estos ámbitos. Estos compromisos quedan incorporados en el documento *Global Challenges, Our Responsibility*, donde se abordan seis áreas prioritarias, las cuales reemplazan a las once definidas originalmente en 2003. En cada una de estas áreas se han delimitado tres ámbitos de trabajo, sobre las que se debe informar al Parlamento en marzo de 2010.

A continuación se citan algunos ejemplos, en donde los desafíos globales se materializan en compromisos concretos.

A. Comercio

Suecia apuesta por abrir el mercado de la Unión Europea a los productos del Sur. Este propósito está expresado no sólo en documentos relativos a la Política Global de Desarrollo, sino también en las mismas propuestas técnicas del Ministerio de Comercio (Gobierno de Suecia, 2003; Gobierno de Suecia, 2008a; Ministerio de Comercio de Suecia, 2008). Desde la perspectiva sueca la eliminación de las barreras arancelarias significaría un beneficio tanto para los países en desarrollo como para los países desarrollados, dado que los consumidores accederían a productos de mayor calidad y a mejores precios. Así

pues, en un mundo con mayor apertura comercial habría mayores riquezas y oportunidades, no sólo para los países del Sur sino también para Suecia y la UE. Se trata, entonces, de una situación de tipo *win-win* (todos ganan). En este sentido, se han declarado metas explícitas en el área de comercio y desarrollo: «que las altas tarifas sean recortadas, las barreras no arancelarias al comercio disminuidas y los subsidios que generan distorsiones en el mercado eliminados» (Gobierno de Suecia, 2006b: 55); «que las regulaciones internacionales en patentes y derechos de propiedad intelectual sean flexibles con la finalidad de que integren las específicas necesidades de los países en desarrollo» (*ibid.*: 56); «presionar para que se adopten medidas de origen más simples y más orientadas al desarrollo para los países en desarrollo en el seno de la EU» (Gobierno de Suecia, 2008a: 25).

B. Agricultura

En consistencia con el posicionamiento en materia de comercio, desde 1998 Suecia mantiene el firme propósito de reformar la PAC. Esta política europea no solamente se considera contraria a los intereses nacionales suecos (estrechamente alineados con la cultura del libre comercio), sino que supone importantes limitaciones al progreso de los países en desarrollo. Por ello Suecia afirma que «La Política Agrícola de la Unión Europea es quizá el ejemplo más

obvio de falta de coherencia (...). En la práctica, estas políticas limitan las oportunidades de los países en desarrollo para la producción, exportación y el desarrollo» (Gobierno de Suecia, 2003: 15). Además, la PAC es una política proteccionista que obstaculiza el desarrollo de los mercados en general: «Tanto los subsidios como la ayuda a la exportación tienen efectos adversos sobre el medio ambiente y distorsionan el comercio internacional, por ello deben ser desmantelados especialmente en lo relativo a pesca y agricultura» (*ibid.*: 36).

C. *Mejor acceso a medicamentos*

El acceso a medicamentos a precios accesibles es un compromiso que Suecia ha asumido desde la implantación de la Política Global de Desarrollo y así lo manifiesta al afirmar que «Se deberá permitir a los países pobres adoptar medidas excepcionales, como la concesión obligatoria de licencias, para asegurar el suministro de medicamentos en el caso de una crisis sanitaria nacional» (Gobierno de Suecia, 2003: 43). Suecia es un activo defensor de este principio en los diferentes foros internacionales, especialmente en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

D. *Conflictos y situaciones frágiles*

A pesar de que la exportación de armas continúa siendo una de las mayores in-

coherencias que presenta la política sueca (con respecto al desarrollo), existe un compromiso público por integrar la visión del desarrollo de una manera prioritaria en los espacios de defensa y seguridad. En concreto, se señala que «Los esfuerzos para prevenir y gestionar conflictos deberán desarrollarse sobre las bases de un enfoque integrado que relacione conflictos y desarrollo. (...) la construcción internacional de la paz debería ser considerada como una de las principales tareas del Ministerio Sueco de Defensa y Fuerzas Armadas» (Gobierno de Suecia, 2003: 34). Esta línea de acción comprende la adopción de los objetivos de desarrollo en otras esferas de actuación pública como es la exportación de armas. En concreto se señala que «Esto incluye considerar el desarrollo sostenible del país receptor al evaluar el impacto de la exportación de armas en conformidad con el Código de Conducta Europeo para la Exportación de Armas, (...) el enfoque de derechos humanos debe considerarse siempre, incluso en los casos donde el equipamiento militar por sí mismo no pueda ser usado en casos de violación de los derechos humanos (...). La exportación de equipo militar sueco no debe impedir o contrarrestar el desarrollo sostenible» (Gobierno de Suecia, 2008a: 39).

E. *Trabajo con otros donantes*

Partiendo de la premisa de que el enfoque transversal que Suecia propone es

un avance doctrinal significativo, el país ha asumido la tarea de promover la coherencia de políticas para el desarrollo en otros donantes y actores de la cooperación internacional. Así, establece que «En el ámbito internacional, Suecia buscará que otros donantes apliquen un enfoque holístico en el trabajo por el desarrollo global promoviendo la coherencia y cooperación entre diversas políticas» (Gobierno de Suecia, 2008a: 53).

F. Unión Europea

Como miembro activo de la Unión Europea, Suecia persigue «fortalecer la apropiación y el conocimiento acerca de la coherencia de políticas entre los Estados miembros, la Comisión y el Parlamento Europeo» (Gobierno de Suecia, 2008a: 58). Bajo la presidencia sueca, la Comisión Europea ha realizado el segundo informe de coherencia de políticas publicado en septiembre de 2009. El aporte más importante de este informe ha sido un nuevo conjunto de prioridades adoptadas en el ámbito de la coherencia, estrechamente relacionadas con los seis desafíos globales de la política sueca de desarrollo. La coherencia ha sido una de las prioridades que Suecia ha establecido para su presidencia, junto con construcción de de-

mocracia y derechos humanos, cambio climático y desarrollo y eficacia de la ayuda. En este sentido, Suecia ha promovido el principio de coherencia en la reunión que se realizó con los ministros de cooperación en noviembre de 2009 (Gobierno de Suecia, 2009). No obstante, durante los *Días Europeos de Desarrollo*³ que se celebraron en Estocolmo, la coherencia no ocupó un lugar prioritario en la agenda de este evento. La Comisión Europea organizó una sesión de trabajo donde participaron representantes de la Unión Europea e investigadores; y CONCORD⁴ realizó un seminario para analizar la cuestión de la coherencia desde la perspectiva de la sociedad civil. Éstas fueron las únicas actividades relacionadas directamente con la coherencia de políticas para el desarrollo.

IV. MECANISMOS EN EL SENO DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN

IV.1. *Cooperación bilateral*

En las *Directrices suecas para la estrategia de cooperación bilateral* se especifica claramente que todas las acciones de cooperación para el desarrollo deben ser consistentes con los mandatos de la Política Global de Desarrollo. Por ello, duran-

³ Foro internacional donde se discutieron las tendencias más notables en lo que respecta a formulación de políticas al desarrollo (del 22 al 24 de octubre).

⁴ CONCORD es la Confederación Europea de Urgencia y de Desarrollo de ONG. Sus 22 asociaciones nacionales y 19 redes internacionales representan a más de 1.800 ONG.

te el proceso de planificación de las estrategias país se tratan de identificar posibles sinergias o contradicciones entre los programas de ayuda y otras políticas suecas. Esto obliga a una consideración especial del conjunto de políticas suecas en relación con el posible socio. En este sentido, SIDA está elaborando un plan piloto de cooperación con Sudáfrica que no se limitará a la AOD sino que abarcará las principales áreas de desarrollo del país (Gobierno de Suecia, 2008). Debido a que esta estrategia aún no se ha puesto en práctica, es difícil prever cuáles serán las principales ventajas e inconvenientes en su aplicación. Sin embargo, se observa el interés por desarrollar programas que excedan el ámbito de la ayuda y promuevan una mayor coordinación entre los actores involucrados en el terreno.

A pesar de que estas líneas de actuación significan un avance hacia la coherencia, también suponen desafíos importantes en dos aspectos fundamentalmente. En primer lugar, algunos entrevistados señalaron que puede resultar dificultosa la integración en la agenda de cooperación de otros elementos de desarrollo que, en principio, son ajenos a las capacidades de la ayuda y que, por tanto, requieren de diferente cualificación técnica como pueden ser las políticas migratorias o comerciales. En segundo lugar, incluir otros agentes en los programas de cooperación puede suponer el riesgo de que los objetivos de desarrollo se desdibujen frente a otros intereses considerados *nacionales*. Por ejemplo, integrar el Con-

sejo Nacional de Comercio en las políticas de cooperación incorpora el riesgo de que los intereses de promoción comercial sueca socaven los objetivos de desarrollo.

Otra de las innovaciones de la política sueca de desarrollo con respecto a la coherencia es el llamado *Actor-driven Cooperation*. La idea central es que las instituciones interesadas deberán definir sus propios proyectos, objetivos, presupuestos y socios estratégicos. El programa debe sustentarse en compromisos entre actores suecos y de los países en desarrollo, que sean sostenibles a largo plazo y supongan mutuos beneficios. SIDA solamente participará con fondos de AOD en la etapa inicial y su contribución será temporal. Estos programas pretenden extenderse a países donde Suecia reconoce que la cooperación tradicional ya es importante, por lo que es necesario impulsar otro tipo de actividades básicamente dirigidas por las organizaciones de los países socios (Cagoco, 2009).

Más allá de estas innovaciones, interesa señalar que los avances en materia de coherencia son tributarios de la solidez de la política de ayuda. Para poder incluir el objetivo del desarrollo en otras políticas gubernamentales es necesario integrar conocimientos expertos en el ámbito del desarrollo. Son las capacidades y conocimientos de la esfera de la cooperación las que señalan las complementariedades o inconsistencias de decisiones adoptadas en el marco de las

políticas públicas. Una de las entrevistadas señaló que SIDA es un agente prioritario en este proceso al poder integrar en la toma de decisiones la visión de desarrollo desde el terreno.

IV.2. *Cooperación multilateral*

En 2007, Suecia introduce una nueva estrategia de cooperación multilateral con el propósito de mejorar la eficacia y calidad de la AOD canalizada a través de instituciones internacionales. En el documento se reafirma el compromiso sueco de promover una mayor coherencia de políticas de la comunidad internacional con objeto de fortalecer los programas de la lucha contra la pobreza (MAE Suecia, 2007).

Los principales criterios de asignación de ayuda multilateral son la relevancia y la eficacia. La relevancia está relacionada con la complementariedad y coherencia con los objetivos suecos dando apoyo financiero a aquellos organismos internacionales que tienen complementariedad clara con los objetivos de la estrategia sueca de cooperación para el desarrollo (MAE Suecia, 2007). En este sentido, se ha destacado el propósito de promover una mayor consistencia entre las políticas multilateral y bilateral, como herramienta para avanzar hacia una política de desarrollo integrada (Gobierno de Suecia, 2003). A su vez, la eficacia se evalúa de acuerdo a la capacidad que tiene cada organización internacional para alcanzar los objetivos que

se ha propuesto de la mejor manera posible.

Para fundamentar la política multilateral, el Gobierno ha creado un grupo de trabajo por cada agencia multilateral que canaliza AOD sueca. Debido a que muchos organismos reciben AOD a través de diversos ministerios (por ejemplo el Ministerio de Educación destina fondos a UNESCO) en cada grupo hay representantes del MAE, de SIDA, y de los ministerios involucrados. Estos grupos tienen como tarea definir una estrategia por organismo internacional basada en indicadores claros y contrastables. Si bien esta forma de trabajo es incipiente, se puede considerar un proceder interesante para promover la coherencia y la coordinación entre actores.

La política multilateral se evalúa cada tres años, dentro de un proceso de seguimiento de la AOD liderado por el MAE. Éste contiene dos fases: en primer lugar, se prepara y discute la distribución de la ayuda multilateral y bilateral; en segundo lugar, se analiza el apoyo multilateral sueco, sus objetivos, estrategias y herramientas.

En el marco de la estrategia multilateral, en 2008 se llevaron a cabo 27 evaluaciones de organismos internacionales. Ésta fue una tarea relevante para identificar tanto las debilidades como las fortalezas de cada organización. Estas evaluaciones se constituyeron como un importante *feedback* para la instauración de los grupos de trabajo arriba mencionados.

V. MECANISMOS ENTRE POLÍTICAS GUBERNAMENTALES

V.1. *La coherencia como sistema*

Para que el objeto de la coherencia sea alcanzado con eficacia, es necesario el diseño de un sistema de instrumentos interrelacionados entre sí. No existe, sin embargo, una estructura universal óptima, sino que cada país deberá encontrar los mecanismos adecuados que mejor se adaptan a sus estructuras organizativas (Alonso, 2004). En este aspecto, Suecia ha mostrado un progreso relevante al diseñar una Política Global que supone un trabajo coordinado de todos los espacios gubernamentales. Sin embargo, no ha sido fácil avanzar en un objetivo tan ambicioso. Como consecuencia, el Gobierno ha elaborado un documento en 2008 que hace especial énfasis en los mecanismos de implementación y seguimiento de la Política Global de Desarrollo. Según algunos entrevistados, ésta es la innovación más importante que propone el nuevo Gobierno.

La nueva estrategia plantea una gestión orientada a resultados basada en cuatro apartados: gestión, organización y seguimiento (relacionados con los seis desafíos globales); fortalecimiento del conocimiento de la Política Global de Desarrollo en las oficinas gubernamentales; cooperación con actores suecos (conectada con la participación de la so-

ciudad civil); y por último, la cooperación en el seno de la UE. Para cada uno de estos ámbitos, se han definido objetivos e instrumentos que, en principio, podrán ser evaluados con más precisión en el nuevo informe al Parlamento que ha sido adoptado por el Gobierno el 18 de marzo de 2010 y se presenta al Parlamento a finales de marzo⁵.

La sostenibilidad de un sistema para promover la coherencia depende del apoyo político a largo plazo que suscita. En el caso sueco, este aspecto está bastante consolidado. Aún cuando en los inicios de la Política Global de Desarrollo sus objetivos y procedimientos pudieron resultar confusos, conforme fue transcurriendo el tiempo la perspectiva de desarrollo se ha ido integrando paulatinamente en el mandato y la acción de los diferentes ministerios y agencias suecas.

V.2. *Mecanismos generales*

A. *Departamento de Políticas para el Desarrollo*

Una de las acciones más importantes para facilitar la puesta en práctica de la Política Global de Desarrollo fue la creación del Departamento de Políticas para el Desarrollo en 2006. Aunque la estrategia sueca supone que todos los Ministerios deben asumir su propia responsabilidad en lo relativo a la coherencia, este

⁵ A la fecha de publicación de esta investigación dicho informe no había sido traducido al inglés.

departamento tiene el mandato específico de facilitar, coordinar, apoyar y controlar la aplicación de la Política Global de Desarrollo⁶.

Un factor de relevancia es que el Departamento de Políticas para el Desarrollo es considerado un interlocutor competente para otros ministerios (ECDPM *et al.*, 2007). Pese a ello, no posee autoridad para priorizar el mandato de desarrollo entre otras posibles metas gubernamentales (figura 1). Este hecho es significativo para entender la naturaleza del trabajo de este departamento en el ámbito de la coherencia. Como señalan algunos de los entrevistados, el mecanismo más importante para promover la coherencia es recordar sistemáticamente a las demás entidades gubernamentales que deben integrar la óptica del desarrollo en su trabajo cotidiano.

El Departamento de Políticas para el Desarrollo proporciona información experta sobre la dimensión de desarrollo en la formulación de políticas suecas. Para ello, establece un contacto muy fluido con otras oficinas ministeriales (como comercio, agricultura, medio ambiente o migraciones). La red de comunicación, tanto formal como informal, opera como un instrumento fundamental de comunicación y coordinación. En las áreas definidas como prioritarias (comercio, agricultura, medio ambiente

y migración) existe personal cualificado en temas de desarrollo que puede asesorar tanto a otros ministerios como a los mismos programas de cooperación. Por ejemplo, en lo relativo a migraciones, pueden orientar tanto acerca de cómo integrar la óptica del desarrollo a la formulación de políticas migratorias como sobre la manera de llevar a cabo proyectos de AOD que incluyan la perspectiva de migraciones.

Por último, este Departamento es también el responsable del informe al Parlamento sobre la Política Global de Desarrollo. Esto lo coloca en una posición ambigua, dado que funciona como promotor y supervisor de la misma política de coherencia (ECDPM *et al.*, 2007). No obstante, tanto en el trabajo de campo realizado como en diversos documentos analíticos sobre Política Global de Desarrollo se advierte cierta carencia en la dotación de recursos humanos de este departamento (ECDPM *et al.*, 2007; CAD, 2005; CAD, 2009; Odén, 2009).

B. Informe al Parlamento

El documento inicial que introduce la Política Global de Desarrollo estipula que el Gobierno sueco tiene la responsabilidad de informar anualmente al Parlamento acerca de los progresos de esta política (Gobierno de Suecia, 2003).

⁶ De todas maneras, la Política Global de Desarrollo no es la única área de trabajo del DPD, dado que entre sus responsabilidades se incluyen, la formulación, supervisión y seguimiento de políticas específicas en cooperación al desarrollo sueca.

En principio, el informe debía abarcar dos aspectos principales: en primer lugar, una descripción y análisis de las líneas de acción desarrolladas y, en segundo término, la información acerca de cómo las decisiones políticas de los diferentes agentes gubernamentales han contribuido al objetivo de promover el desarrollo sostenible y equitativo del planeta.

Hasta el momento se han realizado cuatro informes sobre la Política Global de Desarrollo. A partir de 2008 este trabajo se elabora bianualmente. El primer informe puede ser considerado como un producto exclusivamente del MAE; en los posteriores se aprecia una mayor calidad en los trabajos así como un mayor compromiso y participación de otros organismos y ministerios (ECDPM *et al.*, 2007). El último informe supone un significativo avance al introducir cambios que pretenden afrontar las debilidades de implementación más notorias de la Política Global de Desarrollo. Un comentario que ha surgido de forma recurrente durante el trabajo de campo es que éste es uno de los instrumentos más importantes para promover la sistemática integración del concepto de coherencia en la acción gubernamental.

Actualmente, este informe es el resultado de un proceso conjunto de consulta e interacción entre el Departamento de Políticas para el Desarrollo y las diferentes oficinas ministeriales. El hecho de que determinados ministerios deban reportar y analizar sistemáticamente sus

esfuerzos, desde la perspectiva del desarrollo, ha supuesto un proceso de mejora en el conocimiento e instrumentación de la Política Global de Desarrollo. Como consecuencia, se ha mejorado no sólo en la calidad de la información suministrada al Parlamento, sino en el grado de apropiación y compromiso de algunas oficinas gubernamentales con respecto al ámbito señalado.

A pesar de la importancia de este instrumento y de su incuestionable progreso desde 2003, interesa recordar que se trata de una autoevaluación. No parece claro que se hayan definido estrictos términos de referencia sobre cuáles deben ser los contenidos que necesariamente deben ser incluidos. En este sentido, es posible que se omita información valiosa o que no se profundice en ámbitos que pudieran requerir más atención. Por ejemplo, quizás debiera prestarse más atención a los dispositivos para gestionar los conflictos entre intereses contradictorios. La exportación de armas, que es un claro ejemplo de conflicto de intereses, no se ha analizado en ninguna de las comunicaciones al Parlamento.

C. Cartas de asignación

La estructura sueca de gobierno se constituye en ministerios que trabajan con agencias públicas semiindependientes encargadas, principalmente, de la ejecución de políticas. Las agencias reciben anualmente del gobierno las lla-

madras cartas de asignación. En ellas se definen tanto las directrices principales que deberían guiar a cada institución como el presupuesto del que se dispone anualmente. Un instrumento de gran importancia para la promoción de la coherencia ha sido la paulatina introducción del mandato de la Política Global de Desarrollo en las cartas de asignación. Cada ministerio tiene la responsabilidad de incluir el mandato de desarrollo en las diferentes cartas de asignación de las agencias con las que trabaja; de hecho, el Departamento de Políticas al Desarrollo tiene limitada capacidad para intervenir en este proceso (ECDPM *et al.*, 2007). Asimismo, las agencias deben reportar anualmente sobre cómo, en cooperación con otros actores, han contribuido a la meta de promover un desarrollo sustentable y equitativo. Aparte de fomentar la apropiación y el compromiso con la coherencia, estos informes han brindado información útil para la redacción del Informe sobre Política Global de Desarrollo al Parlamento.

D. Grupos interdepartamentales

El nuevo enfoque de la Política Global de Desarrollo postula seis desafíos globales que se han definido de acuerdo a las capacidades suecas para contribuir al desarrollo sostenible y equitativo del planeta. Como se ha manifestado frecuentemente en las entrevistas, el hecho de haber restringido de sesenta y cinco a dieciocho los objetivos, hace más factible avanzar en la política de de-

sarrollo. Asimismo, el Gobierno se ha propuesto incluir para cada desafío global objetivos e indicadores cuantificables, siguiendo un enfoque orientado a resultados (Gobierno de Suecia, 2008a).

En primera instancia, para la implantación de la Política Global de Desarrollo, se definieron puntos focales en los ministerios considerados relevantes. Recientemente se han establecido grupos interdepartamentales por cada desafío global. En ellos participan tanto representantes del MAE como de otros ministerios o agencias gubernamentales. Asimismo, existen grupos *ad-hoc* para temas específicos como los Acuerdos de Asociación Económica entre la Unión Europea y los países África Caribe Pacífico.

Su agenda contempla las siguientes tareas:

- Compartir información que permita integrar la perspectiva de desarrollo en las fases tempranas de los procesos de toma de decisiones gubernamentales.
- Generar información exhaustiva acerca de cada desafío global, que será de relevancia para la elaboración del Informe al Parlamento para 2010.
- Proporcionar orientación e impulsar el debate tanto sobre las perspectivas y prioridades de la Política Global de Desarrollo como de los temas de desarrollo global.
- Identificar posibles incoherencias o contradicciones y también sinergias en las actuaciones gubernamentales.

Si estos conflictos de intereses no pueden resolverse en los grupos de trabajo será necesario establecer otro ámbito con mayor capacidad institucional, aspecto que se detalla a continuación (Foro Política Global de Desarrollo).

E. Foro Política Global de Desarrollo

Se ha propuesto la instauración de un Foro de Política Global de Desarrollo bajo la dirección del MAE, donde participarían representantes de todos los ministerios, con el propósito de constituir un espacio para identificar y resolver posibles controversias entre políticas que afectan el desarrollo. Este espacio puede considerarse también como un sistema de alerta temprana que permitiría identificar incoherencias en las políticas públicas antes de ser puestas en práctica. A pesar de que esta iniciativa formaba parte de las propuestas del Gobierno para mejorar la implementación de la Política Global de Desarrollo (2008), aún no se ha llevado a la práctica.

De todas formas, cabe recordar que el sistema gubernamental sueco se basa en el principio de la responsabilidad compartida. Los funcionarios tienen claras instrucciones de consultar a los ministerios en caso de que los programas analizados involucren a otras políticas nacionales. Gran parte de los entrevistados mencionaron que esa era la forma habitual de trabajar en la administración

sueca y que los procesos de consulta con otros organismos forman parte de su trabajo diario. En los casos en que ha existido conflicto de intereses y éste no se ha podido solucionar en el ámbito técnico, son los ministros los que lo deben resolver.

F. Integración de nuevos agentes en los programas de cooperación

SIDA está iniciando un trabajo innovador en cooperación al involucrar a diferentes agencias gubernamentales en programas de AOD. Se trata de instituciones que tienen objetivos nacionales y hasta ahora no habían trabajado en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. A partir de este año, estas agencias van a desarrollar algunos programas de cooperación con el objeto de fortalecer las capacidades institucionales de los países del Sur. Un ejemplo concreto es el Consejo Nacional de Comercio (*National Board of Trade*), que en 2009 recibió un presupuesto cercano al millón de euros para llevar a cabo programas de cooperación. El objetivo del departamento de cooperación de esta agencia (establecida en 2009) es mejorar las potencialidades comerciales de los países del Sur. Entre sus actividades se puede destacar el asesoramiento a pequeños y grandes exportadores, el desarrollo de seminarios y la concesión de ayudas específicas para fortalecer las capacidades de los países en el ámbito comercial. Para esto, el Consejo Nacional de Comercio se coordina con SIDA,

que es la agencia que financia las iniciativas de AOD.

Esta actividad supone un avance potencial para la coherencia, principalmente en tres ámbitos:

- En primer lugar, es un camino de dos direcciones. En el caso del Consejo Nacional de Comercio nos encontramos con una agencia que no sólo tiene el mandato gubernamental de integrar la visión del desarrollo en sus actividades (a través de las cartas de asignación) sino que ahora también asume la tarea de promover directamente el desarrollo poniendo en práctica programas de AOD. Integrar la cooperación en las agencias gubernamentales puede ser un camino complementario para que la visión del desarrollo se incorpore en el trabajo del conjunto del gobierno.
- Otro aspecto relevante es que al relacionarse directamente con los países del Sur, las agencias pueden aumentar el compromiso y la responsabilidad con la problemática del desarrollo. Asimismo, cabe esperar que se avance en el conocimiento de los impactos de las políticas del Norte en los países en desarrollo.
- Por último, es posible que se mejore la complementariedad y consistencia entre la cooperación y otras políticas nacionales. El caso del comercio parece ser bastante ilustrativo: a la vez que Suecia promueve el libre comercio en los foros internacionales, otras agencias especializadas patrocinan los esfuerzos

de los países en desarrollo por mejorar su competitividad en este sector.

Con objeto de formar a los nuevos funcionarios de las agencias públicas que trabajarán en cooperación, se realizarán cursos y seminarios en el marco del Sida Partnership Forum ubicado en Hårnösand, Suecia.

No obstante, el proceso mencionado también puede entrañar los siguientes riesgos:

- La adhesión de más agentes a los procesos de cooperación hace más compleja la coordinación entre actores, lo que puede suponer un conflicto con el principio de armonización de la agenda de la eficacia de la ayuda.
- Por otro lado, existe el riesgo de que los fondos de la ayuda se instrumentalicen en pos de intereses nacionales. Esto es, que a las distintas agencias utilicen el presupuesto de la ayuda para promover intereses que le son propios como actores de la política nacional, más que como parte del sistema de cooperación internacional.

G. Cursos y seminarios

Para que la Política Global de Desarrollo pueda llevarse a la práctica, es necesario desarrollar instrumentos que permitan a los funcionarios públicos conocer sus objetivos, logros y procedimientos. Aunque en Suecia han impartido una serie de cursos y seminarios sobre la Política Glo-

bal de Desarrollo, estas actividades no se han establecido de forma sistemática. Según la opinión de algunos entrevistados, la identificación de sinergias entre políticas está fuertemente relacionada con el conocimiento que los decisores de estas políticas tengan sobre los temas de desarrollo. Desde esta perspectiva, la capacitación se vuelve un requisito fundamental para integrar cabalmente la óptica del desarrollo en el trabajo de otros agentes gubernamentales.

Durante 2004, 400 funcionarios participaron en un curso introductorio sobre la Política Global de Desarrollo presentado por el Primer Ministro. También se han llevado a cabo cursos para nuevos funcionarios y existe el compromiso, además, de impartir cursos de capacitación por cada desafío global.

H. Guía de la Política Global de Desarrollo

Con el objeto de mejorar el conocimiento acerca de los posibles impactos de las políticas en los países en desarrollo, se está elaborando un manual o guía que permita a las diferentes entidades gubernamentales evaluar sus acciones desde la perspectiva de la Política Global de Desarrollo. Particularmente, se trata de considerar el impacto de sus decisiones sobre los derechos humanos y el combate a la pobreza. Esta guía pretende ilustrar, con ejemplos concretos, cómo las políticas

públicas pueden afectar la vida de las personas en los países pobres. En un futuro, el propósito sería acompañar estas guías con una serie de cursos explicativos.

I. Investigación

También se ha intentado avanzar en la coherencia a través de la estrategia del Gobierno *Un impulso a la investigación y la innovación* (Gobierno de Suecia, 2008b). En este documento se establece una serie de desafíos globales a los que enfrenta la humanidad y que deben ser prioridades para la investigación sueca entre 2009 y 2012. Diversas líneas de investigación priorizadas en la estrategia poseen relación con los problemas del desarrollo, como son la medicina, la salud pública, la investigación tecnológica, la investigación medioambiental, la seguridad social y el crecimiento económico, entre otras.

SIDA ha establecido, por su parte, una línea especial de financiación con el objetivo de incluir la perspectiva de desarrollo en diferentes ámbitos de la investigación sueca. Esto le ha dado a algunos centros de investigación suecos la oportunidad de incluir la óptica del desarrollo en sus análisis. No obstante, según las últimas declaraciones de las autoridades de SIDA, la agencia va a reducir el presupuesto de investigación y desarrollo en un 20% en 2010, como consecuencia de la crisis financiera internacional⁷.

⁷ <http://www.scidev.net/es/news/suecia-recorta-presupuesto-de-ayuda-a-la-investiga.html>.

V.3. Mecanismos específicos

A continuación se describen algunos mecanismos en ámbitos donde Suecia ha demostrado un significativo progreso.

A. Comercio internacional

Suecia ostenta una larga tradición como promotor del libre comercio, basada en la convicción de que existe una relación positiva entre la apertura comercial y el crecimiento económico. Varios de los entrevistados destacaron que así lo demuestra la propia historia económica sueca. Antes incluso de existir la Política Global de Desarrollo, había ya un compromiso explícito sobre la importancia de impulsar el comercio como un elemento de desarrollo para las economías del Sur. Tanto la Ministra de Cooperación como la Ministra de Comercio comparten el mismo objetivo, lo que lleva a Suecia a adoptar una posición única en las plataformas de negociación comercial. Esta convergencia se fortalece al estar ambas ministras bajo la dirección del MAE.

Dentro del proceso de reestructuración del MAE se ha creado una unidad específica de desarrollo y comercio, que trabaja en permanente contacto con el Ministerio de Agricultura, el MAE, SIDA y el Consejo Nacional de Comercio. Este Consejo cumple funciones de asesora-

miento y análisis. Su misión es trabajar por un mercado interior eficaz, una política comercial abierta y por el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio en la OMC⁸. Esta institución también tiene un departamento de comercio y desarrollo, al mismo tiempo que una unidad de cooperación internacional. En 2005, en el marco del Consejo Nacional de Comercio, se crea el *Open Trade Gate Sweden*, un centro de información gratuito para los exportadores de los países en desarrollo. Esta iniciativa, con sede en Estocolmo, asesora sobre las normas y requisitos para la exportación a Suecia y la Unión Europea.

El *Peer Review* del CAD para Suecia (2009a) hace especial énfasis en la existencia de mecanismos de coordinación entre las diferentes unidades que pertenecen al ámbito del comercio y la cooperación. Según señala el informe estos dispositivos incluyen:

- Mecanismos informales de comunicación a través de internet.
- Reuniones de trabajo habituales.
- Contacto telefónico diario entre diferentes ministerios.
- Reuniones formales entre los funcionarios de alto nivel.
- Grupos de trabajo para el análisis de temas específicos.

En los últimos años se ha invertido en la formación de personal experto que ha

⁸ National Board For Trade, Website http://www.kommers.se/templates/Standard___3123.aspx.

sido contratado con el mandato expreso de promover la coherencia en el área comercial (CAD, 2009a). Los funcionarios han trabajado para integrar los contenidos de los programas de cooperación y comercio a través de un sistema de comunicación fluido y permanente.

En congruencia con lo expuesto hasta el momento, el comercio se ha convertido en una línea prioritaria de las estrategias de cooperación internacional. Suecia ha aumentado su Ayuda para el Comercio prácticamente en un 50% en los últimos tres años. El plan de SIDA *Cooperación para el Desarrollo relacionada con el Comercio* está basado en el apoyo que la Agencia provee a los países socios para impulsar sus objetivos comerciales, integrar el comercio en sus estrategias de desarrollo e identificar las necesidades comerciales a escala regional (CAD, 2007). Suecia es el cuarto donante, en términos relativos, en esta modalidad de ayuda (CAD, 2009b).

La evaluación sobre los resultados de las políticas públicas de comercio en los países en desarrollo parece ser la debilidad más importante tanto a escala europea como nacional. Como señala una de las expertas, es necesario iniciar procesos evaluativos sistemáticos sobre los impactos de las reglas comerciales internacionales en el progreso de los países del Sur, especialmente en la UE. La evidencia empírica es un insumo necesario en las negociaciones para lograr una mayor incidencia política en favor del desarrollo.

B. Agricultura

Al igual que en el caso del comercio, los objetivos suecos en agricultura tienden a converger con los intereses de los países en desarrollo. Esto hace mucho más sencillo el trabajo por la promoción de la coherencia de políticas para el desarrollo en el seno del Ministerio de Agricultura y de las distintas agencias con las que éste trabaja.

De acuerdo a los propios entrevistados, el mandato de desarrollo está integrado en el trabajo de Agricultura desde antes que se introdujera la Política Global de Desarrollo. El propio Ministerio tiene un proceso interno de consulta en el que se comprueba, entre otras prioridades, la inclusión de la perspectiva de desarrollo en los análisis y documentos públicos. Asimismo, existe un diálogo fluido con otros ministerios, especialmente con el MAE.

Desde 1998 Suecia mantiene una posición que aboga por la eliminación paulatina de la Política Agraria Común europea. Esta posición se ha explicitado en diversos documentos y foros internacionales (Ministerio de Agricultura de Suecia, 2007; Gobierno de Suecia, 2003; Gobierno de Suecia, 2008a). Desde la perspectiva sueca, la Política Agraria Común no sólo impide el progreso de los pueblos del Sur, sino que también es un obstáculo para el desarrollo eficiente de la UE. Por ello, existe una intensa cooperación entre los Ministros de Comercio y Agricultura para preparar las posi-

ciones suecas en los foros internacionales. Esta forma de trabajo se aplica tanto para la EU como para la OMC.

Las agencias que trabajan con el Ministerio de Agricultura tienen el mandato de contribuir al desarrollo (a través de las cartas de asignación). Luego deben informar al Ministerio acerca de los avances con respecto a la Política Global de Desarrollo y en qué medida su actuación ha contribuido al desarrollo sostenible y equitativo del planeta. Cabe resaltar que no siempre los ministerios han tenido las capacidades para poder sistematizar la información que reciben de las diferentes agencias con respecto a la Política Global de Desarrollo: éste parece haber sido, en ocasiones, el caso de Agricultura.

C. Migraciones

El área de migraciones del Ministerio de Justicia es, quizás, uno de los ámbitos en donde más se ha avanzado desde que en 2003 se inicia la Política Global de Desarrollo. El mandato del desarrollo es una prioridad formal en la gestión del Ministerio. En 2009, al adoptar el presupuesto anual, el Parlamento decidió incluir un nuevo objetivo para la política de migraciones y asilo político: se trata de considerar los efectos de las migraciones en el desarrollo (Ministerio de Justicia de Suecia, 2009). Según expresaron algunos entrevistados, la perspectiva de migración y desarrollo se ha instalado en el trabajo del Ministerio en

los últimos años. Este progreso no sólo se debe al mandato global del Gobierno, sino también a la activa participación sueca en los foros internacionales sobre migración y desarrollo. Actualmente, hay tres personas en la Secretaría de Migraciones dedicadas exclusivamente a estos temas.

Los mecanismos informales son relevantes para la coordinación entre ministerios. Con objeto de identificar sinergias entre posibles metas en común, se desarrollan reuniones informales entre el Ministerio de Justicia, el MAE, el Consejo Nacional de Migraciones, SIDA y, en caso necesario, otros ministerios. Según señaló un entrevistado, éste es un mecanismo básico de comunicación, coordinación y coherencia entre agentes públicos. Adicionalmente, el proceso sueco de toma de decisiones se identifica como un elemento relevante en la promoción de la coherencia. A modo ilustrativo, Suecia es un país activo en la promoción de las migraciones circulares por su potencial aporte al desarrollo. Para que esta medida pueda llevarse a cabo es necesaria la coordinación del Ministerio de Justicia con otros ministerios como Finanzas, Integración y Seguridad Social. El proceso de interconsulta ha sido un elemento clave para avanzar en este aspecto.

El Departamento de Políticas para el Desarrollo y la División de Migraciones y Asilo Político han puesto en práctica algunas iniciativas para integrar el ámbito de las migraciones en los progra-

mas de cooperación, incluyendo las Estrategias de Reducción de la Pobreza. No obstante, se observa cierta dificultad por parte de los responsables de la cooperación por hacer referencia explícita a la relevancia de las migraciones en sus programas de AOD. Asimismo, la colaboración del Departamento de Migraciones y Desarrollo con SIDA se ha vuelto más frecuente en los últimos tiempos. El MAE ha encargado a SIDA la preparación de un análisis sobre las posibles incidencias de la política de migraciones en el desarrollo. Este documento será una fuente de información fundamental para la estrategia que presentará el Ministerio en 2010 sobre migraciones y desarrollo.

En el ámbito de la evaluación, el Consejo Sueco de Migraciones y SIDA han desarrollado algunos estudios acerca del impacto de los programas de retorno de trabajadores, así como sobre la importancia de las remesas en las economías de los países en desarrollo. Por último, SIDA y el MAE han empezado a trabajar junto con el Banco Mundial y la OMC en el área de la emigración de los trabajadores de la salud provenientes de los países del Sur.

D. Medio ambiente

El trabajo por el desarrollo sostenible forma parte de la misión del Ministerio de Medio Ambiente. De acuerdo a las entrevistas realizadas, la perspectiva de desarrollo se encuentra absolutamente

integrada en el trabajo de este Ministerio y se ha fortalecido a partir de la introducción de la Política Global de Desarrollo.

Dentro del Ministerio hay personal cualificado en desarrollo en cada departamento. En este ámbito los temas prioritarios de la agenda son: cambio climático, gestión de residuos químicos y desarrollo urbano sustentable. Las agencias que trabajan con el Ministerio de Medio Ambiente tienen integrado el mandato de desarrollo en sus cartas de asignación. Diversas agencias públicas se relacionan directamente con entidades de los países en desarrollo. A modo ilustrativo, la Agencia Sueca de Protección Medioambiental ofrece apoyo a países que se encuentran en proceso de fortalecimiento de sus capacidades medioambientales a través, por ejemplo, de la introducción de nueva legislación.

En 2007, el Gobierno creó la Comisión Internacional para el Cambio Climático y el Desarrollo, presidida por la Ministra sueca de Cooperación al Desarrollo. Esta Comisión analizó los impactos del cambio climático en diferentes partes del mundo. Los resultados fueron presentados en un informe, *Closing the Gaps* («Cerrando las Brechas»), el 29 de junio de 2009 en el seno de Naciones Unidas. Dicho informe recomienda, en primer lugar, la movilización de entre uno y dos mil millones de dólares adicionales para colaborar con los países más vulnerables en la gestión de los impactos del cambio climático; en segun-

do lugar, se propone crear un mecanismo de financiación que ayude a los países en desarrollo en su proceso de adaptación al cambio climático a largo plazo (MAE Suecia, 2009). En su exposición final, la Comisión demandó a la comunidad internacional abordar la lucha contra la pobreza y el cambio climático de manera conjunta.

E. Inversión extranjera directa

El comercio y la inversión presentan un importante potencial para el desarrollo en los países del Sur. En tal sentido, Suecia ha creado, en 2002, una secretaría especial para promover la responsabilidad social de las empresas (Partenariado Sueco para la Responsabilidad Global). Bajo la dirección del MAE, esta secretaría promueve un trabajo socialmente responsable de las empresas, donde se integre la perspectiva de derechos humanos, los derechos de los trabajadores y la lucha contra la corrupción. Estos lineamientos se basan en las directrices de la OCDE y de las Naciones Unidas⁹ para las empresas multinacionales. La iniciativa surgió de la necesidad de fortalecer la coherencia entre los ámbitos de Comercio, Inversión Extranjera Directa, Medio Ambiente y Asuntos Exteriores.

Con objeto de integrar los objetivos de desarrollo en el trabajo de las empresas

suecas, el Gobierno ha abierto canales de comunicación a través de sus embajadas, organizando seminarios y cursos con empresas e implementado sistemas para mejorar el seguimiento de la acción de las empresas suecas en los países en desarrollo.

F. Educación y comunicación para el desarrollo

El apoyo de la opinión pública también es un pilar fundamental para la configuración de un sistema estable de promoción de la coherencia (OCDE, 2008). El peso de los medios de comunicación se considera un elemento clave en la construcción de una ciudadanía informada y crítica. Algunos entrevistados destacaron que la opinión pública sueca está comprometida con los problemas del desarrollo, lo que ha sido determinante para el compromiso demostrado en la Política Global de Desarrollo.

En 2002, bajo la dirección del MAE, el Ministerio de Cooperación Internacional inicia una estrategia comunicacional para mejorar el conocimiento de los ODM, con los siguientes objetivos:

- Incrementar el apoyo de la opinión pública hacia los ODM.
- Fortalecer el compromiso sueco con los ODM.

⁹ The *UN National Global Compact* es una iniciativa para las empresas que se han comprometido a alinear sus operaciones y estrategias con diez principios universalmente aceptados en los ámbitos de los derechos humanos, trabajo, medio ambiente y lucha contra la corrupción.

- Promover una mayor contribución de la cooperación sueca a los ODM.

El punto clave de este proceso fue la campaña *The chance of a lifetime* («Una oportunidad única en la vida»), que se difundió a través de los medios de comunicación masivos. La estrategia comunicacional contemplaba dar a conocer la Política Global de Desarrollo como un instrumento fundamental para lograr los ODM. Debido a que se trató de un proceso participativo, 85 organizaciones de la sociedad civil, agencias gubernamentales y empresas participaron en la campaña. De acuerdo con las valoraciones gubernamentales los resultados fueron exitosos. Las evaluaciones sostienen que un 57% del público sueco entrevistado, en 2005, conocía la existencia de los ODM (Gobierno de Suecia, 2006a). Asimismo, el porcentaje de la población con la percepción de que es posible lograr los ODM había aumentado, ya que en 2003 era el 10% y en 2005 el 22% (Gobierno de Suecia, 2006a).

El Gobierno sueco ha propuesto la inclusión de la visión del desarrollo en el sistema educativo a través del *Programa Global de Escuela* en las escuelas primarias. Se trata de una iniciativa de la Agencia Nacional para la mejora de la Educación y de SIDA, con objeto de integrar la visión de desarrollo en todos los niveles educativos desde los nueve años (Gobierno de Suecia, 2006b). Pese a estos avances, Suecia está analizando la posibilidad de cobrar matrículas a los

ciudadanos extranjeros (no europeos) que aspiren a cursar estudios en este país. Teniendo en cuenta que la educación sueca es pública, esta medida afectará, principalmente, a los estudiantes de los países del Sur. En el caso de que esta decisión se materializara en una ley, sería una iniciativa que podría entrar en conflicto con los fundamentos que propone la Política Global de Desarrollo.

VI. SOCIEDAD CIVIL

Las organizaciones de la sociedad civil han tenido tradicionalmente un papel fundamental en la identificación, supervisión y denuncia de las posibles incoherencias en las políticas gubernamentales. La relación de las ONGD tanto con el sector de la cooperación como con otras oficinas ministeriales es estable y fluida, aunque de carácter informal. No obstante, han existido divergencias en muchos ámbitos específicos. Como caso ilustrativo, cabe destacar la polémica entre el Gobierno y las ONGD sobre la importancia de la liberalización comercial (y la protección de determinadas industrias) en los países en desarrollo.

Los ministerios utilizan una instancia llamada *Reference Groups Meetings* (Reuniones de Grupos de Referencia) donde asociaciones empresariales, ONGD, sindicatos y otros actores se reúnen informalmente con representantes gubernamentales para dar su punto de vista

sobre las diferentes decisiones que se toman en el seno del Gobierno.

En 2003 se había previsto el establecimiento de un Foro Ciudadano donde participarían representantes del Gobierno, el Parlamento, las ONGD, las asociaciones de empresas y el ámbito académico. El objetivo era promover un diálogo abierto sobre la Política Global de Desarrollo (Gobierno de Suecia, 2003). Sin embargo, esta iniciativa todavía no se ha podido llevar a cabo.

El aporte más interesante de la sociedad civil sueca en el ámbito de la coherencia es el *Barómetro de Coherencia*. Se trata de un informe que una coalición de ONGD ha desarrollado con el objeto de contrastar los logros del Gobierno en materia de coherencia. Hasta el momento, ésta es la única evaluación independiente sobre coherencia de políticas que se ha llevado a cabo en el país. El barómetro de coherencia o también llamado *Shadow Report* («Informe Sombra»), se diseña en conexión con el Informe al Parlamento sobre Política Global de Desarrollo. El *Shadow Report* se ha presentado hasta el momento en dos ocasiones, la última de ellas en 2008. El objetivo es valorar los progresos de la Política Global de Desarrollo tomando como punto de partida tanto la perspectiva de los derechos humanos como la lucha contra la pobreza. Las áreas de trabajo consideradas en el informe se eligen en función de dos criterios: en primera instancia, que sean importantes para la consecución de los ODM; por

otro lado, que se trate de materias en donde las organizaciones tengan capacidades suficientes para realizar diagnósticos. En el último informe se valoraron los ámbitos de seguridad y armas, comercio internacional, política de cooperación internacional, Instituciones Financieras Internacionales y condonación de deuda, y migraciones. Por cada área se define un grupo de trabajo donde participan representantes de las ONGD. Estos grupos trabajan durante un período considerable sobre ámbitos específicos con el objeto de diagnosticar cuán coherente ha sido la acción pública. Aparte de los grupos de trabajo, hay una persona encargada de editar y coordinar el Informe. En la última evaluación participaron once ONGD y fue financiada enteramente por las organizaciones que trabajaron en su elaboración. El Informe fue presentado al Comité de Asuntos Exteriores del Parlamento y contó con una importante cobertura mediática.

Tomando como marco la presidencia sueca de la UE, CONCORD Suecia ha liderado el Informe publicado en noviembre de 2009 sobre coherencia de políticas a escala europea (*Spotlight on Policy Coherence*). Se trata de un análisis de las políticas de la Unión Europea en cinco ámbitos de acción: cambio climático, comercio, agricultura, migraciones y finanzas. Esta publicación mantiene los lineamientos básicos del *Shadow Report* y cuenta con un apartado donde se realiza una pequeña valoración sobre cuatro donantes: Bélgica, Suecia, Repu-

blica Checa y Holanda. Es el primer ejercicio sobre coherencia que la sociedad civil aborda a escala europea.

VII. SISTEMAS DE EVALUACIÓN

Aún cuando la evaluación es una condición obligada para avanzar en cualquier ámbito de actuación pública, la mayoría de los donantes carecen de mecanismos sistemáticos de valoración de la coherencia de políticas para el desarrollo (OCDE, 2008). Esta debilidad institucional limita la propia capacidad de los sistemas nacionales para mejorar los procesos de formulación e instrumentación de políticas. Asimismo, se observan insuficientes sistemas de análisis para medir la coordinación, complementariedad y coherencia de las acciones de los donantes de la Unión Europea (Comisión Europea, 2007).

A pesar de que Suecia ha situado a la evaluación y la rendición de cuentas como una de sus prioridades estratégicas, y que dicho compromiso está expresado específicamente en la esfera de la coherencia (Gobierno de Suecia, 2003), no existen, hasta el momento, dispositivos independientes para valorar el avance de la acción gubernamental en este ámbito. Esta condición no es extrapolable al resto del sistema de cooperación, dado que, desde 2006 Suecia cuenta con una agencia independiente de evaluación de políticas de cooperación para el desarrollo, SADEV. Según

algunos de los entrevistados, generar una estructura independiente de evaluación de AOD ha sido un paso fundamental para promover la agenda sueca de eficacia de la ayuda. En principio, podría suponerse que SADEV sería la institución idónea para controlar y evaluar los avances en materia de coherencia. Sin embargo, la agencia tiene un mandato específico para valorar únicamente la política sueca en materia de cooperación y no la Política Global de Desarrollo. Ésta ha sido una decisión gubernamental y en principio podría deberse a razones tanto de índole política como técnica. Por una parte, valorar los progresos o deficiencias de la Política Global de Desarrollo supone analizar la actuación de todas las administraciones públicas, incluidas ministerios y agencias. Al tratarse de una agencia con un mandato tan reciente, parece razonable limitar el ámbito de actuación de SADEV a la esfera específica de la cooperación. Por otro lado, la Política Global de Desarrollo supone un compromiso global del gobierno, por lo que podría ser políticamente sensible que una agencia independiente evaluara el conjunto de la actuación estatal.

El único instrumento sistemático que se puede destacar como mecanismo de evaluación es el informe que debe presentarse al Parlamento sobre la Política Global de Desarrollo, aunque, como se ha sostenido, se trata de una estructura gubernamental que se evalúa a sí misma. Adicionalmente, SIDA está realizando algunos esfuerzos para controlar la

aplicación de la Política Global de Desarrollo en el terreno. En los informes al gobierno, las embajadas y oficinas en terreno se deben reportar sobre los progresos en materia de coherencia. Debido a que las capacidades de las embajadas son dispares se ha desarrollado una guía donde se explicitan los términos de referencia de dicho trabajo. Sin embargo, no se trata de un sistema de evaluación propiamente dicho, sino de ciertos esfuerzos por informar sobre aspectos básicos de la coherencia en los programas desarrollados en los países del Sur.

Otro mecanismo que ha ayudado en la tarea de evaluación fue el trabajo del Grupo de Expertos del Gobierno sobre Desarrollo (GEGD). Su tarea principal era producir estudios que pudieran contribuir al análisis de la problemática del desarrollo y a la formulación de políticas. El GEGD ha hecho contribuciones substanciales al trabajo por la coherencia al haber colocado entre sus líneas de investigación las relaciones entre migración y desarrollo, seguridad y desarrollo, y agricultura y desarrollo, entre otras. Sin embargo, debido a prioridades políticas el GEGD, dejó de funcionar el 31 de mayo de 2007.

Pese a la ausencia de evaluación, la información técnica sobre el impacto de ciertas políticas en los países en desarrollo es de fundamental relevancia a la hora de la negociación política. Algunos de los entrevistados explicaron que sería relativamente más sencillo integrar el trabajo por la coherencia en las

negociaciones con otros ministerios, e incluso con otros donantes europeos, si se proporcionara evidencia empírica sobre las consecuencias de sus decisiones en el mundo en desarrollo.

VIII. PRINCIPALES DIFICULTADES EN LA PROMOCIÓN DE LA COHERENCIA

Si bien desde 2003 Suecia expresa un significativo compromiso hacia la coherencia, ha sido mucho más modesto el progreso en la aplicación de mecanismos que permitan potenciar este objetivo. Ésta parece ser una característica común a la mayoría de los donantes del CAD. A pesar de que los países van integrando progresivamente la coherencia en su agenda de desarrollo, la complejidad de la acción pública hace mucho más difícil su puesta en práctica y evaluación.

La principal debilidad que ha mostrado la Política Global de Desarrollo ha sido la ausencia de términos de referencia precisos sobre su puesta en práctica (Gobierno de Suecia, 2008a). Diversas investigaciones subrayan que a pesar de que la estrategia de 2003 definía claramente «cuáles» eran los objetivos a alcanzar, no se especificaba «cómo» lograrlos (ECDPM *et al.*, 2007; CAD, 2005a; Odén, 2009). De hecho, en el documento original de la Política Global de Desarrollo no se estipulaban plazos ni objetivos concretos que permitieran contrastar los avances alcanzados (CAD, 2009a).

En líneas generales, los entrevistados destacaron que durante el proceso de adopción se volvió bastante confuso identificar claros mecanismos de implementación y seguimiento. De hecho, muchos funcionarios de los ministerios y agencias gubernamentales carecían de información acerca de lo que suponía incluir el mandato del desarrollo en su trabajo diario. Aún en la actualidad es difícil para algunos ministerios valorar adecuadamente las implicaciones de sus políticas en el bienestar de los pueblos del Sur. Asimismo, era frecuente que se vinculara el ejercicio de la Política Global de Desarrollo únicamente con la esfera de la cooperación internacional. Por otro lado, la proliferación de objetivos en el marco de la Política Global de Desarrollo, combinada con una capacidad técnica no siempre suficiente de las instituciones implicadas ha obstaculizado la eficiente gestión de esta política en diversas áreas.

A pesar de que estas debilidades se han ido corrigiendo paulatinamente, todavía es necesario fortalecer las capacidades de Suecia para promover su compromiso con la coherencia. Especialmente en el seno del MAE se observa cierta escasez de recursos humanos para coordinar, realizar el seguimiento y evaluar la Política Global de Desarrollo (Odén, 2009; CAD, 2009).

Los problemas de aplicación han sido destacados por distintas evaluaciones independientes internacionales (CAD, 2005a; CAD, 2009; ECDPM *et al.*, 2007).

El primero de ellos alude al ambiguo efecto que el enfoque integral de la Política Global de Desarrollo tiene sobre la coherencia. En vez de interpretar que la visión del desarrollo debería permear a todas las políticas estatales, podría también suceder que fueran los programas de cooperación los que se subordinen a los intereses «nacionales» suecos. A este efecto también se la ha llamado «la otra cara de la coherencia» (CAD, 2005a). El hecho de que otras agencias u organismos ministeriales participen en la canalización de la AOD comporta el desafío de evitar que se produzca la *instrumentalización* de la ayuda al servicio de objetivos ajenos a esta política.

Un segundo problema es que el progreso de Suecia al integrar el mandato de desarrollo en el trabajo diario de otros ministerios y agencias podría generar ciertos conflictos para la agenda de la eficacia de la ayuda en términos de apropiación y armonización. Según el principio de apropiación, los objetivos de los programas de ayuda deben ser determinados por los países socios. No obstante, muchos ministerios y agencias gubernamentales han definido sus propias agendas en temas de desarrollo de acuerdo con el nuevo mandato. En este punto puede surgir un posible conflicto entre las prioridades fijadas por cada ministerio y las líneas estratégicas que pudieran definir los países socios. A modo ilustrativo, se podría citar el caso de Ayuda para el Comercio. Suecia tiene una política activa y consistente en

la promoción del libre comercio en el ámbito internacional. De acuerdo a la postura sueca, esta estrategia es favorable al desarrollo de los pueblos del Sur. En coherencia con este planteamiento, desde la cooperación se intenta impulsar el instrumento de Ayuda para Comercio de manera que fortalezca las capacidades comerciales de los países en desarrollo. Ésta sería una forma de abordar la relación entre comercio y desarrollo desde una perspectiva integral, tal cual es el mandato de la Política Global de Desarrollo. Sin embargo, cabría preguntarse si la libertad de comercio ha sido definida como una prioridad por los países en desarrollo, o si en cambio responde a una agenda establecida desde la perspectiva de Suecia.

IX. BREVE BALANCE DEL CASO SUECO

Tras el recorrido realizado es posible hacer un breve balance de la agenda sueca de promoción de coherencia. Entre los aspectos positivos a mencionar se destacan los siguientes:

- En primer lugar, la Política Global de Desarrollo supone, doctrinalmente, un avance substancial con respecto a la coherencia. Esto se debe, fundamentalmente, a tres factores principales: el compromiso político con el desarrollo que trasciende a los diferentes mandatos gubernamentales, una cultura de consenso basada en un proceso de consulta y coordinación entre ministerios, y un sistema de cooperación consoli-

FIGURA 2. Factores promotores de la coherencia en Suecia



Fuente: Elaboración propia.

dado que se considera un interlocutor competente y con capacidades.

- En segundo lugar, hay una correlación entre el grado de consolidación del sistema de cooperación sueco y la capacidad de generar marcos favorables al objetivo de la coherencia (Alonso, 2004; Kapstein, 2004; ECDPM e ICEI, 2006). Las importantes fortalezas institucionales del sistema de cooperación así como su capacidad de interlocución con otros actores se han convertido en factores positivos para la promoción de la coherencia de políticas para el desarrollo.
- En tercer lugar, el sistema sueco tiene una muy importante capacidad de interlocución del sistema público sueco. Entablar instancias de diálogo y negociación entre diferentes ministerios y agencias gubernamentales es un factor fundamental para elaborar políticas más consistentes e integradas.
- En cuarto lugar, es importante el alcance del compromiso político para definir pactos y objetivos concretos en ámbitos específicos de la acción pública (como comercio, medio ambiente o migraciones). Éste parece ser uno de los progresos que ha demostrado Suecia, especialmente al incluir, en 2008, seis desafíos globales con metas e indicadores concretos.

Otros cuatro aspectos figuran como desafíos para la coherencia en Suecia:

- El primero es la necesidad de establecer una clara distinción entre coherencia y cooperación. Al parecer, era fre-

cuente entre los funcionarios de otras organizaciones entender que la coherencia es un trabajo que compete únicamente al entorno del MAE. Sin embargo, conforme fue pasando el tiempo y el mandato político se mantuvo, otros ministerios y agencias gubernamentales fueron asumiendo la promoción del desarrollo como un área de trabajo propia.

- En segundo lugar, la progresiva introducción del mandato de coherencia en otros ministerios ha significado también un desafío para el sistema de ayuda en términos de apropiación. Esto se debe a que, en muchas ocasiones, la agenda de desarrollo de estos ministerios puede entrar en conflicto con las prioridades definidas por los países socios para los programas de AOD. La experiencia sueca nos enseña que el avance en la coherencia supone un camino en dos direcciones. Esto es, al mismo tiempo que el mandato de desarrollo va modificando las políticas de otros actores gubernamentales (como ministerios y agencias estatales), esos mismos actores terminarán influyendo en el propio sistema de cooperación.
- En tercer lugar, la integración de otras agencias públicas en los programas de cooperación podría suponer ciertos retos, principalmente en dos aspectos: en primer lugar, porque la incorporación de nuevos actores en el sistema de cooperación podría generar problemas de coordinación y armonización, con efectos sobre la eficacia de la ayuda; y en segundo término, debido a

que la incorporación de estos nuevos actores comporta una ampliación de objetivos, se corre el riesgo de que otros intereses puedan minar el propósito del desarrollo.

- Por último, la evaluación de los programas e instrumentos es una de las mayores debilidades que presenta la Política Global de Desarrollo. Los procesos evaluativos son fundamentales

tanto para mejorar las estrategias e instrumentos a favor de la coherencia como para analizar el impacto de las políticas del Norte en el desarrollo de los pueblos del Sur. En tal sentido, a pesar de que existe un informe bianual al Parlamento acerca del avance de la Política Global de Desarrollo, pareciera necesario iniciar procesos independientes de evaluación en este ámbito.

3. ANÁLISIS DE CASO: HOLANDA

Pablo Aguirre Carmona

I. INTRODUCCIÓN: LA AYUDA AL DESARROLLO HOLANDESA

1.1. *Enfoque de la acción exterior*

La situación geográfica de Holanda convierte a este país en un enclave estratégico para los intercambios comerciales de Europa con el resto del mundo, siendo sus puertos y aeropuertos puntos neurálgicos a escala mundial en el tráfico de mercancías y de pasajeros. Si tenemos en cuenta, además, su historia de nación desarrollada y potencia colonial, así como su larga tradición como región productora y comerciante, se puede contextualizar a la Holanda actual como un Estado muy abierto al mundo, con una gran disposición a los intercambios comerciales y, en general, a los contactos con otros países.

En su posicionamiento político exterior Holanda manifiesta una actitud muy pragmática: pretende involucrarse en los asuntos internacionales para jugar un papel constructivo, ya que entiende que esto le reporta beneficiosos. En palabras de su Ministro de Asuntos Exteriores: «No podemos actuar como si estuviéramos solos en el mundo. Por ello creo que es necesario hacer una contribución activa internacionalmente. Éste es el único medio de garantizar nuestra seguridad, de salvaguardar nuestro entorno y nuestra prosperidad. No estamos solos en esta tarea. Trabajamos juntos con nuestros socios en la Unión Europea, la OTAN y las Naciones Unidas» (MAE Holanda, 2009b).

Por último, existe un interés en la defensa de los Derechos Humanos, que se justifica de nuevo por motivos no solamente morales, sino también racionales: un mundo en el cual los Derechos Humanos son respetados supone un contexto más seguro, más cooperativo y en el que promueve el desarrollo del comercio y la inversión (MAE Holanda, 2009b).

Tres rasgos caracterizan, por tanto, la acción exterior holandesa: apertura al mundo, papel activo y constructivo en los foros internacionales y una estrategia muy pragmática, en la que los motivos morales se unen a los intereses en clave nacional, para justificar no sólo el involucrarse en la propia acción exterior, sino también en líneas concretas de ésta como pueda ser la defensa del desarrollo y de los Derechos Humanos.

1.2. *Enfoque de la cooperación para el desarrollo*

La cooperación para el desarrollo, al igual que la acción exterior, se plantea con un enfoque pragmático. La solidaridad, como motivo moral, y el propio interés, como motivo racional, confluyen en la justificación de la ayuda a los países en desarrollo. Como sostiene el Ministro de Cooperación para el Desarrollo: «La cooperación para el desarrollo es nuestro interés común. Es una de las mejores inversiones que podemos hacer para lograr un mundo más estable

en el que se extienda la prosperidad. Todos obtenemos beneficios: no solamente los países en desarrollo, sino también nosotros. Es una cuestión de solidaridad y también de interés propio racional» (MAE Holanda, 2009c).

La estrategia de cooperación holandesa se ha plasmado siempre en documentos políticos, y no legales. Dado el prominente papel de Holanda como donante, no parece que este hecho suponga un menor grado de compromiso con la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Actualmente, dos son los documentos de referencia. El primero establece las líneas generales de la cooperación, con el objetivo claro de colaborar en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como medio para luchar de forma efectiva contra la pobreza (MAE Holanda, 2003a). El segundo documento concreta la estrategia para el período 2007-2011, remarcando cuatro líneas de actuación: trabajo en Estados frágiles, igualdad de derechos y oportunidades para las mujeres, crecimiento y equidad y, por último, medio ambiente y energía (MAE Holanda, 2007a).

Algunos rasgos generales de la cooperación holandesa son: la voluntad de concentrar recursos, la orientación por resultados, la coherencia de todas las políticas gubernamentales y el establecimiento de asociaciones que involucren a todos los sectores de la sociedad en la lucha por la consecución de los ODM (MAE Holanda, 2003a; MAE

Holanda, 2007a). Destacan de nuevo el pragmatismo y la importancia que se concede a la acción concertada. El relevante papel que juegan los ODM es una buena muestra de ello. Pragmatismo, porque los ODM son metas cuantificables y medibles. Acción concertada, porque dichas metas son compartidas con la comunidad internacional, y su cumplimiento requiere esfuerzos conjuntos.

Podría decirse, por tanto, que dos de los aspectos definitorios de la acción exterior, pragmatismo y trabajo en equipo, son asumidos también por la cooperación. Parecería razonable que así fuera, ya que la cooperación holandesa tiene como una de sus prioridades estratégicas formar parte de una acción exterior integrada. De hecho, la estrategia de desarrollo se define como la suma de tres componentes: defensa, diplomacia y desarrollo (Gobierno de Holanda, 2007).

De forma coherente con lo anterior, la presencia en Estados frágiles, en donde se plasma en toda su magnitud el enfoque de una acción exterior integrada, es uno de los campos en que Holanda está encontrando un papel destacado y diferenciado como donante. La acción en estos contextos es compleja y multidisciplinar, pero puede arrojar resultados a corto plazo algo más tangibles que las tareas de desarrollo con una escala temporal mucho más larga. Es destacable que existe un sólido apoyo parlamentario a esta línea de trabajo en Estados frá-

giles como una de las principales señas de identidad del Gobierno en su acción exterior.

1.3. Características y cifras de la AOD

Desde 1975 Holanda dedica, como mínimo, el 0,7% del PIB a la AOD, y desde 1998 existe el compromiso de dedicar el 0,8%. La estrategia de cooperación establece 33 socios prioritarios, de los cuales dieciséis son países menos adelantados (PMA) y cuatro son otros países de bajo ingreso. Hay nueve países prioritarios que se consideran Estados frágiles, demostrándose también desde el punto de vista práctico la relevancia que la acción exterior integrada tiene en el ámbito político. Cabe citar como elemento de crítica que la concentración de recursos no es muy elevada en la realidad, ya que en 2005 se canalizó hacia los países prioritarios solamente el 62% de la AOD bilateral, habiendo desembolsos de AOD en 125 países en total. En parte, la dispersión se explica porque los esfuerzos de focalización no incluyen la ayuda humanitaria ni los fondos para ONGD (CAD, 2006).

Mejorar la calidad de la AOD es un objetivo importante para Holanda. Así, el 100% de la ayuda holandesa es no ligada y tienen gran relevancia el enfoque sectorial y la planificación de las acciones. El apoyo presupuestario está muy presente, suponiendo en 2005 el 4% de toda la AOD bilateral, frente al 2,5% de

media en el conjunto de los miembros del Comité CAD (CAD, 2006).

En términos de coordinación, Holanda participa junto con otros donantes en acuerdos del tipo *silent partnership*, delegando la gestión de sus fondos a otras agencias de cooperación o gestionando fondos de otros países por delegación de éstas (CAD, 2006). Por último, la importancia que se asigna a la acción concertada en el discurso estratégico tiene un reflejo práctico ya que se destina a ayuda multilateral el 24% de la AOD, siendo Holanda el mayor donante en cifras absolutas del FNUAP y el segundo mayor donante del PNUD, sólo por detrás de Noruega (FNUAP, 2009; PNUD, 2009).

1.4. Estructura del sistema de cooperación

El MAE agrupa tres áreas políticas, cada una dirigida por un ministro: Asuntos Exteriores, Cooperación para el Desarrollo y Asuntos Europeos. El MAE en su conjunto está dirigido por el Ministro de Asuntos Exteriores que tiene, por tanto, la responsabilidad última sobre la AOD, aunque en la práctica su gestión recae sobre el Ministro de Cooperación. Este último tiene un asiento en el Consejo de Ministros en igualdad de condiciones con respecto a los demás miembros del Gabinete. La integración formal de la cooperación dentro del MAE se manifiesta tanto en la organización interna del ministerio como en la

gestión de los recursos humanos con que éste cuenta. Estos dos aspectos se comentan con mayor detenimiento en el apartado VI.2 dedicado a mecanismos generales de promoción de la coherencia.

A. Responsabilidad en la gestión

Dentro del MAE existen tres Direcciones Generales: Cooperación Europea, Asuntos Políticos y Cooperación Internacional (figura 1). La Dirección General de Cooperación Internacional (DGIS) es responsable de la política de cooperación, incluyendo su coordinación, puesta en práctica y financiación.

El MAE es responsable del 98% de los flujos de AOD. Las embajadas gestionan en la práctica con notable independencia el 20% del total, que incluye los fondos destinados al apoyo presupuestario general. También son las encargadas del seguimiento de los proyectos en cada país, así como de la interlocución con los países socios y con otros donantes en el terreno. Casi la totalidad del 80% restante de la AOD es canalizada directamente por el MAE, habiendo solamente tres agencias externas de implementación (véase apartado C) cuyas actividades son supervisadas por el MAE. Únicamente un 2% del total de la AOD se gestiona a través de otros ministerios.

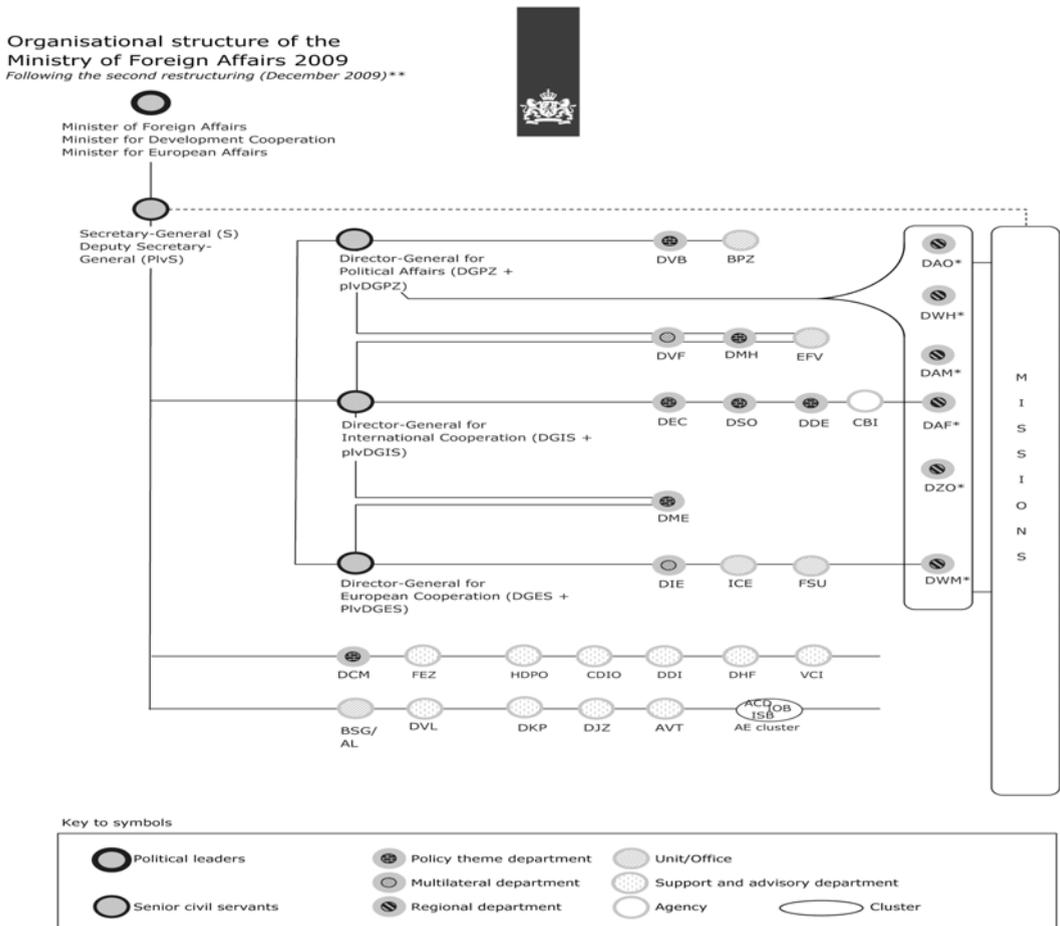
Los actores con responsabilidades sobre la AOD dentro del MAE son:

- *Embajadas:*
 - Fondos bilaterales delegados, entre otros el Apoyo Presupuestario General.

- *Dirección General de Cooperación Internacional (DGIS):*
 - Financiación de ONGD → Departamento de Desarrollo Social (DSO).
 - AOD reembolsable → Departamento de Desarrollo Económico Sostenible (DDE), que es responsable de los contactos con el banco público-privado de desarrollo FMO, que es quien canaliza esta modalidad de ayuda.

- *MAE (otros departamentos):*
 - Ayuda multilateral:
 - Departamento de Integración Europea (DIE): fondos de la Unión Europea.
 - Departamento de Naciones Unidas e Instituciones Financieras Internacionales (DVF): Agencias de Naciones Unidas, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional.
 - Ayuda humanitaria → Departamento de DDHH, Igualdad de Género, Buen Gobierno y Ayuda Humanitaria (DMH).
 - Alivio de deuda → DVF.

FIGURA 1. Organigrama del Ministerio de Asuntos Exteriores holandés



* The regional departments work together for all three ministers
** The definitive organisational structure will be published once restructuring is complete (mid-2010)

ACD	Audit Department	DME	Environment, Water, Climate and Energy Department
AE cluster	Audit and Evaluation cluster	DMH	Human Rights, Gender Equality, Good Governance and Humanitarian Aid Department
AVT	Translation Department	DSO	Social Development Department
BPZ	Political Affairs Section	DVB	Security Policy Department
BSG/AL	Office of the Secretary-General / Ministers and Senior Management	DVF	United Nations and International Financial Institutions Department
CBI	Centre for the Promotion of Imports from Developing Countries	DVL	Information and Communication Department
CDIO	Information Resource Management Service	DWH	Western Hemisphere Department
DAF	Sub-Saharan Africa Department	DWM	Western and Central Europe Department
DAM	North Africa and Middle East Department	DZO	Southeast and Eastern Europe Department
DAO	Asia and Oceania Department	EFV	Fragile States and Peacebuilding Unit
DCM	Consular Affairs and Migration Policy Department	FEZ	Financial and Economic Affairs Department
DDE	Sustainable Economic Development Department	FSU	Forward Strategy Unit
DDI	Documentary Information Systems Department	HDPO	Human Resources Department
DEC	Effectiveness and Coherence Department	ICE	International Cultural Policy Unit
DHF	Real Estate and Facilities Management Department	IOB	Policy and Operations Evaluation Department
DIE	European Integration Department	ISB	Inspection and Evaluation Unit
DJZ	Legal Affairs Department	VCI	Security, Crisis Management and Integrity Department
DKP	Protocol Department		

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores de Holanda.

B. Evaluación

Las responsabilidades evaluadoras se encuentran también dentro del MAE, distribuidas entre diferentes actores. El Departamento de Evaluación de Políticas y Operaciones (IOB), transversal dentro del MAE, tiene un mandato específico para evaluar cualquier área de la política exterior holandesa. Trabaja de forma independiente y envía sus evaluaciones directamente al Parlamento, notificando los resultados previamente al ministro correspondiente únicamente a título informativo. La calidad e independencia de las evaluaciones de IOB ha sido destacada como una de las fortalezas del sistema de cooperación holandés (CAD, 2006).

Dentro de la Dirección General de Cooperación existe el Departamento de Eficacia y Coherencia (DEC), con una misión no de evaluación, sino de seguimiento de las actividades de cooperación y de reflexión sobre el enfoque y calidad de las mismas.

Un tercer actor, también transversal dentro del MAE, es el Departamento de Auditoría (ACD), que se encarga en exclusiva de la parte financiera y contable de las evaluaciones dentro del MAE.

Por último, el Departamento de Asuntos Económicos y Financieros (FEZ), de nuevo un departamento transversal, co-

ordina la planificación de todas las actividades de evaluación.

Por tanto, hay un total de cuatro departamentos implicados directamente en las evaluaciones, pero cabe señalar que, desde 2006, cualquier departamento o dirección general del MAE, incluidas las embajadas, pueden realizar evaluaciones de cualquier área política cuando lo crean conveniente. Para ello pueden reclamar el asesoramiento de IOB si lo consideran necesario. El impulsor de la evaluación tiene también libertad de decisión respecto a si la lleva a cabo con sus propias capacidades o contratando servicios de consultoría externa.

C. Externalización

Existen tres agencias externas que canalizan AOD holandesa, supervisadas por el MAE.

- *Comité nacional para la cooperación internacional y el desarrollo sostenible (NCDO)*¹: Es una organización encargada de promover el apoyo de la sociedad civil a las políticas gubernamentales de desarrollo. Su actividad se comenta con más detenimiento en el epígrafe VI.2 dedicado a mecanismos generales de promoción de la coherencia.
- *Centro para la promoción de importaciones desde los países en desarro-*

¹ NCDO: siglas en holandés de *National Committee for International Cooperation and Sustainable Development*: <http://www.ncdo.nl/index.php?page=20>.

llo (CBI)²: depende de la Dirección General de Cooperación Internacional (DGIS). Canaliza AOD para apoyar a empresas de los países en desarrollo en su actividad exportadora.

- *Compañía holandesa para la financiación del desarrollo (FMO)*³: es un banco de desarrollo público-privado, del cual el gobierno holandés es el accionista mayoritario. Invierte siempre en el sector privado de los países en desarrollo y ofrece dos tipos de financiación: por una parte, proyectos en fase muy incipiente y con nulo acceso a financiación comercial ordinaria reciben fondos de AOD reembolsable que FMO gestiona en nombre del MAE; por otro lado, proyectos algo más asentados reciben financiación respaldada en cierta forma por el Gobierno, aunque no computable como AOD. Se detallan algo más estas actividades en el apartado VI.3 dedicado a mecanismos específicos de promoción de la coherencia.

D. Asesoramiento externo

Existen numerosos organismos asesores externos al gobierno cuyos infor-

mes, aun no siendo vinculantes, tienen relevancia en los procesos de decisión política. Además, según una tradición no escrita, el Gobierno responde públicamente a los informes emitidos por dichos organismos. Los más representativos son:

- *Consejo asesor en asuntos internacionales (AIV)*⁴: emite informes a petición del Gobierno o del Parlamento y también por iniciativa propia⁵. Está formado por cuatro comités permanentes centrados en DD HH, paz y seguridad, cooperación para el desarrollo e integración europea. Sus miembros son nombrados por el Gobierno a propuesta del propio Consejo. A pesar de la estrecha relación con el Gobierno (su secretariado está en el propio edificio del MAE), es considerado un comité altamente independiente.
- *Consejo científico para la política gubernamental (WRR)*⁶: asesora directamente al Primer Ministro sobre ámbitos muy diversos pero de gran interés público, aplicando una perspectiva científica.
- *Consejo de investigación holandés para la ayuda al desarrollo (RAWOO)*⁷: trata de fomentar la investigación

² CBI: siglas en holandés de *Centre for the Promotion of Imports from Developing Countries*: <http://www.cbi.eu/?pag=1>.

³ FMO: siglas en holandés de *Netherlands Development Finance Company*: http://www.fmo.nl/smartsite.dws?id=FMO_HOMEPAGE.

⁴ AIV: siglas en holandés para *Advisory Council on International Affairs*: <http://www.aiv-advies.nl/>.

⁵ Todos los informes de AIV están accesibles en su sitio web.

⁶ WRR: siglas en holandés para *Scientific Council for Government Policy*: <http://www.wrr.nl/>.

⁷ RAWOO: siglas en holandés para *Netherlands Development Assistance Research Council*: www.rawoo.nl.

científica en áreas que sean de interés para los países en desarrollo. Su actividad se comenta en el epígrafe VI.2 dedicado a mecanismos generales de promoción de la coherencia.

- *Consejo económico y social (SER)*⁸: se creó en 1950, y es totalmente independiente del Gobierno, estando financiado por el sector privado. Realiza informes consensuados por unanimidad entre empresarios, sindicatos de trabajadores y expertos académicos independientes⁹. Se centra en ámbitos sociales y económicos, con el objetivo de «promover un crecimiento equilibrado y un desarrollo sostenible, el máximo nivel posible de empleo y una distribución justa del ingreso»¹⁰.

II. CONTEXTO SOCIAL Y POLÍTICO

Las particularidades en el funcionamiento de cada gobierno parecen tener influencia en el tipo de mecanismos que éste pone en práctica para promover la coherencia de políticas para el desarrollo y en el grado de eficacia que los caracteriza (ECDPM *et al.*, 2007). Se detallan en este punto algunas características que ayudan a contextualizar los mecanismos de promoción de coherencia holandesa, ya que constituyen el escenario en

que dichos mecanismos se han creado y funcionan día a día.

En Holanda se da gran importancia a la búsqueda de consensos. Algunos de los entrevistados han destacado que dirigentes, sector privado y sociedad civil han mantenido históricamente un notable grado de colaboración, trabajando juntos para la consecución del bien común. Algo que podría sustentar esta idea es el hecho de que Holanda es un país en el que el 50% del territorio actual fue ganado al mar durante siglos anteriores, y este proceso se habría llevado a cabo con una importante implicación de todos los sectores de la sociedad.

Desde el punto de vista político parece existir también una cultura del consenso muy asentada. Esto podría estar relacionado con determinadas características del sistema político holandés, como son la existencia frecuente de coaliciones en el Gobierno, la relación equilibrada entre Gobierno y Parlamento, la existencia de un sistema multipartidista y no bipartidista, o la presencia de numerosos grupos de la sociedad civil con capacidad de influencia (ECDPM *et al.*, 2007).

El Partido Demócrata Cristiano (CDA)¹¹ ha gobernado, en solitario o en coalición, ininterrumpidamente desde 1977.

⁸ SER: siglas en holandés para *Social and Economic Council*. Sitio web: <http://www.ser.nl/en/home.aspx>.

⁹ Publicaciones de SER desde 1996 accesibles en: <http://www.ser.nl/en/publications.aspx>.

¹⁰ En la web de SER.

¹¹ CDA: siglas correspondientes a *Christian Democratic Alliance*.

La ideología de este partido está relacionada con la filosofía política protestante, en que la corresponsabilidad tiene una gran importancia. Según este principio, nadie debería tener el control total sobre la organización social, sino que todos los actores que la conforman (gobierno, ciudadanía, iglesia, sindicatos y empresas) son corresponsables de trabajar juntos, manejando adecuadamente su cuota de poder para lograr la consecución de un fin compartido y beneficioso para todos.

Este principio de corresponsabilidad es visible en la tradición por parte del Gobierno holandés de reconocer que el poder gubernamental necesita contrapesos y opiniones externas, algo corroborado por numerosos entrevistados. Esto explica la actividad de los numerosos comités de asesoramiento externo, cuya independencia es respetada y sus opiniones tenidas en cuenta. Cabe recordar también que el Parlamento, ágil y participativo, es un actor importante debido a su intensa labor de control al Gobierno. Como destacan gran parte de los entrevistados, se considera necesario y deseable que el Gobierno consiga siempre el apoyo del Parlamento en las cuestiones más relevantes.

Dentro de este marco de corresponsabilidad, por último, es muy importante también el acuerdo en el seno de la sociedad civil. Los actores sociales se involucran en esta tarea con interés, y de hecho muchas de las negociaciones entre empresarios y sindicatos tienen lu-

gar sin la intervención del Gobierno. Esto también tiene una motivación práctica: en muchas cuestiones, los agentes sociales valoran que su capacidad de influir en la política es mayor llegando a acuerdos con los otros agentes que negociando bilateralmente con el Gobierno. Motivaciones aparte, en numerosas ocasiones la legislación sobre cuestiones relevantes, como pensiones o edad de jubilación, es estudiada primero desde el punto de vista doctrinal por los agentes sociales en el marco del *Consejo económico y social*. Allí se establece una negociación y se llega, eventualmente, a un punto de acuerdo unánime sobre el enfoque que se percibe como el más adecuado para la sociedad holandesa en su conjunto. Una vez hecho esto, el Gobierno diseña las políticas conociendo de antemano cuál es la postura de consenso de la sociedad civil.

Holanda es un país bastante centralizado en lo que respecta a sus decisiones políticas. Los interlocutores a tener en cuenta actúan a escala nacional, y los puntos de vista de tipo regional o local no parecen afectar de forma importante a la acción del Gobierno, lo cual contribuye a favorecer la agilidad en los procesos de toma de decisiones del Gabinete.

Finalmente, y según las opiniones recogidas, cada actor de este sistema de contrapesos parece utilizar su cuota de influencia con apreciable responsabilidad. Todos los actores reconocen el de-

recho de participación en este juego colectivo y en un alto grado toda la estructura se percibe como positiva para lograr políticas consensuadas y útiles para el conjunto de la sociedad.

III. MARCO DOCTRINAL Y ESTRATÉGICO

Se puede considerar que los principios en los que se asienta el interés holandés por la promoción de la coherencia están en cierta medida relacionados con el pragmatismo que muestran las estrategias tanto de la acción exterior en general como de la cooperación para el desarrollo en particular.

En primer lugar, el pragmatismo se manifiesta en una intención declarada por parte del Gobierno de utilizar los recursos públicos en interés de los propios holandeses. Aquí podría enmarcarse la justificación que hace el Gobierno de la ayuda a los países en desarrollo basada en el argumento racional del interés propio de medio plazo, en términos tanto de seguridad como de potenciales beneficios comerciales (MAE Holanda, 2009b; MAE Holanda, 2009c). Desde el momento en que la coherencia se entiende como necesaria para mejorar el impacto de la ayuda, promover la coherencia también se justificaría, al igual que la AOD, mediante el argumento del interés propio racional.

En segundo lugar, el pragmatismo está presente cuando se introduce el argu-

mento de la eficacia en la consecución de los objetivos de la política de cooperación para justificar la necesidad de ser más coherentes. En este sentido, Holanda afirma que para ser más eficaces en la política de cooperación, no basta simplemente con aumentar los recursos, sino que es necesario también ser más coherentes (MAE Holanda, 2003a). También se hace un reconocimiento de que la relación global entre cuestiones como pobreza, seguridad y migraciones, entre otras, debe ser integrada en mayor medida y de forma más efectiva en las políticas (MAE Holanda, 2003a).

En tercer lugar, el pragmatismo sustenta también la necesidad de ser coherentes para poder cumplir determinados objetivos de política exterior, ámbito que constituye una de las apuestas más decididas del Gobierno holandés y en el cual la cooperación está plenamente integrada como una de sus dimensiones. Un buen ejemplo es la actuación en Estados frágiles, donde Holanda pretende adquirir cierto grado de especialización como donante, y donde se persiguen, según ese enfoque integrado, objetivos de seguridad y desarrollo simultáneamente (MAE Holanda, 2008g). Para que dicho enfoque sea exitoso en los entornos tan inestables en que se aplica, es necesario que todas las acciones que se lleven a cabo sobre el terreno incorporen la dimensión de desarrollo. Desde este punto de vista, por tanto, la coherencia sería un principio necesario no solamente para no dañar las dinámicas de desarrollo que se quieren promover,

sino también, de forma complementaria, para incrementar las posibilidades de éxito de este ámbito de la política exterior en su conjunto mediante una planificación adecuada de todas las intervenciones en el terreno.

Por último, el pragmatismo también aparece como fundamento cuando se plantea la necesidad de ser coherentes para optimizar los recursos públicos. Por este camino se legitima de nuevo la promoción de la coherencia de políticas, ya que toda contradicción en las políticas del gobierno con respecto a la política de desarrollo implica en cierta medida malgastar fondos públicos.

Esta cuádruple vía de legitimación de la ayuda y la coherencia basada en el pragmatismo parece un camino eficiente y ciertamente justificado en el momento actual. El compromiso holandés con la AOD ha sido respaldado siempre sin fisuras por la sociedad civil, pero este respaldo muestra por primera vez algunos signos de debilitamiento. Las dudas sobre la eficacia de la AOD, así como la situación de crisis económica, podrían haber facilitado la aparición de posiciones como las del Partido para la Libertad, favorables a la supresión total de la ayuda. Por tanto, en este contexto no parece extraño que el pragmatismo fundamente la justificación de la promoción de la coherencia. En primer lugar porque también se utiliza este argumento para justificar la acción exterior y la política de cooperación. En segundo lugar porque en estos momentos quizá el

interés propio y la eficacia sean dos razonamientos muy efectivos para lograr el respaldo de la sociedad hacia la política de cooperación.

El pragmatismo no sólo está presente en la justificación de la promoción de la coherencia, sino que es el rasgo más destacable del enfoque con el que Holanda lleva a cabo dicha promoción. En efecto, la visión holandesa prioriza los aspectos concretos sobre los que focalizarse y los mecanismos específicos para hacerlo efectivo, por encima de planteamientos políticos de mayor alcance.

Se podría interpretar que, aunque el compromiso político en favor de la coherencia de políticas existe, el objetivo es que la coherencia impregne todas las políticas gubernamentales, no a partir de principios generales sino mediante una influencia que podríamos llamar horizontal. Según este punto de vista, no se pretendería que el diseño de cada política gubernamental tuviera en cuenta por principio los intereses de los países en desarrollo; se trataría, más bien, de plantear una fuerte apuesta del gobierno por un modelo de acción exterior en que la coherencia se juzga como importante en términos de eficacia para la consecución de los objetivos de dicha acción, incluyéndose aquí los objetivos de desarrollo. A partir de aquí, se desplegarían medidas para promover que este principio de coherencia impregnara paulatinamente las políticas del gobierno, mediante sistemas de alerta sobre

incoherencias, seguimiento de políticas y correcciones *ad-hoc*.

Estas medidas se concretarían en los mecanismos de promoción de la coherencia que constituyen el centro del enfoque holandés y que se detallan en los epígrafes V y VI. Dichos mecanismos están sostenidos, en primer lugar, por los compromisos políticos expresados en los documentos estratégicos, que se detallan en el apartado IV. En segundo lugar, los mecanismos tienen el respaldo del Ministro de Cooperación, que manifiesta un sólido compromiso a la hora de elevar las cuestiones de coherencia hasta el más alto ámbito de decisión política del gobierno: el Consejo de Ministros. Por último, y no menos importante, estos mecanismos basan su funcionamiento en el hecho de que este compromiso sea asumido también por los funcionarios de alto rango del MAE. Su tarea es imprescindible, respaldando las labores de enlace con otros ministerios que el equipo humano encargado de la promoción de la coherencia realiza a diario.

Cabe resaltar cuatro aspectos de los mecanismos para promover la coherencia de políticas para el desarrollo en Holanda:

- En primer lugar, existen mecanismos diferentes operando simultáneamente en ámbitos muy distintos: adquisición de conocimiento, diseño de políticas, planificación presupuestaria, o formación conjunta de personal civil y

militar son solamente algunos ejemplos.

- En segundo lugar, existen mecanismos operando en esferas políticas muy variadas: interdepartamental, interministerial, dentro del Consejo de Ministros, y también en el ámbito de las relaciones del Gobierno holandés con el Parlamento, con organismos externos y con otros gobiernos.
- En tercer lugar, hay una combinación de mecanismos creados explícitamente para la promoción de la coherencia (equipos humanos dedicados a temas concretos o procedimientos de validación) junto con mecanismos ya existentes previamente (sobre todo de tipo coordinativo entre ministerios) y que no se dedican específicamente a ese ámbito, pero en los cuales se ha introducido el punto de vista de la coherencia de políticas haciendo participar en ellos a personas que trabajan en esa cuestión.
- En cuarto lugar, los mecanismos que funcionan en Holanda para promover la coherencia no son en su mayoría originales dentro del contexto gubernamental holandés. La elaboración de estrategias conjuntas entre diferentes ministerios para determinados ámbitos, o el asesoramiento externo en cuestiones técnicas, entre otras, son soluciones habituales dentro de la política de gobierno holandesa.

Los esfuerzos para avanzar en la coherencia se centran, como se ha comentado, en cuestiones concretas, ya sea

de forma reactiva o de forma proactiva. El enfoque reactivo consiste en la revisión sistemática de las propuestas de la Comisión Europea. Holanda, en estos casos, pretende asegurar que las cuestiones sobre las que Europa ha decidido legislar en cada momento sean discutidas tomando en consideración como mínimo los elementos más relevantes desde la perspectiva de la coherencia de políticas. Dependiendo de los plazos con los que se establece el debate en cada caso, los aportes holandeses pueden ser más o menos profundos y exhaustivos, en cuanto al estudio de la cuestión concreta de la que se trata y de sus efectos sobre los países en desarrollo. Por otra parte, el enfoque proactivo incluye toda la actividad relacionada con temas concretos que Holanda decide, por iniciativa propia, situar en la agenda política nacional y europea. En este caso suele haber un trabajo de estudio más dilatado en el tiempo que permite elaborar una posición sólidamente sustentada desde el punto de vista técnico, y que puede ser promovida activamente en el ámbito europeo.

La Unidad de Coherencia de Políticas tiene un papel clave en todo el sistema, tanto para la revisión y seguimiento de las propuestas de la Comisión Europea, como para orientar esfuerzos a medio plazo hacia cuestiones específicas de coherencia, y es de hecho el motor que mantiene en movimiento toda la actividad de promoción de la coherencia en Holanda.

IV. COMPROMISO POLÍTICO

IV.1. *Compromiso general*

La preocupación por la coherencia desde el punto de vista político no es una novedad en Holanda. Como destaca el CAD, ya en los años setenta se menciona en diferentes documentos estratégicos la necesidad de tener una política integral que englobe coordinadamente aspectos como deuda, materias primas y comercio, mientras que el término *coherencia* aparece por primera vez en documentos de los años ochenta (CAD, 2001). En los años noventa se plantea la importancia de la estructura administrativa en relación con la coherencia, a raíz de lo cual se inicia el proceso que conduce a la actual organización del MAE, que se comenta con más detalle en el apartado VI.2 dedicado a mecanismos generales de promoción de la coherencia. Por tanto, aunque los compromisos en favor de la coherencia referidos aquí son los más actuales (año 2003 o posteriores), hay que destacar que no son los primeros en el caso analizado.

Actualmente Holanda tiene un alto compromiso político a favor de la coherencia (CAD, 2006). Es, junto con Suecia, uno de los actores más comprometidos con esta cuestión (Unión Europea, 2007a; OCDE, 2008). El compromiso a favor de la coherencia de políticas tiene, al igual que toda la cooperación en Holanda, una base política y no legal. Los documentos básicos son dos: *Intereses comunes, responsabilidades comunes. Cooperación holandesa en camino hacia*

2015 (MAE Holanda, 2003a), y *Nuestro interés común. Política de cooperación holandesa 2007-2011* (MAE Holanda, 2007a). En menor medida son relevantes también el *Acuerdo de gobierno entre CDA, PvdA y CU* (Christian Democratic Alliance *et al.*, 2007) y *Coherencia de políticas para el desarrollo. Informe de progresos* (MAE Holanda, 2008a).

El compromiso general más destacable en los documentos anteriores lo constituye el hecho de que la prioridad número ocho de la estrategia de cooperación es precisamente la coherencia de políticas para el desarrollo, para cuya promoción es necesario el trabajo en los ámbitos nacional e internacional, así como la implicación de todos los ministerios: «El gobierno trabajará para mejorar la coherencia en sus propias políticas, para lo cual todos los ministerios son responsables, y en las políticas de desarrollo europeas e internacionales» (MAE Holanda, 2003: 7).

IV.2. *Compromisos en áreas específicas*

Junto a los compromisos de carácter general antes mencionados, se detallan a continuación aquellos que se han establecido focalizados en áreas políticas concretas.

A. *Política exterior integrada*

La integración de diplomacia, defensa y desarrollo es una apuesta explícita de

Holanda (Gobierno de Holanda, 2007). Existe el compromiso de llevar a la práctica, desde La Haya y desde las embajadas, este enfoque integrado, considerando además otras dimensiones como comercio o acceso a los mercados (MAE Holanda, 2003a: 6).

Tiene gran importancia la aplicación de este principio de acción exterior en los Estados frágiles. Allí, la cooperación debe ser un catalizador para el desarrollo, pero debe ir más allá, reforzando una acción política más integrada que incremente la capacidad de influencia para resolver conflictos (MAE Holanda, 2007a: 8).

En estos contextos, además, se trabaja sobre la base de la estrecha vinculación entre buena gobernanza y éxito en la reducción de la pobreza (MAE Holanda, 2007a). Cabe destacar que existen diversos documentos interdisciplinarios específicos en los que se plasma este enfoque coherente en Estados frágiles: un memorándum sobre la acción exterior en África desde un punto de vista holístico (MAE Holanda, 2003b), un documento sobre reconstrucción en entornos de postconflicto (MAE Holanda, 2005b) y un documento sobre seguridad y desarrollo en Estados frágiles (MAE Holanda, 2008g).

B. *Agricultura*

Uno de los documentos pioneros en la promoción de la coherencia en Holanda

se centra precisamente en la coherencia entre políticas agrarias y desarrollo (MAE Holanda, 2003c). En él se establece que los subsidios agrícolas deben eliminarse gradualmente en países de la OCDE y países de renta media, continuando en Europa la línea actual de reforma de la Política Agraria Común (PAC).

Estas posiciones han sido refrendadas en documentos tanto de tipo general (MAE Holanda, 2007a) como de política sectorial de cooperación en el ámbito de la agricultura (MAE Holanda, 2008c). El incremento del acceso a los mercados por parte de los países en desarrollo es considerado como un aspecto crucial para fomentar el tejido productivo rural en dichos países. Se apuesta también por la innovación y la inversión en el sector financiero local para facilitar la creación de pequeñas iniciativas empresariales. Por último, se pretende la mejora de las condiciones logísticas con que los productores de los países en desarrollo operan para incorporarse a los mercados regionales, nacionales e internacionales.

C. Comercio, actividad empresarial e inversión

En consonancia con el interés de Holanda en conseguir un mundo más abierto y más favorable a la inversión y el comercio, se pretende ayudar a los países en desarrollo a que se incorporen al mercado mundial siendo competitivos, y que aprovechen los beneficios que ello les puede reportar.

Holanda apoya un sistema más fuerte de comercio multilateral, que sea sensible a los diferentes niveles de desarrollo de los países (MAE Holanda, 2003a). Se considera que los países en desarrollo deben tener más oportunidades de vender sus productos en el mercado mundial, para lo que se debe apoyar a las compañías exportadoras de esos países para que puedan aprovechar esas oportunidades (MAE Holanda, 2003a).

Estas intenciones se traducen en la posición favorable a incrementar substancialmente el acceso a los mercados europeos para los países en desarrollo y permitir acceso total a dichos mercados para los productos exportados por los países PMA (MAE Holanda, 2007a). Respecto a los acuerdos de *Economic Partnership Agreement* con países de África, Caribe y Pacífico (ACP), Holanda defiende una apertura asimétrica (los países desarrollados deben abrir sus mercados más que los países en desarrollo) y la flexibilización de las reglas de origen para los productos de los países en desarrollo (MAE Holanda, 2007a).

Existe el compromiso de colaborar también con el Ministerio de Asuntos Económicos para trabajar con el sector privado holandés, llamando su atención sobre la necesidad de la responsabilidad corporativa (MAE Holanda, 2007a).

Por último, Holanda canaliza AOD mediante programas *Aid for trade*, que se implementan independientemente de los resultados comerciales en el ámbito

de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y que pretenden estar guiados por la demanda del país socio, en cumplimiento del objetivo de alineamiento de la Declaración de París (OCDE, 2007c). Esta iniciativa se adecua muy bien a los objetivos de la política de desarrollo holandesa, como reconoce una evaluación sobre este canal de AOD realizada por el gobierno holandés en 2005 (MAE Holanda, 2005a).

D. Migraciones

Se ha establecido una colaboración intensa entre los ministerios de Justicia y Asuntos Exteriores en esta materia y las líneas estratégicas comunes en cuanto a migraciones y desarrollo se han plasmado en dos memorándum políticos (MAE Holanda, 2004a; MAE Holanda, 2008d). A partir de un enfoque inicial en que el único punto de contacto era la repatriación de demandantes de asilo rechazados, ahora la perspectiva es más amplia e incluye las siguientes líneas (MAE Holanda, 2008d):

- *Repatriación de solicitantes de asilo rechazados*
Se ofrece una gratificación económica al solicitante rechazado y paulatinamente se está incorporando una capacitación y orientación laborales antes de la repatriación.
- *Migración circular*
Se estimulará que el inmigrante establecido en Holanda regrese periódica-

mente a su país de origen para trabajar, aportando su experiencia en favor del desarrollo de su propio país.

- *Gestión migratoria*
Se evita explícitamente cualquier condicionalidad que surja de relacionar la colaboración en gestión migratoria (control de fronteras, inmigración ilegal) de un país en desarrollo con la continuidad de la AOD holandesa en dicho país. Se intentan fomentar buenas prácticas en este sentido, incidiendo en la buena gobernanza y en los beneficios mutuos que ofrece la lucha contra el tráfico de personas.
- *Fuga de cerebros*
Profesionales cualificados de los países en desarrollo, de forma voluntaria pero según las necesidades planteadas por dichos países, residen durante determinados períodos en sus países de origen. Allí trabajan en su sector laboral y son pagados con fondos de la AOD holandesa.

Aunque, según su propia opinión, Holanda no contribuye de forma importante al fenómeno de la fuga de cerebros (MAE Holanda, 2008d), es interesante su aproximación estratégica a este ámbito. El sistema de puntuación para los inmigrantes que desean entrar en Holanda pretende atraer inmigración cualificada (Ministerio de Justicia de Holanda, 2006). Al tiempo, se implementan proyectos para que estos mismos inmigrantes regresen periódicamente a su

país de origen, una vez que ya se han establecido en Holanda. Por tanto, no hay una renuncia, por motivos de coherencia, a los beneficios que ofrece la entrada de inmigrantes con elevada formación, sino que lo que se intenta es permitir que los países de origen también se beneficien en el futuro de sus emigrados a Holanda, dado que éstos tendrán facilidades para aportar su experiencia y conocimientos acumulados en favor del desarrollo de sus países, trabajando durante pequeñas temporadas en ellos por cuenta de la cooperación holandesa. En suma, podría pensarse que es un enfoque que intenta ser equilibrado, al mismo tiempo que asume un cierto grado de contradicción. Es difícil, no obstante, evaluar los resultados de estas iniciativas, que llevan pocos años poniéndose en práctica.

E. Lucha contra la corrupción

Existe un compromiso para luchar contra la corrupción en los países en desarrollo, ya que este hecho es muy negativo para el desarrollo sostenible de un país (MAE Holanda, 2008e). Lo interesante, desde el punto de vista de la coherencia, es que se toma en consideración la importancia de trabajar con el sector privado holandés que opera en países en desarrollo, así como con el equipo humano de las embajadas holandesas. Se han aplicado algunos mecanismos que se detallan en el apartado VI.3 dedicado a mecanismos específicos de promoción de la coherencia.

F. Acceso a medicamentos

En 2007 la ciudad holandesa de Noordwijk albergó el *Forum de Alto Nivel sobre medicinas para enfermedades infecciosas olvidadas; coherencia de políticas para impulsar su disponibilidad*, organizado por la OCDE con el apoyo del Gobierno holandés. Las conclusiones se plasmaron en la *Agenda de Noordwijk*. En ella se reconoce la necesidad de encontrar nuevas fórmulas para conciliar por una parte la necesaria recompensa a la innovación, y por otra la acuciante necesidad de mejorar la disponibilidad de medicamentos en los países en desarrollo (OCDE, 2007a).

G. Promoción de la coherencia en el ámbito internacional

Holanda juega un papel muy activo en la promoción de la coherencia en los ámbitos de la Unión Europea y de la OCDE (CAD, 2006). En sus documentos estratégicos ha asumido el compromiso de promover esta cuestión en la agenda de debate entre donantes, y de apoyar la realización de informes sobre los esfuerzos de cada país destinados a la consecución del ODM número ocho referente a la creación de una Alianza global para el desarrollo (MAE Holanda, 2003a). Holanda cumple este compromiso elaborando dicho informe cada dos años.

En 2007 esta línea política es refrendada en el acuerdo de coalición para formar

el actual gobierno, en que se afirma que es la responsabilidad de Europa hacer un esfuerzo concertado para promover la posición de los países en desarrollo en organizaciones internacionales como la OMC, así como animar a dichos países a jugar un papel más activo en el sistema internacional de comercio (Christian Democratic Alliance *et al.*, 2007).

V. MECANISMOS EN EL SENO DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN

La coherencia de políticas para el desarrollo se refiere específicamente a la coherencia del conjunto de políticas de un gobierno con respecto a los objetivos que plantea su política de cooperación. No obstante, en este epígrafe se hace una breve alusión a los mecanismos mediante los cuales Holanda supervisa la coherencia entre las diferentes modalidades de AOD, para tratar que los diversos mecanismos de canalización funcionen de forma coordinada y de acuerdo a los objetivos que establece la política de cooperación holandesa.

A. Coherencia en la ayuda multilateral

El Departamento de Naciones Unidas e Instituciones Financieras Internacionales (DVF), coordina y supervisa todos los desembolsos canalizados hacia dichos organismos desde cualquier instancia del Gobierno holandés, incluyendo tanto los aportados por otros departa-

mentos temáticos del MAE como los que el propio departamento gestiona directamente.

Por tanto, un único departamento es el interlocutor holandés con todos los organismos multilaterales. Ello no garantiza por sí mismo la coherencia, ya que dicho departamento en ocasiones únicamente canaliza los fondos, pero las decisiones sobre su gestión se sitúan en otras instancias. Esta estructura, no obstante, facilita la coherencia en el interior de la ayuda multilateral, ya que como mínimo existe la posibilidad de tener en todo momento una visión de conjunto de las aportaciones multilaterales que realiza Holanda.

B. Coherencia ayuda multilateral – ayuda bilateral

El 98% de la AOD se gestiona desde un único ministerio, el MAE. Por tanto, la coherencia en este ámbito se promueve mediante los órganos intraministeriales de planificación y coordinación de los presupuestos AOD, que se sitúan dentro del MAE.

C. Ayuda reembolsable

La *Compañía holandesa para la financiación del desarrollo* (FMO) canaliza AOD, en su mayor parte reembolsable, hacia el sector privado de los países del Sur. Dicha AOD representa el 17% de la cartera de inversión de FMO y aproxi-

madamente un 5% del total de AOD holandesa. La estrategia para canalizar estos fondos es consensuada con el Ministro de Cooperación. Se basa en invertir en los países prioritarios de la cooperación holandesa, en sectores en los que la banca comercial no invertiría porque el riesgo es muy elevado. Hay diversos instrumentos de financiación específicos, cada uno de ellos supervisado por un responsable de algún departamento del MAE. Dichos responsables se reúnen con sus homólogos de FMO en dos ocasiones al año como mínimo, aparte de mantener un contacto informal constante, a fin de asegurar la coherencia entre las actividades de FMO y la estrategia de desarrollo del gobierno.

VI. MECANISMOS ENTRE POLÍTICAS GUBERNAMENTALES

Una vez revisados los mecanismos que facilitan la coherencia interna de la política de cooperación, el presente apartado se dedica a los mecanismos diseñados para detectar y corregir las incoherencias entre la política de cooperación y el resto de las políticas públicas. Se detalla, en primer lugar, la actividad de la Unidad de Coherencia de Políticas, elemento vertebrador de la promoción de la coherencia en Holanda. En segundo lugar, se explica el funcionamiento de otros mecanismos que operan desde un punto de vista general, no necesariamente centrados en un determinado ámbito político. Por último, el epígrafe

finaliza con una descripción de los mecanismos específicos detectados durante el estudio, clasificados según el área política.

VI.1. *La Unidad de Coherencia de Políticas*

La Unidad de Coherencia de Políticas nace en mayo de 2002. Es parte de la Dirección General de Cooperación Internacional (DGIS) y rinde cuentas directamente a su Director General y al Ministro de Cooperación, con el cual el director de la Unidad de Coherencia se reúne semanalmente. Cuenta con un equipo humano de seis personas: director, vicedirector, tres funcionarios con experiencia en el Ministerio de Asuntos Exteriores y una persona de apoyo administrativo.

En sí misma la Unidad de Coherencia debe ser considerada como un mecanismo fundamental de promoción de la coherencia de políticas, pero es mucho más que eso, ya que supone un punto de referencia claro para todas las cuestiones de coherencia dentro del Gobierno holandés. Directa o indirectamente, la Unidad alimenta, promueve o está implicada en muchos de los mecanismos concretos que funcionan en diferentes ámbitos de la acción del Gobierno para promover la coherencia. Por tanto, una gran parte de las actividades en que la Unidad está involucrada se explicarán con detalle más adelante como mecanismos específicos, mientras que

este punto se centra en el funcionamiento en sí de dicha Unidad.

La Unidad de Coherencia de Políticas tiene tres ámbitos de trabajo (MAE Holanda, 2006; Engel *et al.*, 2009):

- *Implicación en el establecimiento de las posiciones de Holanda en la UE*
Supone la participación en los diferentes grupos de trabajo y reuniones de coordinación interministeriales. Esto requiere una supervisión constante de las discusiones políticas del día a día en relación con la legislación europea.
- *Trabajo sobre cuestiones específicas*
La Unidad se centra en un tema concreto colaborando con otras secciones del MAE o de otros ministerios. Ello implica desde la ampliación de la base de conocimiento sobre la cuestión, en caso de que sea necesario, hasta la articulación de labores de incidencia en los ámbitos nacional e internacional.
- *Fortalecimiento de la atención hacia la coherencia*
Dentro de Holanda, esto se traduce en la realización de un informe bianual sobre el progreso hacia el cumplimiento del ODM 8, además de apoyar los esfuerzos de las ONGD en la promoción de la coherencia de políticas. En la esfera internacional, la Unidad es, en primer lugar, el actor clave para coordinar los esfuerzos que realiza Holanda con los que realizan otros pa-

íses en términos de coherencia (MAE Holanda, 2008a). Ello implica colaboración con otros países de la Unión Europea y la OCDE que se interesan por esta cuestión, por ejemplo en el intercambio de información sobre temas concretos. También en el ámbito internacional la Unidad asume el rol de promover la atención hacia la coherencia tanto en el seno del CAD como de la Unión Europea.

El trabajo sobre cuestiones específicas se puede enfocar de dos formas alternativas, que difieren en la profundidad con que la Unidad de Coherencia se involucra. Cuando se utiliza el *enfoque dossier*, el trabajo de la Unidad es de carácter regular y constante, con tareas diarias de arbitraje en el proceso de formulación de políticas. Esto se hace coordinando el intercambio de información entre diferentes departamentos implicados, por ejemplo en cuestiones en que la Unión Europea tiene competencias y sobre las que se está fijando la posición holandesa. Es un proceso de discusión política y de difusión del punto de vista de la coherencia de políticas en ese ámbito concreto, basándose en el conocimiento ya existente sobre la materia.

En cambio, cuando la Unidad se encarga de un tema utilizando el *enfoque proyecto*, el grado de implicación es mucho mayor y el marco temporal de trabajo mucho más extenso. Con la coordinación de la Unidad se establecen grupos de trabajo, interministeriales en muchas ocasiones, que temporalmente refuer-

zan al equipo humano que previamente se encargaba de esta cuestión en algún ministerio en concreto. Finalizado el proyecto, ese aspecto vuelve a quedar a cargo del correspondiente departamento, pero con una base ya creada de conocimiento sobre la que fundamentar la discusión política. En este enfoque cabe también la labor de incidencia nacional e internacional, así como, por ejemplo, el asesoramiento a países en desarrollo de cara a negociaciones en la OMC.

Entre los años 2005 y 2008, la Unidad de Coherencia ha trabajado sobre temas muy variados, como liberalización comercial, reforma de la Política Agraria Común, pesca, propiedad intelectual, acceso a medicamentos, inmigración, cambio climático, biocombustibles o *non-trade concerns*¹². Es la propia Unidad la que decide cada año en qué temas centrarse y con qué grado de implicación (enfoque *dossier o proyecto*), dependiendo de factores como las oportunidades que ofrece la agenda nacional o internacional, las opciones de cooperación con otros donantes, o las posibilidades de alcanzar éxitos concretos en ese tema (Engel *et al.*, 2009). Esta planificación anual es validada por el Director General de Cooperación Internacional.

Como fruto del trabajo de la Unidad de Coherencia en ámbitos concretos sur-

gen monográficos realizados por la propia Unidad, documentos estratégicos realizados junto con otros ministerios, investigaciones encargadas a otros organismos para alimentar el debate doméstico o internacional, y también documentos de reflexión y análisis realizados en coordinación con otros donantes. Todo ello se explica con más detalle en el siguiente epígrafe.

VI.2. Otros mecanismos generales

Se detallan a continuación otros mecanismos que facilitan la promoción de la coherencia de políticas. Buena parte de ellos se configuran de acuerdo a las propias características de la estructura administrativa y de gestión de un ministerio o departamento. En cualquier caso, suponen facilidades para la incorporación del punto de vista de la coherencia en el conjunto de políticas gubernamentales, sin estar centrados específicamente en una determinada área política.

A. Ministro de Cooperación para el Desarrollo

La existencia de esta figura en el Gobierno, con voz y voto en el Consejo de Ministros, debe ser considerada como un fuerte mecanismo de promoción de la

¹² Se puede tomar como definición para *non-trade concerns* la que establece el Gobierno holandés en el *Policy Coherence for Development. Progress Report* (MAE, 2008a: 11): «implicaciones del comercio internacional para una serie de cuestiones, incluyendo salud pública, medio ambiente o trabajo». Aquí estarían incluidas también cuestiones como identidad cultural, control de calidad de productos alimentarios y bienestar animal.

coherencia, ya que permite que cuestiones relevantes en esta área puedan llegar directamente al más alto ámbito de discusión política del país.

B. Estructura administrativa integrada para Cooperación y Asuntos Exteriores

La integración de la cooperación para el desarrollo dentro de la acción exterior se traslada también a la estructura del MAE. A raíz de una revisión completa de la política exterior realizada en 1999, el MAE está descompartimentalizado, lo cual implica que no hay estructuras diferentes para cada una de las tres áreas de trabajo (exteriores, cooperación y asuntos europeos), sino que, aparte de algunos departamentos específicos en cada una de las áreas, una gran parte del personal (en departamentos regionales, de políticas y de apoyo general) trabaja para todo el MAE en su conjunto, aportando su trabajo indistintamente a las tres áreas que éste contiene. Este hecho parece facilitar la conciencia de que la política exterior y la política de desarrollo forman parte de un todo, lo cual parece positivo como punto de partida para promover la coherencia.

C. Recursos humanos en el MAE

También aquí se traslada la integración entre diferentes áreas políticas. El funcionario del MAE sigue una trayectoria profesional generalista en la que cada

tres o cuatro años cambia de posición, pudiendo pasar a trabajar tanto en cuestiones de política exterior como en cuestiones de desarrollo. Además, desde 1987, cualquier nueva posición puede estar localizada tanto en La Haya, sede del MAE, como en las embajadas holandesas en el extranjero (CAD, 2006).

Como destacan algunos de los entrevistados, este hecho tiene tanto efectos positivos como negativos. Por una parte, de esta forma el funcionario es consciente de que el enfoque de la acción exterior es integrado, y por tanto también lo ha de ser su conocimiento respecto a las diferentes dimensiones que esa acción exterior incluye. Esto es positivo desde el punto de vista de la coherencia. Por otro lado, la falta de especialización y el constante cambio de posiciones suponen una pérdida constante de conocimiento institucional y una carencia de funcionarios especializados, lo cual es paliado parcialmente mediante contratación más flexible de personal no funcional en puestos clave de perfil técnico, sobre todo en las embajadas.

D. Formación de los funcionarios de otros ministerios

Otro aspecto importante es el grado de conocimiento que los funcionarios de otros ministerios tienen sobre las cuestiones de coherencia. Parece ser que dicho conocimiento es percibido como suficiente. Según algunos de los entrevistados, el mayor o menor grado de

contacto previo de personas de otros ministerios con la coherencia de políticas no es determinante para discutir adecuadamente cuestiones de este ámbito con ellos.

De hecho, solamente parece haber experiencias asentadas en la divulgación de estas cuestiones en el ámbito de las formaciones conjuntas que personal militar y civil reciben en el marco de las operaciones exteriores integradas con componentes civil y militar. Este tipo de formaciones, valoradas muy positivas por los entrevistados, intentan que todos los actores sean conscientes de los objetivos de las misiones integradas y del papel que cada uno debe desempeñar en las mismas (MAE Holanda, 2009a).

E. Seminarios y foros de debate

Se trata de eventos impulsados por el Gobierno para promover la reflexión y la discusión respecto a cuestiones que tienen que ver con la coherencia. Entre otras modalidades de organización, se encuentran seminarios específicos realizados por el MAE, conferencias interministeriales de ámbito holandés, colaboraciones con *Think Tank* internacionales, y cooperación con la OCDE en la organización de foros de discusión de donantes.

Como ejemplo, son destacables dos eventos en 2003 sobre el impacto de las políticas de los países desarrollados en

países del Sur, uno organizado por la OCDE y otro organizado por *Global Policy Project*; y un seminario sobre la protección del sector del algodón organizado en Estados Unidos en 2004 junto con el *German Marshall Fund* (GMF), cuyas conclusiones se plasmaron en un documento conjunto (GMF y Dutch Government, 2004)¹³.

F. Ampliación de la base de conocimiento

En este punto se agrupan todas las actividades cuyo objetivo final es aumentar el conocimiento que se tiene sobre cuestiones relevantes relacionadas con la coherencia. El papel de la Unidad de Coherencia es detectar las necesidades existentes y encargar a una institución especializada la realización de la investigación correspondiente, cuyos resultados se plasman en un documento técnico. Este documento servirá posteriormente para fundamentar las discusiones sobre una base de conocimiento empírico.

La utilidad de contar con este tipo de documentos que provienen de instituciones externas al Gobierno ha sido destacada por muchos entrevistados. En primer lugar permiten apoyar con más fuerza la necesidad de discutir una determinada cuestión. En segundo lugar, la discusión se ve facilitada al realizarse sobre una base de conocimiento que es percibida como neutral.

¹³ Más información en: http://www.gmfus.org/event/detail.cfm?id=85&parent_type=E.

En 2005, la Unidad de Coherencia promovió la realización de diez documentos centrados en diferentes cuestiones, de los que cuatro fueron finalmente difundidos públicamente como representativos de la posición oficial holandesa (CAD, 2006). La discusión de ámbito europeo en 2006 sobre los subsidios pesqueros también fue alimentada mediante estudios técnicos en la materia promovidos por esta Unidad (Ahmed, 2006; Mbithi, 2006).

Normalmente la publicación de un documento técnico es sólo la primera fase en cuanto a la implicación de la Unidad de Coherencia en una cuestión. Fases posteriores podrían incluir actividades de difusión pública e incidencia nacional o internacional. Como ejemplo, en 2007, la Unidad de Coherencia encargó a la Universidad de Maastricht un estudio sobre los aspectos de las negociaciones comerciales conocidos como *non-trade concerns* (Van den Bossche et al., 2007). Posteriormente, sobre las conclusiones de dicho documento se organizaron un total de cinco seminarios entre 2007 y 2008.

El Gobierno holandés, desde un punto de vista no tan especializado, también recaba asesoramiento sobre cuestiones relevantes para la coherencia. Algunos ejemplos son los informes realizados por el *Consejo económico y social* (SER) sobre

política migratoria laboral (SER, 2007), la Política Agraria Común (SER, 2008a), responsabilidad social corporativa (SER, 2008b), o globalización (SER, 2008c). También son reseñables los informes realizados por el Consejo asesor en asuntos internacionales (AIV) sobre control de armas convencionales (AIV, 1998) y coherencia entre las políticas migratoria y de desarrollo (AIV, 2005).

Por último, es destacable la producción de dos documentos centrados en el concepto de la coherencia de políticas para el desarrollo y su promoción. El primero, *Trabajando en coherencia de políticas para el desarrollo. La experiencia holandesa*, está editado por la propia Unidad de Coherencia en 2006 y contiene una descripción de la aproximación holandesa a la cuestión de la coherencia y de la metodología de trabajo de la Unidad de Coherencia (MAE Holanda, 2006a). El segundo, *Coherencia de políticas para el desarrollo. El mundo más allá de la ayuda*, reflexiona sobre el concepto en sí de la coherencia (MAE Holanda, 2008f)¹⁴.

G. Investigación académica

Existen tres canales mediante los cuales se fomenta que la investigación científica en Holanda sea de mayor utilidad para los países en desarrollo.

¹⁴ Hasta el momento el DEC ha publicado 35 ensayos bajo el título conjunto *A Rich Menu for the Poor: Food for Thought on Effective Aid Policies*. Están accesibles en: http://www.minbuza.nl/en/Key_Topics/Quality_and_Effectiveness/A_Rich_Menu_for_the_Poor/The_Essays.

- *Comité holandés de investigación para la asistencia al desarrollo (RAWOO)*¹⁵
Desde 1983 ofrece recomendaciones al Gobierno sobre áreas de investigación que pueden ser provechosas para los países en desarrollo y a las que se pueden dedicar recursos públicos¹⁶. Fue establecido por los Ministros de Cooperación, Educación y Agricultura. Está formado por quince miembros elegidos por el Gobierno, seis de los cuales son naturales de países del Sur.
- *Asociaciones con universidades y centros de investigación*
En el campo de la investigación ordinaria, son destacables diferentes asociaciones con universidades y centros de investigación para fortalecer la contribución del conocimiento holandés a la consecución de los ODM (MAE Holanda, 2009a).
- *Organización nacional para la investigación científica (NWO)*¹⁷
Su mandato es la promoción de la investigación científica en Holanda, en todos sus ámbitos. Tiene programas específicos para fomentar la investigación conjunta entre universidades del Norte y del Sur.

Un ámbito de mejora, según apunta el CAD, sería precisamente incrementar

las acciones destinadas a fomentar la integración de la comunidad investigadora de los países del Sur (CAD, 2006).

H. Planificación estratégica conjunta de dos o más ministerios

En ocasiones, el resultado de un proceso en el que el MAE y otro ministerio colaboran en el estudio de una cuestión concreta (normalmente con fuerte implicación de la Unidad de Coherencia), es un memorándum en el que se fijan líneas estratégicas comunes. Se adopta un punto de vista interdisciplinar y es muy habitual que el documento resultante se haga público en forma de «Carta al Parlamento».

Es de destacar que, como ocurre con la política de desarrollo en general y con los compromisos a favor de la coherencia en particular, estos memorándum son documentos políticos, y no legales. Los más relevantes se han señalado en el apartado IV.2 dedicado a compromisos en áreas específicas.

I. Promoción de la coherencia en las posiciones holandesas en Europa

Seguir y estudiar las políticas europeas representa una parte importante de la

¹⁵ RAWOO: siglas en holandés de *Netherlands Development Assistance Research Center*: www.rawoo.nl.

¹⁶ Lista completa de publicaciones en <http://www.rawoo.nl/main-6b4.html>.

¹⁷ NWO: siglas en holandés de *National Organization for Scientific Research*: http://www.nwo.nl/nwohome.nsf/pages/SPPD_5R2QE7_Eng.

carga de trabajo de la Unidad de Coherencia. El seguimiento de las propuestas legislativas que llegan desde la Comisión Europea es en ocasiones una tarea más bien rutinaria, mientras que en otros casos se apoya en una fuerte implicación anterior que supone la ampliación de conocimiento en la materia mediante los canales ya referidos. Existen cinco mecanismos que permiten introducir el punto de vista de la coherencia en este ámbito:

- *Ficha de valoración de las propuestas de la Comisión Europea*

La ficha de valoración es la base sobre la que se discutirá la posición de Holanda en Bruselas. Contiene una sección en el que explícitamente deben señalarse los efectos que esta propuesta tendría para los países en desarrollo en caso de ser aprobada. Este apartado es trabajado y consensuado por especialistas del ministerio directamente implicado junto con funcionarios del MAE, en muchas ocasiones de la Unidad de Coherencia, que adoptan el punto de vista de la coherencia de políticas.

- *Grupo de trabajo para la valoración de nuevas propuestas de la Comisión Europea (BNC)*¹⁸

En el grupo de trabajo participan representantes de todos los ministerios y es presidido por un funcionario de

alto nivel del MAE. Se reúne siempre que aparece una nueva propuesta que estudiar y es donde se elabora la ficha anteriormente mencionada con participación directa de la Unidad de Coherencia.

- *Comité de coordinación sobre problemas de integración y asociación europeos (CoCo)*¹⁹

Este Comité se reúne con periodicidad semanal. Participan funcionarios de alto nivel de todos los ministerios y está dirigido por el Secretario de Estado para Asuntos Europeos. Se elaboran, a partir del trabajo realizado por el grupo de trabajo BNC, las posiciones e instrucciones de cara a las reuniones del Consejo de la Unión Europea (Consejo de Ministros) o cualquier otra cuestión de relevancia de alcance europeo. Las posiciones acordadas pasan desde ahí al Consejo de Ministros que, tras aprobarlas, las remite al Parlamento, antes de ser trasladadas a Bruselas.

- *Reunión preparatoria del Consejo de Representantes Permanentes (COREPER)*²⁰

Las reuniones preparatorias para el COREPER se celebran semanalmente, coordinadas por el MAE. A partir de las fichas elaboradas por BNC y las conclusiones del CoCo, en estas reuniones se definen las posiciones que

¹⁸ BNC son las siglas en holandés de *Working Group for the Assessment of new Commission Proposals*.

¹⁹ CoCo: siglas en holandés de *Coordination Committee on European Integration- and Association Problems*.

²⁰ *Instruction Meeting of Permanent Representatives*.

deben defender los Representantes Permanentes de Holanda en las reuniones del COREPER, en cuanto a sus elementos tanto técnicos como políticos²¹.

- *Consejo interministerial de política comercial (IRHP)*²²

El Consejo se reúne también semanalmente y es liderado por funcionarios del Ministerio de Asuntos Económicos. Se centra en la política comercial y en él se preparan las posiciones holandesas de cara al Comité del Artículo 133²³. La Unidad de Coherencia no participa en las reuniones de este Consejo pero colabora en la elaboración de las posiciones que el MAE defiende en las mismas.

J. *Proyectos de coherencia como «vía de dos sentidos»*

La coherencia puede interpretarse como un enfoque en el que cabe no sólo detectar incoherencias que deben ser corregidas, sino también sinergias que pueden ser reforzadas. Los fondos AOD podrían utilizarse, según este planteamiento, para financiar iniciativas a propuesta de ministerios diferentes del MAE, siempre que estas iniciativas realmente encajasen en la política de desarrollo del Gobierno.

Ha habido algunas experiencias en esta línea. El Ministerio de Salud y el MAE (a través de la Unidad de Coherencia) colaboraron en 2007 para promover la investigación en medicamentos específicos destinados a mujeres embarazadas y niños muy pequeños. El Ministerio de Salud tenía un interés en esta cuestión que encajaba con la estrategia de desarrollo del MAE. Se implementaron una serie de actividades conjuntas de incidencia a través de la OMS y se apoyó la organización, por parte de la OCDE, de un Foro Internacional en Noordwijk sobre esta cuestión, evento que ya se ha mencionado anteriormente.

El CAD destaca como positivo que estas iniciativas no se hayan traducido en ayuda ligada, y que gracias a estos proyectos algunos ministerios hayan expandido sus capacidades analíticas y técnicas en todo lo que concierne a la coherencia, ya que han detectado que es éste un ámbito que en ocasiones también les puede abrir nuevas puertas, y no solamente cerrarlas (CAD, 2006).

Cabe señalar, sin embargo, que existe el peligro de que la AOD se vea en cierta forma instrumentalizada. Algunos de los entrevistados señalan que esta vía podría interpretarse como una contrapartida por incorporar el punto de vista de la coherencia en las políticas de un deter-

²¹ El Comité de Representantes Permanentes o COREPER hace un examen previo de los expedientes que la Comisión Europea remite a las reuniones del Consejo de la Unión Europea (Consejo de Ministros) para su aprobación.

²² Siglas en holandés de *Interministerial Council on Trade Policy*.

²³ Es el Comité que aconseja y realiza propuestas a la Comisión Europea sobre negociaciones comerciales.

minado ministerio respecto a los objetivos de desarrollo. No cabría entender este planteamiento, según estas opiniones, como un intento de utilizar fondos AOD con fines establecidos en clave nacional, sino más bien como un interés en que la política de cooperación para el desarrollo holandesa se centrara algo más en unas determinadas áreas. Si efectivamente la estrategia de cooperación se viera influida por las preferencias de los diferentes ministerios, este hecho sería contradictorio con el propósito de la coherencia de políticas para el desarrollo.

K. Informes de seguimiento

Existen dos informes relevantes que se envían al Parlamento cada dos años. Ambos están firmados por el Ministro de Cooperación y son realizados por la Unidad de Coherencia. No cabe considerarlos evaluaciones, sino más bien documentos de tipo informativo que exponen desde un punto de vista cualitativo las políticas aplicadas y algunos resultados inmediatos (en ningún caso impactos) obtenidos mediante la implementación de actividades de promoción de la coherencia.

El primero de estos informes bianuales se realiza desde 2006: *Informe de progresos sobre coherencia de políticas para el desarrollo* (MAE Holanda, 2006b; MAE Holanda, 2008a), centrado en los logros concretos en cuanto a la promoción de la coherencia. El segundo, que se publica desde 2004, es el *Informe de progresos en el ODM 8: desarrollando una*

alianza global para el desarrollo (MAE Holanda, 2004b; MAE Holanda, 2006c), en el que se detallan las actividades llevadas a cabo en el ámbito holandés para promover la consecución del ODM 8.

Existe un informe más general, el *Informe sobre resultados en desarrollo* (MAE Holanda, 2007b). Desde 2007, es presentado cada dos años por el Ministro de Cooperación al Parlamento. Lo edita el Departamento de Eficacia y Coherencia (DEC), dentro de la Dirección General de Cooperación Internacional. Al ser un informe sobre la política de cooperación, se puede considerar en cierta manera un mecanismo para promover la coherencia, desde el momento en que promueve la publicación de los resultados de las políticas de desarrollo.

L. Comité nacional para la cooperación internacional y el desarrollo sostenible (NCDO)

Se define como una «Autoridad administrativa autónoma» que trata de dar a conocer la política de desarrollo del Gobierno y de generar apoyo social a la misma. En 2009 tuvo un presupuesto anual de 36 millones de euros, que provienen en su totalidad de la AOD holandesa, a través de acuerdos multianuales de financiación con el MAE.

Sus actividades son: la difusión de la política de cooperación del Gobierno, la sensibilización respecto a la situación de los países en desarrollo, los sondeos

de opinión, y la canalización de AOD (aproximadamente un 50% de su presupuesto total) hacia ONG que realizan actividades de concienciación y educación para el desarrollo.

Las labores tanto de sensibilización como de sondeo de opinión parecen elementos importantes para legitimar la política gubernamental de ayuda. Pueden considerarse mecanismos útiles también, aunque fuera indirectamente, para generar apoyo social hacia la coherencia de políticas.

VI.3. *Mecanismos en áreas políticas específicas*

Además de la Unidad de Coherencia de Políticas y de otros mecanismos que promueven la coherencia de forma general, existen mecanismos en áreas específicas como una pieza importante del marco holandés de promoción de la coherencia. Entre los más destacados figuran los que se describen a continuación, los cuales se han agrupado por ámbitos políticos específicos.

A. *Política exterior integrada*

- *Unidad de estabilización y construcción de la paz*
Se crea dentro del MAE en 2008. Si la Unidad de Coherencia realiza tareas de

promoción de la coherencia en cuanto a la política general de desarrollo y sus áreas en común con las políticas del Ministerio de Defensa, esta Unidad de estabilización asume en exclusiva la tarea de promoción de la coherencia en las acciones que Holanda lleva a cabo en Estados frágiles. Se han establecido «grupos de referencia» en el ámbito de esta unidad, como el que se ocupa de seguridad y reconstrucción, con participación de personal de las áreas de cooperación, asuntos exteriores, defensa, asuntos económicos, interior, justicia y finanzas. Se valora como un aspecto positivo de esta Unidad su utilidad para coordinar diferentes actores civiles y militares de forma que cada uno conozca su papel en la consecución del objetivo final de la acción exterior integrada. Esta coordinación ha recibido valoraciones positivas internacionalmente (CAD, 2006).

- *Fondo de estabilidad*
Es la herramienta presupuestaria que se adapta a la estrategia exterior integrada. Está supervisado por los Ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación y planifica el gasto sobre fondos AOD y no-AOD, permitiendo agilidad a la hora de efectuar desembolsos para financiar intervenciones integradas, que incluyen tanto actividades de desarrollo como actividades de seguridad y defensa no computables como AOD²⁴. Se interpreta como

²⁴ El actual ministro de Cooperación para el Desarrollo, Bert Koenders, dejó de apoyar, al inicio de la actual legislatura en 2007, la tradicional línea holandesa en el seno de la OCDE en el sentido de pro-

una característica positiva que las operaciones financiadas con este fondo se planifican y presupuestan de forma integrada, y únicamente a posteriori se determina qué parte de lo que se ha desembolsado computa como AOD. Este hecho proporciona agilidad en la fase de diseño de las operaciones (CAD, 2006).

- *Aprobación de operaciones en el exterior con componente militar*

La decisión inicial parte del Gobierno, que envía una propuesta al Parlamento para que sea debatida y votada. En esta propuesta, que es formalmente enviada por los Ministros de Defensa y de Cooperación, se especifican los efectos previstos de dicha operación en el desarrollo del país en el que se va a llevar a cabo.

- *Validación de licencias de exportación de armas a un país en desarrollo*

Holanda es un país muy relevante en la compra de armas y exportación posterior de las mismas. El Ministro de Cooperación es consultado cada vez que el Ministerio de Asuntos Económicos recibe una solicitud para exportar armas a un país en desarrollo (MAE Holanda, 2006b). La concesión de la licencia en estos casos requiere la aprobación del MAE en relación al criterio octavo del *Código de conduc-*

*ta de la Unión Europea sobre exportación de armas*²⁵. En él se especifica que hay que considerar si la exportación propuesta puede suponer un peligro para el desarrollo sostenible del receptor.

- B. *Coherencia en las relaciones del Gobierno con organismos multilaterales*

Como se ha explicado, el Departamento de Naciones Unidas e Instituciones Financieras Internacionales (DVF) coordina y supervisa todos los desembolsos canalizados hacia dichos organismos desde cualquier instancia del Gobierno holandés. Esto incluye también los fondos no-AOD que cualquier departamento o ministerio pueda aportar a dichos organismos. Ello permite a DVF controlar que los fondos no-AOD destinados a organismos multilaterales se asignen de forma coherente con respecto a la AOD multilateral, canalizada también de forma íntegra por este departamento.

- C. *Inversión público-privada de los países en desarrollo*

La Compañía holandesa para la financiación del desarrollo (FMO) gestiona la AOD reembolsable holandesa (véase

mover que se ampliaran los conceptos relacionados con gasto en seguridad que computaban como AOD.

²⁵ *EU code of conduct on arms exports*, accesible en http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/codeofconduct.pdf.

Ayuda reembolsable en el apartado V), pero su cartera de inversión se realiza mayoritariamente (83%) con fondos no-AOD. Estos fondos se destinan, a diferencia de la AOD reembolsable, a inversiones con alguna perspectiva de rentabilidad, pero que siguen quedando fuera del interés de la banca comercial común. La vinculación del Gobierno con FMO en relación a estas actividades es doble. Por una parte el Gobierno aporta, a través del MAE y del Ministerio de Asuntos Económicos, dinero público (no-AOD) para el capital ordinario del banco. Por otra parte, el Gobierno avala la emisión de deuda de FMO, lo que permite a esta entidad atraer nuevo capital a buen precio.

A cambio de este soporte, el Gobierno tiene capacidad para conseguir que la estrategia inversora con fondos no-AOD de FMO se adapte a criterios sugeridos por el Ministro de Cooperación, lo que supone asegurar la coherencia en toda la actividad del FMO respecto a la política holandesa de cooperación. Las inversiones deben realizarse en países de renta baja o media-baja, se debe demostrar que un banco comercial no financiaría dicho proyecto y que existe un potencial catalizador para que esa inversión inicial incite un proceso inversor posterior. Por último, las iniciativas en que se invierte deben cumplir una serie de criterios en cuanto a promoción de estándares de buena gobernanza, sostenibilidad medioambiental y cuestiones laborales, que coinciden con las que la propia FMO debe aplicar cuando canaliza la AOD reembolsable.

D. Migraciones

Lo más destacable es la existencia de la Unidad de Migración y Desarrollo, dentro del MAE. Se sitúa en la Dirección General de Política Regional y Asuntos Consulares (DGRC) y comenzó su actuación en 2005. Con un equipo humano de diez personas, asume las labores de promoción de la coherencia de políticas en todo lo que tenga que ver con migraciones, reportando sobre su actividad al Parlamento cada seis meses. En cuanto a los resultados que arroja su labor, destaca la realización del documento actualmente vigente en materia de migración y desarrollo en colaboración con el Ministerio de Justicia en 2008, cuyas líneas principales se han señalado en el apartado IV.2 (MAE Holanda, 2008d).

E. Lucha contra la corrupción

Existe un código de conducta de obligado cumplimiento para los trabajadores del MAE, basado en la transparencia, independencia, apertura de miras, confidencialidad, responsabilidad y cooperación. Se hace especial énfasis en la distinción entre los intereses públicos y los privados. Todos los miembros de las embajadas tienen legalmente la obligación de denunciar cualquier acto de soborno (ofrecido o aceptado) en el que esté implicado un trabajador del MAE holandés (MAE Holanda, 2008e). Aunque se destaca, dentro del ámbito del compromiso político, la importancia de la cuestión de la corrupción en cuanto a las compañías

privadas holandesas que operan en los países en desarrollo, no hay por el momento medidas concretas destinadas de forma específica a luchar contra la corrupción en el ámbito del sector privado.

F. Promoción de la coherencia en el ámbito internacional

- *Labor de incidencia internacional (UE, OCDE y OMC)*

Cuando se identifican experiencias exitosas en la integración del mandato de coherencia a los procesos de toma de decisiones gubernamentales, la Unidad de Coherencia realiza una labor de difusión de esta *buena práctica* como en los foros internacionales. Estas iniciativas forman parte de una estrategia que pretende sumar apoyos, en el ámbito internacional, para promover cambios políticos orientados hacia una mayor coherencia para el desarrollo. La Unidad de Coherencia coordina, de nuevo, todas las acciones en este sentido.

- *Asesoramiento a los países en desarrollo*

Puede darse, por ejemplo, en el marco de negociaciones comerciales en la OMC, o acuerdos pesqueros con la UE, ya que en estas cuestiones las posiciones holandesa y de los países del Sur

son relativamente coincidentes. La Unidad de Coherencia también es la encargada de llevar a cabo esta labor.

- *Redes de trabajo de ámbito internacional*

Promovidas por la Unidad de Coherencia, permiten a un grupo de países sensibilizados con una determinada cuestión compartir información y experiencias positivas para avanzar en esa línea común. Un ejemplo es la red informal generalista sobre temas de coherencia *EU-CPD Network*. Asimismo se han creado otras sobre cuestiones específicas, como *Sugar Club*, *Fish Club*, *Cotton Club* o *Agriculture, Trade and Development (ATD) Network*. Estas redes informales han contado o cuentan con la participación de países como Suecia, Dinamarca, Finlandia, Reino Unido, Alemania, y en ocasiones Francia e Irlanda (MAE Holanda, 2008f).

- *Iniciativa Triple «C» (Coordinación, Complementariedad y Coherencia)*

Esta iniciativa estuvo activa entre 2004 y 2008 y fue impulsada por los servicios de evaluación de políticas de algunos estados miembros de la Unión Europea, entre ellos Holanda²⁶. Cada uno de los miembros aporta sus capacidades de evaluación para fomentar el conocimiento en temas de coordinación, complementariedad y coherencia²⁷. Su

²⁶ Sitio web: <http://www.three-cs.net/>.

²⁷ Una descripción detallada de quién estaba involucrado en esta iniciativa y qué aporta se encuentra en <http://www.three-cs.net/Organisations-involved>. Hay participación de Alemania, Bélgica, Comisión Europea, Francia, Holanda, Irlanda, Reino Unido y Suecia.

web es mantenida por el instituto académico holandés ECDPM. A través de esta iniciativa se generan dos tipos de recursos:

- *Evaluaciones «Triple C»*: se realizan una o dos al año, desde 2004. Cada una se centra en un aspecto concreto de coordinación, complementariedad o coherencia y es liderada por uno de los países adheridos a la iniciativa. En cuanto a su conexión con la coherencia de políticas para el desarrollo, son destacables las evaluaciones número dos (ECDPM e ICEI, 2006) y número siete (ECDPM *et al.*, 2007).
- *Infobrief*: es una publicación periódica que comenzó a editarse en junio de 2006 con las noticias y novedades más importantes en el campo del estudio de la coordinación, complementariedad y coherencia²⁸.

VII. SOCIEDAD CIVIL

Se pueden señalar dos mecanismos de promoción de la coherencia de políticas para el desarrollo que involucran la actividad de algún ámbito de la sociedad civil. El primer mecanismo lo constituye la iniciativa *Eu-coherence*, que impulsan diferentes organizaciones de la socie-

dad civil, tanto ONGD como centros de investigación, encabezados por la Fundación *Evert Vermeer*²⁹. Esta fundación está afiliada al Partido Laborista holandés e inicialmente basaba su labor de incidencia en las incoherencias respecto a los objetivos de desarrollo de la política holandesa. Desde 2004 su acción se dirige hacia las políticas europeas, basándose en casos de incoherencia que cualquiera puede «denunciar» a través de su página *web*. Cada caso es estudiado por un comité de expertos de diferentes ámbitos y, si la conclusión es que la cuestión es relevante, se elaboran unas sugerencias en cuanto a medidas políticas a adoptar. Estos casos son presentados periódicamente a los miembros relevantes del Parlamento, la Comisión y el Consejo europeos, y se organizan actividades de debate público al respecto.

Hasta 2008 el MAE fue uno de los donantes de esta iniciativa, por lo que cabe considerarlo como un mecanismo para promover la coherencia, no creado pero sí apoyado por la acción del Gobierno. En este momento *Eu-coherence* no cuenta con financiación gubernamental porque han cambiado los criterios de asignación de fondos a las ONG. La percepción que existe es que esto no responde a un deseo explícito de dejar de apoyar esta iniciativa, y se espera que la relación con el MAE pueda reanudarse

²⁸ Los *Infobrief* se pueden descargar en <http://www.three-cs.net/News-and-Events/3Cs-Information-Briefs-and-Newsletters>.

²⁹ Sitio web: <http://www.eucoherence.org/>.

en próximos ejercicios. Lo destacable es que mediante este mecanismo el Gobierno holandés promueve, por medio de la sociedad civil, posiciones en gran medida coincidentes con las que él mismo defiende en Bruselas por la vía política.

En segundo lugar cabe destacar el papel que juegan algunos consejos asesores a los que frecuentemente recurre el Gobierno, como el *Consejo asesor en asuntos internacionales* (AIV), o el *Consejo económico y social* (SER). Además de ofrecer asesoramiento cuando el Gobierno lo solicita, ambos organismos tienen la facultad de presentar informes por propia iniciativa sobre cualquier ámbito socioeconómico que consideren relevante. Es un compromiso no escrito el hecho de que el Gobierno responde públicamente a estos informes. Esto supone un mecanismo a través del cual diversos sectores de la sociedad civil, como el sector académico, empresarios y sindicatos, tienen la capacidad de lanzar temas al espacio público de debate sabiendo que el Gobierno se hará eco de la problemática planteada.

VIII. EVALUACIÓN

Existe un mandato genérico de evaluar cada área política al menos una vez cada cinco años, pero no hay ningún mandato específico para la evaluación de los aspectos relacionados

con la coherencia de políticas para el desarrollo.

En cuanto a la evaluación de los mecanismos de promoción de coherencia, existen únicamente dos evaluaciones externas sobre el funcionamiento de la Unidad de Coherencia encargadas por la propia Unidad. ECORYS realizó una en 2005 (Wijmenga *et al.*, 2005), y ECDPM acaba de realizar una segunda en 2009 (Engel *et al.*, 2009). Las conclusiones más relevantes se comentan en el apartado IX, dedicado a dificultades y ámbitos de mejora en la promoción de la coherencia.

En cuanto a la evaluación del grado de coherencia interna que mantienen diferentes canales AOD entre sí y con la política global de ayuda, cabe decir que bajo esta descripción encajan la inmensa mayoría de las evaluaciones realizadas por el Departamento de Evaluación de Políticas y Operaciones (IOB). En ellas se consideran la adecuación, pertinencia e impacto de las acciones planificadas e implementadas en el marco de la estrategia de desarrollo holandesa.

La evaluación de la coherencia de las políticas holandesas y europeas en países en desarrollo es una cuestión que puede o no incluirse en cada evaluación que IOB realiza sobre política exterior, si los evaluadores lo consideran relevante. En la práctica, solamente se ha incluido explícitamente en una ocasión: la evaluación de 2008 sobre la ayuda bilateral

holandesa en África entre 1998 y 2006 (MAE Holanda, 2008b).

No existe ninguna experiencia de evaluación del impacto de las políticas públicas de los países del Norte en los países en desarrollo. Por tanto, no se tiene información respecto al coste para los países del Sur de las incoherencias de dichas políticas con respecto a los objetivos de desarrollo. Se trata de una debilidad que es compartida por la generalidad de los donantes.

IX. DIFICULTADES Y ÁMBITOS DE MEJORA

Por lo que se deduce de los documentos consultados y de las entrevistas realizadas, el principal problema para promover la coherencia de políticas es la baja prioridad que la cooperación tiene dentro del ámbito global de la acción del Gobierno. El compromiso existe y los mecanismos permiten que la coherencia se defienda hasta en el más alto nivel de discusión, pero llegados a ese punto, la cooperación, y por tanto también la coherencia, no son cuestiones prioritarias. Existen ámbitos concretos en los que cabe reseñar problemas de carácter más práctico. Entre los más destacados figuran los siguientes:

A. Coherencia interna en la AOD

En este sentido, existen dos retos. El primero es asegurar que la actividad de las

embajadas, altamente independientes, sea coherente con la gestión realizada desde La Haya. El segundo es lograr mayor coherencia en el seno de la AOD destinada a promocionar el sector privado, canalizada tanto a través de FMO como del *Centro para la promoción de exportaciones desde los países en desarrollo* (MAE Holanda, 2008b).

B. Unidad de Coherencia de Políticas

Existen varios aspectos relacionados con la acción de la Unidad de Coherencia de Políticas sobre los que cabe reflexionar a raíz de la evaluación del EDCPM (Engel *et al.*, 2009) y del trabajo de campo realizado. Algunos de los más destacados son los siguientes:

- En primer lugar, la existencia de la Unidad de Coherencia representa una oportunidad para que los temas de coherencia se mantengan en la agenda, pero al mismo tiempo supone un cierto peligro de que la promoción de la coherencia quede circunscrita a la propia Unidad. En cierto modo los funcionarios de otros ministerios sienten que, dado que existe la Unidad de Coherencia, les corresponde implicarse en cuestiones de coherencia solamente en la medida en que la Unidad requiera su colaboración. En este sentido, como comenta alguno de los entrevistados, la Unidad cuenta con tan sólo seis personas, insuficientes para lograr que todas las pequeñas decisiones políticas que a diario

se toman en cada ministerio tengan en cuenta las implicaciones de cara a los países en desarrollo.

- En segundo lugar, existen situaciones en las que es difícil determinar hasta qué punto la Unidad de Coherencia debe añadirse a un equipo humano ya en marcha para reforzar la atención hacia una cuestión o bien asumir el liderazgo en dicha materia y dirigir el proceso de creación de la nueva base de conocimiento mientras dura su implicación. Esto puede llevar a ciertas duplicidades en las tareas.
- En tercer lugar, en determinadas situaciones se percibe que la Unidad de Coherencia se «apropia» de un determinado tema, asumiendo toda la carga de trabajo que éste genera, y cuando llega el momento de «devolverlo» al departamento que lo gestionaba originalmente, éste se ha desconectado notablemente de dicha cuestión hasta el punto de no poder retomarla con facilidad.
- En cuarto lugar, no existe un consenso respecto a si la Unidad de Coherencia debe apoyar a otros departamentos en temas que para éstos son prioritarios promoviendo la adopción de posiciones coherentes, o si por el contrario debe centrarse en cuestiones que precisamente otros departamentos no tienen como prioritarias.
- En quinto lugar, cuando se consigue un cambio que genera mayor coherencia en una política, este éxito puede ser atribuido en gran medida a la participación de la Unidad de Coherencia, y no tanto a otros departamen-

tos que posiblemente se ocupaban ya con anterioridad de esa cuestión. Como el peso en el reparto de tareas entre la Unidad y otros departamentos varía mucho según el caso, esta atribución del éxito a la parte más «visible» del equipo (la Unidad de Coherencia) no siempre está totalmente justificada.

- En sexto lugar, existe en cierta medida la percepción de que en ocasiones la Unidad de Coherencia se desconecta de los temas una vez que se ha conseguido promover un cambio en favor de una mayor coherencia. Según esta visión, una vez logrado el objetivo «más visible» (promover el cambio), no siempre existe el posterior seguimiento por parte de la Unidad para ver si efectivamente se aplica dicho cambio en la práctica y qué efectos tiene.

C. Incidencia en el ámbito nacional

Las posiciones en favor de la coherencia no son vistas como posiciones «ganadoras», y ello les resta apoyos desde el principio, incluso en aquellas cuestiones en que los diferentes intereses en clave ministerial quizá no impedirían un cierto grado de acuerdo. Dos factores contribuyen a ello: en primer lugar, son posiciones que muy a menudo se sabe que estarán en franca minoría en Bruselas, en el caso de que fueran integradas en la posición de Holanda; en segundo lugar, es difícil enseñar historias exitosas en este ámbito (MAE Holanda, 2009a),

porque, como comentan algunos de los entrevistados, la tasa de éxito en relación al número de cuestiones en que la Unidad de Coherencia decide involucrarse es muy baja, y en ningún caso se producen triunfos espectaculares.

D. Incidencia en el ámbito internacional

Trasladar posturas coherentes a la política común europea es difícil porque muchos países cuentan con poco interés y escasa o nula capacidad para incorporar la coherencia de políticas a sus propias posiciones nacionales (MAE Holanda, 2009a).

E. Evidencia empírica que justifique la necesidad de mayor coherencia

Se percibe como muy complicada la tarea de medir los impactos en los países del Sur de las incoherencias o de las mejoras en coherencia de las políticas del Norte (MAE Holanda, 2009a). Sería importante avanzar en esta línea para tener más argumentos empíricos con los que defender la necesidad de ser más coherentes.

F. Sistema de evaluación

El sistema de evaluación es algo complejo, con muchos departamentos implicados que tienen capacidad de planificación y decisión sobre qué se evalúa

y cuándo. El organismo que evalúa de forma especializada (IOB) no tiene la responsabilidad total y única sobre la decisión de evaluar unas áreas políticas u otras. De momento no existe ninguna valoración acerca de en qué medida este hecho puede comprometer el papel de IOB como referencia internacional en lo que se refiere a evaluaciones independientes y de calidad (CAD, 2006).

G. Evaluación de la coherencia

En este ámbito sobresalen tres aspectos. En primer lugar, aunque la coherencia respecto a los objetivos de desarrollo parece en principio una cuestión susceptible de ser estudiada en cada evaluación de las políticas de ayuda, el hecho es que no se ha evaluado más que en una ocasión (MAE Holanda, 2008b). En segundo lugar sería positivo reforzar la evaluación de la acción del Gobierno en la promoción de la coherencia, porque hasta ahora solamente se ha evaluado el funcionamiento del mecanismo principal de dicha promoción: la Unidad de Coherencia. Por último, sería también deseable involucrar más a los países en desarrollo en el proceso de evaluación. Hay acuerdo entre los entrevistados respecto a ello pero se apuntan dos problemas para llevarlo a cabo. En primer lugar, identificar al interlocutor que debe participar en esa evaluación no siempre es tan fácil como en el caso de la ayuda entre gobiernos. En segundo lugar, el criterio de incluir personas de los países del Sur se perci-

be como difícilmente compatible, en ocasiones, con la exigencia de llevar a cabo una tarea evaluadora técnicamente profesional (faltarían capacidades en los países en desarrollo), así como independiente, ya que podría no haber incentivos para que la aportación de dichos países fuera crítica, constructiva y realista.

X. CONSIDERACIONES FINALES

La promoción de la coherencia en Holanda presenta algunos rasgos característicos que ya han sido desarrollados a lo largo del capítulo, pero sobre los cuales merece la pena volver brevemente en este último epígrafe de recapitulación. Cabe distinguir algunos aspectos que inciden positivamente en la capacidad de Holanda de promover posiciones coherentes, así como también algunos retos que se le plantean para poder mejorar su actividad en este ámbito.

Entre las numerosas características positivas que se pueden identificar en Holanda para la promoción de la coherencia, se pueden destacar las siguientes:

- En primer lugar, existe un sólido compromiso político con la coherencia, asentado sobre un sistema experto de cooperación. Aunque ni la cooperación en general ni la coherencia en particular tienen un respaldo en forma de ley, cuentan con un amplio apoyo de todos los partidos políticos, lo cual está sin duda favorecido por la destacable tradición de gobernar en coalición existente en Holanda. Por último, estas áreas políticas son representadas por el Ministro de Cooperación para el Desarrollo en los más altos niveles de decisión política.
- En segundo lugar, la coherencia de políticas para el desarrollo encaja muy bien en la política exterior de Holanda, un área muy definida y con un notable grado de prioridad dentro del conjunto de la acción del Gobierno. La coherencia es funcional para la consecución de los objetivos de la cooperación, que a su vez se conciben como una parte importante de la acción exterior integrada que Holanda defiende. Por tanto, la coherencia es útil en términos de eficacia de política exterior, y en ello radican una parte importante de las opciones de que el Gobierno holandés adopte posiciones coherentes con el desarrollo.
- En tercer lugar, el enfoque para la promoción de la coherencia es muy pragmático y focalizado en cuestiones concretas, lo cual tiene aspectos indudablemente positivos, sobre todo por su capacidad de orientarse hacia resultados tangibles en cuanto a cambios en las políticas. La acción de la Unidad de Coherencia es muy importante, ya que supone un equipo humano dedicado exclusivamente a detectar incoherencias en todas las áreas de la política holandesa. Pero existen otros mecanismos, cada uno de ellos focalizado en un aspecto concreto y actuando en un determinado

ámbito jerárquico. El sistema en su conjunto constituye una tupida red de pequeños dispositivos de detección y corrección de incoherencias, desplegada de forma que cubre la práctica totalidad de las áreas de acción del Gobierno en que pueden surgir conflictos con los intereses de los países en desarrollo. Este conjunto de mecanismos se ha establecido de una forma también pragmática: aprovechando mecanismos ya existentes y creando nuevos resortes según modelos habituales dentro de la administración holandesa, como es el caso del equipo humano específicamente dedicado a una cuestión.

- En cuarto lugar, la cultura política holandesa valora mucho la existencia de contrapesos al ejercicio del poder y facilita el diálogo informado entre los actores políticos y sociales, que asumen su parte de la responsabilidad compartida sobre la política con notable dedicación al interés general, en opinión de numerosos entrevistados. La información y el conocimiento son aportados por centros de estudios especializados, así como por numerosos comités externos de asesoramiento al Gobierno. La evidencia empírica es conocida no solamente por aquellos con responsabilidad en el diseño de las políticas, sino también por el Parlamento, quien cumple la labor de control al Gobierno, y por último por los agentes sociales que, por mediación del *Consejo económico y social*, realizan una aportación muy valorada por la clase política al proceso de toma de decisiones.

- En quinto lugar, Holanda cuenta con una sociedad civil que favorece la adopción de posiciones coherentes. Existe en la sociedad holandesa una preocupación por lo que ocurre en el resto del mundo firmemente asentada, que se ha plasmado tanto en un apoyo social tradicionalmente muy amplio a la política de cooperación, como en una labor de incidencia sólida y articulada a favor de los intereses de los países en desarrollo. Se puede decir, y esto ha sido apuntado por algunos de los entrevistados, que la sociedad civil holandesa ha colaborado en la creación de un entorno favorable a la promoción de la coherencia.

Existen también algunos retos para la promoción de la coherencia en Holanda, entre los que cabe destacar:

- En primer lugar, como han señalado algunos de los entrevistados, la política de cooperación no es en sí misma prioritaria para el Gobierno. La cooperación es un instrumento útil para la política exterior, la cual se fundamenta en criterios tanto pragmáticos como morales para promover los objetivos de desarrollo. Sin embargo, en un hipotético conflicto de intereses en que una medida sea claramente incoherente con el desarrollo, si no existe el interés en paliar esa incoherencia por razones de política exterior, el argumento basado únicamente en el interés de los países del Sur será escuchado y discutido, pero resultará difícil que incida de forma relevante

- en la posición que se adopte finalmente.
- En segundo lugar, el pragmatismo y la focalización de la promoción de la coherencia de Holanda presenta algunas debilidades. Desde un punto estratégico, una aproximación tan pragmática facilita la consecución de resultados concretos pero posiblemente tiene un alcance más limitado en el medio y largo plazo, ya que es un sistema que se concibe únicamente como una detección y corrección sistemática de incoherencias. En el caso de la determinación de la posición holandesa en la Unión Europea el trabajo es algo más proactivo y no tan reactivo, pero no se plantea en ningún momento, a nivel doctrinal, que el punto de vista de la coherencia deba ser asumido progresivamente por otros ministerios distintos del Ministerio de Asuntos Exteriores. La propia articulación del sistema de promoción de la coherencia no promueve esta apropiación de los objetivos de desarrollo por parte de otras áreas del Gobierno, ya que la existencia de la Unidad de Coherencia, facilita la percepción de que sólo cabe preocuparse por dicha cuestión en la medida en que la Unidad lo reclame. Por tanto, una fortaleza indudable de este sistema, como es la de tener un equipo íntegramente dedicado a la coherencia, representa a la vez una debilidad potencial, por cuanto facilita que dicha cuestión se perciba como algo que incumbe únicamente a la Unidad encargada de promoverla.
 - En tercer lugar, Holanda concentra sus avances más relevantes en materia de coherencia en aquellas áreas en que la oposición interna a dichas medidas es relativamente pequeña. Ello debe ser interpretado en primera instancia como un aprovechamiento acertado de las propias capacidades. En el ámbito de la UE, por ejemplo, posiblemente lo más razonable es, efectivamente, que los países que presenten una posición interna más consensuada respecto a la necesidad de eliminar una incoherencia sean los más activos en la promoción de la cuestión en la agenda internacional. Este parece ser el caso de Holanda en ámbitos como la agricultura y el comercio. Cabe valorar muy positivamente la actividad de incidencia holandesa en estas áreas, pero lo cierto es que el compromiso por la coherencia en esos ámbitos implica un coste político interno más bien limitado para Holanda. En cuanto a la agricultura, Holanda es el segundo exportador en valor del mundo, tiene una agricultura muy intensiva en capital, altamente especializada y su dependencia de los subsidios es mucho menor de lo que pueda ser en el caso español. Por ello, en opinión de gran parte de los entrevistados, la incorporación de los países en desarrollo a los mercados mundiales es percibida por el sector agrícola holandés no tanto como una amenaza, sino más bien como una oportunidad en términos del valor que tendrá su experiencia para ser aplicada en los países en desarrollo. En cuanto al comercio, si bien

la eliminación de barreras comerciales perjudicaría a determinados sectores empresariales, diferentes entrevistados señalan que Holanda tiene mucho que ganar en un mundo en el que se comercie más, dado el potencial holandés en el sector de la logística de mercancías. Sería positivo, por tanto, que Holanda avanzase de forma más decidida en la promoción de la coherencia en aquellos ámbitos en los que existe un menor grado de sintonía entre sus intereses en clave nacional y los objetivos de desarrollo de los países del Sur. Son aquellas áreas en que la oposición interna a las medidas que incrementan la coherencia puede ser mayor, y por tanto también sería mayor el coste político que conllevaría promoverlas. Así ocurre, por ejemplo, con la política migratoria. Se ha creado una Unidad de Migración y Desarrollo, muy activa en la generación de conocimiento respecto a la cuestión y que ha diseñado medidas novedosas e interesantes. Sin embargo, aunque existe la voluntad de limitar y paliar las incoherencias, lo cierto es que éstas existen en mayor medida que en los ámbitos de la agricultura y el comercio.

- Por último, la evaluación de los diferentes ámbitos relacionados con la promoción de la coherencia de políticas para el desarrollo es un área que cabe reforzar, algo que por otra parte es común a todos los donantes del CAD. Existen ejercicios de rendición de cuentas, pero no pueden ser considerados evaluaciones y no son realizados externamente. El único ejercicio de evaluación externa se ha llevado a cabo respecto a la Unidad de Coherencia de Políticas, y sería muy positivo que esta práctica se extendiese a otros ámbitos en relación con la coherencia. En especial, sería muy relevante avanzar en la evaluación de los impactos de las políticas holandesas en los países en desarrollo. Ello permitiría ampliar y enriquecer la base de conocimiento sobre la que justificar la necesidad de la coherencia por el argumento de la eficacia, ya que se podría disponer de más información respecto de los diferentes costes que se asumen por el hecho de sostener políticas incoherentes, principalmente en términos de desarrollo para los países del Sur, pero también en términos económicos para Holanda, como país que aplica esas políticas.

4. ANÁLISIS DE CASO: REINO UNIDO

Rogelio Madrueño Aguilar

I. INTRODUCCIÓN

A pesar de la larga tradición que tiene la cooperación internacional en el Reino Unido, el camino hacia su fortalecimiento institucional no siempre ha sido fácil¹. Históricamente, el organismo especializado en estos temas experimentó un trayecto accidentado, sujeto al ciclo político doméstico, con rasgos de autonomía (*Ministry of Overseas Development*) bajo los mandatos del Partido Laborista, e inmerso en la Oficina de Asuntos Exteriores (*Foreign and Commonwealth Office*) en los períodos de gobierno del partido conservador². No obstante, ha tenido un marcado escrutinio por parte del Parlamento británico, por medio de diversas comisiones y grupos de supervisión desde 1967³ (Pose y Burnell, 1991). Es en mayo de 1997 cuando se crea, bajo el impulso del nuevo Gobierno laborista, el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID), como un departamento gubernamental independiente y dirigido por un Ministro perteneciente al Gabinete. Este hecho se sucede en un momento de redefinición del enfoque de la políti-

ca de desarrollo del Gobierno británico, que hace de la lucha contra la pobreza y por el desarrollo mundial una tarea prioritaria.

El marco que da sustento a esta estrategia tiene su base legal en la Ley de Desarrollo Internacional (*International Development Act*) aprobada por el Parlamento en 2002, así como en su prolongación en 2006 (*International Development, Reporting and Transparency Act 2006*) la cual enfatiza la transparencia y rendición de cuentas como un ejercicio de información anual de cara al Parlamento. Ambas normas han otorgado a los temas del desarrollo mayor prioridad dentro de la agenda del Gobierno, con reglas explícitas y una fuerte estructura institucional, lo que le ha valido el reconocimiento internacional por su trabajo serio y cohesionado (Barder, 2005). Este esfuerzo es extensivo al ámbito de la coherencia de políticas, al ser ésta parte inherente de la agenda de desarrollo. En este sentido, los dos primeros Libros Blancos de 1997 y 2002 han sido punta de lanza de las directrices encaminadas hacia la coherencia de políticas para el desarrollo.

¹ El Ministerio de Desarrollo Internacional nace en 1964, a iniciativa del Primer Ministro Harold Wilson del Partido Laborista, en un momento que en que se había prometido un cambio en el campo de la ayuda internacional. Este hecho se dio en un contexto de confrontación y hostilidad política interna a causa de las nuevas responsabilidades y recursos presupuestarios que asumía el nuevo ministerio (Burnell, 1991).

² Conviene matizar que si bien es un sistema bipartidista, la historia reciente, posterior a la Segunda Guerra Mundial, muestra que en un buen lapso, los gobiernos estrictamente de un solo partido no han sido la característica predominante (Lijphart, 1999).

³ En el período previo a 1997, la ayuda ligada, desplegada por el Reino Unido, generó algunos escándalos, dada la forma en que se destinó la ayuda. Uno de los casos más sonados fue la financiación de la presa Hidroeléctrica Pergau River y sus nexos con la venta de armas. Para mayor información y descripción de otros casos, véase en: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200001/cmselect/cmint-dev/39/39ap06.htm>.

Posteriormente se elaboraron también los Libro Blancos de 2006 y 2009. El primero enfatiza cuatro aspectos importantes: (i) la directriz de aumentar el presupuesto al desarrollo al 0,7% del PIB para 2013, enfocando la estrategia en economías frágiles, principalmente en las regiones de África subsahariana y Asia meridional; (ii) la mayor atención a los ingresos de los pobres, destinando el 50% de toda la ayuda bilateral a los servicios públicos de este segmento poblacional; (iii) el fortalecimiento de la evaluación para luchar contra la corrupción; y (iv) el compromiso de contribuir a fortalecer la gobernanza global mediante la reforma de Naciones Unidas y sus organismos, la lucha contra el cambio climático y el fortalecimiento de la cooperación dentro de la Unión Europea.

Por su parte, el Libro Blanco de 2009 hace referencia a las estrategias para hacer frente a la coyuntura de la recesión que vive la economía mundial. Sus principales aportaciones se pueden resumir en las siguientes: (i) la promoción de mecanismos de transparencia, eficiencia y eficacia que combatan la corrupción, el establecimiento de un programa de evaluación seria e independiente y el fortalecimiento de la coherencia de políticas; (ii) la confirmación de los objetivos de ayuda al desarrollo para 2013, con especial atención a los programas de educación, los servicios públicos y el combate a la desnutrición; (iii) el énfasis en el apoyo al crecimiento sostenible lo que implica sumarse al esfuerzo internacional para contrarrestar el cambio climáti-

co; y iv) el fortalecimiento de las instituciones internacionales.

El Reino Unido se ha esforzado en establecer un alto grado de apoyo político a la coherencia de políticas, contando con capacidades institucionales importantes así como con una comunidad de organizaciones no gubernamentales con un fuerte compromiso con el desarrollo. Pese a ello, en el Reino Unido subsisten problemas en el establecimiento de mecanismos de coordinación de políticas de acuerdo a los análisis de la OCDE (OCDE, 2008a). Sobre ello se volverá en estas páginas.

II. SISTEMA DE GOBIERNO Y MECANISMOS INSTITUCIONALES

En el sistema de gobierno británico, el organismo responsable de implementar la política de ayuda internacional y desarrollo es el DFID. Es un ministerio independiente desde 1997, cuando la Administración de Desarrollo de Ultramar (*Overseas Development Administration*) se transformó en un organismo más especializado en su área dentro de la estructura de gobierno, desprendiéndose del vínculo que lo ligaba al Ministerio de Asuntos Exteriores. Esto supuso no sólo su incorporación al Gabinete sino también a una serie de comisiones y subcomisiones de rango ministerial (Ashoff, 2005).

Este hecho acompañó la voluntad de promover un mayor protagonismo ele-

CUADRO 1. Gabinete de gobierno en el Reino Unido

Portfolio	Minister
Prime Minister	The Rt Hon Gordon Brown MP
First Lord of the Treasury	
Minister for the Civil Service	
Leader of the House of Commons	The Rt Hon Harriet Harman QC MP
Lord Privy Seal	
Minister for Women and Equality	
First Secretary of State	The Rt Hon The Lord Mandelson PC
Secretary of State for Business, Innovation and Skills	
Secretary of State for Business, Innovation and Skills	
Chancellor of the Exchequer	The Rt Hon Alistair Darling MP
Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs	The Rt Hon David Miliband MP
Lord Chancellor	
Secretary of State for Justice	The Rt Hon Jack Straw MP
Secretary of State for the Home Department	The Rt Hon Alan Johnson MP
Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs	The Rt Hon Hilary Benn MP
Secretary of State for International Development	The Rt Hon Douglas Alexander MP
Secretary of State for Communities and Local Government	The Rt Hon John Denham MP
Secretary of State for Children, Schools and Families	The Rt Hon Ed Balls MP
Secretary of State for Energy and Climate Change	The Rt Hon Ed Miliband MP
Secretary of State for Health	The Rt Hon Andrew Burnham MP
Secretary of State for Northern Ireland	The Rt Hon Shaun Woodward MP
Leader of the House of Lords	The Rt Hon The Baroness Royall of Blaisdon PC
Chancellor of the Duchy of Lancaster	
Minister for the Cabinet Office	The Rt Hon Tessa Jowell MP
Paymaster General	
Minister for the Olympics	
Secretary of State for Scotland	The Rt Hon Jim Murphy MP
Secretary of State for Work and Pensions	The Rt Hon Yvette Cooper MP
Chief Secretary to the Treasury	The Rt Hon Liam Byrne MP
Secretary of State for Wales	The Rt Hon Peter Hain MP
Secretary of State for Defence	The Rt Hon Bob Ainsworth MP
Secretary of State for Transport	The Rt Hon The Lord Adonis PC
Secretary of State for Culture, Media and Sport	The Rt Hon Ben Bradshaw MP
<i>Also attend Cabinet meetings</i>	
Parliamentary Secretary to the Treasury	The Rt Hon Nick Brown MP
Chief Whip of the House of Commons	
Minister of State for Housing and Planning	The Rt Hon John Healey MP
Minister of State for Business, Innovation and Skills	The Rt Hon Pat McFadden MP
Minister of State for Science and Innovation	The Rt Hon The Lord Drayson PC
<i>Also attending Cabinet meetings when Ministerial responsibilities are on the agenda</i>	
Attorney General	The Rt Hon The Baroness Scotland of Asthal PC QC
Minister of State for Children, Young People and Families	The Rt Hon Dawn Primarolo MP
Minister of State for Employment & Welfare Reform	The Rt Hon Jim Knight MP
Minister of State for Regional Economic Development and Co-ordination	The Rt Hon Rosie Winterton MP
Minister of State for Transport	The Rt Hon Sadiq Khan MP

Nota: The Rt Hon: Honorable; MP: miembro del Parlamento; QC: Consejo de la Reina; PC: Honorable Consejo Privado de la Reina.

Fuente: www.number10.gov.uk (junio de 2009).

var la política de cooperación en la política gubernamental, en un entorno en donde la toma de decisiones es colectiva (*decision-making body*) entre los líderes de los departamentos del gobierno que asumen sus cargos bajo el nombre de Secretarios de Estado. Es importante tener en consideración que en el caso del Reino Unido, los Secretarios de Estado son los cargos de mayor responsabilidad dentro un ministerio, seguido de los ministros.

El mecanismo de decisión conjunta está respaldado por el marco legal que otorga a los miembros del Gabinete de gobierno la facultad plena del ejercicio de sus competencias bajo la primacía del Primer Ministro. Al ser un sistema parlamentario de gobierno⁴, el Gabinete tiene responsabilidad ante la Cámara Baja (Lijphart, 1999). De esta forma se convierte, junto con el Tesoro, en el principal centro de decisión del Gobierno británico que tiene como propósito general una gestión eficiente.

Las competencias de los miembros del Gabinete de gobierno en los temas con impacto en ámbitos de desarrollo están repartidas entre varios de sus integrantes, así como entre los ministros y sub-

secretarios. De acuerdo con la Oficina de Gabinete (2009) en su lista de responsabilidades ministeriales, el DFID tiene como obligación primaria la promoción del desarrollo sustentable y la reducción de la pobreza⁵. De esta forma, el DFID es la principal entidad del Gobierno del Reino Unido en la gestión de la ayuda internacional y erradicación de la pobreza y se sirve para conseguirlo de dos grandes objetivos: (1) las Metas del Desarrollo del Milenio, y (2) el Convenio de Servicio Público (PSA) que establece los objetivos y metas para medir el avance hacia su logro. El organismo es encabezado por: (a) un Secretario de Estado (*Secretary of State for International Development*) con representación en el Gabinete, seguido de (b) un Ministro de Estado (*Minister of State*) que representa al DFID en la Cámara de los Comunes, y finalmente (c) un Subsecretario de Estado Parlamentario (*Parliamentary Under-Secretary of State*), que es el tercer nivel de importancia dentro los representantes de Gobierno en el Reino Unido (figura 1).

Dentro de las directrices administrativas del Secretario de Estado destacan la gestión de las relaciones interdepartamenta-

⁴ El Poder Legislativo reside en el Parlamento, órgano bicameral compuesto por la Cámara de los Comunes (de elección popular; equivale a la Cámara Baja) y la Cámara de los Lores (compuesta por miembros no elegidos por el pueblo; equivalente a la Cámara Alta), que ejerce las funciones de vigilancia, a falta de una Corte Suprema. Es un sistema de relación asimétrica, que concentra mayoritariamente las decisiones legislativas en la Cámara Baja. Además denota como característica adicional el hecho de ser un Gobierno unitario y centralizado (Lijphart, 1999).

⁵ Actualmente el DFID trabaja en 150 países y tiene 2600 funcionarios, la mitad de los cuales trabajan en el extranjero. Tienen además de su sede en Londres y en East Kilbride, cerca de Glasgow, 64 oficinas en el extranjero. Véase <http://www.dfid.gov.uk>.

les, la elaboración de los Libros Blancos para el Parlamento, el trato institucional con los grandes donantes (G8, EE UU, Alemania, Francia, Japón y Unión Europea) y la asignación eficiente de los recursos.

El Ministro de Estado, que representa al DFID ante la Cámara de los Comunes, y el Subsecretario de Estado Parlamentario, además de apoyar las tareas del Secretario de Estado cubren sectores específicos. El primero comparte responsabilidades en los temas de comercio con el Subsecretario de Estado Parlamentario de Negocios y Reforma Regulatoria, y con la Oficina de Gobierno para la Igualdad. Asimismo, asume los temas humanitarios, conflicto y seguridad; los relativos a la deuda y el seguimiento de los países denominados BRIC. Finalmente, el segundo, da preferencia al desarrollo humano, la gobernanza y el desarrollo social, la eficacia de la ayuda, la estabili-

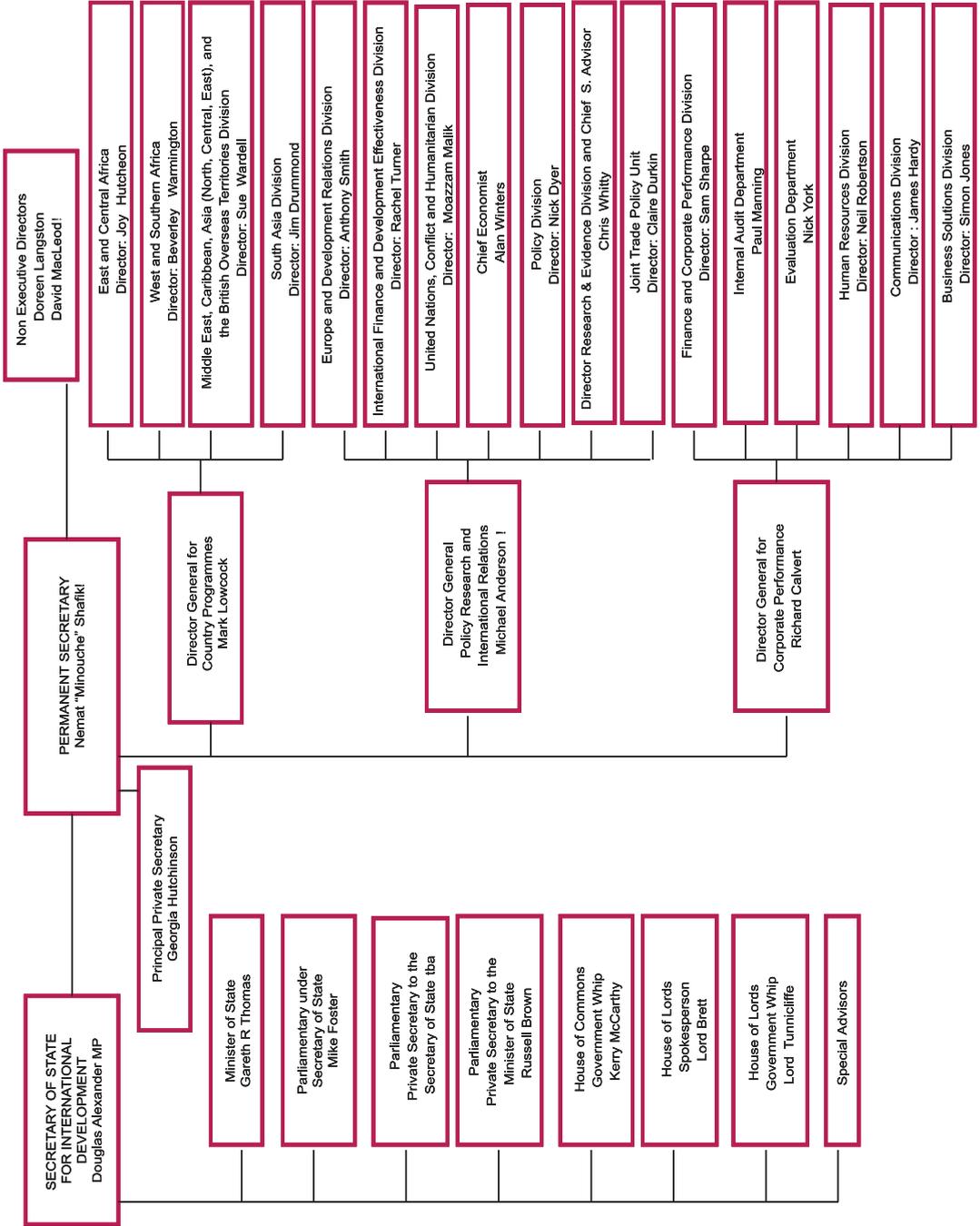
zación y prevención, la nutrición y alimentación, además de hacerse cargo de los temas relacionados con la sociedad civil dentro del Reino Unido⁶.

El proceso de coordinación de políticas empieza en la Oficina de Gabinete. Es el órgano de más alta jerarquía política que establece el impulso a la coherencia de políticas —aunque no necesariamente con propósitos de desarrollo—. Tiene como complemento dentro del Parlamento un sistema de comités, cuyo cometido es examinar el gasto, la administración y la política del gobierno de los principales departamentos. También examina las políticas y procedimientos de los Organismos Multilaterales y organizaciones no gubernamentales con las que tiene vínculo el DFID. Actualmente existen 18 comités establecidos, entre los que se encuentra el relativo al área de Desarrollo Internacional⁷ (cuadro 2).

⁶ Las responsabilidades específicas son: Para (a) Ministro de Estado: África, Este asiático, Europa, Oriente Medio y Asia Central, la reforma institucional internacional, los mayores donantes, el Libro Blanco, el cambio climático, el crecimiento y el comercio, la asignación de recursos, los temas de género, las relaciones interdepartamentales y el parlamento. Para (b) Secretario de Estado: comercio (en conjunción con el ministerio de negocios e innovación), comercio e inversión, la Institución Financiera de Desarrollo del Reino Unido (CDC), las instituciones multilaterales y sus instrumentos, el cambio climático, Europa, relaciones entre donantes, incluido los BRIC, conflictos acción humanitaria y seguridad, fondos globales e Instituciones Financieras de Desarrollo, Deuda, África, y apoyo parlamentario al Ministro. Finalmente las tareas para (c) el Subsecretario de Estado Parlamentario son: Bancos Regionales de Desarrollo, desarrollo humano, desarrollo social y gobernanza, agua, sanidad y medio ambiente, alimentación y nutrición, efectividad de la ayuda, sociedad civil en Reino Unido, desempeño corporativo y financiero, investigación, prevención y estabilización, sudeste asiático, Oriente Medio, Caribe y territorios de ultramar, Ministro «Verde» del DFID, y apoyo parlamentario. Véase www.dfid.gov.uk.

⁷ El Comité Internacional para el Desarrollo fue creado en 1997 en respuesta a la creación del Departamento de Desarrollo Internacional. Forma parte de los comités departamentales de selección, creados en 1979. Surge de la modificación de la Orden Permanente n°152 (comisiones de selección relacionadas con los Departamentos del Gobierno), del 8 de julio de 1997, como una manera de cubrir la ausencia de una comisión responsable de los temas de desarrollo internacional, que recaían, anteriormente, en un subcomité vinculado a la Comisión de Asuntos Exteriores, Véase www.parliament.uk.

FIGURA 1. Estructura organizacional del DFID



Fuente: www.dfid.gov.uk (abril de 2010).

Los miembros del Comité de Desarrollo Internacional también participan en la Comisión de Control de Exportaciones de Armas, conocido como el Comité Cuatripartito, ya que integra a cuatro comités especiales: (1) Negocios, Innovación y Habilidades; (2) Defensa; (3) Asuntos Exteriores, y (4) el Comité Internacional para el Desarrollo. Este grupo trabaja conjuntamente desde 1999 elaborando informes periódicos, generalmente, de manera mensual. En el recuadro 1 se señalan algunos de los seguimientos que se han hecho al tema de la coherencia de políticas.

Todo este esfuerzo, busca la cohesión entre pares dentro del Gobierno con una orientación hacia el desarrollo. En este sentido, elevar al DFID a rango ministerial fue crucial y permitió su integración en los trabajos que realiza la Comisión Ministerial de Asuntos Exteriores y Defensa así como a dos subcomisiones adicionales que están relacionadas con asuntos comerciales dentro de la Unión Europea y con el tema de los conflictos. Además, existen diversas comisiones y subcomisiones relacionadas con el desarrollo en los que participa el DFID, bajo la premisa gubernamental de la búsqueda de la eficacia mediante redes de trabajo interdepartamental.

El Grupo de Trabajo Interdepartamental sobre Desarrollo dirigido por el DFID es el resultado de las redes de trabajo al interior de diferentes departamentos de gobierno. Sin embargo, este hecho no implica que el DFID sea necesariamente el eje de todos los esfuerzos de coherencia, ya que como se ha señalado, forma parte de una estrategia global de la política de Gobierno (Ashoff, 2005).

Asimismo, el DFID participa en el Programa Marco sobre Desarrollo Sostenible, coordinado por el Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales (DEFRA). Es un programa que engloba todos los compromisos del Reino Unido en su *Estrategia de Desarrollo Sostenible*, y está integrado por altos funcionarios de los departamentos de gobierno con un vínculo estrecho con la elaboración y ejecución de políticas de desarrollo sostenible. Esta estrategia se inició en marzo de 2005, aunque se encuentra precedida de un marco de políticas y compromisos que surgen en el marco de la Cumbre de Río de 1992.

Aún cuando ya en 1994 el Gobierno británico establece una primera estrategia nacional en materia de medio ambiente, es en 1999 cuando se delinea una propuesta más exigente, mediante indicadores económicos, sociales y medioambientales⁸. Si bien el órgano encargado

⁸ Dicha tarea estuvo evaluada y respaldada por la Comisión de Desarrollo Sostenible que fue un actor crítico e impulsor de la estrategia vigente. Asimismo, considera los cambios en la estructura de gobierno al interior del Reino Unido, y los debates más recientes en el ámbito internacional. De esta forma, en su diseño incorpora la transferencia de competencias a Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Además se toma en

CUADRO 2. Comités departamentales dentro del Parlamento británico



COMITÉ	PRINCIPAL DEPARTAMENTO DE GOBIERNO INVOLUCRADO
Asuntos Constitucionales	Departamento de Asuntos Constitucionales
Cultura, Medios y Deporte	Departamento de Cultura, Medios de Comunicación y Deporte
Defensa	Ministerio de Defensa
Educación y Habilidades	Departamento de Educación y Habilidades
Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales	Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales
Asuntos Exteriores	Oficina del Exterior y la Commonwealth
Salud	Departamento de Salud
Asuntos del Interior	Ministerio del Interior; Oficina General del Procurador, Departamento del Tesoro del Servicio Judicial de la Corona, Oficina de Fraudes Graves
Notario	Departamento de Desarrollo Internacional
Desarrollo Internacional	Oficina de Irlanda del Norte
Asuntos de Irlanda del Norte	
Oficina del Primer Ministro Adjunto: Vivienda, Planificación, Gobierno Local y las Regiones	Oficina del Viceprimer Ministro
Ciencia y Tecnología	Oficina de Ciencia y Tecnología (OST)
Asuntos Escoceses	Oficina de Escocia, Oficina del Abogado General
Comercio e Industria	Departamento de Comercio e Industria (excepto OST)
Transporte	Departamento de Transportes
Tesoro	Tesoro, Ingresos de Su Majestad y Aduanas
Asuntos de Gales	Oficina de Gales
Trabajo y Pensiones	Departamento de Trabajo y Pensiones

Fuente: Elaboración propia con datos de <http://www.cabinetoffice.gov.uk> (marzo de 2009).

de supervisar la estrategia es el Departamento de Medio Ambiente, su tarea debe ser vista desde un ámbito de responsabilidad compartida con todos los departamentos de gobierno del Reino Unido (Secretaría de Estado de Ambien-

te, Alimentación y Asuntos Rurales, 2005). Dentro de este programa participan: el Director de Política del DFID y la División de Investigación, apoyada por el Jefe del Grupo de Desarrollo Sostenible.

cuenta la nueva orientación de política para reducir emisiones de carbón, en seguimiento al Libro Blanco de la Energía 2003. Por su parte, también da seguimiento a las recomendaciones que surgen de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo en 2002 (Secretaría de Estado de Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales, 2005).

Recuadro 1

Coherencia de las políticas para el desarrollo en los informes del Comité para el Desarrollo Internacional (CDI)

- La eliminación de la corrupción debe ser un objetivo central en una estrategia de desarrollo responsable, aunque no es una cuestión exclusiva del DFID. Las acciones del Ministerio del Interior, el Departamento de Comercio e Industria (DTI) y una serie de organismos reguladores y de investigación pueden tener un profundo efecto sobre la corrupción del mundo desarrollado. Nuestra investigación ha revelado una falta de coherencia y determinación del Gobierno en relación con este tema (Informe del CDI sobre la corrupción, resumen ejecutivo, p. 6).
- La Comisión debe garantizar que otras políticas de la Comisión Europea (CE) que puedan afectar a los países en desarrollo, sean compatibles con los objetivos de reducción de la pobreza de la política de desarrollo de la propia Comisión. Asimismo, que la meta de reducción de la pobreza sea incorporada en toda la política de la CE. Si la reducción de la pobreza es una prioridad, los objetivos de desarrollo no deben ser marginados de la política exterior de la CE. Esto incluye a las políticas relativas a comercio y seguridad (Informe Europeo CDI sobre las ayudas, párrafo 13).
- La integración de políticas y la coherencia son probablemente las contribuciones menos costosas y más eficaces que cualquier gobierno puede hacer para la protección del clima. Sin una adecuada integración y coherencia, las políticas para proteger el clima se verán afectadas, contrarrestadas e inhabilitadas por otras políticas. La protección del clima debe ser un componente integral de las políticas de energía, agricultura, transporte, comercio e industria, así como el desarrollo y la cooperación internacional (Informe CDI sobre cambio climático, párrafo 99).
- No debe haber contradicción fundamental entre las políticas que favorecen el desarrollo internacional y las políticas europeas que favorecen su agricultura, industria e intereses de los consumidores. Por lo que debería ser factible la coherencia de política entre el Reino Unido, los departamentos gubernamentales y las Direcciones Generales de la Comisión Europea (Informe del CDI sobre comercio, previo a Cancún, párrafo 148).
- La migración se relaciona con muchas otras cuestiones, como son los problemas de seguridad, el VIH/sida, la degradación del medio ambiente, el comercio internacional, los subsidios agrícolas, la desigualdad de género y la exportación de armas. Las políticas que tratan de gestionar la inmigración tienen repercusiones en otros ámbitos, y viceversa. Los gobiernos, individual y colectivamente, deben hacer más para garantizar que las políticas estén relacionadas y sean cohe-

rentes con los objetivos de desarrollo (Informe CDI sobre migración, resumen p. 5).

- Finalmente, a pesar de que entendemos que las solicitudes de licencias de exportación son contrarias a los criterios de consolidación⁹, y de que el DFID toma decisiones sobre las asignaciones de ayuda basándose en criterios que evalúan las necesidades y políticas de los receptores de ayuda y el caso de Tanzania revela algunas contradicciones. Una mayor coordinación del Gobierno no tendría por qué mostrar, por un lado, la concesión de una licencia de exportación a BAE Systems [*empresa británica en temas de defensa y seguridad*]¹⁰, y por otro, la congelación de la ayuda del Reino Unido a Tanzania (Informe Estratégico del CDI sobre exportaciones para 2001-02, párrafo 135).

Fuente: Primer Informe sobre Desarrollo Internacional (7 diciembre de 2004). Parlamento británico (Casa de los Comunes).

Finalmente, en conjunto con otros departamentos, el DFID también está sujeto a control parlamentario y a mecanismos de evaluación independiente. Entre estos figuran, el Comité para el Desarrollo Internacional, la Oficina Nacional de Auditoría y el Comité de Auditoría Ambiental. Esta práctica se hace extensiva a la coordinación presupuestaria que también es un aspecto obligado dentro de la coherencia de políticas.

Los Convenios de Servicio Público (PSA por sus siglas en inglés) han desempeñado un papel determinante en el impulso de la capacidad de gestión del DFID. Su enfoque considera toda la es-

tructura de gobierno (existen treinta PSA) nutriéndose de una gama de metas e indicadores por departamento para permitir evaluar el grado de desempeño institucional. Además son vinculantes respecto de la toma de decisiones presupuestarias. Los PSA son una prioridad dentro de la gestión gubernamental, se basan en un acuerdo de reparto único, que es compartido transversalmente por todos los departamentos, y es elaborado mediante mecanismos de consulta con los principales agentes involucrados¹¹. Para ello se fijan objetivos nacionales específicos y de calidad, que quedan establecidos en un convenio. Los indicadores contemplan las siguien-

⁹ Las licencias de exportación de armas y otros bienes controlados por razones estratégicas son emitidas por el Secretario de Estado de Industria y Comercio, a través de la organización de control de exportación. De esta forma, se ha establecido un criterio de consolidación en uso de armas con fundamento en el Código de Conducta de la Unión Europea en esta materia. Para mayor información véase: <http://www.berr.gov.uk/whatwedo/europeantrade/strategic-export-control/legislation/index.html>.

¹⁰ Las cursivas corresponden al autor.

¹¹ Véase http://www.hm-treasury.gov.uk/pbr_csr07_psaindex.htm.

tes áreas: (a) crecimiento sostenible y prosperidad, (b) equidad y oportunidad para todos, (c) fortalecimiento de las comunidades, y (d) un mundo más seguro, justo y ambientalmente sostenible ¹².

En los últimos dos años, el Gobierno ha estado trabajando con profesionales y expertos para renovar el marco de gestión institucional para la próxima década. Este esfuerzo culminó en octubre de 2007 con la Revisión Integral de Gastos, que estableció el nuevo horizonte de desempeño para el período 2008-2011 ¹³. El DFID es responsable del PSA 29 que versa sobre los temas de reducción de la pobreza internacional. Tiene como socios en esta estrategia a la Oficina de Exteriores y la Commonwealth, el Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales (DEFRA) y el Ministerio de Hacienda. Además, comparte responsabilidades en el PSA 27 sobre Cambio Climático y el PSA 30 que se centra en la prevención de conflictos. Al tiempo que contribuye indirectamente en el PSA sobre Migración y Lucha contra el Terrorismo, a cargo del Ministerio del Interior (DFID, 2007b).

Es importante señalar que el PSA 29 se mide en relación al progreso alcanzado en los Objetivos de Desarrollo del Mile-

nio (ODM), con especial atención en 22 países ¹⁴ y con 81 acciones clave repartidas entre los departamentos participantes. EL DFID se centra en siete objetivos estratégicos departamentales evaluados por medio de 32 indicadores que sirven para establecer los Marcos de Desempeño Divisional (mecanismo mediante el cual los objetivos de cada organismo se usan para el diseño de los planes operacionales a nivel de división, departamento y país).

Las responsabilidades del DFID en esta materia son: (i) negociar con el Tesoro (Hacienda) el marco de desempeño para cada período de revisión del gasto; (ii) garantizar que el proceso de planificación anual de DFID sea consistente con las metas y objetivos comprometidos; (iii) supervisar los progresos respecto de los informes al Parlamento, los informes semestrales al Tesoro y los informes trimestrales externos realizados al Consejo de Administración; (iv) responder al Parlamento para ayudar a la generación de sus informes anuales, especialmente, al Comité para el Desarrollo Internacional, así como a la Oficina Nacional de Auditoría y al Comité de Cuentas Públicas; y (v) garantizar el cumplimiento de la declaración de control interno, que acompaña a las cuentas anuales del DFID.

¹² Para una revisión sobre el papel de los PSA en su relación con los gobiernos locales del Reino Unido, véase P. Birkinshaw, *Servicios Públicos Locales en la Unión Europea – El caso de Reino Unido*. Ponencia disponible en: www.idluam.org/files/cursos/.../PONENCIA_prof._Birkingles...doc.

¹³ Véase: http://www.cabinetoffice.gov.uk/about_the_cabinet_office/publicserviceagreements.aspx.

¹⁴ En África: República Democrática del Congo, Etiopía, Ghana, Kenia, Malawi, Mozambique, Sierra Leona, Nigeria, Ruanda, Sudán, Tanzania, Uganda, Zambia, Zimbabue. En Asia: Afganistán, Bangladesh, Camboya, India, Nepal, Pakistán y Vietnam. En Medio Oriente: Yemen (DFID, 2007b).

III. MARCO DOCTRINAL

La importancia del propósito de la coherencia posee un largo recorrido, aunque se hace más notorio a partir de 1997 confirmándolo en los Libros Blancos de 2000, 2006 y 2009 (recuadro 2). Inicialmente en los Libros Blancos de 1997 y 2000 se encuentra el marco estratégico y los compromisos hacia la obtención de mayores niveles de coherencia. En el otoño de 1997, el primer Libro Blanco: *Eliminación de la Pobreza. Haciendo que la Globalización trabaje a favor de los pobres*, señalaba que: «el nuevo DFID tiene como objetivo —reflejando la temática de este Libro Blanco— contribuir a la reducción de la pobreza en los países pobres, no sólo mediante sus programas bilaterales y multilaterales, sino por medio de los trabajos en colaboración con otros departamentos del Gobierno para promover la consistencia y coherencia de políticas que afectan su desarrollo» (DFID, 1997: 20).

En el año 2002 entró en vigor la nueva Ley sobre Desarrollo Internacional, que es la base jurídica de los trabajos del DFID. En ella se enfatiza el objetivo primordial de reducir la pobreza y promover el desarrollo sustentable mostrando con mayor claridad los fines y formas de aplicación de la ayuda al desarrollo. Sustituye a la Ley de 1980 como respuesta a los compromisos efectuados en el Libro Blanco de 1997 y a los apoyos recibidos durante los Foros de Políticas de Desarrollo de 1998 y 1999. La nueva ley faculta al Secretario en Desarrollo Internacional a gestionar la ayuda para combatir la pobreza y trabajar por el desarrollo sostenible, sobre la base de un criterio de eficacia. De esta forma, se privilegia el objetivo de reducción de la pobreza, eliminando posibles incoherencias en el manejo de los recursos. En correspondencia, desde 1997 la ayuda británica no puede estar vinculada a la promoción y venta de sus productos y servicios (ayuda ligada) en el exterior ¹⁵.

Recuadro 2 **Dinámica temporal de la ubicación institucional de la política de cooperación**

— En 1960 el Libro Blanco reconoce que la mejor manera de liberar a las naciones más pobres de la pobreza es por medio del desarrollo económico.

¹⁵ Las principales directrices en términos de ayuda que avala la ley de 2002 son:

1. La asignación de ayuda al desarrollo que contribuye a la reducción de la pobreza.
2. Las asignaciones de ayuda para el desarrollo de los Territorios de Ultramar pertenecientes al Reino Unido.
3. La ayuda humanitaria.
4. Las contribuciones a los bancos multilaterales de desarrollo (Ley de Desarrollo Internacional, 2002).

- En 1961 se crea el Departamento de Cooperación Técnica para hacer frente a la parte técnica del programa de ayuda.
- En 1964 se crea el Ministerio de Desarrollo de Ultramar (ODM).
- En 1965 el Libro Blanco establece que el Reino Unido tiene un deber moral con el desarrollo, por lo que se convierte en un interés nacional de largo plazo.
- En 1970 desaparece el ODM, transfiriendo sus facultades a la Administración de Desarrollo de Ultramar (ODA) perteneciente a la Oficina de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth.
- En 1974, la Administración de Desarrollo de Ultramar vuelve a ser un ministerio independiente.
- En 1979 la ODA vuelve a formar parte integral de la Oficina de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth.
- En mayo de 1997 se crea el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) como un organismo gubernamental independiente y bajo la dirección de un Ministro miembro del Gabinete.

Fuente: DFID.

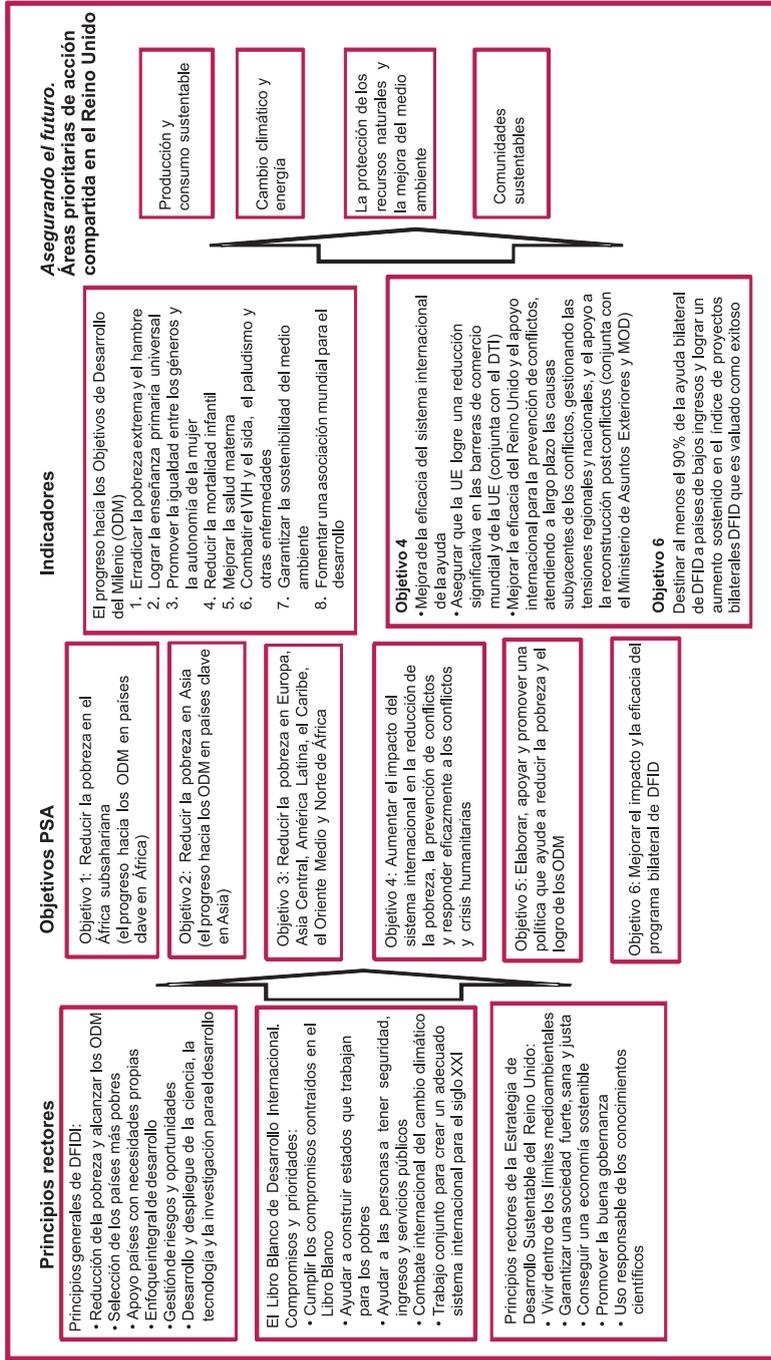
Un punto que se destaca de este marco normativo es también la definición del término «desarrollo sostenible», que se entiende como aquel que tiene «probabilidad de generar beneficios duraderos para la población del país o países a los que se proporciona» (Ley de Desarrollo Internacional, 2002: I-3). Con ello, se establece un marco general que delimita de una manera más clara los esfuerzos del Gobierno británico para orientar su acción externa en materia de desarrollo.

En este mismo tenor, la Ley de Desarrollo Internacional de 2006 (Información y Transparencia) establece mecanismos que refuerzan el control parlamentario

para el cumplimiento de esta estrategia gubernamental. Existe un mandato particular, en su apartado cinco, que hace referencia a las obligaciones en el tema de coherencia de políticas. Este epígrafe, denominado «coherencia de políticas y los objetivos de desarrollo del Milenio 8», establece lo siguiente (Ley de Desarrollo Internacional de 2006: 5): en primer lugar, el Secretario de Estado incluirá en cada informe anual las observaciones generales o específicas que considere oportunas sobre los efectos de las políticas y los programas emprendidos por los departamentos del Gobierno en: (i) la promoción del desarrollo sostenible en los países fuera del Reino Unido, y (ii) la reducción de la

CUADRO 3. Marco de gestión de la Agenda de Desarrollo del DFID y la coherencia de políticas

Los vínculos entre el Convenio de Servicio Público del DFID (PSA), los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y las prioridades y principios de la Estrategia de Desarrollo Sostenible del Reino Unido (Asegurando el Futuro)



Fuente: Basado en DFID (2007d).

pobreza en esos países ¹⁶. Dichas observaciones deben incluir indicaciones sobre la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con referencia a los progresos realizados a favor de: (a) el desarrollo de un sistema comercial abierto, basado en normas y no discriminatorio, que amplíe las oportunidades comerciales de los países de bajos ingresos, (b) el desarrollo de un sistema financiero abierto, basado en normas y no discriminatorio, y (c) la mejora de alivio de la deuda de los países de bajos ingresos. Además, en dicha ley se refrenda el compromiso del Reino Unido con el 0,7% de AOD/PNB, el compromiso con la eficacia y el cumplimiento de los objetivos 1 al 7 de los ODM (con el seguimiento a los recursos del Reino Unido, en materia bilateral y multilateral, así como de los progresos hacia la reducción de la ayuda ligada); la transparencia; la coherencia de las políticas y la meta octava de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El Libro Blanco de 2006, así como el Libro Blanco de 2009 completan el marco doctrinal. En este último se incluye la necesidad de ampliar y mejorar los esfuerzos realizados hasta el momento, con el fin de enfrentar el reto que supone la crisis mundial actual, que amenaza con empujar a 90 millones de personas a la pobreza. De esta forma, reconociendo la interdependencia global y el compromiso de

mayor aportación de los países avanzados, el Reino Unido reafirma su responsabilidad con la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible, que siguen siendo los objetivos centrales de su visión de desarrollo. No obstante, considera que para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es necesario adoptar estrategias que ataquen las causas subyacentes del bajo crecimiento económico, el cambio climático, los conflictos y la fragilidad de los Estados. Para ello aboga por construir nuevas y mejores relaciones con las potencias mundiales emergentes, la sociedad civil y grupos religiosos, así como con el sector privado. Al mismo tiempo, señala que deben seguir primando los criterios de eficacia y transparencia en la ayuda internacional (DFID, 2009d).

IV. ÁMBITOS RELEVANTES PARA LA COHERENCIA

En este epígrafe, se enumeran algunos de los principales compromisos y avances en la promoción de coherencia de políticas del Reino Unido en los últimos años:

A. Comercio

Para el Gobierno británico es importante trabajar coordinadamente con otros

¹⁶ Asimismo, menciona un tercer elemento (3) En esta sección, se entiende por «Desarrollo del Milenio 8», el objetivo 8º que figura en el anexo del documento mencionado en la sección 4(2)(a), y que es una meta que puede ser enmendada o modificada de vez en cuando (Ley de Desarrollo Internacional, 2006) [Documento: Assembly document A/56/326 dated 6th September 2001, entitled «Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration: Report of the Secretary General»].

donantes acerca de la manera en que se instrumentan las decisiones política que pueden afectar a los países en desarrollo. De acuerdo con el Informe anual del DFID (2007a), las políticas no vinculadas con la ayuda internacional pueden tener un mayor impacto —en términos económicos y sociales— que los resultados que puedan llegar a tener la ayuda por sí sola. De ahí la necesidad de abrir el marco de análisis de las políticas y estudiar su vínculo e impacto en las economías en desarrollo. Las áreas definidas como prioritarias son: el cambio climático, la seguridad y las políticas asociadas a los conflictos, el comercio y las migraciones. En este sentido, el DFID trabaja en conjunto con otros departamentos gubernamentales en el diseño e implementación de los PSA (DFID, 2007a). En este ámbito, algunas acciones recientes en las que ha participado el DFID son:

- El Reino Unido ha desempeñado un papel activo en la puesta en marcha del Servicio Internacional de Adquisición de Medicamentos (UNITAID), de la Organización Mundial de la Salud. Contribuyó además en 2007 con 15 millones de libras.
- Se ha realizado un trabajo conjunto con varios donantes para facilitar la producción y comercialización de vacunas vitales para la salud pública en los países en desarrollo (*Advance Market Commitment*).
- En los temas de Comercio, el Reino Unido ha abogado por la abolición de las subvenciones a la exportación y una reducción sustancial de las ayudas que

distorsionan el comercio y los aranceles agrícolas. Todo ello en el marco de la Agenda de Desarrollo de Doha.

B. Finanzas

Junto con comercio y seguridad finanzas es uno de los temas en que mayor énfasis ha puesto el Gobierno británico. Su política de condonación de deuda alcanzó el punto más alto en 2005 cuando representó el 34% de la AOD total. No obstante, a partir del año 2000, empieza un papel más activo en la promoción de nuevos mecanismos de financiación, entre los que destaca el Fondo Financiero Internacional como instrumento que busca acelerar el apoyo a los ODM durante el período 2006-2015. Este fondo nace como una propuesta del Ministerio de Hacienda y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido y está diseñado para servir como un soporte financiero para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

C. Deuda

Durante la presidencia británica en el G-8 en 2005 se promovió la iniciativa para el alivio de la deuda multilateral (MDRI, por sus siglas en inglés) que persigue movilizar 45 mil millones dólares para la reducción de la deuda de los países de África. En este contexto, los países que completan la Iniciativa HIPC reciben el 100% de cancelación de la deuda con-

traída con el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional. Otros esfuerzos del Reino Unido en este sentido ha sido la promoción de los principios que promuevan el financiamiento sostenible para países de bajos ingresos dentro del Grupo de Crédito a la Exportación de la OCDE en enero de 2008, así como en las acciones compartidas con el Banco Mundial para combatir la amenaza de los denominados «Fondos Buitres» (*vulture funds*). Con esto, se busca ayudar a que los países pobres puedan comprar sus deudas comerciales con un gran valor de descuento a través del Fondo de Reducción de Deuda (DRF), ayudando a reducir el riesgo de que la deuda caiga en manos de estos fondos. En este sentido, el Reino Unido ha fijado un compromiso de hasta 10 millones de libras para las operaciones del Fondo para la Reducción de la Deuda (DRF).

D. Medio ambiente y energía

Se han establecido compromisos en el ámbito nacional e internacional, para resaltar los vínculos existentes con otras políticas, entre las que se encuentran el comercio agrícola, el desarrollo urbano, la salud, la educación, el agua y la energía, entre otras. El principal objetivo del Gobierno británico se encuentra plasmado en el Programa Marco de Desarrollo Sustentable, que tiene como principal misión supervisar la ejecución de la estrategia del Reino Unido en materia de desarrollo sostenible, impulsa-

da en el año 2005, denominada, *Asegurando el Futuro*. Es una estrategia que contempla más de 250 compromisos específicos y cuatro áreas prioritarias: (i) producción y consumo sostenible, (ii) protección de los recursos naturales y mejora del medio ambiente, (iii) la construcción de comunidades sustentables, de lo local a lo global, y (iv) energía y cambio climático.

De acuerdo con el informe anual del DFID (2008c), algunas acciones recientes en este ámbito de desarrollo son: (i) el compromiso con el Plan de Acción de Bali (BAP), en donde el DFID ayudó a promover una serie de estudios económicos sobre el impacto del cambio climático en Brasil, México, Asia sudoriental y América Central; (ii) la contribución de 15 millones de libras para el servicio de la Asociación de Carbono Forestal, a fin de servir de apoyo en la generación de incentivos que eviten la deforestación en los países en desarrollo; (iii) el apoyo financiero del DFID para el Programa de Medio Ambiente de las Naciones Unidas (PNUMA), como una manera de aportar al cumplimiento del Objetivo 7 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Finalmente, el Reino Unido tiene una política para incrementar los fondos de ayuda asociados al cambio climático con especial vínculo en la reducción de la pobreza. Considera que parte de la brecha de financiación en el área de cambio climático podría provenir de la asistencia oficial para el desarrollo.

E. Seguridad

El informe del DFID del año 2000 muestra que para el Reino Unido el sector de la seguridad abarca todos los responsables de la protección del Estado. Esto incluye los principales agentes de seguridad del Estado, la gestión de la seguridad y los órganos de supervisión; la justicia y la aplicación de la ley de las instituciones judiciales y, finalmente, las fuerzas de seguridad no estatutaria. Como parte del cambio en la orientación de política exterior del Gobierno, a principios de siglo, es decir, a raíz de la participación militar del Reino Unido en las guerras en Afganistán e Irak, el enfoque tuvo que adaptarse para introducir en la gestión de política exterior el compromiso con el desarrollo. Su posición aparece en el *Policy Paper* titulado: *¿Por qué tenemos que trabajar más eficazmente en los Estados frágiles? (Why we need to work more effectively in fragile states)*, publicado en 2005, cuyo contenido supuso echar a andar cambios institucionales a favor de una mayor coherencia de políticas.

F. Agricultura

La Estrategia de Agricultura Sostenible (SAS) fue aprobada en 1994, tras los compromisos anunciados en la Cumbre de Río en 1992. En un inicio fue sometido a varias revisiones, dado que el enfoque era todavía limitado. A partir de 1997, se empieza a dar un giro a la estrategia, lo que supuso un mayor énfasis en la sustentabilidad, así como un enfoque más

explícito en la eliminación de la pobreza y los medios de subsistencia de los pobres. En este sentido, el documento de política de 2003 del DFID, *Agricultura y reducción de la pobreza: liberar el potencial*, sirvió de base para que en diciembre de 2005 fuese lanzada la nueva política de Agricultura del DFID reafirmando un enfoque amplio y en beneficio de los menos favorecidos. Establece siete prioridades: la creación de políticas y procedimientos que apoyan la agricultura; un gasto público más eficaz; el combate a los fallos de mercado; la difusión de nuevas tecnologías; los derechos de propiedad de la tierra; la reducción de las distorsiones en los mercados internacionales; y una mayor financiación destinada a la agricultura. En 2006 el DFID señalaba que su apuesta para los futuros cinco años es promover el crecimiento rápido mediante el apoyo al sector privado y su desarrollo, favoreciendo el empleo y la inversión en infraestructura y la agricultura. Así como establecer normas de comercio internacional que favorezcan las oportunidades de países más pobres.

G. Migración

Para el Reino Unido el tratamiento de la migración requiere considerar necesariamente esquemas de asociación con los países en desarrollo, además del complemento que puede suponer los acuerdos dentro de la UE. De esta forma, se considera importante contar con un enfoque coherente que dé cuenta de los factores internos y externos que la

provocan. En abril de 2007, el DFID publicó el documento *Moving out of poverty – making migration work better for poor people*, que ha sido hasta el momento la primera declaración sobre migración y desarrollo que realiza una agencia bilateral. En ella el DFID se compromete a ejercer su influencia en todas las áreas de Gobierno, a fin de que se consideren las implicaciones del desarrollo en las políticas de inmigración del Reino Unido. Este esfuerzo le valió ganar en 2007 dos posiciones en el índice de coherencia de migración, perteneciente al índice de compromiso con el desarrollo del Centro de Desarrollo Global.

H. Investigación e innovación

El DFID (2008b) considera que la investigación, la ciencia y la tecnología son elementos esenciales en la lucha contra la pobreza mundial, no sólo por el potencial que tienen para reducir los impactos ambientales negativos, sino también porque pueden contribuir a generar una serie de políticas más eficaces en temas de desarrollo. En este marco, el Reino Unido ha establecido el *UK Collaborative on Development Sciences* (UKCDS)¹⁷, que es un organismo que reúne departamentos gubernamentales involucrados en el tema, así como donantes del Reino Unido que apoyan el desarrollo de la ciencia y su aplicación en beneficio de desarrollo internacional. Es un organismo integrado por miembros del

DFID, el Departamento de Salud, el Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales, la Oficina del Gobierno en temas de Ciencia, entre otros. Asimismo, participa en el *Foro de Innovación y Ciencia Global* que sirve como un espacio para la mejora de la coordinación y el fortalecimiento de los esfuerzos de ciencia e innovación. También el DFID colabora estrechamente con diversos Consejos de Investigación para promover investigaciones a favor de los países en desarrollo. En este sentido, colabora con el Consejo de Investigación del Medio Ambiente Natural y el Consejo de Investigación del Consejo Económico y Social del Reino Unido en el programa de servicios de los ecosistemas y la mitigación de la pobreza (ESPA). También participa con el Consejo de Investigación en Ciencias Biológicas y Biotecnología (BBSRC) en el Fondo de Agricultura Sostenible para el Desarrollo Internacional (SARID) (DFID, 2008: 140). El resultado de estas acciones, permitió que el DFID fuese galardonado por la Comisión Europea en 2007 por su liderazgo en el área de investigación en materia de agua y saneamiento en beneficio de los países en desarrollo.

I. Combate a la corrupción

En 2007, el Secretario de Estado para el Departamento de Negocios, Empresa y Reforma Regulatoria (BERR), se convirtió en el nuevo responsable de la lucha

¹⁷ <http://www.ukcds.org.uk/>.

contra la corrupción internacional. Los planes de acción subsecuentes se han centrado principalmente en el fortalecimiento de la investigación y persecución de sobornos en el extranjero; la eliminación de blanqueo de dinero y la recuperación de activos robados; la promoción de una conducta empresarial responsable en los países en desarrollo, y el apoyo a los esfuerzos internacionales para luchar contra la corrupción¹⁸. En su primer informe sobre el Plan de Acción en esta materia se alcanzaron nueve de los doce objetivos, mientras que los tres restantes fueron prácticamente completados. En esta agenda, los puntos más relevantes han sido:

- Fortalecimiento de la capacidad de la policía británica para investigar la corrupción internacional: este hecho permitió que £ 49 millones de activos hubiesen sido detenidos por estar sujeto a sospechas de corrupción; £ 1,2 millones de libras hayan sido devueltas a Nigeria; así como, el logro de dos procesos asociados al blanqueo de capitales.
- Progresos en la aplicación de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC): el Reino Unido está apoyando el desarrollo de un mecanismo de examen piloto, y está promoviendo la incorporación de la Convención contra la Corrupción a nivel de país.
- Ampliación de las iniciativas empresariales de transparencia, que se han

ampliado a la adquisición de medicamentos y en el sector de la construcción, después de un comienzo enfocado a las industrias extractivas.

V. MECANISMOS DE PROMOCION DE COHERENCIA

V.1. *Mecanismos generales*

El fortalecimiento del DFID, se debe, en gran medida, al compromiso realizado por el Gobierno laborista encabezado por Tony Blair. Si bien, la creación del DFID como ministerio independiente en 1997 no puede ser entendido sin la acción decidida de la primera Ministra de Estado en Desarrollo, Clare Short¹⁹, así como del respaldo del entonces Ministro de Hacienda, Gordon Brown, que compartía también la idea de promover el área de desarrollo dentro del Gobierno británico. A partir de entonces tres ministros han ocupado la cartera de Desarrollo Valerie Amos (mayo 2003-octubre 2003), Hilary Benn (octubre 2003-junio 2007), y Douglas Alexander (desde junio 2007).

El prólogo del Libro Blanco de 1997 sobre Desarrollo Internacional enfatizaba la necesidad de instrumentar políticas consistentes, en un contexto donde ámbitos políticos —comercio, agricultura, comercio, defensa, inversiones, seguri-

¹⁸ Véase DFID (2008c): *DFID Annual Report 2008*.

¹⁹ Para una breve revisión de la trayectoria y compromiso político de Clare Short, véase: http://wapedia.mobi/en/Clare_Short.

dad y finanzas— tienen un impacto decisivo sobre los países en desarrollo. Ante ello, se convertía en una necesidad establecer el mayor grado de consistencia posible entre políticas, a fin de no diluir los esfuerzos para promover el desarrollo (Libro Blanco, 1997: 50). De esta forma, el enfoque del Gobierno para asegurar la coherencia de políticas se centró en las siguientes áreas:

1. Medio Ambiente.
2. Comercio, Agricultura e Inversión.
3. Promoción de la estabilidad política, cohesión social y respuesta efectiva ante el conflicto.
4. Promoción económica y estabilidad financiera.

El Gobierno del Reino Unido reconoce la importancia de la coherencia política y tiene una variedad de mecanismos que están diseñados para mejorarla. Los más eficaces derivan de los Convenios de Servicio Público, en donde aparecen los objetivos nacionales de la lucha contra la pobreza, y los compromisos asumidos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El cuadro 3 muestra el marco de gestión de la Agenda de Desarrollo del DFID y la coherencia de políticas, en particular los vínculos entre el Convenio de Servicio Público del DFID (PSA), los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y las prioridades y principios de la Estrategia de Desarrollo Sostenible del Reino Unido (*Asegurando el Futuro*). Todo ello permite pensar en la existencia dentro del Gobierno de objetivos compartidos en

tre departamentos en áreas como migración y remesas, cambio climático, y prevención de conflictos, entre otros.

A pesar de que la eficacia de estos mecanismos ha variado, institucionalmente existe una buena base para su mejora. El Reino Unido considera el requisito de presentación de informes al Parlamento, a la vez que da seguimiento a las recomendaciones emitidas por este órgano. Por su parte, la Comisión de Desarrollo Internacional del Parlamento se ha encargado de intentar cerrar las inconsistencias que han surgido dentro de la ejecución de las políticas gubernamentales mediante una serie de recomendaciones sistemáticas. Así también se ha puesto énfasis en la importancia de tomar en cuenta la experiencia internacional, reseñada en los informes que otros países han realizado para dar a conocer su contribución a la meta 8 de los ODM. En particular se habla de los siguientes países: Dinamarca, Holanda, Noruega y Suecia. De estos se subrayan especialmente los esfuerzos de Holanda y su Unidad encargada de la coherencia de políticas, así como de la política integral de desarrollo global de Suecia.

V.2. *Mecanismos específicos*

Tal como se ha expuesto, el modo más habitual de trabajo del Gobierno británico en materia de coherencia de políticas es a través de la densa red de colaboraciones interdepartamentales que se genera alrededor de problemas de elevada

complejidad o con impacto multidimensional. Acorde con este propósito se crearon una serie de grupos interdepartamentales para el estudio y tratamiento de este tipo de problemas.

A. Desarrollo sostenible

Un ejemplo específico de mecanismo de promoción entre políticas de gobierno se da en el área de Desarrollo Sostenible. La figura 2 muestra los grupos interdepartamentales a los que pertenece el DFID dentro de esta estrategia. Como se ha señalado, la distribución de responsabilidades de la denominada *Estrategia Global de Desarrollo Sostenible* tiene como marco de supervisión el Programa Marco de Desarrollo Sostenible. El personal del DFID trabaja con funcionarios de alto rango de otros departamentos de gobierno²⁰, especialmente del Comité Ministerial de Energía y Medio Ambiente, entre los que se encuentran el Director de Política y División de Investigación y el Jefe del Grupo de Desarrollo Sustentable. Asimismo, establece contacto con un conjunto de gru-

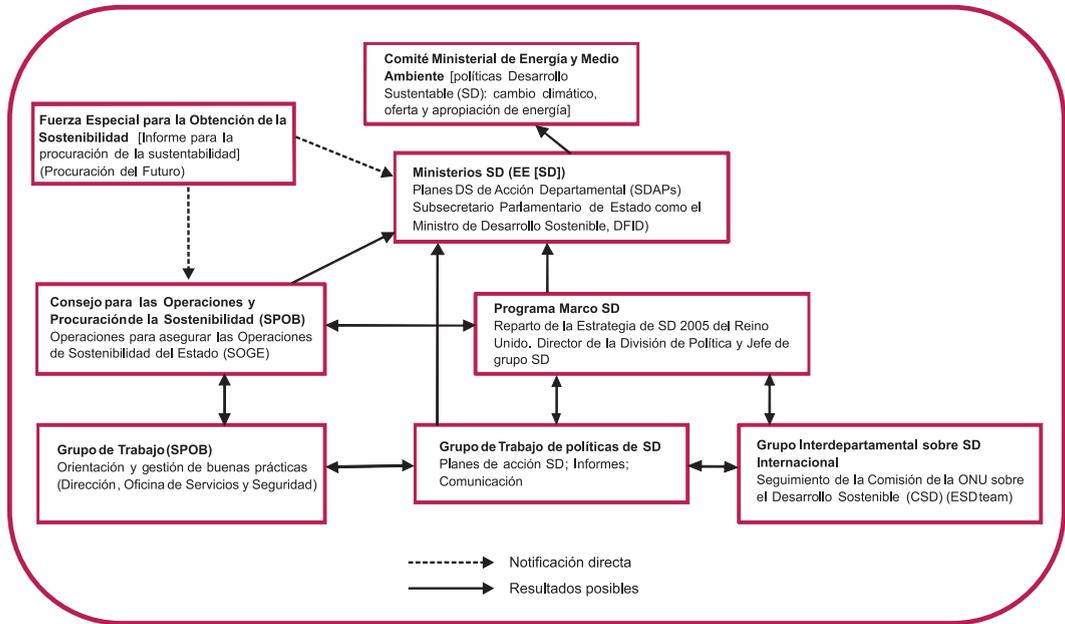
pos de trabajo interdepartamental, que sustentan las políticas y operaciones del Programa Marco, mediante operaciones de monitoreo de la información, la aplicación de buenas prácticas de gestión, y la detección de retos y oportunidades. La información y operaciones generadas entre los diversos departamentos están sujetas a control parlamentario. Estas acciones las lleva a cabo la Oficina Nacional de Auditoría y el Comité de Auditoría Ambiental (DFID, 2007).

Esto incluye a su vez un cambio en el modelo de comportamiento —ideado para enseñar a las personas a mejorar la toma de decisiones y generar un consumo más responsable—, esfuerzo que acompaña el Ministerio de Educación. Además, el programa articula una visión común de desarrollo sostenible y establece un programa ambicioso en todas las políticas gubernamentales hasta el año 2020. Si bien, los compromisos asumidos hasta el momento han sido superados, como es el caso del establecimiento de la Ley de Cambio Climático de 2008 que fija objetivos jurídicamente vinculantes de reducción de CO₂, existe

²⁰ Principalmente: Departamento de Comunidades y Gobierno Local (DCLG); Departamento de Trabajo y Pensiones (DWP).

Departamento de Transporte (DfT); Departamento de Cultura, Medios y Deporte; Oficina de Asuntos Exteriores y la Commonwealth (FCO); Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales (DEFRA); Departamento de Comercio, Empresa y Reforma Regulatoria (DBERR); Ministerio de Hacienda (HMT); Departamento de Innovación, Universidades y Habilidades (DIUS); Departamento de la Infancia, Escuelas y Familias (DCSF); Departamento de Salud (DH); Departamento de Desarrollo Internacional (DFID); Ministerio del Interior (HO); Ministerio de Justicia (MOJ); Departamento de Energía y Cambio Climático (DECC); Ministerio de Defensa (MoD). Para un análisis detallado de cada una de las acciones que realiza cada departamento de gobierno, véase: <http://www.defra.gov.uk/sustainable/government/gov/index.htm>.

FIGURA 2. *La participación de DFID en los procesos intergubernamentales para el desarrollo sostenible*



Fuente: DFID (2007).

un proyecto para renovar el enfoque y dotarle de un nuevo impulso, por parte de la secretaría del programa, perteneciente al Ministerio de Medio Ambiente (DEFRA)²¹.

En este contexto se han creado grupos de trabajo dentro del Gobierno para fortalecer esta estrategia. Es especial tres: (i) Comité de Ministros de Desarrollo Económico, creado en 2007, que integra a un subcomité sobre Medio Ambiente y Energía, cuyo mandato es examinar las políticas internacionales y naciona-

les sobre el medio ambiente y las cuestiones energéticas, así como realizar informes para la Comisión de Desarrollo Económico y el Comité de Seguridad Nacional, Relaciones Internacionales y Desarrollo; (ii) el Grupo de Trabajo Ministerial del Tercer Sector sobre Cambio Climático, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, que reúne a los ministros del DEFRA, el Departamento de Energía y Cambio Climático, la Oficina del Tercer Sector, el Departamento de Comunidades y Gobierno Local, así como representantes del Tercer Sector y tiene como

²¹ Véase: <http://www.defra.gov.uk>.

objetivo identificar acciones específicas para combatir el cambio climático, proteger el medio ambiente y promover el desarrollo sostenible en su forma más amplia²²; (iii) el Programa Marco de Desarrollo Sostenible formado por funcionarios de alto rango y bajo la coordinación del DEFRA.

B. Unidad de Prevención de Conflictos

En abril de 2008, la Oficina Externa de Prevención de Conflictos fue transferida en abril de 2008 al DFID, mientras que el Fondo de Estabilización de ayuda para Afganistán e Iraq se adjudicó al Ministerio de Defensa. Fue creada la *Unidad de Estabilización* que es un organismo departamental del Gobierno del Reino Unido bajo la encomienda de apoyar a los países que salen de un conflicto violento. Esta Unidad es responsabilidad conjunta del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID), la Oficina de Asuntos Exteriores (FCO) y el Ministerio de Defensa (MOD). Originalmente fue creada en 2004 bajo el nombre de Unidad para la reconstrucción postconflicto (PCRU), y fue renombrada en 2007 como Unidad de Estabilización a fin de reflejar mejor la naturaleza de su función de apoyo a la gestión del Fondo de Estabilización de ayuda que controla el Ministerio de Defensa, y que cubre un monto de 269 millones de libras.

Cuenta con 34 funcionarios, apoyados por personal de los departamentos de gobierno involucrados y expertos; asimismo, la unidad gestiona un personal que comprende los 35-40 integrantes en el extranjero durante un mes, y se sirve del apoyo de una base de datos que es administrada por el equipo de operaciones y seguridad de la corona británica (*Crown Agent's Conflict Humanitarian and Security Operations Team*). Existen tres grupos de trabajo específicos: (1) programas nacionales y planificación, (2) capacidad y aprendizaje, y (3) despliegue. Las principales tareas que realiza son: (i) *evaluación y planificación*: para alcanzar un entendimiento común del problema y el diseño de un objetivo único; (ii) *implementación*: a fin de suministrar personal civil con experiencia, y contribuir al diseño y ejecución de proyectos de estabilización y desarrollo, entre los que se encuentran la creación de una fuerza de seguridad eficaz, así como, el apoyo en el diseño de las prioridades de desarrollo del nuevo gobierno; (iii) *aprendizaje*: identificar y compartir las mejores prácticas de apoyo. De esta forma, se busca ofrecer una estrategia integral que permita crear esquemas de colaboración entre la sociedad civil y las fuerzas militares. Entre los diferentes programas de apoyo se encuentran: prestación de servicios básicos (carreteras, agua, educación), asesoría en seguridad y Estado de derecho.

²² Para un seguimiento de sus trabajos véase: <http://blogs.defra.gov.uk/3rd-sector/category/environmental-leadership/ministerial-task-force/>.

Asimismo, desde mayo de 2007 se encuentra en vigor la Red de Asistencia para la Justicia del Gobierno Británico, integrada por el Fiscal General, así como los Ministros pertenecientes al DFID, el FCO y Ministerio de Justicia. Busca garantizar que la cooperación de parte del Reino Unido sea coherente y eficaz en términos de justicia. Fue diseñada para complementar la Iniciativa para la Construcción de Capacidades en África. En este marco, el DFID también forma parte del Comité Ministerial sobre Seguridad Nacional, Relaciones Internacionales y Desarrollo y el Subcomité sobre Afganistán y Pakistán²³.

C. Migración y Desarrollo

En abril de 2007, el DFID adopta la declaración política sobre migración y desarrollo, que fue aprobada por otros departamentos del Reino Unido y es coherente con el marco normativo en materia de inmigración. Ha sido la primera declaración sobre la migración y el desarrollo de cualquier organismo de desarrollo bilateral. Adicionalmente, se creó también el grupo de trabajo sobre remesas en febrero de 2006 con el apoyo del DFID y la Oficina del Tesoro

(HTM) que tiene como objetivo reducir las barreras a las remesas a los países en desarrollo. Las empresas participantes (*Post Office, MoneyGram, Coinstar Money Transfer, Chequepoint, Ria Envía* y la *UK Money Transmitters' Association*) asumen como compromiso ofrecer información clara en un formato estándar, a fin de ayudar a aumentar el flujo de remesas a través de los canales registrados.

En febrero de 2005 el Ministerio del Interior hizo pública una estrategia de cinco años en materia de asilo e inmigración, que fue complementada con el documento, *Controlling our Borders: Making Migration Work for Britain*, del Departamento del Interior. Este esfuerzo muestra un trabajo conjunto de varios departamentos del Gobierno, entre los que se encuentran: el Ministerio del Interior; Ministerio de Relaciones Exteriores y del Commonwealth; la Oficina del Tesoro, además del DFID, con lo que se busca garantizar que la postura gubernamental tenga en consideración la reducción de la pobreza y el desarrollo.

Otra acción vinculada es el sistema de vigilancia que estableció el DFID en conjunto con la Agencia de Fronteras del

²³ Se compone del Primer Ministro, el Ministro Estado para Asuntos Exteriores y la Commonwealth, el Ministro de Estado de Negocios, Innovación y Formación, y Primer Secretario de Estado y Presidente del Consejo; el Ministro de Hacienda, el Ministro del Interior, El Ministro del DFID, el Ministro de Defensa. Otros ministros son: el Jefe de la Defensa, el Jefe de Vicepresidente de la Defensa, el Jefe de Operaciones Conjuntas, los jefes de servicio único, el Presidente de la Comisión Conjunta de Inteligencia, los Jefes de los Organismos de Inteligencia, los secretarios permanentes de la FCO, MOD y el DFID, el Embajador de Su Majestad en Kabul y el Alto Comisionado a Islamabad, que podrían ser invitados en caso de ser necesario.

Reino Unido que permite analizar el impacto del aumento de las tasas de visado a personas pertenecientes a países en desarrollo que ingresan al Reino Unido. En coordinación con el Departamento de Salud llevó a cabo un examen de la eficacia del Código de Reclutamiento del Reino Unido para la contratación de profesionales de la salud para garantizar que no se aliente el proceso de «fuga de cerebros» de los países en desarrollo (DFID, 2008).

VI. LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Una de las características del Reino Unido es la solidez de sus organizaciones civiles, que les ha valido una amplia reputación en el ámbito internacional. El desarrollo de un fuerte voluntariado civil muestra que el alto nivel de profesionalización en la gestión de las ONGD ha redituado también en una mayor autonomía de las organizaciones (Martínez, 1998). La mayor parte de las ONGD están agrupadas en la asociación *Bond (British Overseas NGOs for Development)*²⁴ (Ashoff, 2005), que integra a 330 organizaciones, aunque existen otros grupos como BOAG, UK Aid *Effectiveness Network*, AIDS *Consortium* y *Gender Action Network* (DFID, 2009). Esta posición les permite ejercer una participación crítica, activa y constructiva para

el fortalecimiento de la coherencia. Un hecho muy relevante es su activa participación en los períodos de consulta para la elaboración de los Libros Blancos sobre Desarrollo Internacional; aspecto que también muestra una relación fluida entre el Gobierno y la ONGD.

Dentro de las acciones más recientes en materia de coherencia se encuentran el apoyo del Reino Unido a la Iniciativa de Comercio Ético (*Ethical Trading Initiative*) que es impulsada en 1997 con un fuerte apoyo del DFID. Es una organización que reúne a sindicatos, ONGD y empresas, y pretende mejorar las condiciones de trabajo, así como la cadena global de suministro de las empresas pertenecientes a esta iniciativa. De esta forma se busca la aplicación de un código de conducta que respeta las normas de trabajo y reduce los costes de intermediación en la comercialización de los productos (Comisión Europea, 2009).

El DFID también trabaja con una amplia gama de ONGD a través de Acuerdos de Asociación. Estos acuerdos establecen a nivel estratégico el trabajo conjunto entre ambos organismos para alcanzar las Metas del Milenio de Naciones Unidas.

Por último, dentro de los esfuerzos por generar un pensamiento crítico en materia de coherencia, la organización *Bond* ha participado en la elaboración del Informe 2009 *Spotlight on Policy*

²⁴ Después de una revisión de la marca en 2009 se acordó no utilizar las siglas en mayúscula. Véase: <http://www.bond.org.uk/pages/about-us.html>.

Coherence que pretende dar respuesta al informe de coherencia política para el Desarrollo 2009, emitido por la Comisión Europea. Es un informe elaborado por CONCORD, la red paneuropea de organizaciones no gubernamentales, y examina particularmente el impacto negativo que siguen teniendo las políticas agrícolas y comerciales de la Unión Europea en los países en desarrollo.

Así también, destacan la red de centros universitarios, institutos y organismos independientes que dan un seguimiento cercano, crítico y propositivo a la temática del desarrollo, entre ellas la coherencia de políticas. A tal punto que personal de estos centros ha participado en los equipos de evaluación del CAD de la Unión Europea en el tema de coherencia. Por citar algunos, tenemos: el Overseas Development Institute, Institute of Development Studies, Department of International Development, entre otros.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

De acuerdo con el *Peer Review 2006* del Reino Unido avanzar en los niveles de coherencia de políticas es una de las tareas de la cooperación británica. El camino para su consecución debía considerar una mejor utilización de los importantes recursos con los que cuenta el Reino Unido, con el fin de detectar y eliminar incoherencias específicas. De esta forma, una estrategia más integral, apoyada por la visión del DFID, podrían tradu-

cirse en un esfuerzo de mayor despliegue a escala internacional en este ámbito.

A partir de entonces el Reino Unido ha realizado algunos avances institucionales. Destacan la creación de diversos grupos de trabajo interdepartamental, unidades de gestión y flujos de información más ágiles entre Gobierno, Parlamento y la sociedad civil. Asimismo, estas acciones han permitido que exista un responsable gubernamental de alto nivel encargado especialmente de la temática de comercio y desarrollo, en la figura del Secretario de Estado del DFID, que, a su vez, refleja el esfuerzo del Estado por ampliar la visión de la coherencia a un conjunto mayor de instituciones gubernamentales. En todo caso, se observa un avance relativamente sostenido en las políticas implementadas a favor de la coherencia de políticas. Existe el reconocimiento de una estructura de relaciones interdependientes de carácter complejo para lograr esta meta, que puede ser resumido en el tramo: *problemas, objetivos y políticas*. Para hacerle frente, el Reino Unido ha definido el diseño de estrategias en tres grandes ámbitos: inseguridad, cambio climático y crecimiento económico; buscando reconocer, primeramente, la problemática subyacente y después avanzar a la creación de políticas entre grupos de trabajo interdepartamentales que ayuden a potenciar la eficacia de los resultados. De esta forma, el ciclo en el diseño de políticas ha adoptado la siguiente secuencia: (a) reconocimiento, (b) comprensión de las relaciones entre temas (c)

análisis del impacto de las políticas en el desarrollo (d) creación de objetivos y políticas para mejorar la coherencia.

Aunque el Reino Unido no utiliza de forma genérica el concepto de coherencia de políticas, existe un mandato claro contra la erradicación de la pobreza como un objetivo conjunto del Gobierno desde la publicación del Libro Blanco del año 2000 sobre el Desarrollo Internacional: *Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor* (Barry *et al.*, 2009). No obstante, es cierto que el progreso del Reino Unido hacia la coherencia varía según el área temática que se considere que, a su vez, depende del contexto de debate en la política doméstica.

No cabe duda que el Reino Unido cuenta con características favorables que han ayudado a mejorar el compromiso político que ha asumido el Gobierno en materia de coherencia. Sobresale, una estructura institucional sólida, que ha visto ampliar el interés por la mejora del diseño de la política de desarrollo. Se cuenta con organismos de alta especialización en el área del Desarrollo Internacional, así como de un Secretario de Estado para el Desarrollo Internacional que es

parte del Gabinete de gobierno. Al tiempo, existe un mandato de gobierno para la reducción de la pobreza y el fomento del desarrollo que tiene como base la Ley de desarrollo Internacional de 2002, así como un marco estratégico delineado en los Libros Blancos que elabora el DFID. El doble enfoque de esta institución —como ministerio y como agencia de desarrollo— ha permitido establecer una estructura institucional con un criterio unificado entre departamentos, en donde el DFID desempeña un papel de liderazgo, que se ha traducido en la elevación de perfil de la política de cooperación para el desarrollo en el Reino Unido. A este aspecto han contribuido, los Convenios de Servicio Público y las diferentes unidades especializadas en temas de desarrollo (OCDE, 2006). Asimismo, se cuenta con un aparato analítico importante para la mejora de la coherencia, resultado de diferentes mecanismos de interconsulta y evaluación, ya sea a nivel interdepartamental, en el Parlamento, con los centros especializados en temas de desarrollo dentro del Reino Unido, así como una sólida red de Organizaciones No Gubernamentales, que en su conjunto han ayudado a consolidar los pasos iniciales llevados a cabo a principios de la década.

5. ANÁLISIS DE CASO: ALEMANIA

Rogelio Madrueño Aguilar

I. INTRODUCCIÓN

El esfuerzo que Alemania ha emprendido en favor de la coherencia de políticas para el desarrollo se enmarca dentro de una labor compartida con la comunidad internacional, orientada a reducir los niveles de pobreza en el mundo para el año 2015. Los primeros impulsos se inician en los años noventa con la conformación de una estructura institucional interna más cohesionada, que buscó dotar de mayor liderazgo al Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). En concreto, su inclusión como miembro del Consejo de Seguridad Federal¹, la adjudicación a ese Ministerio de la responsabilidad en la política de desarrollo de Europa, así como del denominado programa *Transform*, en el que participa desde 1994². Esta cadena de logros se vio consolidada con la modificación del Reglamento Común de Procedimientos de los Ministerios Federales del Estado en el año 2000, que ha permitido al BMZ tener capacidad de escrutinio de las políticas instrumentadas por otros ministerios, a fin de intentar conducir las por la senda de la política del desarrollo (Ashoff, 2005).

El origen de las tareas públicas de cooperación en Alemania se sitúa en 1961, cuando se da la creación del Ministerio de Cooperación Económica en un contexto de competencias compartidas con otros ministerios³. En 1993 redefine su perfil, reforzando la perspectiva de desarrollo, dando forma al actual Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo. Su principal función es formular y dirigir la política de desarrollo —especialmente en el marco bilateral, multilateral y de cooperación técnica— que es aplicada por diversas instituciones: la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), el Banco Alemán para la Reconstrucción, el Servicio Alemán de Cooperación Técnica, el Centro Internacional para las Migraciones y el Desarrollo, así como una amplia gama de organismos que hacen que el diseño de la cooperación mantenga un enfoque compartimentado y multinivel⁴. En materia de objetivos, la orientación general de la política está ceñida a reducir la pobreza —estrategia enmarcada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)—. Para ello se apoya en cuatro principios rectores: la reducción de la pobreza en el mundo, la protección del medio ambiente, la

¹ El Consejo de Seguridad Federal es el encargado de coordinar las políticas de seguridad y defensa del Gobierno, al tiempo que es responsable de las decisiones sobre exportaciones de armas del país (BMZ, 2006).

² El programa TRANSFORM forma parte de los fondos especiales que el Gobierno alemán destina para apoyar el proceso de reforma económica y transición social de los estados del centro de Europa desde principios de la década de los años noventa del siglo xx. Principalmente: Bulgaria, Polonia, Hungría, Lituania, Letonia, Estonia, Eslovaquia, Eslovenia, República Checa, Rusia, Bielorrusia, y Ucrania.

³ Inicialmente el BMZ compartía funciones con el Ministerio de Exteriores y el Ministerio de Economía en lo correspondiente a los préstamos de ayuda internacional. Mantenía como único ámbito de especialización las tareas de asistencia técnica (Cunningham, 1974).

⁴ El InWEnt (Organismo dedicado al desarrollo de recursos humanos), el DED (Servicio Alemán de Desarrollo), SEQUA (Fundación para el Desarrollo Económico y la Formación Profesional), entre otras más de 30 organizaciones estatales y no gubernamentales.

construcción de la paz y la democracia, y la promoción de reformas justas de la globalización.

En este diseño el BMZ se inserta como el principal actor dentro de las políticas de cooperación internacional, no sólo por el control y gestión del presupuesto en la materia, sino también por sus vínculos con otras áreas dentro del gobierno federal. Esto implica necesariamente la existencia de otros agentes involucrados en este esfuerzo, entre los que figuran algunos Ministerios Federales, como son: Asuntos Exteriores, Finanzas, Economía y Tecnología, del Interior y Asuntos Familiares, entre otros (Stoke y Forster, 1999).

EL BMZ comprende dentro de su estructura organizacional cerca de 600 empleados bajo el liderazgo de un Ministro(a) y un Secretario(a) de Estado en el Parlamento⁵. El diez por ciento de ese total trabaja en el exterior en organismos internacionales y proyectos específicos de manera eventual, hecho que da un carácter rotatorio a parte del personal, y alrededor del ochenta por ciento desempeña actividades en la oficina localizada en la ciudad de Bonn,

estando el resto localizado en Berlín. Aunque ambas oficinas realizan labores complementarias tienen especializaciones diferentes. La primera lleva a cabo sus responsabilidades mediante tres direcciones generales. La Dirección General 1 se encarga de los aspectos administrativos y los temas de cooperación vinculados con la sociedad civil. La Dirección-General 2 abarca la cooperación a escala regional y nacional con Asia, Latinoamérica y Europa, además de las operaciones relacionadas con la consolidación de la paz y la democracia. Esta Dirección General supervisa los proyectos y programas de la cooperación financiera y técnica con cada país receptor. La Dirección General 3 es responsable de la cooperación con organismos internacionales y con la comunidad donante, así como de diseñar los principios y estrategias de las grandes líneas de la política de cooperación para el desarrollo. Asimismo, mantiene las relaciones con la región de Oriente Medio y África. Por su parte la oficina de Berlín está más centrada en servir de apoyo al trabajo político que se desarrolla en la capital de la República, particularmente con el Parlamento⁶, el Gabinete de gobierno y

⁵ Desde finales de octubre de 2009 el BMZ está a cargo de Dirk Niebel, mientras que la Secretaría de Estado en el Parlamento, está en manos de Gudrun Kopp, ambos pertenecientes al partido liberal.

⁶ Los problemas relativos a la política del desarrollo —principios fundamentales, así como la discusión, cada otoño, del proyecto de presupuesto— es abordada dentro del *Bundestag* (Parlamento) por medio del Comité de Cooperación Económica y Desarrollo. Asimismo desde la decimocuarta legislatura (1998-2002) se le considera parte integral de los debates referentes a los temas de comercio, gestión y prevención de crisis y política exterior, mediante los Comités de Derechos Humanos y Ayuda Humanitaria, y Asuntos Exteriores. Desde 1996 las preocupaciones más recientes han enfatizado temas como: VIH/sida en los países en desarrollo (mayo de 2006), financiación para la protección y conservación de la biodiversidad

otros ministerios. En abril de este año se experimentó una fuerte reorganización para promover una «política de desarrollo conjunta» (*Joined-up development policy*) en el marco de una modernización de la administración gubernamental (*Focused on the Future: Innovations for Administration*).

En este marco, las tareas de coherencia de políticas para el desarrollo son resultado de una dinámica conjunta de ambas oficinas, que buscan una integración horizontal y vertical de los esfuerzos programáticos. No obstante, en Bonn se desarrolla con cierta especialización el diseño de esta política, dentro de la Dirección General 3, complementándose con acciones de respaldo desde Berlín.

El enfoque de la cooperación involucra cuatro ámbitos: el país socio, la comunidad europea, la comunidad global y la sociedad civil. El primero de ellos resalta la importancia que tiene para el Gobierno alemán negociar acuerdos bilaterales de cooperación con otros gobiernos, lo que suele hacerse cada dos años. Este tipo de acuerdos conforman el primer pilar de la cooperación para el desarrollo, seguidos de un segundo pilar que considera la cooperación que se realiza con organizaciones no gubernamenta-

les. En el marco europeo, el papel de Alemania se ha centrado en impulsar acciones que coadyuven a incrementar la eficiencia y eficacia, mediante la mejora en los esfuerzos de coordinación entre la Comisión Europea y los Estados miembros. De ello han resultado avances promovidos por la presidencia Alemana de la UE, en 2007, entre los que se encuentran: un mejor diseño de los Acuerdos de Asociación Económica entre la Unión Europea y los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), así como dos documentos sobre el código de conducta y los avances hacia la mejor división del trabajo de los países donantes (FRIDE, 2007 y Schulz, 2009). A esto se añade una asociación energética con África⁷. En el entorno internacional, uno de los ejes clave de la política de cooperación para el desarrollo alemana es incorporar cada vez más a los países en desarrollo en el proceso global de toma de decisiones, principalmente mediante la promoción de reformas en las Instituciones Financieras Internacionales y la Organización Mundial de Comercio. En este ámbito se inserta el apoyo que Alemania dio, en el año 1999, a la ampliación de la Iniciativa HIPC.

En lo que respecta a las líneas estratégicas de la cooperación están enmarcadas

(mayo de 2007), educación en los países en desarrollo (junio de 2007), apoyo presupuestario (noviembre de 2007), política europea de migración y de cooperación para el desarrollo (enero de 2008), protección del clima global, biodiversidad, seguridad alimentaria y energética y reducción de la pobreza (febrero de 2008) Véase <https://www.bmz.de>

⁷ Si bien este tema no ha estado exento de críticas, ya que este acuerdo supone una reconfiguración del corredor energético africano al mediterráneo, lo que modificaría el equilibrio geopolítico de la región (Escibano, 2008).

en los objetivos establecidos por Naciones Unidas (ODM), el Consenso de Monterrey y el programa de Acción de Johannesburgo ⁸ (BMZ, 2005a). En la última década, Alemania ha acometido una transformación sustancial en su política de cooperación para el desarrollo, en consonancia con los objetivos de eficacia y eficiencia previamente establecidos, lo que ha llevado a reducir paulatinamente el número de países a los que destina recursos para el desarrollo. De esta forma ha pasado de 120 países con quienes colaboraba en 1998, a cerca de 70 países en la actualidad; marcándose como meta en los próximos años un máximo de 60 naciones receptoras de ayuda, una vez que se hayan cumplido los plazos y compromisos pactados con los Estados que todavía tienen programas vigentes ⁹. Prácticamente la mitad de la asistencia al desarrollo se orienta a África subsahariana; y, de hecho, se busca duplicar los fondos de financiación para este continente para el próxi-

mo año ¹⁰. Desde luego, esto no implica que otras naciones no puedan ser incorporadas como posibles receptores. Si bien, este proceso conlleva, además de cumplir necesariamente con los objetivos generales de la política de cooperación, pasar por un filtro que contiene dos tipos de criterios de selección: de un lado, los relacionados estrechamente con las necesidades de desarrollo y gobernabilidad, y de otro, los que resultan de sopesar las diferentes pautas y prioridades de la política exterior alemana. Ambos elementos terminarán discutiéndose internamente en un contexto interministerial.

Los objetivos y principios de la acción exterior de Alemania en materia de cooperación se insertan en un conjunto de reglas denominadas «principios que rigen la aplicación de la política de desarrollo», que se agrupan en tres agregados: (i) temas transversales, (ii) principios para la conformación de asociaciones exito-

⁸ Integrados en un programa interdepartamental que subraya las áreas prioritaria de acción para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio: (1) potenciar la economía y aumentar la participación activa de los pobres; (2) el derecho a la alimentación y la aplicación de la reforma agraria; (3) creación de oportunidades de comercio justo para los países en desarrollo; (4) financiación del desarrollo y reducción de la deuda; (5) garantizar los servicios sociales básicos y el fortalecimiento de la protección social; (6) garantizar el acceso a los recursos vitales y el fomento de un medio ambiente intacto; (7) respeto a los derechos humanos y a las normas fundamentales del trabajo; (8) fomento de la igualdad de género; (9) garantizar la participación de los pobres en los ámbitos social, político y económica, además del fortalecimiento de la gobernabilidad; finalmente, (10) la solución pacífica de los conflictos y el fomento de la seguridad humana y el desarme (BMZ, 2008a).

⁹ Alemania destinó a AOD alrededor de 0,38% de su PNB en 2008, con un incremento anual de 13,2 % en el presupuesto 2009. Esto ha permitido incremento constantes respecto del PNB, en 2006 se destinaron 0,36% y en 2007, 0,37%. El plan financiero 2008-2012 plantea que la tendencia siga elevándose, a fin de cumplir con la meta de 0,7% del producto nacional para 2015.

¹⁰ Ejemplo de ello son los 23 millones de euros que ha destinado Gobierno alemán para combatir el sida en África central durante el período 2009-2012.

sas, y (iii) una lista de criterios de orientación para evaluar la ayuda. En este marco se ha enfatizado la importancia de los aspectos transversales en la dinámica de desarrollo como una manera de anticiparse a externalidades que se derivan en las fases intermedias de ejecución de los proyectos y programas. Tales contenidos abarcan las siguientes cuestiones: reducción de la pobreza, promoción de la igualdad de género, desarrollo participativo y la buena gobernanza, medio ambiente y protección de recursos, prevención de crisis, lucha contra el uso indebido de drogas, desarrollo rural, y protección de los bosques tropicales.

Es así cómo el diseño de principios busca ceñirse a una política que genere apropiación de las intervenciones en el país socio de la cooperación, participando en la instrumentación e implementación de los proyectos. También dispone el BMZ de una estrategia para gobiernos y Estados frágiles: «transformación orientada al desarrollo para Estados en condiciones de fragilidad y pobre desempeño gubernamental»¹¹. Los criterios son base de todas las decisiones tomadas con cada país socio de la cooperación alemana aunque siempre con cierto grado de flexibilidad. Estos son: (i) principio a favor de la lucha contra la pobreza y las políticas sustentables; (ii) respeto, protección y cumplimiento de todos los derechos humanos; (iii) democracia e imperio de la ley; efi-

ciencia y transparencia del Estado; y (iv) apoyo a la cooperación con la comunidad internacional.

El *Programa de Acción 2015* del Gobierno federal, aprobada por el Consejo de Ministros en abril de 2001, da forma a los trabajos emprendidos por el Gobierno alemán en materia de cooperación económica y desarrollo. Comprende diez áreas prioritarias de acción y su diseño está orientado al cumplimiento de la Declaración del Milenio y los ODM. En él se establece como objetivo central la reducción de la pobreza, y se menciona una extensión de los esfuerzos por alcanzar una mejor coherencia de políticas, así como la creación de sinergias dentro de la sociedad civil enfocados hacia esa meta (BMZ, 2004a). De igual manera supone una visión de largo plazo aunque susceptible de modificaciones, ya que al ser una estrategia de largo alcance con conexiones entre una gran cantidad de actores, su ámbito de implementación requiere revisión y adaptación.

Con todo, el cuadro que engloba la política de cooperación para el desarrollo en Alemania ha intentado crear un sistema institucional que favorezca una estructura más eficiente, en consonancia con los esfuerzos en el ámbito europeo, a la vez que prioriza el mandato de coherencia de políticas para el desarrollo. Es así cómo este objetivo se ha converti-

¹¹ En el marco del informe del CAD (2007): *Policy Commitment to Improve Development Effectiveness in Fragile States*, OCDE.

do en un elemento importante de la política de cooperación, aunque no siempre de una manera consecuente. Bajo el nuevo Gobierno de coalición se han dejado ver algunos desacuerdos, en parte por las polémicas declaraciones del nuevo Ministro¹², que sugirió una integración del BMZ en el Ministerio de Asuntos Exteriores¹³. Al mismo tiempo han surgido voces críticas por parte de especialistas en desarrollo que han enfatizado la necesidad de generar un intenso debate público que sienta las bases para reconfigurar la política de desarrollo llevada a cabo en África hasta el momento. Su planteamiento descansa bajo el lema «Una política de desarrollo diferente»¹⁴.

II. SISTEMA DE GOBIERNO Y MECANISMOS INSTITUCIONALES

La evolución de la coherencia de políticas debe estudiarse en su contexto institucional. En términos nacionales esta tarea ha venido cobrando importancia en los debates interministeriales y en las reuniones de Gabinete del gobierno

federal. Las acciones que soportan esta dinámica proceden de 1995, con el *Décimo Informe al Parlamento sobre la Política Gubernamental para el Desarrollo*; el *Decimosegundo Informe* en la materia del año 2001, así como el *Programa de Acción 2015 del Gobierno Federal para Reducir la Pobreza*, que representa un punto nodal para analizar las acciones más recientes en materia de coherencia de políticas.

La naturaleza del sistema político alemán ha dejado su huella en la forma que se diseña la acción a favor de la coherencia. La enmienda efectuada en el año 2000 a la Ley Fundamental, considera modificaciones a las *Reglas de Procedimiento Conjunto* que permite introducir como requisito constitucional que todos los ministerios puedan gestionar con cierta libertad sus carteras, siempre y cuando estén en sintonía con las directrices marcadas por la Cancillería. Para ello, se generó una estructura de contrapesos en el Gobierno federal que permite a cada Ministro examinar el impacto de la legislación prevista por otros departamentos del gobierno, para que las posibles diferencias e incoherencias de

¹² Enfatizaba antes de su nombramiento como Ministro que el BMZ debería integrarse al Ministerio de Asuntos Exteriores con el fin de actuar de una sola voz. Entrevista realizada por Jochen Gaugele al Ministro Dirk Niebel «Wehrpflicht schnellstmöglich abschaffen», obtenida del *Hamburger Abendblatt*, 7 noviembre de 2009, <http://www.abendblatt.de>.

¹³ Principalmente de parte de la Federación Alemana de Organizaciones no Gubernamentales (VENRO) que ha señalado que ese viraje de estrategia supone romper con compromisos previamente pactados con la Comunidad Internacional, a la vez que se estaría priorizando intereses nacionales sobre los relativos a la lucha contra la pobreza. Welt Online. «Niebel will China die Entwicklungshilfe streichen», 31 de octubre de 2009, Información obtenida de <http://www.welt.de>.

¹⁴ Véase <http://www.bonner-aufruf.eu/?seite=aufruf>.

política sean dirimidas en las reuniones de Gabinete, bajo la figura del Canciller que actúa como eje de coordinación y de resolución de disputas de la política gubernamental (BMZ, 2006). Si bien lo anterior crea condiciones para nivelar la acción política entre los principales actores de la política alemana, no esclarece plenamente las pautas de hacia dónde debe dirigirse el mandato de coherencia de políticas (Ashoff, 2005).

Los mecanismos institucionales para la promoción de la coherencia se insertan en un sistema de gobierno que distribuye ampliamente las responsabilidades en materia de desarrollo entre sus ministerios¹⁵. Asimismo, existe una participación muy activa de los *Länder* y de los municipios, aunque con diferente matiz. Los primeros, encargados de los temas de educación en el país, han establecido, junto con el Gobierno federal y

otros actores de la sociedad civil, un comité que plantea la temática de cooperación para el desarrollo a nivel escolar. Como consecuencia, se han desarrollado opciones curriculares para los alumnos escolarizados por medio de planes de estudio y materiales informativos. Este proyecto comprende el nivel primario, secundario y educación vocacional¹⁶, y es una tarea que cobró importancia en 2007, a la luz de los trabajos enfocados al cumplimiento los ODM. Particularmente, se desarrolló «la directriz para el aprendizaje del desarrollo global», ejecutada por la Conferencia Permanente de Ministros de Educación y Cultura de los *Länder*, en colaboración con el BMZ. En este contexto de ideas, algunos *Länder*, haciendo uso de sus competencias, apoyan los trabajos de organizaciones no gubernamentales involucradas en los temas de educación para el desarrollo¹⁷. Entre los progra-

¹⁵ Por citar algunos, el Ministerio de Finanzas se encarga de los aspectos de deuda vinculados con los desembolsos de AOD, además de la cooperación con los Organismos Financieros Internacionales, el Ministerio de Agricultura de la política agrícola y de pesca, el Ministerio de Asuntos Exteriores de la política comercial, el Ministerio de Asuntos Exteriores de las tareas relativas a Naciones Unidas. En este último punto, sin embargo, las atribuciones tienen especialización temática, de acuerdo a los compromisos que se asuman con la comunidad internacional, y para ello colaboran diversos Ministerios. Ejemplo de ello son: Ministerio de Familia (temas de infancia), Ministerio del Interior (temas sociales, asilo político y refugiados), Ministerio de Asuntos Exteriores y Ministerio de Defensa (misiones para el mantenimiento de la paz). Todos ellos, colaboran de manera cercana junto con el BMZ (Ashoff, 1999).

¹⁶ Para una revisión detallada véase la Resolución de la Conferencia Permanente de los Ministros de Educación y Asuntos Culturales, República Federal de Alemania, 14 de junio de 2007.

¹⁷ El trabajo que realizan los *Länder* en materia de desarrollo ha sido ágil, y contiene un conjunto de planes de acción de ámbito local, siguiendo el ejemplo de Naciones Unidas en el tema de Educación para el Desarrollo Sostenible, coordinado por UNICEF. Entre los *Länder* que han participado encontramos: Schleswig-Holstein, Baja Sajonia, Hamburgo y Mecklemburgo-Pomerania Occidental, quienes han conformado la denominada «Alianza del Norte de Alemania en apoyo de la Década de la Educación para el Desarrollo Sostenible». En este marco, el órgano encargado de la implementación de los programas de educación y políticas de sensibilización es el InWEnt - *Internationale Weiterbildung und Entwicklung GmbH* (BMZ, 2008a). Otro ejemplo, es la Conferencia bianual que se organiza en Bonn en materia de Política

mas que han surgido de la vinculación entre el BMZ y los Estados destacan los proyectos ASA, SKNEW y ENSA¹⁸ (BMZ, 2008a).

Por su parte, los municipios desempeñan un papel más centrado en el proceso de difusión y suministro de información sobre el desarrollo y la educación. Si bien, el nivel político y administrativo es de menor rango, tienen la virtud de tener un trato directo con la sociedad civil y son, por tanto, un mecanismo de promoción directa de los temas de desarrollo sostenible, especialmente, el medio ambiente. Existen más de 260 asociaciones trabajando en los municipios, desarrollando actividades de la mano con instituciones sociales. Algunos de los instrumentos que se han diseñado han servido para la creación de redes y centros de formación que promueven los esquemas de contratación justa y otros mecanismos de cooperación para el desarrollo. En este marco, en 2008 se ha creado el programa de jóvenes voluntarios para países en desarrollo *Weltwärts*, que busca con el apoyo de las agencias de ayuda en Alemania y los municipios, alcanzar en el medio plazo la participación en proyectos de cooperación de una cifra anual cercana

a los 10.000 jóvenes en el rango de edad entre 18 y 28 años.

III. MARCO DOCTRINAL Y COMPROMISO POLÍTICO

El mandato de coherencia de políticas para el desarrollo empieza a ser promovido como parte de un enfoque de política global dentro del Programa de Acción 2015 aprobado por el Gabinete federal en 2001. El objetivo de este programa persigue promover un cambio de las estructuras en el ámbito global que permitan combatir la pobreza extrema. Para ello se fijaron diez prioridades que contemplan la creación de oportunidades económicas, la participación política y la protección social. Este programa surge en el mandato socialdemócrata de Gerard Schroeder, en un contexto de coalición política con el partido verde, liderado por Joschka Fischer. La inercia de esta política terminará delineando, en 2002, la *Agenda 2010* que se caracteriza por una serie de reformas socioeconómicas, que ve sus mayores cambios en las revisiones a las leyes relativas a la salud, el trabajo, las pensiones y la inmigración. Las transformaciones internas permitieron elevar el peso de la política

Internacional de Desarrollo, y que es impulsada por el gobierno de Renania del Norte-Westfalia, en mancuerna con la Ciudad Federal de Bonn, el Instituto Alemán de Desarrollo, el banco de reconstrucción (KfW Entwicklungsbank), y VENRO (la asociación alemana para el desarrollo de las organizaciones no gubernamentales). Véase: http://www.bonn-conference.nrw.de/bonn-co_english/index.php.

¹⁸ ASA (programa que organiza el trabajo y viajes de estudio en África, Asia y América Latina), SKNEW (la agencia de servicios comunitarios en el mundo), ENSA (programa de intercambios escolares vinculados al desarrollo).

de cooperación para el desarrollo y la búsqueda de sinergias entre los ministerios para avanzar al objetivo de reducción de la pobreza.

A partir de entonces el panorama político alemán ha evidenciado una orientación abierta hacia la mejora de la coherencia, aunque también con críticas que muestran la parcialidad de los avances. Todo ello acompañado del cambio en el mapa político, como consecuencia de una nueva gran coalición de los partidos mayoritarios (negro y rojo): la Unión Demócrata Cristiana y el Socialdemócrata, que nace después de un intenso debate político entre ambos y culmina en noviembre de 2005 con el acuerdo que lleva a la líder del partido conservador, Ángela Merkel, a la Cancillería. Para entonces el nuevo Gobierno analizaba los requerimientos establecidos por la OCDE en su *DAC Peer Review* del año 2005 que reconocía los esfuerzos realizados por el país, aunque con salvedades (CAD, 2005c). En este documento figuraban las siguientes recomendaciones:

1. Continuar el ajuste de políticas y enfoques para ayudar a consolidar su programa de desarrollo. Especialmente se hace énfasis en la creación de un enfoque coherente y sistemático que permita evaluar de una forma integral la reducción de la pobreza, en el marco de programas nacionales bilaterales.
2. Instar al Gobierno alemán a ir más lejos en el proceso de reforma enca-

minado a potenciar las políticas de desarrollo. Lo anterior incluye una mayor integración de la cooperación financiera y la técnica. Esta recomendación considera la amplia gama de organizaciones, instrumentos y enfoques que caracteriza el sistema alemán y que supone dificultades no sólo para la coordinación interna, sino también para los países receptores.

3. Finalmente, requerir una mejora en la comunicación del Gobierno con los principales actores de la sociedad civil en los temas relativos al desarrollo, a fin de asegurar una mejor comprensión pública de estas cuestiones y así hacer más eficientes y sólidos los trabajos para el cumplimiento de los compromisos internacionales.

La tendencia del último ciclo político muestra que el Gobierno ha trabajado en varios aspectos. El principal agente impulsor sigue siendo el BMZ, que en el contexto de la Cumbre de Desarrollo del Milenio (2000) obtiene el apoyo político del Gobierno para enfrentar los desafíos internacionales. Dicho esfuerzo se ve reflejado en su Programa de Acción 2015, que sigue siendo hasta el momento la declaración política más importante que ha realizado el Gobierno federal en materia de coherencia. Se mantiene el compromiso de los incrementos en los ratios de ODA/PNB, que forma parte de los acuerdos alcanzados dentro de la Unión Europea. Con todo, el compromiso político del Gobierno alemán en

mantener las contribuciones de ayuda al desarrollo en el marco de la crisis. Se entiende que su retirada supondría: (i) generar inestabilidad política; (ii) ampliar la brecha en el desarrollo a escala global; y (iii) cuestionar las promesas y compromisos establecidos en los ODM¹⁹. Este hecho también está reflejado en el último informe de la Comisión Europea sobre coherencia de políticas para el desarrollo (2009) que muestra a Alemania dentro del grupo de países que ha reconfirmado su compromiso en materia de coherencia con políticas gubernamentales de largo plazo y/o programas de coalición.

El Gobierno de coalición planteó que para realizar una política coherente en beneficio de los países en desarrollo se establecería una estrecha articulación de las políticas en los siguientes temas: Asuntos Exteriores, Seguridad, Desarrollo, Derechos Humanos, Comercio Exterior, Relaciones Exteriores, Asuntos Culturales y Educativos (Unión Europea, 2007a). Así pues, Alemania decide no establecer un marco legal específico sobre la coherencia más allá del señalado líneas arriba, optando por producir una agenda de coherencia ligada a medidas temporales específicas (OCDE, 2008b).

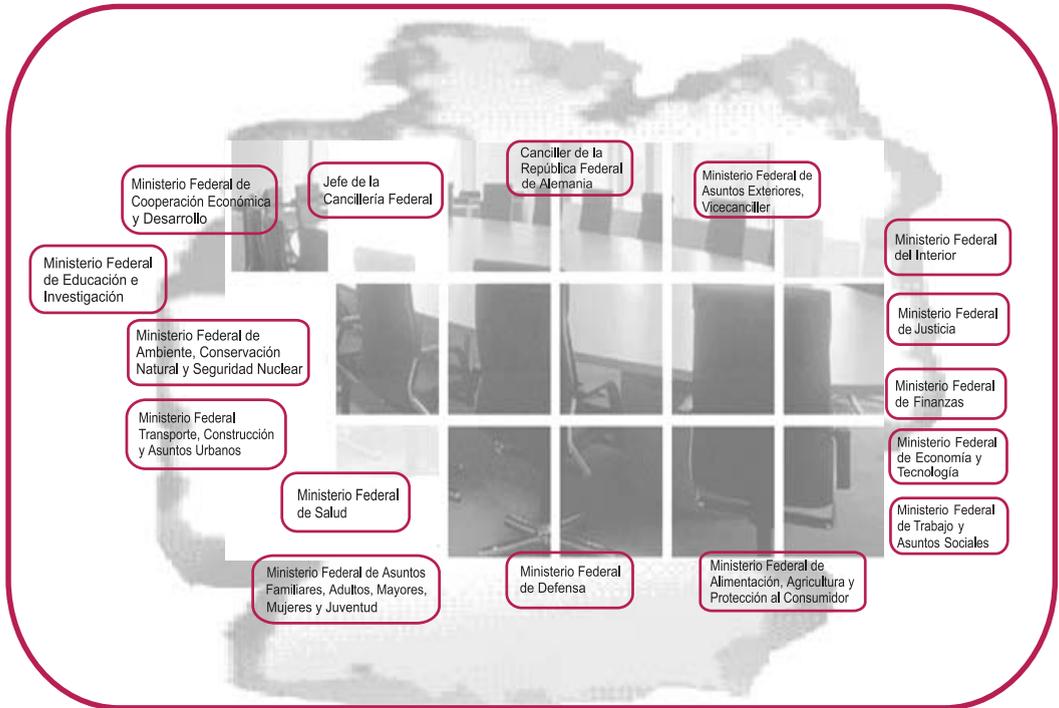
Como se ha señalado, la norma establece que todos los ministerios gestionen sus agendas de trabajo con autonomía, si bien manteniendo la coherencia con las directrices de política establecidas por la Cancillería (conocido como el principio de autonomía ministerial). Visto a pequeña escala, la estructura del Gobierno federal es coordinada por la Cancillería (principio de directriz política del Canciller), que funge como el núcleo central de la política gubernamental, actuando como moderador entre los diversos ministerios en caso de incoherencia de políticas. Esta función ha sido fortalecida en el año 2000, al modificarse las «Reglas de Procedimiento Conjunto», que proveen a cada ministerio la responsabilidad de examinar el impacto de la legislación planeada por otros departamentos de gobierno.

La organización y estructura del Gobierno alemán asume plenamente la naturaleza política de los problemas y considera que la mejor solución es el debate entre todos los Ministros para dar una respuesta a los intereses discrepantes de manera pragmática (principio de toma de decisiones conjunta del Gabinete). Por tanto, el trasfondo implica una cuestión más de negociación y no tanto de dirección política²⁰ (cuadro 1).

¹⁹ Véase el discurso de Ángela Merkel en el Foro Económico Mundial de Davos, Suiza (30.01.2009) obtenido de http://www.bundesregierung.de/nn_6516/Content/EN/Reden/2009/2009-01-30-merkel-davos-rede.html. La Canciller Merkel también fue una importante promotora en diciembre de 2007 del Futuro Observatorio Internacional sobre Coherencia de Políticas dentro del G-20. Véase <http://www.iiea.com/events/the-oecd-and-the-g20—an-evolving-relationship>.

²⁰ Si bien el Gabinete es responsable de la conducción de los asuntos de gobierno, existen en total cinco órganos constitucionales. (1) el Bundestag (Parlamento, equivalente a la Cámara Baja), (2) el Bundesrat

CUADRO 1. Composición del Gabinete de gobierno en Alemania



Fuente: Gobierno Federal de Alemania, octubre de 2009.

IV. MECANISMOS GENERALES

Más allá de las competencias particularizadas de cada uno de los ministerios, el Gobierno alemán trata de dar respuestas integradas, de carácter interdepartamental, cuando la complejidad del problema así lo requiere. Esto pasa con algunos de los problemas de desarrollo.

Así, por ejemplo, se creó un grupo de trabajo interdepartamental en el tema de prevención de conflictos civiles, cuyo documento de trabajo (*Sector strategy for crisis prevention, conflict transformation and peace-building in German development cooperation. Strategy for Peace-building*), del año 2005, fue desarrollado por el Ministerio de Defensa,

(Consejo Federal, equivalente a la Cámara Alta), encargados de la rama legislativa del gobierno, (3) el Tribunal Constitucional Federal, responsable del poder judicial, (4) la Presidencia Federal, y (5) el Gabinete Federal, con la responsabilidad de la función ejecutiva. Véase <http://www.bundesregierung.de>.

el Ministerio de Exteriores y el BMZ, a través de reuniones semanales y constante intercambio de información. Estas acciones han sido precedidas por el Plan de Acción Interdepartamental del Gobierno federal de 2004, denominado «Prevención civil de crisis, resolución de conflictos y construcción de la paz post-conflicto», y posteriormente ha sido complementado con el Libro Blanco 2006 que es un documento de referencia en la agenda exterior y la política de seguridad. En el Plan de Acción de 2004 se detalla la visión que engloban las tareas de consolidación de la paz y se sientan las bases para acciones futuras. Esta estrategia articula el trabajo interdepartamental, a la vez que la participación de diferentes actores de la sociedad, entre los que están las ONGD vinculadas a la promoción de la paz, y grupos académicos²¹.

Otro ejemplo práctico recae en el tema de los biocombustibles y el cambio climático. A partir de 2007 el Gobierno alemán ha destinado cerca de 400 millones de euros anuales a iniciativas que promuevan la mitigación y adaptación al cambio climático y que se derivan de los

ingresos provenientes de las subastas de los derechos de emisión de los países europeos. De este monto 120 millones se han dirigido a proyectos internacionales, administrados por la *International Climate Initiative* perteneciente al Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear. La iniciativa está enfocada a consolidar el esfuerzo realizado por la Comunidad Internacional, buscando el desarrollo de energía sostenible y la pronta adaptación a los efectos derivados del cambio climático que permitan la conservación de la biodiversidad²² (Comisión Europea, 2009).

En este contexto, los Ministerios de Medio Ambiente, Finanzas y BMZ han trabajado de cerca para diseñar la agenda vigente. Esto ha comportado, en ocasiones, fricciones institucionales durante el proceso. Las disputas generadas por la asignación de los recursos del esquema de transferencia de emisiones al Ministerio de Medio Ambiente afectó a los intereses del Ministerio de Desarrollo. Esto, sin embargo, no limitó la participación y cooperación del segundo —en el marco de la corresponsabilidad consti-

²¹ Grupo de Trabajo sobre el Desarrollo y la Paz (FriEnt). El Plan de Acción tiene dentro de sus objetivos frenar el comercio de armas, el desarme y control de armamentos. Algunos de los campos de su competencia son: la creación de capacidades para la paz dentro de la sociedad civil, los medios de comunicación, la cultura y la educación; fortalecimiento del marco de gobernanza global —en especial de las Naciones Unidas, el desarrollo regional— en especial la Unión Europea.

Apoyo a las organizaciones regionales de África, el desarrollo de una infraestructura nacional para la prevención civil de crisis, entre otros. De igual forma existe un gran número de ONG involucradas en el tema de ayuda humanitaria dando un protagonismo especial a la región africana. En este esfuerzo el Gobierno alemán destinó en 2007 91,5 millones de euros para programas de emergencia y destinó más de la mitad de la ayuda alimentaria a África subsahariana: <http://www.bmz.de/en>.

²² Véase <http://www.climatefundsupdate.org/listing/international-climate-initiative>.

tucional— con el fin de fortalecer la política en ese ámbito.

De esta manera, la coherencia de políticas forma parte del trabajo diario, especialmente en las divisiones sectoriales entre ministerios, así como en el marco de la cooperación bilateral en el interior de los ministerios, lo que hace del esfuerzo en la creación de mecanismos una experiencia relativamente pragmática. Todo ello en un contexto de definición anual de objetivos operacionales en las diferentes divisiones sectoriales. De esta forma, si bien existe el interés de que la coherencia pueda ser una respuesta integral en toda la cadena de relaciones de la red de incidencia, la realidad es que la fórmula más habitual es mucho más modesta y pragmática, descansando en estructuras *ad-hoc* de grupos interdepartamentales.

V. COMPROMISOS Y ACCIONES EN ÁMBITOS ESPECÍFICOS

Un gran número de políticas que lleva a cabo la Unión Europea como compromisos de coherencia han sido respaldadas por Alemania²³. En las siguientes líneas se abordan la coherencia de Alemania respecto a los compromisos de desarrollo, así como algunas acciones emprendidas hasta el momento:

A. Comercio

En este tema la Unión Europea se ha comprometido a generar un resultado positivo del programa de Doha para los países en desarrollo, especialmente, por medio de los Acuerdos de Colaboración Económica y el Sistema de Preferencias Generalizadas con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP). En el caso alemán las negociaciones de la Ronda de Doha han sido un área prioritaria. En lo que respecta a la apertura de mercado también Alemania ha presionado para que sea abolida la progresividad arancelaria que afecta a los productos manufacturados a los que acceden los países menos adelantados.

B. Medio ambiente y energía

El compromiso por mejorar las condiciones de vida de las personas también implica el dotarles de mejores fuentes de energía, más eficientes y sustentables. En este sentido, el Gobierno federal ha apoyado diversos proyectos en materia de energía en 45 naciones, destinando un monto de 1,6 millones de euros. De estos el 56% se ha dirigido a financiar proyectos que estimulan el desarrollo de energías renovables, mientras que el 44% se enfoca al impulso de la eficiencia energética. Entre los principales países socios figuran: Afganistán, Bangladesh, Georgia, India, Nepal y Pa-

²³ Para un informe detallado de los avances dentro de la Unión Europea véase Comisión Europea (2005).

kistán²⁴. Asimismo, dentro del Plan de Acción Bali para la protección del medio ambiente, se incluyó de manera novedosa en el presupuesto 2008 una asignación en el marco de la asistencia oficial al desarrollo (AOD) que considera parte de los ingresos derivados de la venta de reducciones de emisiones certificadas para protección del clima en los países en desarrollo.

C. Seguridad

El tema de seguridad no sólo es entendido como una acción complementaria del desarrollo sino en una condición *sine qua non* para romper las trampas de pobreza y los círculos viciosos que alimentan a muchos de los países en desarrollo. En este sentido los apoyos del Gobierno se han enfocado a desarrollar una estrategia integral de desarrollo, prioritaria para Estados frágiles. Para ello ha desarrollado el Plan de Acción «Prevención civil de las crisis, resolución de conflictos y construcción de la paz postconflicto», como una manera de contribuir a la estrategia europea de seguridad. Asimismo, existe una estrategia marco interministerial de apoyo a la reforma del sector de la seguridad en los

países en transición. En su diseño y aplicación intervienen los Ministerios de Defensa, Justicia, del Interior, Asuntos Exteriores, así como el BMZ²⁵. Un ejemplo de este trabajo es el grupo interdepartamental entre ministerios con el fin de coordinar las actividades de los Equipos de Reconstrucción en Provincias (PRT), cuya labor es fomentar la seguridad, la reconstrucción y el desarrollo en Afganistán y en Irak (Comisión Europea, 2009).

D. Agricultura

Además de promover la reducción de las distorsiones comerciales derivadas de los apoyos agrícolas y facilitar el desarrollo agrícola de los países en desarrollo, la cooperación alemana ha creado planes estratégicos para el desarrollo sostenible. Dos proyectos muy relevantes en este sentido son: El Proyecto Río +10 / Promoción de Estrategias Nacionales para el Desarrollo Sostenible, que fue diseñado para promover la coherencia política en determinados países del Sur, así como sentar las bases para la generación de estrategias para el desarrollo sostenible, a la vez que promover el diálogo y la coordinación entre donantes. El segundo proyecto se orien-

²⁴ Las principales iniciativas que apoya el Gobierno alemán son: Red de Política de Energía Renovable para el siglo XXI (REN21), Red Global sobre Energía para el Desarrollo Sostenible (GNESD), Asociación Aldea Global de Energía (GVEP), Iniciativa de Energía de la Unión Europea (EUEI), La política energética del G-8, Fondo del sector de energía del Banco Mundial (ESMAP).

²⁵ Algunos de los ejemplos de estos esfuerzos son: prestación de asesoramiento sobre las reformas constitucionales, el apoyo a la reintegración de niños soldados, preparación de estrategias de formación y desarrollo profesional de la policía, apoyo a los gobiernos en el desarrollo de estrategias de seguridad, entre otros. Véase: http://www.bmz.de/en/issues/Peacebuilding/security_sector/index.html?follow=adword.

ta a la lucha contra la desertificación²⁶. En este ámbito, Alemania ha aumentado su contribución al Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional, enfocado a crear ciencia que fomente la agricultura sostenible. La aportación pasó de 17,5 millones de euros en 2008 a 21 millones de euros en 2009 (Comisión Europea, 2009).

E. Pesca

De manera conjunta con los esfuerzos de la política comunitaria se busca fomentar la conclusión de acuerdos pesqueros que generen una explotación racional y sostenible de los excedentes de recursos marinos, al tiempo que permita un mayor acceso de los países en desarrollo a esos recursos, mejorando la transparencia de los acuerdos pesqueros. Dentro de los compromisos de la comunidad internacional en la materia, Alemania ha asignado a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación 929,8 millones de dólares para el bienio 2008-2009, que significa el 8,6% del presupuesto total de este organismo²⁷.

F. Dimensión social de la globalización, empleo y trabajo dignos

Se ha trabajado también para promover una visión integral de desarrollo nacio-

nal, con capacidad de generación de empleo. En este sentido, el BMZ ha diseñado un programa de apoyo al empleo en los países en desarrollo. Este enfoque tiene tres aspectos clave, (i) fortalecer la oferta en el mercado de trabajo, (ii) impulsar la demanda de mano de obra, y (iii) mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. EL GTZ es la agencia del gobierno que coordina dichas tareas y son seis las agencias que ayudan a su implementación.

G. Migración

El organismo especializado en materia de migración es el Centro para la Migración Internacional y Desarrollo que es una empresa conjunta del Servicio de Colocación Internacional de la Agencia Federal de Empleo y la GTZ, y tiene dentro de sus tareas proveer expertos de Alemania y la Unión Europea en los países en desarrollo. Si bien Alemania no cuenta con una política de migración interministerial que incorpore objetivos de desarrollo, ha intentado desplegar mecanismos que utilicen la migración como palanca de desarrollo. En este ámbito se estableció el programa de reintegración dirigido por la División 113 de la BMZ²⁸, que nace en la década de los años setenta. Entre sus actividades promueve medidas de reinserción de las personas, basándose en los perfi-

²⁶ Información obtenida de: www.bmz.de/en/issues/Environment/informationen/Gesamt.pdf.

²⁷ Véase: <http://www.bmz.de>.

²⁸ Encargada de la cooperación Estado-Federación, los créditos de garantía a la exportación, las migraciones, la reintegración, y el CIM.

les específicos de los repatriados, como una medida para generar desarrollo. Dicho programa si bien es conocido internacionalmente, no forma parte de los esfuerzos institucionales que forman parte de la cooperación bilateral al desarrollo (BMZ, 2007d)²⁹.

H. Investigación e innovación

En este campo se han desarrollado algunas de las iniciativas por parte del BMZ y el Ministerio de Educación e Investigación, como por ejemplo en el marco del programa de desarrollo urbano sustentable. Así como un conjunto amplio de programas de cooperación en materia educación e investigación académica con países en desarrollo³⁰.

I. Sociedad de la información

El BMZ está implicado en apoyar acciones para que las Tecnologías de la Información (TIC) sean herramientas que

ayuden a elevar la eficacia de la cooperación para el desarrollo. De hecho, este tema se ha convertido en transversal a su cooperación y es un fenómeno creciente en los proyectos implementados. Los programas en relación a la brecha digital son instrumentados por GTZ, junto a los esfuerzos llevados a cabo por el InWEnt. En este marco, Alemania ha apoyado a la Fundación Development Gateway (DGF) con cerca de 10 millones de dólares desde su fundación en el año 2001. También participa el Ministerio de Educación con su programa marco para el desarrollo sostenible e innovador de la sociedad (Ministerio de Educación e Investigación de Alemania, 2006).

VI. LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

El papel que desempeñan las organizaciones civiles en Alemania en los últimos años es muy activo y crítico de la política de desarrollo oficial³¹. El Estado

²⁹ Dentro del Gobierno alemán este programa es ejecutado por el Servicio Central de Colocación (ZAV) de la Agencia Federal de Empleo y el GTZ en el marco de los esfuerzos conjuntos efectuados con el CIM. Así también participan el Comité Alemán de Servicio Universitario Mundial (SUM) y la Asociación de Expertos en el campo de la Migración y de Cooperación para el Desarrollo (AGEF), al igual que socios locales.

³⁰ Para una revisión de los programas internacionales de este organismo véase: <http://www.bmbf.de/en/703.php>.

³¹ Tradicionalmente existen tres tipos de ONG. (1) instituciones pertenecientes a la Iglesia (protestante y católica), entre las que se encuentran Misereor y Adveniat (católicas) y Pan para el Mundo (Brot für die Welt) (protestante), trabajando en sectores como: el educativo, la salud, el desarrollo rural o en la mejora de infraestructuras. En segundo lugar, están instituciones asociadas a los partidos políticos (v.g. Friedrich Ebert —socialdemócrata— Konrad Adenauer —democrisiana— y Hans Seidel (Bavarian party) —socialcristiana—, trabajando en programas de formación de adultos y otros temas sociales. Finalmente, las asociaciones independientes (v.g. Fundación Kubel, Unión de Médicos Alemanes y Tierra de Hombres), realizan actividades orientadas a la lucha contra el hambre y la mejora de los servicios de salud (Martínez, 1998).

alemán colabora desde 1962 aportando recursos a las ONGD, habiendo establecido un fuerte lazo con las organizaciones en términos presupuestarios. Las condiciones más recientes han fortalecido las relaciones de las ONGD con la sociedad civil en general y sobre esa base se han convertido en un importante actor para delinear las acciones de la política de desarrollo, colaborando con el BMZ no sólo mediante el intercambio de experiencias, sino también siendo participantes activos en el diseño de las estrategias de política en países y regiones. Entre los principales actores de la sociedad civil se encuentra, además de las ONGD, las iglesias, otras entidades privadas de desarrollo, así como, las fundaciones políticas (BMZ, 2001).

El Gobierno alemán también ha estado colaborando estrechamente desde hace tiempo con diversos grupos de ONGD. Una de las acciones más renombradas es la colaboración con las organizaciones pertenecientes a la Cumbre del Foro Social Mundial de las ONGD (*NRO-Forum Weltsozialgipfel*), que acompañó las acciones relativas a la Cumbre Social Mundial de 1995 y su conferencia de seguimiento en el año 2000. Asimismo, tiene relación con la Asociación Alemana de ONGD para el Desarrollo (VEN-

RO), el Foro de derechos humanos, la Plataforma alemana de gestión pacífica de conflictos, y el Foro de ONGD sobre el medio ambiente y el desarrollo (BMZ, 2001).

Buena parte de las ONGD especializadas en temas de desarrollo están incorporadas a VENRO. Sus mecanismos de financiación son resultado de donaciones y trabajo voluntario, así como de recursos financieros provenientes de autoridades gubernamentales (federales y locales), además de fondos europeos y de Naciones Unidas. En este sentido, el BMZ aportó 33 millones de euros a proyectos de cooperación para el desarrollo en 2008³². En general, las ONGD más importantes adoptan la coherencia como uno de los temas de su agenda, ejerciendo una presión sistemática sobre las instancias gubernamentales.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

En general, Alemania ha mostrado un importante apoyo político y compromiso para lograr la coherencia política, junto con una sociedad civil activa siendo el BMZ un actor clave de este objetivo. Sin embargo, hasta la fecha existe

³² Véase http://www.bmz.de/en/approaches/bilateral_development_cooperation/players/ngos/index.html. En este sentido, algunos de los criterios de selección para obtención de fondos estatales consideran la disposición de las competencias de orden técnico y administrativo que ayude a generar una cooperación eficaz, así como contribuir a mejorar las condiciones de vida del sector poblacional objetivo. Para ello las organizaciones asumirán el 25% del coste del proyecto. En este marco, el organismo que se encarga de brindar asesoría al respecto se llama BENG0 (Centro de Asesoramiento para las Organizaciones No Gubernamentales).

un éxito moderado en el establecimiento de mecanismos de coherencia de políticas³³. Los resultados más recientes muestran que se ha dado un avance en varios aspectos. Por un lado, existe un fuerte compromiso hacia políticas que procuren el cuidado del medio ambiente, a la vez que alientan estrategias con una visión integral de desarrollo. Sin embargo, el grado de coherencia y sistematización varían, existiendo un amplio margen para mejorar las acciones, principalmente en las agencias de cooperación para el desarrollo.

Este último hecho es importante tomarlo en cuenta, ya que es una pieza clave para entender de manera más certera la

gama de esfuerzos que lleva a cabo el Gobierno federal. Como se ha visto uno de los problemas para avanzar a un mayor grado de coherencia tiene que ver con la compleja estructura de cooperación que existe en el país. Esta estructura tan amplia le ha valido críticas por parte del CAD (2005c), que ha enfatizado la necesidad de seguir avanzando en una mejor estructuración de la arquitectura institucional para ayudar a reducir los costos de transacción y daría más eficiencia a su sistema de cooperación. Hasta el momento, sin embargo, la creación de grupos interdepartamentales ha sido la vía por la que han tratado de resolverse los problemas de coordinación y coherencia.

³³ De acuerdo con el Centro para el Desarrollo Global (CGD), Alemania ocupa el decimotercer lugar de un total de veintidós países de la OCDE. Mostrando una tendencia a la baja en el ranking de esta institución después que en 2006 ocupara el sexto lugar de un total de 21 países, a causa del todavía bajo nivel de ayuda como porcentaje del PNB, hasta ese momento, así como un papel modesto en los esfuerzos para mantener la paz. En este punto cabe mencionar, no obstante, que Alemania contribuye a financiar los trabajos de este Centro.

6. ANÁLISIS DE CASO: ESPAÑA

Natalia Millán Acevedo

I. INTRODUCCIÓN AL SISTEMA DE COOPERACIÓN ESPAÑOL

I.1. *Los orígenes*

En comparación con otros donantes el sistema de cooperación español es relativamente reciente. Este hecho es de relevancia para nuestro objeto de estudio debido a que, como se ha reiterado en otras partes del análisis, la configuración de un sistema de cooperación consolidado y dotado de las adecuadas capacidades institucionales es una condición necesaria para avanzar hacia una mayor coherencia de políticas para el desarrollo. El sistema de cooperación español ha experimentado una transformación importante debido a que, en poco más de tres décadas, España ha pasado de ser un país destinatario de AOD a conformarse como uno de los donantes más activos de la CAD¹. Esta transformación realizada en un breve lapso de tiempo ha determinado algunas de las virtudes y muchas de las deficiencias del sistema español de cooperación internacional (Alonso, 1999).

El desarrollo del sistema de ayuda coincide con la paulatina adhesión de España a los foros multilaterales y con una participación cada vez más activa y dinámica en el escenario internacional. En 1983, el país abandona el estatus de receptor, para incorporarse, en 1986, a la entonces Comunidad Europea partici-

pando en la política de cooperación comunitaria. En 1991 se integra como donante al CAD, lo que le permite el acceso a la doctrina y las buenas prácticas internacionales en este campo (Alonso, 2008).

Simultáneamente a la integración a los foros internacionales, España fue articulando su sistema institucional de cooperación para el desarrollo. Aún cuando existen antecedentes, es en 1985 cuando se crea la primera institución política de planificación y gestión de cooperación, la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI). A partir de ese momento, se fueron generando las instituciones e instrumentos requeridos para el diseño y ejecución de la política española de ayuda internacional. En 1986, se instaura la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI) con objeto de coordinar las actuaciones de los diferentes ministerios que gestionan AOD. Asimismo en 1988, se crea la Agencia Española de Cooperación Internacional (actualmente AECID) el actor principal en la implementación de la ayuda bilateral.

En 1995 se establece el Consejo de Cooperación para el Desarrollo que se constituye como una instancia consultiva donde participan tanto representantes del Gobierno como de la sociedad civil. Por último, un paso importante para la

¹ De acuerdo a los datos del CAD de la OCDE en 2008, España se mantiene como el séptimo donante en términos absolutos.

consolidación de la ayuda fue la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que en 1998 establece como objetivo prioritario de la cooperación la erradicación de la pobreza en el mundo. A partir de 2004, la política de ayuda inicia un cambio significativo debido a la acción del nuevo Gobierno que otorga mayor relevancia a la cooperación en el seno de su política exterior. Asimismo, el sistema de ayuda experimenta un importante impulso reformador que afectó tanto a su estructura como a la orientación y la gestión de la ayuda internacional. En concreto, se mejoró la capacidad de planificación fortaleciendo la DGPOLDE, que es la unidad encargada de esa tarea y se acometió una reforma inconclusa de la AECID, que pasó a convertirse en agencia pública. Al tiempo, se definió una política más cercana a los consensos internacionales, asumiendo como agenda propia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por último, se puso en marcha una política más activa de cooperación multilateral y se asumieron los principios derivados de la agenda de la eficacia de la ayuda (Declaración de París y Agenda de Acción de Accra).

1.2. *Actores del Sistema de Cooperación*

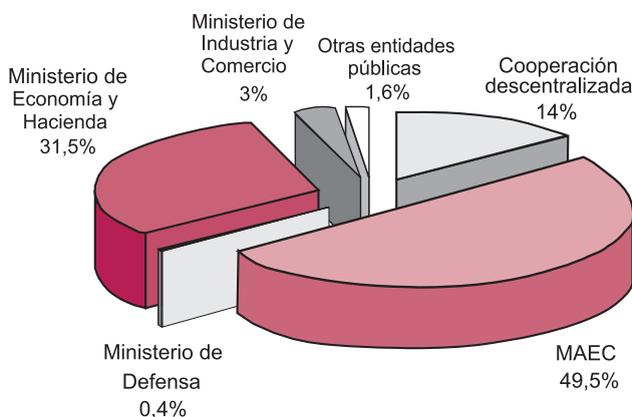
Aún cuando diversos ministerios participan en las políticas de AOD muchos

de ellos lo hacen con programas de limitada entidad. De acuerdo a la ley de cooperación de 1998, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) es el responsable de definir y coordinar la política de cooperación para el desarrollo (gráfico 1). Entre sus responsabilidades centrales se encuentra la gestión de la ayuda bilateral, los microcréditos, las aportaciones al sistema de Naciones Unidas y la cofinanciación a las ONGD. La otra institución de significativa relevancia en el sistema de ayuda es el Ministerio de Economía y Hacienda, encargado de las operaciones de condonación de deuda y de las aportaciones a las IFIS y a las instituciones comunitarias europeas. Por último, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio es la tercera institución por volumen de AOD y del cual depende la gestión del FAD². Tradicionalmente, el Ministerio de Defensa ha jugado un rol importante en la acción humanitaria, aunque en la actualidad, la participación de éste es poco significativa. Buena parte de los entrevistados han señalado que es limitado el grado de coordinación entre los ministerios e instituciones que gestionan la AOD.

La cooperación descentralizada también se ha consolidado como un actor relevante en el sistema de cooperación español. Esta modalidad ha presentado un importante desarrollo durante la década de los años noventa y, en 2008, representaba el 14% del total de la AOD española.

² Esta situación se mantendrá hasta que se termine de aplicar la Reforma del FAD aprobada en noviembre de 2009.

GRÁFICO 1. Distribución de la AOD entre diferentes actores de la Administración Pública 2007



Fuente: MAEC (2009).

Por último, es necesario mencionar el importante papel que las ONGD han adquirido en el seno de la política de ayuda debido, básicamente, a los programas de cofinanciación de las diferentes administraciones públicas (tanto de la Administración Central como de las Comunidades Autónomas).

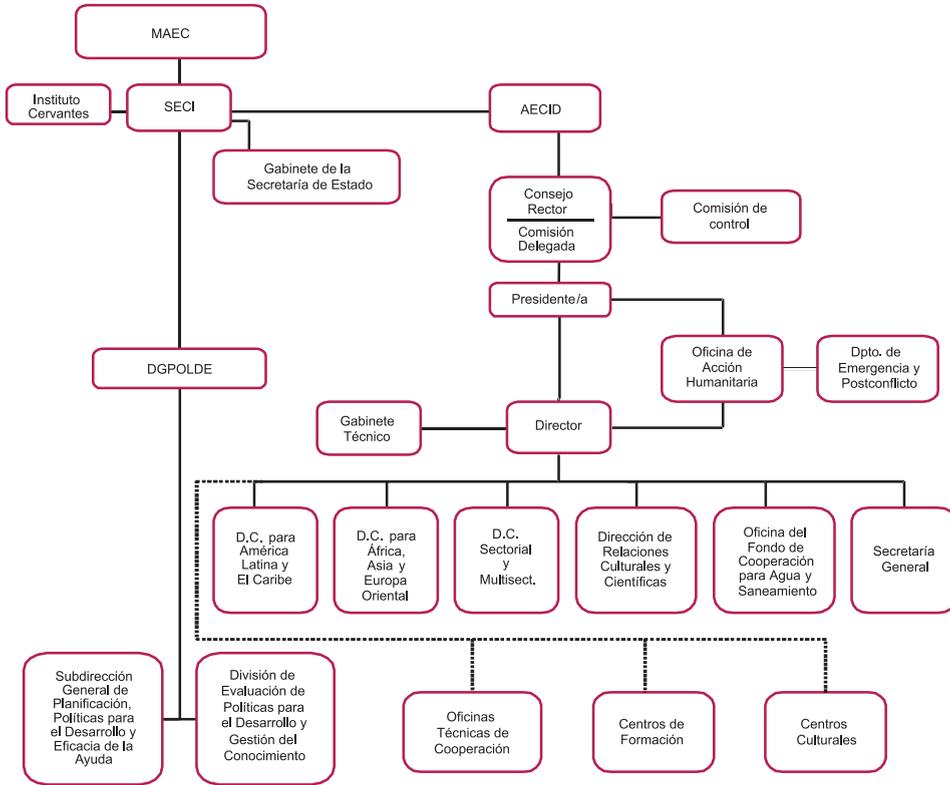
En el marco del MAEC, opera la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) encargada de la formulación de políticas de cooperación para el desarrollo. De esta Secretaría depende la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID), responsable de la ejecución de los programas de AOD bilateral. Por su parte, la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas al Desarrollo (DGPOLDE) es la institución responsable de asistir técnicamente a la SECI en la planificación,

seguimiento y evaluación de la política española de cooperación internacional.

Desde su creación en 1988, la AECID (antes AECI) ha ido estableciendo una red de Oficinas Técnicas de Cooperación, 42 en la actualidad, que operan en los países prioritarios para la cooperación española. Asimismo, esta agencia ha creado 16 Centros Culturales y 3 Centros de Formación en países socios.

A partir de 2001 se inicia una planificación de cuatro años bajo el marco del Plan Director, con sus correspondientes Planes Anuales, Estrategias Sectoriales y Estrategias País. Estas iniciativas han sometido a la ayuda a una definición más exigente, selectiva y fundamentada de sus líneas estratégicas de actuación. En este sentido, no cabe duda que la implementación de este proceso ha su-

FIGURA 1. Organigrama de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional



Fuente: MAEC.

puesto una significativa mejora en la planificación de la cooperación española (Alonso, 2008).

A pesar de que la política de ayuda ha logrado un avance substancial en un período limitado de tiempo, todavía la cooperación enfrenta importantes desafíos relacionados, principalmente, con

los problemas de coordinación entre actores, la falta de capacidad evaluativa, la mejora en la eficacia de la ayuda y la limitada coherencia de políticas (tanto en lo relativo a la coherencia de los actores del propio sistema de cooperación como a la coherencia entre las políticas públicas de la Administración General del Estado).

II. CULTURA ADMINISTRATIVA

La coherencia de políticas es el resultado de un complejo sistema de gestión en donde confluyen distintas esferas políticas, administrativas y técnicas del ámbito público. Por ello, tanto la estructura organizativa como los procesos de toma de decisiones serán de fundamental relevancia a la hora de avanzar en una mayor coherencia en cualquier ámbito de la acción gubernamental.

En el caso español, la autonomía con que se lleva a cabo la gestión de cada ministerio es un factor decisivo a la hora de explicar las posibles contradicciones o incoherencias en la formulación e implementación de políticas públicas. Cada ministerio trabaja de manera relativamente independiente en el desarrollo de sus competencias. En el caso de la AOD, es limitada la capacidad directiva que la planificación de la ayuda tiene sobre otros ministerios ajenos al MAEC. Por último mencionar que es también reducida la eficacia de las instancias de coordinación y consulta entre las diferentes entidades de la Administración General del Estado.

El proceso de toma de decisiones es más bien de tipo vertical, donde la capacidad de comunicación y consulta horizontal entre las instituciones de la Administración Pública es limitada. Esta característica del sector público español, constituye una debilidad manifiesta a la hora de avanzar hacia una mayor coherencia y articulación de sus políti-

cas. Esto no significa que no existan instancias de consulta o diálogo entre las diferentes entidades ministeriales y, de hecho, se ha apreciado en los últimos años ciertos esfuerzos por promover una cultura de trabajo en común. Sin embargo, existe cierta inercia institucional que dificulta que ese diálogo avance en procesos integrados y coordinados de gestión.

Por otro lado, las Comunidades Autónomas cuentan con amplias competencias, entre otras, las referidas a la política de cooperación. La presencia de la cooperación autonómica y local otorga riqueza y pluralidad al sistema de cooperación, al tiempo que acerca la gestión política a entornos más próximos a la ciudadanía. No obstante, ese sistema político también ha generado problemas de coordinación, integración y coherencia especialmente en la acción exterior, no sólo entre las propias Comunidades Autónomas, sino también entre estas entidades y la Administración General del Estado (Martínez y Sanahuja, 2009).

En suma, nos encontramos frente una cultura organizacional que parece tender a compartimentar el proceso de toma de decisiones, lo que dificulta el intercambio de información, la negociación, el diálogo y el consenso entre las diferentes entidades de la Administración Pública. Este hecho constituye una dificultad a la hora de abordar los procesos tendientes a mejorar la coordinación y consistencia en la planificación e instrumentación de las políticas públi-

cas. Las dificultades que en este ámbito presenta la administración española pueden constituirse como un obstáculo relevante para la promoción de la coherencia, tanto al interior del propio sistema de ayuda como entre políticas públicas.

III. MARCO DOCTRINAL Y COMPROMISO POLÍTICO

En lo que respecta al ámbito discursivo, el compromiso político que mantiene España con la coherencia es explícito y ha sido destacado por diversas autoridades y documentos (CAD, 2007c; ECDPM, ICEI y PARTICP GmbH (2007); OCDE, 2008). De hecho, España y Austria son los únicos donantes del CAD que le han otorgado al principio de coherencia un estatus legal al incluirlo en la regulación de la cooperación internacional (OCDE, 2008). En la actual Administración, la coherencia ha estado presente en diversos documentos oficiales, como los dos últimos Planes Directores, los Planes Anuales de Cooperación, las Estrategias País e incluso el Plan África (2009-2012) el cual coloca al mandato de coherencia como un vector central de esta estrategia (MAEC, 2009).

Paralelamente a la rápida expansión de la cooperación española, especialmente en el último lustro, se han observado progresos con respecto a la doctrina

que debiera guiar la acción pública en este ámbito. El más significativo, es la Ley de Cooperación internacional para el Desarrollo, que en 1998, establecía los objetivos, principios, prioridades, modalidades e instrumentos de la política española de cooperación y la cual incorpora el concepto de coherencia en su artículo 4: «Los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores informarán todas las políticas que apliquen las administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo»³.

Los avances más relevantes se relacionan tanto con el trabajo que se ha realizado en el seno de la propia política española de cooperación como con los compromisos que ésta ha adquirido e el ámbito internacional. El III Plan Director de la Cooperación Española (MAEC, 2009)⁴ sostiene que los compromisos internacionales que la Unión Europea y la OCDE han asumido en torno a la coherencia constituyen «un punto de apoyo» para avanzar en esta área.

En el ámbito nacional, los compromisos más explícitos con la coherencia se expresan en los Planes Directores de la cooperación, especialmente en el II y en el III Plan (cuadro 1). En concreto, el II Plan Director (2005-2008) presenta un avance doctrinal significativo al incorporar a la agenda de la cooperación los consensos

³ Disponible en: <http://www.pnsd.msc.es/Categoria2/legisla/pdf/172.pdf>.

⁴ En el apartado 6.3 referente a coherencia de políticas para desarrollo, página 59.

internacionales sobre desarrollo y eficacia de la ayuda. La propuesta supone evolucionar desde una «política de ayuda» a una «política de desarrollo» y, para ello, este Plan Director apuesta por hacer de la cooperación española una política de Estado. En este marco, la coherencia es asumida desde dos perspectivas: (i) promover una mayor coherencia entre las diferentes políticas públicas españolas; (ii) mejorar la coordinación, coherencia, y complementariedad del propio sistema de cooperación. Para avanzar en ambas dimensiones se propone la constitución de una comisión técnica de trabajo en la CICI, y la realización de un informe anual sobre coherencia que será responsabilidad del Consejo de Cooperación. No obstante, no parece que se hayan desarrollado esfuerzos efectivos por aplicar las directrices del Plan Director en materia de coherencia. Por un lado, la CICI no ha asumido la función de promoción del principio de coherencia y el Consejo de Cooperación sólo ha elaborado un informe en este ámbito (2006). La evaluación de CAD (2007c) señala que, aún cuando España ha demostrado desde 2004 un compromiso político relevante para consolidar su sistema de cooperación, el rápido aumento de sus flujos de AOD requerirá un mayor esfuerzo para mejorar la calidad, coordinación y coherencia de la política de desarrollo.

El III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) reafirma la lucha contra la pobreza como principio rector de la cooperación y el propósito de ha-

cer de la política de cooperación una política de Estado (SECI, 2009). Adicionalmente, se definen siete ámbitos estratégicos prioritarios, incluido uno de coherencia de políticas, que serán las líneas directrices de actuación de la cooperación española. Se da un paso adelante al definir instrumentos concretos que deberían promover una mayor coherencia entre las políticas públicas. Se trata de: (i) otorgar a la Comisión Delegada para la Cooperación para el Desarrollo la responsabilidad de promover la coherencia al más alto nivel político al mismo tiempo que diseñar una posición común del Gobierno español ante las políticas que afectan al desarrollo; (ii) la constitución de una unidad de coherencia en la DGPOLDE dotada de personal cualificado para emprender la tarea de promover la coherencia en toda la Administración Pública; (iii) la creación de grupos de trabajo o comisiones técnicas y/o sectoriales de coordinación bajo el mandato de la Comisión Delegada; (iv) la posibilidad de crear una figura de Comisionado para la promoción de coherencia dependiente de SECI; (v) la necesidad de promover la movilidad entre funcionarios de la Administración Pública, especialmente entre el MAEC, el Ministerio de Economía y Hacienda, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino; (vi) el fomento de convenios de investigación para el desarrollo con instituciones académicas que permitan generar conocimiento experto en los temas prioritarios relacionados con la coherencia de políticas;

CUADRO 1. Evolución del concepto de coherencia de políticas para el desarrollo en el marco del Plan Director de la Cooperación española

	PLAN DIRECTOR 2001- 2004	PLAN DIRECTOR 2005- 2008	PLAN DIRECTOR 2009- 2012
Estrategia de cooperación	<p>La política de cooperación debe promover la lucha contra la pobreza e impulsar el crecimiento económico y el libre mercado.</p>	<p>Se deben impulsar las acciones estatales para evolucionar desde una política de ayuda a una política de desarrollo.</p> <p>Este documento plantea también, la necesidad de consensuar una política de estado en Cooperación Internacional.</p>	<p>El presente Plan Director renueva el compromiso español de lucha contra la pobreza utilizando todos los medios al alcance del conjunto de políticas públicas.</p> <p>Asimismo, debido a los importantes consensos logrados entre los actores sociales, la política de cooperación se ha convertido en una política de estado.</p>
Concepto de coherencia	<p>El concepto de coherencia no se menciona en el documento.</p>	<p>Se destaca la necesidad de avanzar en una mayor coherencia.</p> <p>Es necesaria la búsqueda de una mayor coherencia para asegurar que los efectos positivos de la cooperación española sean reforzados y complementados por otros instrumentos de la acción exterior.</p>	<p>El Plan Director define siete ámbitos estratégicos de actuación, uno de ellos es la coherencia de políticas.</p> <p>La coherencia supone transversalizar los objetivos de desarrollo en el conjunto de políticas públicas.</p>
Mecanismos de promoción	<p>No se identifican instrumentos para promover la coherencia.</p>	<p>El Consejo de Cooperación para el Desarrollo deberá informar anualmente sobre las actuaciones de la Administración General del Estado en lo que respecta a coherencia.</p> <p>La CICI será la instancia de coordinación técnica para avanzar en este ámbito.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Delegada para la Cooperación al Desarrollo. • Unidad de Coherencia en DGPOLDE. • Grupos de trabajo interministeriales. • Puntos focales en los Ministerios. • Comisionado para promoción de coherencia. • Unidad de Coherencia en DGPOLDE. • Conferencia sectorial para la cooperación autonómica y local. • Convenios de investigación con instituciones académicas. • Movilidad entre funcionarios y al menos un curso de formación sobre desarrollo.

(vii) la instauración de una Conferencia Sectorial, que reúna a la Administración General del Estado y a las Comunidades Autónomas, con objeto de coordinar las principales líneas de la política de ayuda y promover la coherencia de políticas en la cooperación autonómica; (viii) la creación de puntos focales en los diferentes ministros para generar una red de promoción de coherencia en toda la acción pública. Cercano a la mitad del período de vigencia del Plan Director, conviene señalar que pocos de estos objetivos se han hecho efectivos por parte de la cooperación española.

Al ser la coherencia un objetivo que implica la consecución de metas a largo plazo, es necesaria la construcción de un consenso político que permita mantener los compromisos adquiridos más allá de los eventuales cambios de gobierno. En este sentido, el *Pacto de Estado contra la Pobreza*, ratificado el 19 de diciembre de 2007 por todos los partidos políticos con representación parlamentaria es un consenso destacable. Este Pacto, promovido por la Coordinadora de ONGD, tuvo como misión establecer compromisos firmes y duraderos de lucha contra la pobreza con el fin de que la cooperación se convierta en una política pública y de Estado por encima de los diversos ciclos políticos e intereses partidarios. El documento sostiene que es necesario avanzar en una mayor coherencia para lograr políticas públicas que promuevan el desarrollo de los países del Sur. Por ello, los partidos políticos se comprometen a promover una

mayor coherencia especialmente en el ámbito comercial y agrícola tanto en el seno de la Unión Europea como en la OMC. Asimismo, se establece que la ayuda humanitaria no será utilizada como una herramienta subordinada a la política exterior (*Pacto de Estado Contra la Pobreza*, 2007). El Informe de la Comisión de Seguimiento de este Pacto (2010) dedica un apartado al ámbito de la coherencia aunque de manera muy sucinta.

En lo que respecta al ámbito general de la Administración Pública el objetivo de la coherencia parece estar menos presente en la gestión de los ministerios que no se encuentran directamente vinculados a la problemática del desarrollo del Sur. En principio, en estas entidades no parece estar incorporada la perspectiva de desarrollo al momento de la definición estratégica de políticas públicas. Buena parte de las personas entrevistadas confirmaron este juicio al señalar que, en otros ministerios no existen compromisos concretos con respecto a la coherencia, y ésta no se considera un tema relevante en la agenda de trabajo diario. Tampoco se han encontrado documentos suscritos por otras áreas administrativas, como pudieran ser comercio, defensa, migraciones o agricultura, en donde se considere al desarrollo como una prioridad a tener en cuenta en la formulación de políticas públicas sectoriales. Esto no significa, empero, que los ministerios estén totalmente ajenos al ámbito del desarrollo, dado que, tangencialmente participan en tareas de

cooperación. No obstante, más allá de la esfera del MAEC, el principio de coherencia de políticas parece no haber permeado en buena parte de la Administración General del Estado, no siendo hasta el momento un tema prioritario a considerar en el proceso estratégico de toma de decisiones.

IV. DESAFÍOS DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN ESPAÑOL

IV.1. *Principales desafíos del sistema de cooperación español*

De acuerdo al trabajo de campo realizado, la investigación bibliográfica y las entrevistas a diferentes expertos y consultores en esta área, la cooperación internacional española presenta diversas deficiencias en cuanto a su estructura, competencias técnicas y capacidades de coordinación y complementariedad lo que afecta el avance hacia políticas más coherentes y coordinadas en el propio sistema de cooperación para el desarrollo.

A. *Recursos humanos en la cooperación española*

Las limitaciones que presenta la estructura de recursos humanos en la cooperación española han sido señaladas por las dos últimas evaluaciones del CAD (2002, 2007c). En concreto, se des-

taca la insuficiencia de recursos humanos, la falta de formación técnica cualificada del personal contratado y la alta rotación de directivos (FRIDE, 2007; Schultz, 2009). Todo ello dificulta el desarrollo de una política técnicamente fundada, que pueda incidir sobre otras políticas públicas, identificando inconsistencias o potenciales complementariedades en términos de desarrollo. En definitiva, la dotación de recursos humanos parece ser una de las principales debilidades del sistema de cooperación, y hasta el momento, no se ha observado, una política sistemática orientada a corregir en la medida suficiente este ámbito.

B. *Capacidades técnicas y analíticas*

En relación con el punto anterior, se advierten carencias en las competencias técnicas del sistema de cooperación. Este hecho es significativo para el propósito de la coherencia debido a que la existencia de conocimiento experto es un requisito necesario tanto para integrar la perspectiva del desarrollo en otras políticas gubernamentales como para permitir que el sistema de cooperación actúe como un interlocutor idóneo con el conjunto de la Administración Pública. El análisis empírico sugiere que existen limitadas capacidades analíticas para realizar diagnósticos tanto en el ámbito de la propia AOD como sobre todo en el análisis de las posibles incidencias de las políticas públicas del Norte en los países del Sur. Las áreas de

desarrollo económico y comercial fueron destacadas, por algunos de los entrevistados como ámbitos de conocimiento relativamente «ajenos» a la política de cooperación.

C. Coordinación y complementariedad entre actores

La falta de coordinación e integración de los diferentes actores del sistema de cooperación español es uno de los problemas que con más frecuencia se ha destacado en los análisis sobre la cooperación española (CAD, 2002; CAD, 2007c, Alonso, 2008). La relativa autonomía con que los diferentes ministerios parecen manejar sus partidas de AOD y los limitados espacios de comunicación y negociación entre estas instituciones dificultan los avances en coherencia, coordinación e integración de políticas. Adicionalmente, es necesario contemplar también los desafíos de armonización de diversos niveles de la administración local, regional y central. De hecho, el modelo de cooperación descentralizada en España se caracteriza por una alta dispersión en lo relativo a las estrategias, enfoques, normativas, procedimientos y recursos humanos, técnicos y económicos (Martínez y Sahanuja, 2009; Ruiz, 2007). Las limitadas capacidades de articulación y coordinación de estos actores son un verdadero desafío para la agenda de la eficacia de la ayuda, y deben ser abordados también desde la perspectiva integral de la coherencia de políticas.

D. Instrumentalización de la ayuda

El dilema de si los criterios de asignación de la AOD responden a los objetivos de lucha contra la pobreza ha estado presente en el debate internacional sobre cooperación para el desarrollo. En sus inicios, el sistema de cooperación español aparecía muy asociado con la promoción de intereses comerciales, económicos o culturales. Esta tendencia se ha ido corrigiendo a medida que España ha adoptado la doctrina internacional sobre eficacia de la ayuda, especialmente a partir de 2004. Ahora bien, a pesar de los avances que la cooperación española ha demostrado en este aspecto, todavía es posible advertir la incidencia de intereses ajenos a la ayuda en ciertos ámbitos como el relativo a la gestión de las migraciones, la promoción de objetivos comerciales o la búsqueda de réditos políticos en la implementación de políticas de AOD. A modo ilustrativo se pueden citar las vinculaciones entre ayuda y emigración que se han sucedido en la cooperación con algunas regiones africanas, donde se ha utilizado a la ayuda como factor negociador para la firma de tratados de readmisión o medidas de control de flujos migratorios de los países emisores hacia España (Rico Pérez, 2008; Rasines, 2009). Es importante tomar en cuenta los riesgos de la instrumentalización de la ayuda: el desafío de la coherencia supone, justamente, que sea la perspectiva del desarrollo la que incida y module la formulación de las políticas públicas y no, por el contrario, que sean otros intere-

ses nacionales o agendas políticas ajenas a la óptica del desarrollo los que alteren las políticas de cooperación.

IV.2. La cooperación multilateral

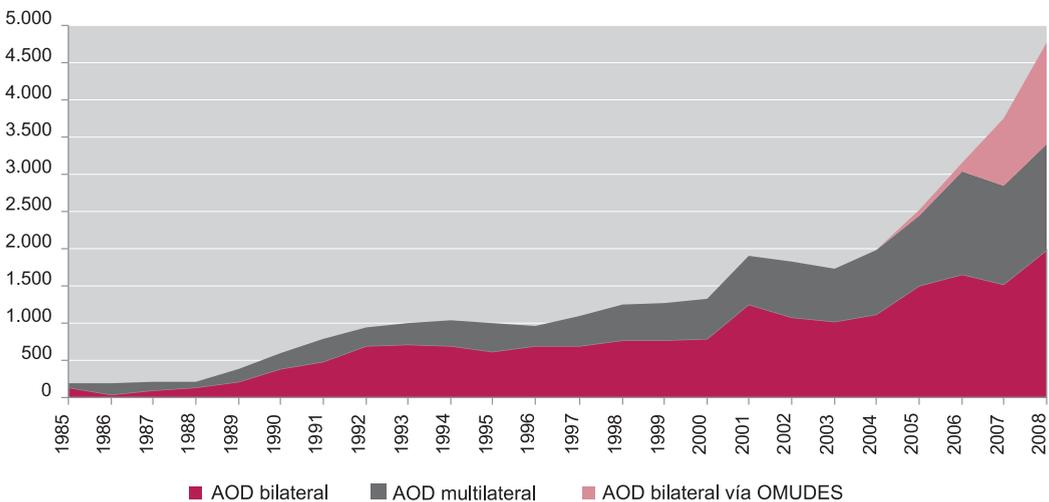
En la última legislatura la cooperación multilateral ha aumentado sus flujos de manera substancial, destacándose especialmente las llamadas contribuciones «multilaterales», que son aquellas en las cuales los donantes aportan recursos a actividades específicas de los Organismos multilaterales (gráfico 2).

Como han señalado varios de los entrevistados, la política multilateral parece caracterizarse, en el último período, por una alta dispersión y por una escasa vi-

sión estratégica. Hasta el diseño de la *Estrategia Multilateral de Cooperación Española* en 2009, no parecen existir claros términos de referencia que guíen la acción multilateral y la financiación de las organizaciones internacionales. Adicionalmente, se observan ciertas carencias en la transparencia y rendición de cuentas sobre la acción multilateral española.

La otra dificultad que enfrenta la política multilateral es la falta de integración entre actores, dado que en ésta participan el MAEC, el Ministerio de Economía y Hacienda y algunos otros departamentos. A pesar de que se ha mejorado la comunicación y articulación entre estos ministerios, todavía se observa cierta falta de integración y

GRÁFICO 2. Evolución de la composición de la AOD española



Fuente: Seguimiento PACI.

coordinación entre las instituciones que gestionan los flujos multilaterales (AECID, DGPOLDE Dirección General de Financiación Internacional del Ministerio de Economía y Hacienda). En algunos momentos, esta falta de articulación es consecuencia tanto de la diversidad de criterios entre los ministerios responsables como del limitado esfuerzo realizado en materia de diálogo y coordinación entre ellos.

Sin embargo, a partir de 2008, se han desarrollado algunos esfuerzos por mejorar la gestión, transparencia, y eficacia de la política multilateral española. En primer término, en la *Estrategia Multilateral* ya mencionada, se definen las líneas estratégicas, los criterios de asignación, los medios e instrumentos y los mecanismos de seguimiento y evaluación de la cooperación multilateral. Asimismo, desde octubre de 2008 se crea en el marco de la AECID, la *Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral* cuya principal función es gestionar las políticas de ayuda en el ámbito sectorial y multilateral. Esta Dirección está trabajando para mejorar la asignación de las contribuciones voluntarias a los fondos multilaterales no financieros desarrollando lineamientos estratégicos de complementariedad con la cooperación bilateral. En este marco, los Acuerdos de Asociación Estratégica son convenios que la SECI está desarrollando para

mejorar la eficacia de la acción multilateral con los socios preferentes⁵.

Con objeto de mejorar la evaluación de la política multilateral, España interviene en la Red de Evaluación de la Actuación de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN⁶ por sus siglas en inglés) donde participan tanto el MAEC como el Ministerio de Economía y Hacienda. Por último, está propuesto en el III Plan Director la realización del primer informe sobre cooperación multilateral que se debe presentar al Parlamento durante el año 2010. En éste participarán tanto el MAEC como el Ministerio de Economía y Hacienda, lo que supondrá un avance desde la perspectiva de la transparencia y la rendición de cuentas. Hasta el momento, sin embargo, no se ha hecho público el contenido de este documento.

V. MECANISMOS DE PROMOCIÓN DE COHERENCIA

V.1. *Mecanismos generales*

Desde la entrada en vigor del II Plan Director (2005-2008), el propósito de la coherencia ha adquirido una mayor relevancia en la planificación estratégica de la cooperación española. Debido a ello, es posible identificar algunos instrumentos que se han implantado con ob-

⁵ Estos acuerdos representan un modelo de relación plurianual con los organismos internacionales, donde se especifican tanto las áreas prioritarias de trabajo como los fondos disponibles para esta institución.

⁶ Red de donantes bilaterales que se asocian para evaluar la capacidad y eficacia de estas instituciones.

CUADRO 2. Mecanismos de promoción de coherencia en la Administración General del Estado

Responsable	Mecanismos	Plan Director	Fecha inicio	Avances y Resultados	Actividades Planificadas
Consejo de Cooperación	Informe Anual del cumplimiento del principio de coherencia de políticas para el desarrollo	2005 2008	2006	Informe 2006 Deuda-Comercio Sistema Multilateral Ayuda Humanitaria	No se desarrollaron más informes a la fecha
CICI	Avanzar en la coherencia a través de reuniones interministeriales	2005 2008	Refor- mada en 2005	No se aprecian resultados en este ámbito	
Comisión Delegada para la Cooperación al Desarrollo	Arbitrar y velar por el cumplimiento del principio de coherencia	2009 2012	4/ 2008	No se aprecian resultados en este ámbito	
DGPOLDE	Curso de formación anual sobre desarrollo y cooperación para funcionarios	2009 2012	2008	Se realizan cursos en la Escuela Diplomática sobre cooperación para funcionarios	
Conferencia Sectorial para la Cooperación Autonómica y Local	Observancia del principio de coherencia en la cooperación descentralizada	2009 2012	10/ 2009	No se pueden evaluar los resultados puesto que se acaba de crear	
Unidad de Coherencia DGPOLDE	Coordinar y supervisar los avances en coherencia de políticas	2009 2012		No se ha dotado de personal aún para formar un equipo técnico que promueva la coherencia	
DGPOLDE	Dotar a la DGPOLDE de personal técnico y capacitado	2009 2012		Se observa falta de dotación de personal al interior de todo el sistema de cooperación	

DGPOLDE	Convenios con centros de Investigación	2009 2012	<input checked="" type="checkbox"/>			
DGPOLDE, MEC, MICT, MARMA	Se promoverá la movilidad del personal funcionario	2009 2012	<input checked="" type="checkbox"/>			
AGE	Comités técnicos interministeriales de trabajo o comisiones técnicas	2009 2012	<input checked="" type="checkbox"/>			
Gobierno	Reforma de Ley de Cooperación donde se reforzará el principio de coherencia	2009 2012	<input checked="" type="checkbox"/>			
Consejo de Cooperación	Se reforzará el rol del Consejo en su elaboración de informes	2009 2012	<input checked="" type="checkbox"/>	Grupos de trabajo constituidos Género Migraciones Coherencia	Informes Coherencia de políticas con respecto a la crisis financiera y económica internacional (2010)	
Consejo de Cooperación	Recomendaciones (desde la perspectiva de la coherencia de políticas) para promover la actuación del sector privado	2009 2012	<input checked="" type="checkbox"/>		Se va a crear un grupo de trabajo en el Consejo sobre RSE	
Administración General del Estado	Puntos focales para promover coherencia en los ministerios	2009 2012	<input checked="" type="checkbox"/>		Desde el MAEC se ha pedido definir puntos focales en las doce áreas que la EU considera prioritarias en coherencia	
Comisión de Cooperación en el Parlamento	Será ésta la Comisión que elevará en el Parlamento las recomendaciones sobre coherencia que haga el Consejo de Cooperación	2009 2012	<input checked="" type="checkbox"/>			

Mecanismos que no se han implementado aun.

jeto de promover la coherencia entre las políticas públicas españolas. Sin embargo, se tratan principalmente de mecanismos aislados que no responden a un esquema diseñado en forma sistémica. A continuación se describen los instrumentos más relevantes desde esta perspectiva (cuadro 2).

A. Comisión Delegada para la Cooperación al Desarrollo

La Comisión Delegada para la Cooperación al Desarrollo, creada en abril de 2008, debería ser el espacio donde todos los ministerios puedan concertar una posición común con respecto a la política de desarrollo. Se encuentra presidida por la Vicepresidenta Primera del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega, e integrada por la Vicepresidente Segunda y Ministra de Economía, los Ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Educación, Política Social y Deporte, de Industria, Turismo y Comercio, de Medio Ambiente, Rural y Marino y de Igualdad, así como los secretarios de Estado de Cooperación Internacional, de Economía, de Asuntos Exteriores, de Inmigración y Emigración, de Comercio, y de Cooperación Territorial además del director de Gabinete del Presidente del Gobierno. Desde su constitución se ha reunido tres veces para debatir algunos de los documentos estratégicos de la cooperación interna-

cional (Plan Director 2009-2012, Plan Anual de Cooperación).

La Comisión Delegada para la Cooperación al Desarrollo tiene entre sus líneas prioritarias la promoción de una mayor coherencia de políticas en la Administración Pública. De hecho, como señaló la Vicepresidenta Primera, el objetivo de la Comisión es «hacer de la política solidaria una política integral en toda la acción exterior del Estado». En lo que respecta a la coherencia, al menos de manera expresa, ésta podría ser una instancia relevante y de incuestionable jerarquía política para el progreso hacia una política integrada, articulada y consistente que contemple los intereses del desarrollo. No obstante, no existe trayectoria para juzgar la incidencia efectiva de esta instancia.

B. Consejo de Cooperación para el Desarrollo

Se trata de un órgano consultivo y de participación en la política de cooperación internacional, constituido por representantes del Gobierno, el sector privado y la sociedad civil. El Consejo está adscrito al MAEC a través de la SECI y en él se encuentran representantes de las ONGD, universidades, asociaciones empresariales, sindicatos, ministerios y Administración Pública. De acuerdo al Real Decreto 2217/2004⁷ una de las res-

⁷ A diferencia de la ley de 1998, donde se especifica que son todas las políticas públicas las que den ser coherentes con el principio del desarrollo, el Real Decreto establece que se debe informar sobre «el cum-

ponsabilidades principales del Consejo de Cooperación es informar, anualmente, acerca del cumplimiento del principio de coherencia.

Al poco tiempo de la entrada en vigencia del II Plan Director en 2005 se constituye en el Consejo de Cooperación un grupo de trabajo sobre coherencia en el cual se definen tres ámbitos específicos de análisis: comercio internacional y sus implicaciones para los PED, gestión de deuda externa, y paz, seguridad y desarrollo. La elaboración del informe sobre coherencia de políticas en España, supuso un complejo proceso que requirió de un importante esfuerzo de negociación por parte de todos los actores involucrados. Luego de un año de trabajo se presentó el primer informe sobre coherencia de políticas para el desarrollo en España (Consejo de Cooperación, 2006). Las recomendaciones y conclusiones de este trabajo, que hubieran podido significar un punto de inflexión en el avance español en materia de coherencia de políticas, no sólo no fueron discutidas en las Cortes Generales sino que ni siquiera consta que el documento entrara en el registro oficial del Congreso. Se trata de un incumplimiento por parte de la SECI del mandato de la

normativa legal impuesta con respecto a esta tarea.

A pesar de que el Real Decreto estipulaba que debía realizarse un informe anual, hasta la fecha el Consejo de Cooperación no ha elaborado ningún otro informe en materia de coherencia. Presumiblemente, la falta de continuidad se debe tanto al incumplimiento de la SECI respecto a la tramitación del primero de estos informes como a los limitados recursos del Consejo que mantuvo una agenda de trabajo bastante compacta en ese período. Con objeto de corregir esta falencia, el vigente Plan Director (2009-2012) ha propuesto crear una Secretaría Técnica que dé soporte a los trabajos del Consejo. Adicionalmente, se ha decidido que sea la Comisión de Cooperación Parlamentaria la encargada de elevar las recomendaciones del Informe de Coherencia al foro legislativo. Esta iniciativa ha sido ratificada por la Comisión Parlamentaria en un comunicado oficial del 25 de marzo de 2009⁸. Actualmente el grupo de coherencia esta preparando un informe sobre crisis financiera y alimentaria que está planificado para presentarse en 2010.

En el período más reciente se ha generado una iniciativa interesante para el pro-

plimiento del principio de coherencia en las actuaciones de cooperación realizadas por los diversos organismos de la AGE». Este hecho ha provocado cierto debate sobre si el principio de coherencia debe acotarse al interior del sistema de cooperación o si la coherencia de políticas para el desarrollo debe asumirse como un eje rector para todas las políticas gubernamentales tal como lo estipula finalmente, el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.

⁸ Dictamen publicado por la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo en su sesión del 25 de marzo de 2009, en el Congreso de los Diputados. Presidenta de la Comisión, Rosa Delia Blanco Terán.-El Secretario Primero de la Comisión, César Luena López.

pósito de la coherencia. En noviembre de 2008, se elabora un documento donde se propone que el Consejo de Cooperación se transforme en un Consejo de Políticas al Desarrollo. De esta forma el «Consejo debería informar sobre aquellos proyectos de ley y disposiciones generales de la AGE que, sin ser específicamente sobre materias concernientes a la cooperación para el desarrollo, puedan tener un impacto significativo en este ámbito» (Consejo de Cooperación, 2008: 6). En correspondencia, en 2009 por primera vez se evalúa un documento que no pertenece al área de la cooperación: el Plan África. Si bien se trata de un hecho aislado, sienta un precedente significativo al ser el primer documento oficial que se analiza desde la perspectiva de la coherencia por un órgano que tiene específicas funciones en este ámbito.

Pese a que algunos de los entrevistados destacaron el papel fundamental que cumple el Consejo de Cooperación para la coherencia en España, es necesario recordar que se trata de un órgano consultivo, cuyas competencias principales son las de asesorar, orientar y diagnosticar en el área de la cooperación. Adicionalmente, la amplia agenda del Consejo y su limitado soporte técnico dificulta que pueda desempeñar un progreso más sustantivo en este campo.

C. Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI)

De acuerdo al Real Decreto 1412 de 2005, la CICI es el órgano de coordina-

ción técnica interdepartamental de la Administración General del Estado en materia de cooperación para el desarrollo. La CICI está presidida por la SECI, y la vicepresidencia está a cargo del titular de la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio o el titular de la Secretaría General de Comercio Exterior. El Real Decreto establece que esta comisión deberá reunirse al menos dos veces al año. La CICI es la institución responsable de articular y promover la coordinación entre los diferentes ministerios que canalizan AOD. Sin embargo, no se advierte que el trabajo de esta comisión haya actuado como una verdadera instancia de promoción de coherencia entre las políticas de ayuda de los ministerios de la Administración General del Estado. Pese a que el II Plan Director asignaba a la CICI esta tarea, la experiencia española revela que esta Comisión no ha jugado un papel significativo en este ámbito.

D. Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo (CICD)

Se trata de un órgano consultivo y de coordinación, concertación y colaboración entre las administraciones públicas centrales, regionales y locales, con competencias en materia de cooperación para el desarrollo. Entre sus objetivos principales figura el impulsar la coherencia y complementariedad en las actividades de la cooperación descentralizada. La Comisión se encuentra presidida por

el MAEC, y en ella participan representantes de los tres niveles de la administración territorial, así como DGPOLDE y AECID. Existe una Comisión Permanente encargada de asegurar la coordinación y la continuidad de los trabajos, que debe reunirse al menos cuatro veces al año. A pesar de congregarse a representantes de todo el espectro de la cooperación descentralizada, es difícil que la CICD pueda tener un papel efectivo en materia de coordinación y coherencia de políticas, dado que ni su secuencia de reuniones, ni su estructura, ni su agenda permite profundizar en estos aspectos.

E. Comisión Interministerial de Fondos de Ayuda al Desarrollo (CIFAD)

La CIFAD es una Comisión presidida por la Secretaría de Turismo y Comercio donde se discuten y deciden las intervenciones financiadas con recursos del Fondo FAD. Se encuentran representados el MAEC, el Ministerio de Economía y Hacienda, y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, entre otras instituciones de la Administración Pública. La CIFAD se ha constituido como una instancia técnica de análisis y coordinación donde los ministerios implicados pueden intercambiar opiniones y aportar sugerencias sobre las diferentes iniciativas con cargo al FAD. No obstante, de acuerdo al trabajo de campo realizado, el mandato de coherencia no está incluido entre las líneas directrices de la CIFAD, y su

estructura y funcionamiento sugieren una orientación próxima a los objetivos comerciales.

F. DGPOLDE

De acuerdo a las directivas del III Plan Director (2009-2012) la DGPOLDE asume la responsabilidad de supervisar y coordinar los avances en materia de coherencia (SECI, 2009). Para ello, se ha propuesto el establecimiento de una Unidad de Coherencia, dotada de las necesarias capacidades técnicas y humanas para llevar a cabo esta labor al interior de la Administración Pública. Hasta el momento, la DGPOLDE contaba con un sólo técnico especializado que cumple diferentes funciones en la institución, siendo la promoción de la coherencia una de ellas. A finales del año 2009 se ha incorporado una técnica para cumplir especialmente esta tarea.

Como se ha observado en la experiencia de otros donantes, más allá del enfoque doctrinal escogido, el trabajo en la promoción de la coherencia requiere, necesariamente, la dotación de capacidades técnicas y humanas, a la hora de instrumentar mecanismos efectivos para articular la comunicación con otros ministerios y administraciones gubernamentales. En tal sentido, no parece que la DGPOLDE se haya dotado de las capacidades necesarias para emprender la difícil tarea de promover la coherencia de políticas en los términos anteriormente expuestos.

G. *Proceso de planificación del Plan Director*

El III Plan Director de la Cooperación Española se ha elaborado a partir de un proceso de participación y consulta de más de seis meses de duración (SECI, 2009)⁹. En una primera etapa se realizó un trabajo de interconsulta en la AGE, donde intervinieron diversos ministerios entre los cuales se puede destacar Defensa, Industria, Comercio y Turismo, Economía y Hacienda, Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Trabajo y Migración, Educación y Sanidad y Política Social, entre otros. Durante este proceso se dedicaron sesiones específicas al tema de la coherencia. Como se ha analizado en el caso de otros donantes, si bien la participación de otros ministerios es un avance necesario, también supone el riesgo de que sean otras administraciones las que logren priorizar sus agendas y subordinar, por ende, las políticas de AOD en pos de otros intereses considerados «nacionales».

La segunda etapa en la planificación del Plan Director consistió en abrir canales de comunicación a la sociedad civil a través de mesas de discusión, sesiones temáticas y espacios de consulta virtuales. El tema de la coherencia también estuvo presente en estos debates. El objetivo de estas iniciativas era estimular la interacción con los principales acto-

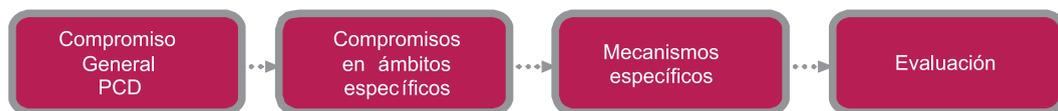
res de la cooperación española. En estas actividades participaron representantes de las ONGD y la SECI así como ministerios, universidades, sindicatos, administraciones empresariales y expertos independientes. Ha sido un proceso valorado en forma positiva al permitir incorporar al Plan Director aportes valiosos de actores no gubernamentales de la cooperación española (CONGDE, 2009).

Este proceso de planificación no sólo ha significado un avance en el seno del sistema de cooperación, sino un progreso de articulación y comunicación entre los diferentes ministerios de la Administración Pública. No obstante, dado el grado de generalidad del Plan Director, es dudoso que haya podido contribuir a avances reales en materia de coherencia.

V.2. *Mecanismos específicos*

De acuerdo a la experiencia de otros donantes, como Reino Unido o Suecia, una de las lecciones aprendidas relevantes para avanzar en políticas más coherentes es la necesidad de precisar objetivos para cada ámbito de actuación gubernamental. Una vez que se han definido estos compromisos, se pueden establecer entonces, instrumentos concretos en cada ámbito de trabajo en particular (figura 2).

⁹ Aunque se trata de un mecanismo informal y de carácter temporal cabe reseñar su potencial interés para la promoción de la coherencia.

FIGURA 2. *Mecanismos en ámbitos específicos de trabajo*

Ahora bien, de acuerdo al trabajo de campo realizado ésta es una materia pendiente para el caso español. Además, parece existir una tendencia, en el ámbito de las administraciones gubernamentales, a circunscribir el concepto de coherencia al entorno de la cooperación. De esta creencia podría derivarse el hecho de que la mayoría de los ministerios no asuman como propio el objetivo de la coherencia. No obstante, es posible identificar algunos avances parciales en ámbitos específicos que, si bien no pueden considerarse estrictamente como mecanismos ni responden a un diseño sistemático de promoción de la coherencia, han supuesto progresos para el contexto español que deben ser potenciados en un futuro.

A. Migraciones

En 2005, dentro del grupo de coherencia en el Consejo de Cooperación se creó un subgrupo para trabajar en el área de migraciones. En sus comienzos este

equipo abordó la temática del code-sarrollo donde participan activamente diversos actores del Gobierno y la sociedad civil. Como resultado de este trabajo, en 2007, se genera un documento de consenso sobre codesarrollo que el *Peer Review* del CAD (2007c) señala como un avance en el marco de la coherencia. Inspirado en esas premisas, se han desarrollado una serie de proyectos de codesarrollo en países como Senegal, Colombia y Ecuador¹⁰.

Durante 2009, el grupo de trabajo en migraciones ha ampliado sus reflexiones hacia el campo de las migraciones y el desarrollo. Debido a la experiencia adquirida se ha decidido no acotar la participación a miembros pertenecientes al Consejo por lo que el equipo de migraciones y desarrollo se ha constituido como un grupo consultivo general y abierto. En éste participan actores del Gobierno y la sociedad civil, entre los que se pueden destacar algunas asociaciones de inmigrantes, el Observatorio para la Integración de Inmigrantes, sin-

¹⁰ De todas formas, los programas de codesarrollo se tratan en el Ministerio de Trabajo e Inmigración como iniciativas tangenciales, y no parece considerarse a la perspectiva del desarrollo, como una directriz prioritaria, a la hora de definir las políticas migratorias ni gestionar la acción del Gobierno en este ámbito en particular.

dicatos, ONGD, la SECI y distintos actores del Ministerio del Interior. Para 2010 el grupo tiene una agenda de trabajo definida, que es: *La coherencia de la política exterior española con África y su vinculación con las migraciones y el desarrollo*. En tal sentido, su trabajo podría proporcionar información relevante en la agenda de coherencia para la gestión de las migraciones.

B. Comercio de armas

A partir de 1994, se inicia el trabajo de una coalición de ONGD¹¹ con el objeto de promover un mayor control y transparencia en la exportación de armas, que hasta hace algunos años era considerada información reservada (Cantos y Valls, 2009). Durante más de quince años, la sociedad civil española ha jugado un papel fundamental en la denuncia de las irregularidades en el comercio de armas, la sensibilización a la opinión pública y la inclusión de este tema en la agenda política de los partidos.

Las tres campañas que se han llevado a cabo para promover un mayor control en la exportación de las armas, han sido: *Hay secretos que matan*, *Adiós a las armas*, y *Armas bajo control*¹². Como resultado de este trabajo, en diciembre de 2007, se aprueba una ley que obliga al Gobierno a rendir cuentas sobre el co-

mercio de armas. La aplicación de esta ley supone también la prohibición de venta de armamento a países sujetos a embargo que se encuentren en conflicto o donde se violen los derechos humanos. Según señaló uno de los consultados esta iniciativa ha colocado a España en una situación avanzada con respecto al contexto europeo al mismo tiempo que significó un consenso relevante por parte de todos los actores políticos involucrados.

A partir de diciembre de 2007, el Congreso recibe semestral y anualmente un informe sobre las exportaciones de armas. A su vez, las ONGD preparan un contrainforme como medida de seguimiento y control de la actuación gubernamental. Estas organizaciones tienen un diálogo muy fluido con la Comisión de Defensa del Parlamento que es la encargada de supervisar, de acuerdo al marco legislativo, las exportaciones de armas. El último informe presentado por las ONGD, en septiembre de 2009, establece que a pesar del avance que ha significado la aprobación de la ley, España continúa presentando serios déficit de transparencia y control en la exportación de armas (Amnistía Internacional *et al.*, 2009). Como señala Francisco Ortega, portavoz de Amnistía Internacional: «La entrada en vigor de la ley ha conllevado avances en materia de control parlamentario y transparencia reflejados en

¹¹ Entre las más activas se destacan Intermón Oxfam, Amnistía Internacional, Greenpeace, Médicos sin Fronteras y Fundación per la Pau.

¹² <http://www.controlarms.org/es/>.

las estadísticas oficiales de 2008. Sin embargo, todavía hay un largo camino por recorrer para cumplir plenamente con la legislación»¹³.

C. Deuda externa

En noviembre de 2006, el Congreso aprueba por amplia mayoría la primera ley para regular la gestión de la deuda externa. De esta manera, se genera un marco legal que permite vincular la deuda externa con los programas de desarrollo, lo que significó un avance importante al ser el segundo país europeo (después de Italia) en definir una respuesta normativa en este campo.

La ley establece mecanismos para mejorar la comunicación, transparencia y rendición de cuentas en la gestión de la deuda. El Gobierno debe informar a la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo y a la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados acerca de las líneas estratégicas principales en esta materia. Se deben generar informes exhaustivos, donde se detalle, entre otras cuestiones, los recursos públicos utilizados, importes pagados y pendientes, deuda reestructurada y no reestructurada, deuda por países y áreas geográficas, etcétera (Ayuso y Cascante, 2009)¹⁴. Hasta ahora los informes cumplen con los plazos es-

tablecidos y los contenidos se adaptan a lo estipulado por la ley. Sin embargo, aún no se ha logrado alcanzar el grado de transparencia que la misma ley estipula al tratarse de documentos que no son públicos y, por tanto, difícilmente llegan a la sociedad civil organizada y con mucha mayor dificultad a la opinión pública (*ibid.*). A pesar de estos obstáculos, la ley ha generado progresos en lo que respecta a la ejecución de los programas de la deuda, la coordinación de los actores y la alineación de la gestión de la deuda al principio de desarrollo, lo que ha supuesto un avance hacia el propósito de la coherencia.

D. Reforma del FAD

En noviembre de 2009, la reforma de los créditos FAD ha sido aprobada en primera instancia por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos y luego por el Consejo de Ministros, por lo que ha comenzado su gestión en el Parlamento donde se tramitarán dos proyectos de ley que crearán nuevos instrumentos en sustitución del actual FAD: el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) y el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM).

Siguiendo el anteproyecto de ley, el FONPRODE podrá financiar con carácter no ligado proyectos y programas de Es-

¹³ <http://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/sexta-pais-exportador-mundial-de-armas/>.

¹⁴ Asimismo, los informes del seguimiento de los PACI contienen una breve información sobre las operaciones de deuda externa.

tado a Estado, contribuciones a organismos multilaterales no financieros de desarrollo, aportaciones a fondos globales y fondos fiduciarios, y adjudicación de créditos concesionales, entre otros. El FONPRODE pretende convertirse en un instrumento de cooperación con objetivos claros de desarrollo entre los que destacan la lucha contra la pobreza y el trabajo por la consecución de los ODM.

Por su parte, la propuesta de ley del FIEM establece claramente que su objetivo es la promoción de la internacionalización de la empresa española. No obstante, el proyecto contempla el cumplimiento del principio de coherencia en su artículo 3 así como la garantía de evitar actuaciones que redunden en sobreendeudamientos de los países en desarrollo. Por último, el FIEM promoverá la integración de prácticas de responsabilidad social y anticorrupción en los proyectos que financie. En la medida en que ambos textos se encuentran en proceso de enmienda, es pronto para analizar su diseño final.

VI. SOCIEDAD CIVIL

En consonancia con lo observado en otros donantes, la sociedad civil española ha jugado un papel fundamental en el seguimiento, la vigilancia y la denuncia de las posibles incoherencias en la formulación e implementación de políticas públicas. El caso de la ley de exportación de armas, la ley sobre deuda ex-

terna o el Pacto de Estado contra la Pobreza son ejemplos exitosos de la capacidad de incidencia política de la sociedad civil organizada. En general, las ONGD mantienen un diálogo muy fluido con las distintas instancias del sistema de cooperación, como pueden ser AECID, DGPOLDE o SECI. Esta característica no es extrapolable a todas las entidades públicas, dado que con alguno de los ministerios, la comunicación se desarrolla de forma más irregular y compleja. Aún así, todos los ministerios participan en instancias de diálogo con la sociedad civil, que se generan principalmente, en el marco del Consejo de Cooperación para el Desarrollo.

Las iniciativas de los diferentes actores en el ámbito de la coherencia se describen a continuación:

- Intermón Oxfam desarrolla sistemáticamente campañas en ámbitos específicos, como puede ser el comercio justo, la exportación de armas o el cambio climático. De hecho, esta ONGD tiene un departamento de incidencia política y otro de sensibilización social cuyo propósito último es promover políticas públicas en el Norte que fomenten el progreso de los países del Sur. En tal sentido, realizan una labor de incidencia relevante desde la perspectiva de la coherencia.
- La Coordinadora de ONG para el Desarrollo está trabajando en la esfera del análisis de la coherencia tanto a escala doméstica como internacional. Para 2010 esta institución tiene pro-

gramado publicar un estudio sobre coherencia de políticas en el contexto español, que incluirá tres estudios de caso: Acuerdos de Asociación Económica, Comercio de Armas y Migraciones. Asimismo como miembro de la plataforma europea CONCORD ha participado en la elaboración del Informe *Spotlight on Policy Coherence* (2009) que es un estudio alternativo al Informe Oficial de la Unión Europea. Este análisis se ha centrado en cinco áreas (Comercio, Cambio Climático, Migración, Agricultura, Finanzas) y ha abordado cuatro estudios de caso (Bélgica, República Checa, Suecia, Holanda). La Coordinadora presentará, durante el transcurso de la presidencia española de la UE, el análisis de la coherencia de políticas para el caso español.

- La Comisión de Seguimiento del Pacto de Estado contra la Pobreza, constituida por representantes de diversos partidos políticos y de la coordinadora de ONGD analiza los temas de coherencia de políticas en forma periódica, aunque breve. En el último informe (enero de 2010), se propone realizar una sesión monográfica en el mes de marzo sobre esta temática.
- FIAPP ha abierto una línea de investigación acerca del área de migraciones y desarrollo, abordando la reflexión sobre la posible instrumentalización de la ayuda en esta área y analizando cuáles deberían ser las líneas para mejorar la coherencia de políticas.
- El Real Instituto Elcano ha estudiado principalmente el impacto de las políticas económicas de los donantes en el desarrollo de los países receptores. A este respecto pueden consultarse las investigaciones: *Desarrollo, coherencia y concentración: algunos comentarios al Plan África 2009-2012* (Iliana Olivie, y Carlos Oya, 2009); *¿Es coherente España con el desarrollo de Senegal?* (Iliana Olivie, 2007); *Coherencia para el desarrollo: recomendaciones para España en materia económica* (Iliana Olivie y Alicia Sorroza, 2007). Asimismo, este Instituto está trabajando en la construcción de un posible índice de coherencia.
- El Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina dispone de una línea de investigación sobre la aplicación del Consenso Europeo de Desarrollo en las políticas públicas de los donantes. En este contexto, el análisis de los principios de coordinación, complementariedad y coherencia de políticas al desarrollo es un ámbito prioritario para este centro de investigación.
- Por último, el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) posee un largo recorrido trabajando, desde el área académica, en los temas de coherencia tanto en el espacio internacional como en el ámbito nacional. Entre los estudios realizados destacan: *Evaluation Study on the EU Institutions & Member States Mechanisms for Promoting Policy Coherence for Development* (ECDPM et al., 2007); *EU Mechanisms to Promote Coherence for Development* (ECDPM

e ICEI, 2006) y *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes* (José Antonio Alonso y Valpy FitzGerald, 2003).

VII. SISTEMAS DE EVALUACIÓN

El avance en la instrumentación de mecanismos de evaluación de coherencia tiene dos importantes implicaciones: en primer lugar, que los donantes han comprendido cabalmente que sólo analizando el agregado de las políticas domésticas e internacionales se puede apreciar el verdadero impacto de su actuación en el desarrollo de los países del Sur (y que estos análisis quedarían sesgados si se evalúa únicamente la política de cooperación); y en segundo lugar, siguiendo la perspectiva de Hyden (1999), que es necesario considerar las características estructurales de los países receptores para identificar la incidencia de las políticas implementadas. Es decir, también es necesario un cierto grado de coherencia relativo al país socio. Por ello, el progreso en la incorporación de capacidades analíticas y evaluativas en el terreno es un significativo indicador del avance en la sistematización del trabajo por la coherencia de políticas. No obstante, este tipo de evaluaciones son altamente complejas dado lo difícil que es valorar el impacto global de las políticas en la dinámica de los países en desarrollo. Por este motivo, parece lógico inferir que es ésta el área más deficitaria en la incipiente sistematización de la cohe-

rencia como principio rector de las competencias estatales por parte de los donantes.

En España no existen mecanismos evaluadores de los instrumentos de promoción de coherencia de políticas al desarrollo, básicamente porque no se ha podido identificar un diseño sistemático que responda a una estrategia para avanzar en dicha coherencia. La evaluación sería el último eslabón en una cadena en donde todavía falta por definir un diseño articulado e integrado en el seno de la Administración Central.

La DGPOLDE ha expresado un interés manifiesto por iniciar programas de investigación con centros académicos tanto para valorar las incidencias de las políticas públicas (españolas o europeas) en el progreso de los países del Sur, como para introducir, adaptar y mejorar los propios instrumentos de promoción de coherencia. Se trata de un propósito saludable pero que todavía no ha tenido respuesta práctica definida.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

Si bien este análisis se basa en los mecanismos e instrumentos que los diferentes países han desarrollado para promover la coherencia de políticas para el desarrollo, es de obligada referencia el destacar la importancia de la dimensión política en el propósito de la coherencia. Es decir, las instancias de negociación,

la capacidad de presión de cada uno de los ministerios, y los diferentes *grupos de interés* que tienen incidencia en los procesos de toma de decisiones son elementos clave para entender el lugar que ocupa el trabajo por la coherencia en la agenda de la Administración Pública. Debido a ello, a pesar de que un donante haya logrado el mejor diseño técnico y racional para avanzar hacia políticas más consistentes, de nada servirá si no existe una verdadera voluntad política para llevar a cabo este propósito. De acuerdo a la investigación realizada y a pesar del compromiso explícito que España ha asumido con la coherencia y la cooperación, no parece que la agenda del desarrollo sea una prioridad real para la Administración Pública, con la excepción del MAEC. En tal sentido, desde la dimensión política, la apuesta real por la coherencia en todos los ámbitos de la gestión pública es todavía un desafío.

Adicionalmente, la relativa autonomía y falta de coordinación con que se lleva a cabo la gestión ministerial ha sido un factor decisivo a la hora de explicar las posibles contradicciones o incoherencias en la formulación e implementación de políticas. Cada ministerio trabaja de manera relativamente independiente con una serie de competencias definidas. En este sentido, parece existir una inercia institucional a segmentar los procesos de gestión gubernamental. Como se ha mencionado, la coherencia de políticas es el resultado de un proceso múltiple e integrado de toma de deci-

siones. Por ello, esta tendencia a *compartimentar* los espacios de acción gubernamental vuelve bastante dificultoso el propósito de la coherencia.

Desde la perspectiva técnica, si bien se observa un notable avance en la configuración de algunos mecanismos para impulsar el propósito de la coherencia (especialmente a la luz del III Plan Director) no parece advertirse aún un diseño sistémico para promover este objetivo. Como se ha sostenido, sólo se avanzará hacia una política más consistente y cohesionada en la medida en que se logre configurar progresivamente un sistema de instrumentos interrelacionados. Si bien España ha desarrollado algunos mecanismos significativos —entre los cuales destaca el Consejo de Cooperación y la Comisión Delegada— y ha propuesto en este nuevo Plan Director una batería importante de instrumentos todavía no se alcanzado el diseño de un sistema de promoción de la coherencia.

Debido a que un sistema de cooperación consolidado es condición necesaria para avanzar hacia una mayor coherencia, es necesario considerar algunas de las limitaciones más significativas del sistema de cooperación español:

- En primer lugar, la limitada dotación de recursos humanos y la falta de capacidades técnicas es una importante debilidad no sólo para la eficacia y calidad de los programas de cooperación, sino para la posible interlocución e incidencia con otras entidades

estatales; asimismo, esta deficiencia podría generar problemas en los espacios de seguimiento, monitoreo o evaluación que son fundamentales para promover políticas más consistentes, eficaces, coordinadas y coherentes. A pesar de que las limitaciones en recursos humanos parece ser una característica endémica de la cooperación española no se observa una política sistemática y sostenida por parte del Gobierno central por fortalecer la dotación de personal, elemento fundamental en la consolidación del sistema de cooperación vigente.

- En segundo lugar, la estructura española de cooperación ha generado instancias de coordinación y articulación que, potencialmente, podrían promover una mejor y más eficiente articulación de todos los actores que partici-

pan en el sistema de cooperación. Estas entidades son la CICI, la CICID, la CIFAD y recientemente la Comisión Delegada para la Cooperación para el Desarrollo. No obstante, es poco lo que hasta ahora han aportado en términos de coherencia de políticas, incluso, en el interior del propio sistema de cooperación.

- Por último, aún cuando la lucha contra la pobreza es claramente el principio rector de las estrategias de cooperación, todavía se observa cierta tendencia a instrumentalizar algunos programas de AOD en pos de otro tipo de intereses de índole comercial, económico o migratorio. Esta materia debe ser analizada con cautela si realmente se desea avanzar en una política coherente y consistente orientada al desarrollo.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

José Antonio Alonso, Pablo Aguirre y Natalia Millán

Tras el recorrido realizado por los diversos estudios de caso, se está ya en condiciones de avanzar en algunas conclusiones que puedan ser orientadoras para la cooperación española. Tal es lo que se propone el presente capítulo. No obstante, para que se interprete adecuadamente su contenido conviene hacer una doble advertencia. En primer lugar, no se pretende en las páginas que siguen hacer un recuento detallado de los hallazgos más centrales derivados de los diversos casos estudiados. Entendemos que el propósito final del estudio no es tanto identificar los perfiles de cada caso nacional, cuanto derivar de su análisis sugerencias que puedan ser útiles para el caso español. Así pues, lo que aquí haremos será un decantado de aquellos elementos que resulten más inspiradores, aun cuando otros igualmente relevantes, pero de dudosa aplicabilidad al caso español, queden sin comentar. El lector hará bien en acudir a los capítulos respectivos para tener una imagen más completa de cada uno de los casos analizados.

La segunda observación alude a una limitación adicional que conviene tener en cuenta: ni siquiera ese decantado de elementos de interés puede ser trasladado al caso español de una manera mecánica. Existe ya una larga tradición de estudios que previenen contra el recurso al trasplante de fórmulas supuestamente exitosas, sin considerar las condiciones de contexto (arquitectura institucional, tejido social y cultura administrativa) del país en cuestión. Así

pues, las propuestas, aunque inspiradas en los estudios de caso, tratan de adaptar su formulación a las especificidades de España.

Hechas estas consideraciones, el capítulo se estructura en tres epígrafes. El primero está dedicado a recoger algunas consideraciones de carácter general que se derivan del conjunto del estudio; el segundo epígrafe trata de hacer balance de algunas enseñanzas específicas de los casos estudiados; finalmente, el tercer epígrafe se orienta a argumentar las propuestas específicas para el caso español.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

1. El estudio de la experiencia internacional revela que no existe un único sistema político, ni una única estructura administrativa que garantice el logro de la coherencia de políticas en materia de desarrollo: diferentes sistemas pueden promover distintos niveles de coherencia (y pueden convivir con grados igualmente diversos de incoherencia), sin que exista un óptimo al que quepa otorgar el rango de universal. Por ello, no existe una receta única a la que deban acomodarse los países. De hecho, el limitado panorama estudiado confirma que las vías por las que han optado los países considerados han sido abiertamente disími-

les. La variedad detectada responde no sólo a opciones estratégicas diferentes, conscientemente asumidas, sino también a marcos institucionales y a culturas administrativas que no necesariamente coinciden y que están profundamente arraigadas en la tradición de los respectivos países. Esta constatación debe animar a España a buscar su particular camino para avanzar en los niveles de coherencia de políticas, aprendiendo de la experiencia internacional, pero sin la necesidad de someterse a un canon predeterminado.

2. Pese a la variedad señalada, existen ciertos factores condicionantes que ayudan a avanzar en los niveles de coherencia, cualquiera que sea el ámbito a la que ésta se oriente. Estos aspectos no afectan tanto a los contenidos de las políticas como, sobre todo, a las formas que adoptan los procesos de decisión política. En la base de esas buenas prácticas están:

- En primer lugar, la necesidad de una fuerte voluntad estratégica en el gobierno, lo que comporta capacidad de liderazgo y una jerarquía de propósitos (objetivos claros y reconocibles por todos); de lo contrario la coherencia se resolvería por la vía indeseada de seguir la línea que ofrece menor resistencia, abandonando aquellos objetivos que concitan una menor presencia de grupos

de presión articulados (Ashoff, 1999). Como apunta Carbone (2008: 327) es difícil que se avance en coherencia cuando los subsistemas políticos se relacionan horizontalmente entre sí y hay sólo veléis mecanismos de coordinación jerárquica.

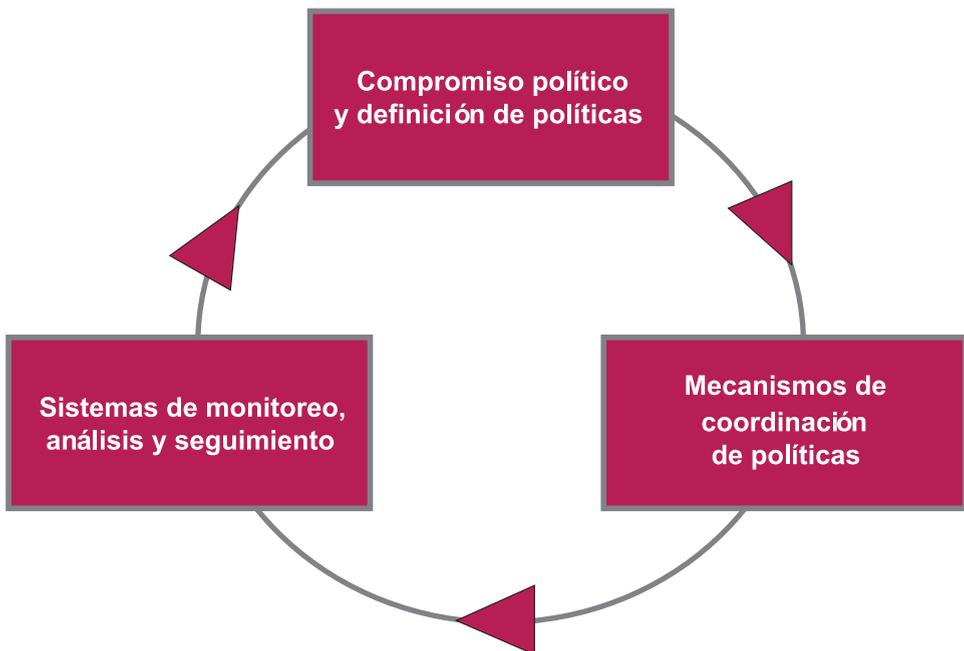
- En segundo lugar, la necesidad de flexibilidad organizativa, de cultura de acuerdo y diálogo en el seno de la Administración, con mecanismos de coordinación y de resolución de disputas y unas rutinas administrativas que faciliten el sistemático diálogo entre los responsables de los diferentes ámbitos de la acción pública.
- Y tercero, la necesidad de sistemas efectivos de generación, transmisión y procesamiento de la información, de análisis para detectar inconsistencias y de voluntad de transparencia, evaluación y persuasión pública.

En particular, conviene insistir en ese último aspecto: constituye un requisito básico para el logro de mayores niveles de coherencia configurar un proceso de decisión bien informado y de amplio respaldo social. La complejidad de los procesos de decisión política hace que las contradicciones sean inevitables, pero, al menos, conviene que sean reconocidas (porque en caso de que no lo sean es imposible anticipar la respuesta), lo que

supone disponer de sistemas de información y de capacidades analíticas, como base para enfrentarse a la complejidad. Al tiempo, es necesario realizar una labor explicativa así como una sistemática tarea de persuasión para ampliar el apoyo social en torno a los objetivos centrales de la acción política. Al fin, los márgenes para la incoherencia deliberada son susceptibles de ser aminorados si el conjunto de los actores con capacidad para influir en las estrategias públicas asumen como propio el objetivo en torno al cual se reclama la coherencia.

3. En relación con lo señalado en el punto anterior, la experiencia internacional revela que la existencia de mecanismos de contraste en el seno de la Administración, de validación y contrapeso es útil para promover la coherencia de las políticas, en la medida en que obliga a que los procesos decisivos pasen por sucesivos análisis y contrastes entre instancias diferentes de la Administración. En sentido negativo, las culturas administrativas constituidas como compartimentos estancos, aquellas en las que los ámbitos de deci-

FIGURA 1. *El círculo de la coherencia*



Fuente: OCDE (2008a).

sión se reservan de forma exclusiva en torno a sus responsables, aquellos en los que existe poca experiencia de comunicación interdepartamental, encontrarán notables dificultades para avanzar en el propósito de la coherencia, cualquiera que sea el ámbito al que ésta se subordine.

4. Avanzar en la coherencia de políticas es una tarea compleja, que requiere ser abordada en diversas fases de los procesos de decisión y ejecución de las políticas. Para ilustrar este enfoque, la OCDE sugiere un *círculo de coherencia de políticas*, con tres grandes bloques sobre los que debiera incidir el objetivo propuesto. Se trata, conviene advertirlo, de un círculo virtuoso, de modo que los diversos bloques se complementan y refuerzan mutuamente (figura 1).

El primero de ellos es el de *compromiso político y definición de políticas*, en el que se alude a la necesidad de establecer y priorizar objetivos que garanticen la coherencia; el segundo es el referido a los *mecanismos de coordinación de políticas* y se refiere a los procesos de aplicación y desarrollo de las políticas para asegurar los niveles de coherencia requeridos; finalmente, el tercer bloque es el de los *sistemas de monitoreo, análisis y seguimiento*, para detectar los fallos y proceder a su corrección. Esta clasificación es la que se ha seguido para extraer algunas lecciones aprendidas en materia de coherencia de políticas para el desarrollo. La mera exposición de esas lecciones puede ser útil para confirmar la obligada complejidad que comporta avanzar en los objetivos de coherencia (recuadro 1).

Recuadro 1. Lecciones aprendidas en la promoción de la coherencia de políticas para el desarrollo (PCD)

Bloque A: Compromiso político y formulaciones de política

Lección 1: Educar y comprometer a los ciudadanos, trabajar con la sociedad civil, las entidades investigadoras y los países socios, para elevar la atención y construir el apoyo a la coherencia de políticas sobre bases de largo plazo.

Lección 2: Hacer compromisos públicos en materia de coherencia, respaldados al más alto nivel, con claros vínculos con los objetivos de reducción de la pobreza y con las metas de desarrollo internacionalmente acordadas.

Lección 3: Para tener progresos en coherencia es necesario hacer pública una agenda de acción con prioridades y tiempos bien definidos.

Bloque B: Mecanismos de coordinación de políticas

Lección 4: Asegurar que las prácticas informales de trabajo apoyan la comunicación efectiva entre ministerios.

Lección 5: Establecer mecanismos formales a suficiente nivel del gobierno para la coordinación interministerial y el arbitraje entre políticas. Asegurando que los mandatos y las responsabilidades son claras e implican a los ministerios más allá del ámbito de desarrollo o de asuntos exteriores.

Lección 6: Promover y dar competencias a la Agencia de Desarrollo para que juegue un papel activo en las discusiones sobre coordinación de políticas.

Bloque C. Sistema de seguimiento, análisis e informe

Lección 7: Hacer uso de recursos sobre el terreno y de las capacidades de los países socios para dar seguimiento a los impactos reales de poner en práctica los distintos aspectos de la coherencia.

Lección 8: Dedicar recursos adecuados al análisis de los problemas y de los progresos realizados en materia de coherencia, recurriendo también a los cuadros técnicos de la sociedad civil y de los institutos de investigación, tanto en el seno del país como internacionalmente.

Lección 9: Informar de manera transparente al Parlamento y a la opinión pública acerca del progreso en la coherencia de políticas como parte de la actividad de información sobre las actividades de cooperación para el desarrollo y sobre el progreso hacia los ODM.

5. En todo caso, sólo es posible fortalecer la coherencia de políticas si la ayuda se presenta como una política sólida, consolidada y dotada de un cierto grado de autonomía—institucional y estratégica— respecto del resto de las políticas públicas, especialmente de aquellas que le son más próximas. Curiosamente, aun cuando la coherencia clama por una reinserción, bajo un criterio más integrado, de las polí-

ticas del donante, sólo se conseguirá tal propósito de una manera favorable para los objetivos del desarrollo si esa integración se produce sobre la base de una política de ayuda de perfiles propios, sólidamente definida y consolidada. De lo contrario, lo que puede suceder es que la coherencia se logre a costa de difuminar los perfiles propios de la ayuda, subrogando la cooperación a objetivos ajenos,

especialmente a aquellos vinculados con las circunstanciales necesidades que impone la proyección internacional del donante —como se revela en el caso canadiense, analizado por Pratt (1999)—. Es cierto que no ha de ser siempre contradictorio —y en algunos casos puede ser abiertamente complementario— la consecución de los intereses del donante con una actuación sincera de promoción del desarrollo en los países del Sur; pero incluso en esos casos es conveniente que exista un espacio político e institucional en el seno de los países desarrollados —el propio del sistema nacional de ayuda— dedicado, de forma genuina y constante, a advertir acerca de las necesidades y tareas que reclama vencer el subdesarrollo, como compromiso moral y como requisito para construir un mundo más justo y estable. Y, dado el poder efectivo que las instituciones vinculadas a la gestión de los intereses más inmediatos del donante suelen tener en el seno de los gobiernos, es conveniente que ese sistema tenga suficiente peso político, autonomía funcional y solidez estratégica como para poder actuar como factor de equilibrio, como contrapoder interno. Para promover semejante objetivo, resulta necesario fortalecer las capacidades técnicas —de análisis y de formulación política— del sistema de ayuda, de modo que pueda edi-

ficar una posición sólida no sólo en los ámbitos propios de la cooperación, sino también en aquellos otros que inciden en el mundo en desarrollo, aun cuando sean materia también de otros departamentos o áreas de política. En suma, el sistema de ayuda no puede ser sólo un *policy-taker*, un gestor de la ayuda, debe comportarse como un *policy-maker*, un generador de opinión y de decisiones, en todo aquello que afecta al mundo en desarrollo.

6. Más allá de la solidez del sistema de ayuda, el logro de unos mayores niveles de coherencia depende de que los objetivos a los que aquélla aspira se hagan presentes, de manera efectiva, en el resto de las políticas públicas. Dada la diversidad de metas que conforman el cuadro de tareas de un gobierno, sólo cabe concebir semejante objetivo como un propósito al que acceder a través de una senda de aproximaciones sucesivas. No se trata de la resolución de un problema técnico ni meramente administrativo, sino esencialmente político, basado en la persuasión y el liderazgo. De hecho, sólo se avanzará en la coherencia si se es capaz de otorgar una diferente ponderación a objetivos de gobierno, todos ellos deseables, estableciendo una jerarquía nítida de propósitos. Y dada la riqueza y diversidad de intereses que latén en cualquier sociedad, ese ejercicio sólo será

asumido si se fundamenta en un ejercicio de liderazgo político y técnico. Por ello, para conseguir este propósito resulta de notable relevancia la asunción de compromisos en materia de ayuda al desarrollo por parte del ejecutivo al más alto nivel político, como parte de su programa explícito de gobierno.

7. Aun cuando se presente al sistema de ayuda al desarrollo como una suerte de valedor en el Norte de los intereses del Sur, lo cierto es que la única garantía de que las políticas acordadas internacionalmente sean favorables a las posibilidades y condiciones de los países en desarrollo es que estos mismo participen, en condiciones de pleno derecho, en los foros internacionales donde estas políticas se conciertan. La vía de la concesión unilateral, que dominó el panorama de las relaciones internacionales a lo largo de la guerra fría se ha demostrado a la postre ineficaz, cuando no dañina. Así pues, aprendida la lección del pasado, es normal que los países reclamen participar en los grandes debates en los que se gesta el sistema de relaciones internacionales: las rondas comerciales, el debate sobre la nueva arquitectura financiera, la regulación internacional de pesca, los marcos multilaterales de acción, etcétera. No obstante, en alguno de estos foros, los niveles de complejidad

técnica son muy elevados, con lo que es difícil que un país en desarrollo, con una limitada Administración, disponga de las capacidades técnicas y humanas para hacerse presente con posiciones propias, técnicamente elaboradas. Una de las tareas del sistema de cooperación para el desarrollo puede ser, justamente, ayudar a fortalecer las capacidades técnicas de los países para que puedan participar más activa y autónomamente en los foros internacionales. Su presencia en esos foros deben ser señales importantes para los avances en materia de coherencia de políticas.

II. CONSIDERACIONES A PARTIR DE LOS ESTUDIOS DE CASO

Teniendo en cuenta la evidencia empírica acerca de los diferentes enfoques y mecanismos que los cinco países analizados aplican para promover la coherencia de políticas, es posible extraer una serie de reflexiones.

8. El compromiso político es el punto de partida fundamental para desplegar una estrategia eficaz de promoción de coherencia de políticas para el desarrollo. En este sentido, los cinco donantes analizados ostentan un compromiso explícito, aunque desigual, con el desarrollo y la coherencia de políticas. No

obstante, el soporte institucional de este compromiso y el tipo de enfoque para promoverlo varían en cada caso. Holanda y Suecia presentan como una de sus fortalezas más destacables que este compromiso ha sido asumido a largo plazo trascendiendo los diferentes períodos legislativos; en ambos países parece existir un consenso significativo en todo el espectro político con respecto a la necesidad de integrar el mandato del desarrollo en la acción exterior. En el caso de Reino Unido y Alemania el compromiso se ve reforzado por un diseño institucional sólido que eleva el área de desarrollo al rango ministerial lo que le permite ejercer una influencia significativa y sistemática en la agenda pública. Por último, España es de los donantes más explícitamente comprometido al incluir en su Ley de Cooperación el mandato de coherencia para el desarrollo. No obstante, en el caso español, parece existir una brecha significativa entre los compromisos adquiridos y la articulación real de mecanismos para promover el objetivo de la coherencia. Uno de los factores que ayuda a entender este hecho es la limitada entidad que en buena parte del espectro político se le otorga a la política de desarrollo. Es ésta una política que suscita consensos débiles y acuerdos que difícilmente escalan la jerarquía de los propósi-

tos políticos de las opciones parlamentarias.

9. La cultura administrativa y política hacia el diálogo y el consenso, fuertemente asentada en Suecia y Holanda, también se destaca como un elemento fundamental para mantener los compromisos asumidos en torno a la coherencia. En estos países además del establecimiento formal de grupos interdepartamentales e instancias de diálogo en todos los niveles políticos, existen espacios de comunicación, diálogo y consulta informales muy asentados en la cultura de trabajo nacional. Reino Unido promueve la interlocución y la consulta permanentes entre los diferentes ministerios mediante grupos interdepartamentales de trabajo cuyo funcionamiento se articula por medio de una herramienta específica que opera en toda la administración: los Convenios de Servicio Público. Alemania, en cambio, al poseer un sistema de gobierno federal y una notable proliferación de agencias, trabaja de forma más compartimentada, aunque las instancias de diálogo y negociación también se encuentran integradas a su cultura de trabajo y, este hecho se observa también en la creación de grupos de trabajo interdepartamentales. España parece ser el país que presenta mayores desafíos en este aspecto ya que existe no sólo una relativa autonomía y falta de coordinación en la gestión

ministerial sino también una limitada cultura de diálogo y trabajo compartido. Es éste un factor destacable a la hora de explicar las posibles contradicciones o incoherencias en la formulación e implementación de políticas públicas.

10. Es interesante analizar el grado de implicación de los diferentes ministerios en el trabajo por la coherencia, dado que éste es un factor que denota hasta qué punto se ha avanzado hacia una política pública más integrada y consistente. En el caso de Suecia, la apropiación de otros ministerios del mandato de coherencia es un pilar fundamental en la Política Global de Desarrollo, dado que todas las entidades gubernamentales son responsables de promover el desarrollo equitativo y sustentable. Se trata de la apuesta más ambiciosa en este aspecto, por cuanto la implicación de los diferentes ministerios no descansa únicamente sobre una cultura de consenso y trabajo en común, sino que emana de un planteamiento estratégico compartido. En Reino Unido gran parte de los documentos y estrategias que prepara el DFID se realizan en conjunto con otros ministerios, pero este resultado deriva principalmente de la cultura ya reseñada de trabajo integrada entre los ministerios en la promoción del desarrollo. En menor medida que Reino Unido, Alemania avan-

za hacia espacios de interconsulta y negociación, aún cuando su sistema de gobierno federal vuelve dificultoso un trabajo integrado. Holanda es un caso interesante dado que, si bien es uno de los donantes de la OCDE más comprometido con la coherencia de políticas para el desarrollo, debido a su enfoque focalizado, el conocimiento y la apropiación por parte de otros ministerios de la perspectiva de desarrollo es limitado. De hecho, la implicación de otros ministerios en el ámbito de la coherencia no suele ser un producto espontáneo sino promovido a instancias de la Unidad de Coherencia de Políticas, creada al efecto en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores. Este sistema funciona con eficacia debido principalmente a su cultura de gobernanza a través del diálogo y el consenso entre ministerios. Por último, la perspectiva de desarrollo y el conocimiento sobre lo que supone trabajar por la coherencia en ministerios ajenos al MAEC es todavía, en gran medida, un propósito a ser logrado en el caso español.

11. Las diferencias mencionadas anteriormente en lo relativo a la cultura administrativa y a la implicación de los diferentes ministerios ponen de manifiesto que no existe un único modelo idóneo para la promoción de la coherencia. Las opciones escogidas son diversas, así como su grado de eficacia, sin que

puedan establecerse enfoques *a priori* más adecuados. Suecia adopta una estrategia integral desde la más alta jerarquía gubernamental y doctrinalmente muy ambiciosa, que pretende que todos los ministerios asuman como propios los objetivos de desarrollo. Holanda, por su parte, pone en práctica un sistema basado en mecanismos concretos, focalizado en cuestiones específicas y basado en gran medida en el trabajo de análisis e incidencia que lleva a cabo la Unidad de Coherencia dentro del gobierno. Reino Unido tiene como elemento más característico una dinámica de trabajo conjunto entre departamentos y ministerios fuertemente asentada y con un soporte analítico sólido, lo que le permite detectar potenciales incoherencias en la fase de diseño de las políticas. Mientras en Reino Unido esta modalidad de trabajo es la habitual, en Holanda el trabajo de diseño conjunto tiene lugar preferentemente como respuesta a una posible incoherencia. Alemania representa un modelo más compartimentalizado, en el que el mayor activo para la promoción de la coherencia lo constituyen los grupos de trabajo interdepartamentales y su cultura de resolución de conflictos entre departamentos o ministerios, que permite

una eventual conciliación de objetivos contrapuestos tanto en un ámbito jerárquico intermedio, como dentro del Gabinete. En los casos referidos, el sistema para la promoción de la coherencia es representativo de la arquitectura institucional y la cultura administrativa de cada país en particular. Por último, España es un caso singular, dado que es el único de los países analizados en el que no parece haberse conformado hasta el momento, una estrategia sistemática para la promoción de la coherencia de políticas al desarrollo.

12. Parece existir una relación entre la preocupación de un país por promover la coherencia y su participación en iniciativas internacionales construidas con ese objetivo. La coherencia de políticas ha cobrado fuerza en la agenda internacional de desarrollo como consecuencia principalmente de la actividad que, en el seno de la Unión Europea y del CAD, han llevado a cabo algunos donantes, entre los que se encuentran Reino Unido, Alemania, Suecia y Holanda. Además de otras iniciativas promovidas individualmente, es destacable su implicación en la iniciativa «Triple C», que promovió entre 2004 y 2008 la reflexión sobre coordinación, complementariedad y coherencia en el ámbito internacional¹. La participación en instan-

¹ Sustentaron también esta iniciativa Francia, Bélgica, Irlanda, la CE, centros especializados y organizaciones de la sociedad civil.

cias internacionales de este tipo ayuda a promover la coherencia en el seno de los países y a estimular una cierta disciplina externa en ese propósito.

13. Los mecanismos informales de coordinación son importantes para explicar parte del éxito del trabajo por la coherencia. Con independencia del tipo de aproximación elegida, la coordinación no necesariamente establecida de forma explícita, sino integrada como parte del funcionamiento ordinario de la Administración, está presente en mayor medida allí donde los logros en materia de coherencia son relevantes. Mientras que los mecanismos de coordinación formales —que son elementos fundamentales para la promoción de la coherencia— pueden diseñarse e implantarse, la voluntad de diálogo y acuerdo y la constitución de instancias informales de interconsulta son igualmente substanciales. De hecho, la comunicación entre personas de diferentes departamentos y ministerios, incluso más allá de los cauces explicitados formalmente, constituye un aspecto determinante para la coherencia, y está presente de forma importante en Suecia, Holanda, Reino Unido y Alemania. Aunque en cada uno de estos países se manifieste de una forma particular, en todos ellos la comunicación informal supone una manifestación de una cultura del trabajo integrado, y de una percepción de la responsabilidad de la gestión pública como algo que necesariamente debe asumirse de forma conjunta y no compartimentalizada.
14. La experiencia y consolidación del sistema de cooperación incide de forma significativa en la promoción de la coherencia de políticas para el desarrollo. Aún cuando el enfoque utilizado en cada caso pueda ser diferente (Alemania, Holanda, Reino Unido y Suecia), la mayor eficacia en materia de coherencia con respecto a España, está en buena parte relacionada con la mayor consolidación institucional, técnica y estratégica de sus respectivos sistemas de cooperación. Dos son las razones principales de este hecho: en primer lugar, la existencia de una política sólida de ayuda permite tanto valorar la incidencia de las políticas del Norte en los países en desarrollo como evaluar la forma de integrar el desarrollo a los distintos ámbitos de la gestión pública; en segundo lugar, una mayor solidez de la cooperación permite a quienes promueven la coherencia para el desarrollo ser percibidos como interlocutores legítimos y con capacidad de influencia en los procesos de decisión gubernamentales.
15. La evaluación de las políticas es otro elemento a considerar en la caracterización de los países analizados. Los gobiernos sueco y holandés rinden cuentas al Parla-

mento mediante un informe bianual específicamente dedicado al ámbito de la coherencia. Suecia informa sobre los avances y obstáculos en la aplicación de la Política Global de Desarrollo así como acerca de la contribución de cada ministerio a la promoción de un desarrollo equitativo y sustentable. Holanda, por su parte, informa bianualmente acerca de las actividades realizadas en materia de promoción de la coherencia. En los dos casos se trata de un mecanismo de rendición de cuentas aunque en Suecia se observa cierto esfuerzo por incluir un análisis más evaluativo y no únicamente descriptivo. Asimismo, en ambos casos se trata de informes elaborados por el propio gobierno. Por lo que respecta a evaluaciones independientes, Reino Unido se caracteriza por poseer un aparato analítico sólido tanto en el interior del gobierno como en la sociedad civil, que le ha permitido asentar una importante cultura de evaluación independiente sobre mecanismos específicos que se utilizan para la promoción de coherencia, como, por ejemplo, los Convenios de Servicio Público. Por último, Holanda también ha realizado evaluaciones externas acerca de su principal mecanismo en el ámbito analizado: la Unidad de Coherencia de Políticas. En ninguno de los cinco países hay experiencias en la evaluación de la incidencia de sus pro-

pias políticas en el desarrollo de los países del Sur.

16. Otro rasgo común de Reino Unido, Alemania, Holanda y Suecia es la importancia que se le da al conocimiento como elemento básico a considerar en el proceso de toma de decisiones políticas. La opinión de la comunidad académica es recabada con asiduidad por los gobiernos de estos cuatro casos mediante contactos con universidades y centros de estudios especializados tanto a escala doméstica como internacional. Y lo que es más importante, en consonancia con la cultura del trabajo en común y el consenso ya reseñada, este conocimiento se integra en el diseño de las políticas como una valiosa aportación de la sociedad al debate político que permite una discusión informada entre los actores responsables. En este ámbito España muestra, de momento, débiles esfuerzos por trabajar con centros académicos que le permitan mejorar la base de conocimiento en diferentes áreas de análisis del desarrollo, incluida la coherencia de políticas.
17. Las ONGD tienen un papel fundamental en la identificación, supervisión y denuncia de las posibles incoherencias en las políticas gubernamentales en lo relativo a la coherencia. En todos los países analizados existe un intenso trabajo de incidencia por parte de las

ONGD y sus relaciones con los ministerios y agencias de desarrollo son bastante fluidas. Destaca el trabajo de las ONGD suecas al desarrollar un informe bianual que pretende contrastar las comunicaciones del gobierno con el avance real de las políticas públicas en términos de coherencia (*Shadow Report*). En Holanda, por otra parte, existe una ONGD dedicada exclusivamente a la denuncia, supervisión y análisis de los temas de coherencia. El importante trabajo de la sociedad civil se ha incrementado con la creación de redes y plataformas a escala europea. El informe sobre coherencia realizado por la plataforma de ONGD europeas CONCORD es el primer aporte de la sociedad civil organizada al seguimiento de las políticas internacionales de la Unión Europea y sus países miembros.

18. El argumento de la eficiencia y el beneficio mutuo es recurrente para sustentar doctrinalmente la promoción de la coherencia de políticas al desarrollo. Suecia, Holanda, Reino Unido y Alemania han utilizado una doctrina que se basa en la convicción de que un mayor desarrollo de los pueblos del Sur redundará en un futuro más armónico y seguro para los países desarrollados. Este parece ser un camino razonable para obtener mayores apoyos (tanto por parte de otros ministerios como en la opinión pública) para la promo-

ción de la coherencia. En este sentido, Holanda es el país que más destaca al abordar la coherencia con un enfoque más pragmático, basado en el concepto del beneficio mutuo. Alemania y Suecia, aunque en menor medida, lo expresan en algunos de sus documentos y parece ser un argumento utilizado por las personas que trabajan en el área de desarrollo. Reino Unido, a su vez, ha recurrido al concepto del mutuo beneficio preferentemente para impulsar los programas de cooperación. Este enfoque puede ser de interés en el caso de España, dado que la presión de diversos grupos de poder ha supuesto un obstáculo real para la promoción de los intereses de desarrollo. Por el momento, el argumento del mutuo beneficio no parece estar muy presente en la doctrina de la cooperación española exceptuando la estrategia multilateral, que establece como uno de sus pilares conceptuales la preocupación por las interrelaciones en el mundo globalizado y la necesidad de proveer bienes públicos globales en beneficio de todos.

19. Es significativo, por último, analizar en qué medida la presión de los grupos de poder o, por el contrario, el grado de coincidencia entre los intereses nacionales y las necesidades de los países del Sur, han afectado el diseño y los ámbitos de trabajo que se esco-

gen para avanzar en la coherencia de políticas. En el caso de Holanda, Suecia y Reino Unido, esta coincidencia parece ser elevada, al menos en los ámbitos relativos a la política comercial o agrícola. Suecia, por ejemplo, presenta un avance importante en el área de comercio y desarrollo donde se encuentran implicados el Departamento de Desarrollo, la Secretaría de Comercio y la Junta Nacional de Comercio. Asimismo, Reino Unido ha desarrollado un aparato analítico importante en el ámbito del comercio, en concreto, el DFID, posee un departamento dedicado a los temas de comercio y desarrollo con personal técnico muy cualificado. Por el contrario, en España la situación es algo distinta. No parecen existir áreas relevantes en las que se presente un alineamiento claro de los intereses de desarrollo con los intereses definidos únicamente en clave nacional. Al contrario, existen importantes *grupos de interés* que presionan al gobierno e influyen en la opinión pública para mantener las barreras arancelarias y los subsidios agrícolas de la Unión Europea, aún cuando estos mecanismos suponen importante obstáculos al desarrollo de los países del Sur. Como es lógico suponer, este es un factor extremadamente sensible a la hora de proponer avances hacia políticas más coherentes.

III. RECOMENDACIONES PARA EL CASO ESPAÑOL

20. El propósito de la coherencia de políticas para el desarrollo forma parte en el caso español de un mandato legal expreso, contenido en el artículo 4 de la Ley de Cooperación Internacional, de 1998. Al tiempo, ese mismo objetivo aparece tanto en los documentos estratégicos de la cooperación como en las declaraciones de los gestores públicos de la ayuda, al más elevado nivel. Así pues, no cabe sino concluir que existe una voluntad política expresa de avanzar en ese campo, que tiene su origen en los responsables de la política de cooperación, pero que alcanza, con intensidad variable, a otros representantes del gobierno. Esto constituye una fortaleza de partida de la cooperación española. Ahora bien, esa voluntad se diluye en cuanto se desciende en la jerarquía administrativa y se pretende trasladar el mandato retórico a procesos decisorios efectivos. Las razones que explican este desajuste afectan a campos muy diversos que remiten a las concepciones, rutinas administrativas, capacidades técnicas y los resortes instrumentales vigentes. Actuar sobre todos estos factores de manera simultánea es complejo y, probablemente, poco realista. El propósito de estas recomendaciones es proceder de una manera selectiva, ac-

tuando sobre aquellos factores más relevantes que obstaculizan el avance hacia superiores niveles de coherencia de políticas. Se pretende con ello promover cambios que puedan, a su vez, desatar alteraciones adicionales y sucesivas en la mejora de los niveles de coherencia. El orden, sin embargo, en el que se proponen las recomendaciones no prejuzga prelación alguna de las tareas. Nueve tareas se quieren subrayar:

a) *Clarificar el concepto de coherencia de políticas*

21. Una de las tareas obligadas es precisar en el seno de la Administración el concepto de coherencia al que se alude. En principio, no existe responsable alguno de la Administración que se revele contrario a la demanda de una mayor coherencia de políticas. No obstante, la coherencia es un concepto instrumental, un calificativo que sólo adquiere sentido en la medida en que se definen los objetivos a los que se subroga el término. En este caso se habla de coherencia de políticas para el desarrollo, indicando que éste debe ser el objetivo último —ampliación de las oportunidades de progreso de los países del Sur— al que se encaminen los esfuerzos. No siempre se entiende de esta manera, de tal modo que es frecuente que los responsables

de la Administración afirmen su voluntad de conseguir mayores niveles de coherencia, pero refiriendo el concepto a otros propósitos, que normalmente aluden a una visión sectorial relacionada con lo que suponen son los intereses del país (ya sea mejorar las exportaciones, promover el crecimiento, estimular el empleo nacional o proteger a los agricultores, por citar algunos casos). Una tarea obligada, por tanto, es argumentar y difundir en el seno de la Administración la idea de que la coherencia que se reclama, en este caso, se define en relación con los efectos que las políticas públicas tienen sobre los países en desarrollo. Es ésta la acepción adoptada en la Ley de Cooperación y es también la que figura en los Tratados Constituyentes de la Unión Europea; y es en ese mismo sentido en el que se juzga la ejecutoria en este ámbito seguida por los diversos donantes. Siguiendo el planteamiento que se formuló en el capítulo primero, el propósito no es tanto depurar las políticas públicas de toda potencial incoherencia (tarea imposible), sino identificar, mitigar y, cuando se pueda, revertir aquellas incoherencias que resultan indeseables o inadvertidas. Una forma de avanzar en esa senda de aclaración consistiría en asociar de manera sistemática la enunciación del propósito de coherencia con una precisión acerca del sentido

en el que se reclama ese objetivo, evitando ambigüedades. Esa sistemática tarea de clarificación no garantiza que el objetivo de la coherencia cale con la precisión debida al conjunto del aparato administrativo, pero constituye un requisito obligado para que ese propósito se alcance.

b) *Crear una Oficina de Coherencia de Políticas*

22. España no está en condiciones de asumir un enfoque sobre la coherencia como el que plantean Suecia o Dinamarca, asociado a una concepción agregada e integral de la acción del gobierno (*whole government approach*). No contribuye a ello ni la concepción dominante acerca de la acción de gobierno, ni las capacidades analíticas de las que se parte, ni la tradición administrativa previa. Frente a una concepción estratégica, disciplinada e integral, en el caso español domina una visión más intuitiva, fragmentada y reactiva de la acción de gobierno. Como consecuencia, los ministerios asumen una visión patrimonialista de sus competencias, siendo poco proclives al diálogo y al sometimiento de sus decisiones a propósitos que se suponen ajenos a su mandato. La limitada capacidad de análisis que subyace a la acción política en algunos ámbitos —entre otros, el

de la acción exterior— tampoco facilitan ese ejercicio estratégico integral sobre el que descansa el enfoque de *whole government approach*. Así pues, el modelo a adoptar debe ser menos ambicioso y más adaptado a las posibilidades españolas.

23. Tampoco parece adecuado el recurso a un sistema como el británico, que descansa en la eficacia de una red continua de vínculos (formales e informales) entre los diversos departamentos para la construcción compartida de posiciones comunes. Para ello serían necesarias dos condiciones que no parece que tenga la Administración española: en primer lugar, una potente capacidad de análisis (provenga de fuentes internas o externas a la Administración) que aporte las bases técnicas sobre las que hacer descansar el consenso, facilitando los procesos de diálogo y de decisión política; en segundo lugar, una tradición de coordinación y de trabajo en común entre los diversos departamentos, como base para la construcción de posiciones políticas compartidas. Ninguno de estos rasgos está en el modelo español, lo que hace que tampoco esta opción parezca aconsejable.
24. Más accesible resulta, sin embargo, la experiencia holandesa, en la que la búsqueda de la coherencia es alentada por el trabajo de una Unidad creada al efecto en el seno

del sistema de cooperación, pero con mandato que trasciende las fronteras de ese sistema. En el caso español podría tratarse, en el mejor de los casos, de una Unidad creada como una Oficina independiente, con rango de Dirección General. La Oficina debiera tener su propio programa de trabajo, muy centrado en el seguimiento de las políticas europeas y de los organismos multilaterales de los que España es parte y en el diálogo activo entre los diversos departamentos, para identificar inconsistencias y promover el logro de más elevados niveles de coherencia en materia de desarrollo. Al igual que sucede en el caso holandés, la función de esta unidad no es tanto la de asumir en solitario la promoción de la coherencia de políticas como establecer los mecanismos para la identificación de los problemas y para la dinamización de los procesos, en muchos casos interdepartamentales, de búsqueda de soluciones. En este sentido, la Unidad debe tener una relación fluida de trabajo no sólo con el resto de los ministerios, sino también con aquellos centros e instituciones con capacidad de análisis para identificar los potenciales impactos de las políticas en los países en desarrollo y para asentar las respuestas en diagnósticos técnicos bien fundados.

25. Existen dos potenciales ubicaciones posibles para esta Oficina,

bien en el seno de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, como una Dirección General paralela a la DGPOLDE, bien bajo el mandato de la Vicepresidencia del Gobierno, como parte de sus tareas de coordinación interdepartamental. La primera quizás facilite una mayor conexión de la Oficina con los propósitos de desarrollo que debe inspirar la coherencia de políticas; en el segundo, sin embargo, se haría más clara la idea de que el propósito de la coherencia debe afectar al conjunto del gobierno y no a un ministerio en particular. Aunque existen ventajas e inconvenientes en cada caso, la primera de las opciones (su acogida en el marco de la SECI) parece más factible.

26. La creación de esta Oficina debería llevar aparejada una redefinición de las tareas propias de la DGPOLDE que, de manera más focalizada, debieran centrarse en la definición de las políticas de cooperación para el desarrollo y en las tareas de evaluación sistemática de esas políticas. Acotar el mandato de la DGPOLDE, eliminando su actual implicación en los aspectos de coherencia de políticas, parece deseable, en la medida en que es más acorde con las competencias técnicas y humanas de las que parte y con la agenda que está en condiciones de desplegar.
27. En caso de que la opción de una Oficina de Coherencia de Políticas

autónoma y con rango de Dirección General se considere inalcanzable, una opción alternativa, manifiestamente subóptima, sería crear una unidad en el seno de la DGPOLDE, con un mandato expreso en este campo. Sin duda, esta solución es aparentemente más factible, por cuanto no modifica la estructura administrativa preexistente, pero tiene algunos problemas que conviene reseñar. Tres son los más relevantes:

- i) En primer lugar, se dilata el mandato de la DGPOLDE, que necesariamente debiera referirse entonces al conjunto de las políticas de desarrollo (y no sólo de cooperación). Dadas las limitaciones que tiene para dotarse de personal experto en campos distintos a la ayuda, esa ampliación de funciones no haría sino acentuar los desequilibrios entre competencias y capacidades que caracterizan a esa Dirección.
- ii) En segundo lugar, es dudoso que una Unidad dependiente de una Dirección General tenga la capacidad de interlocución requerida para poner en cuestión decisiones adoptadas por otros departamentos, para establecer un diálogo sobre políticas públicas con ellos en condiciones adecuadas o para liderar equipos interdepartamentales a la búsqueda

de soluciones a los problemas de coherencia.

- iii) Por último, la ubicación de la Unidad en el seno de la DGPOLDE no haría sino subrayar la falsa apreciación de la coherencia como un propósito que afecta exclusivamente al diseño de la política de cooperación; y no como una tarea que afecta al conjunto del gobierno.

Todo ello respalda la creación de una Oficina Autónoma como respuesta más adecuada

c) Establecer una agenda de coherencia para la Comisión Delegada de Cooperación

28. La Cooperación Española dispone de un mecanismo de interés para fortalecer la política de coherencia: la Comisión Delegada de Cooperación. Aunque forma parte de sus funciones, no es fácil hacerse una idea de las posibilidades que la Comisión Delegada de Cooperación tiene, de forma efectiva, para promover la coherencia de políticas. El limitado recorrido de la Comisión hace difícil una valoración más completa y documentada en sus potencialidades. En todo caso, la limitada frecuencia con que la Comisión se reúne hace pensar que su función habrá de estar más centrada en la puesta en marcha de ini-

- ciativas muy singulares, en la identificación de problemas serios o en el arbitraje entre potenciales discrepancias entre departamentos. Por sí misma es difícil que genere una agenda continuada de análisis y diálogo sobre el impacto de las políticas en términos de desarrollo.
29. Por este motivo, lo que se sugiere es que la Comisión Delegada de Cooperación, en su tarea de coordinación, identifique aquellos ámbitos en donde es más probable que existan problemas de coherencia de políticas y promueva una agenda de trabajo al respecto, creando grupos de trabajo interdepartamental *ad-hoc* para que los estudien en profundidad y eleven propuestas a la Comisión para su posterior consideración. Al proceder de este modo se conseguirían dos objetivos de forma simultánea. En primer lugar, generar progresivamente una cultura de trabajo en común entre ministerios, a la búsqueda de la coherencia, en temas de interés tanto para España como para los países en desarrollo. Se trata de un propósito altamente deseable, por cuanto ayudaría a romper con esa cultura administrativa que alienta la fragmentación ministerial y la percepción de las respectivas competencias como un ámbito exclusivo de cada departamento, promoviendo, en cambio, una visión más integral y cooperativa de la acción pública. No obstante, es difícil que esta colaboración se produzca de forma espontánea. Las instrucciones recibidas desde esa Comisión Delegada para someter a análisis e informe un determinado ámbito de las políticas puede ser el requisito para que esa cooperación interdepartamental se produzca. Ámbitos en los que, de manera más inmediata, se podrían generar estos grupos de trabajo serían en los relativos a emigración, política agrícola y seguridad. En segundo lugar, esta forma de actuar permitiría que la Comisión Delegada de Cooperación cumpliera su función en materia de coherencia, generando una agenda continuada de trabajo que descansa en la formación de grupos interdepartamentales, que rinden con informes expresos sobre coherencia ante la Comisión Delegada y, en su caso, si así se considera, ante el Parlamento. Esta propuesta es compatible con la creación de la Unidad argumentada en el punto anterior. De hecho, la Unidad debería ser la que liderara estos grupos de trabajo interdepartamentales, participando activamente en la elaboración de los correspondientes informes solicitados por la Comisión Delegada.
- d) *Utilizar los puntos focales como dinamizadores*
30. El III Plan Director prevé la creación de puntos focales de cohe-

rencia de políticas en todos los ministerios, de modo que puedan colaborar con la DGPOLDE en el logro de ese objetivo. De seguir lo aquí propuesto, los puntos focales debieran estar en relación con el mandato de la Oficina de Coherencia de Políticas, más que con el de la DGPOLDE. No obstante, lo relevante no es tanto el vínculo administrativo, que quedaría pendiente de definición en función del modelo institucional que se adopte, como la tarea que se le asigne a estos focales. En principio, es poco realista pensar que estos puntos focales pudieran asumir la responsabilidad de convertirse en promotores de la coherencia para el desarrollo en el ámbito de las políticas propias del ministerio al que pertenecen. Entre otras cosas porque muchas de las decisiones que deben analizar han sido adoptadas por sus superiores. Por tanto, la tarea que podrían realizar estos puntos focales es generar la agenda y dar seguimiento a los grupos interdepartamentales en los que participe su ministerio, ya hayan sido creados a instancias de la Oficina de Coherencia de Políticas, bien por iniciativa de la Comisión Delegada. Su función es, por tanto, la de dinamizar esos procesos, aun cuando sean otros responsables de su mismo ministerio los que participen en los diversos grupos que se creen.

e) Alterar el mandato del Consejo de Cooperación

31. El Consejo de Cooperación tiene entre sus mandatos elaborar un Informe anual sobre coherencia de políticas, que debe ser elevado para su conocimiento al Parlamento. Hasta el momento, sólo se completó un Informe, en 2006, que fue muy laborioso de redactar y que la Secretaría de Estado ni siquiera remitió al Parlamento; en estos momentos se está a punto de culminar un segundo Informe, después de un paréntesis de más de tres años. La experiencia de este período pasado revela que es difícil que un Consejo de Cooperación, sin apoyo técnico alguno, basado en la dedicación voluntaria de sus miembros, esté en condiciones de elaborar informes anuales sobre temas complejos, que en algunos casos requieren cierto conocimiento experto y tiempo para acercar posiciones entre diversos departamentos y asentar una doctrina que pueda ser compartida. La reciente decisión de crear una Secretaría Técnica del Consejo puede atenuar alguno de estos problemas, aunque no es probable que los resuelva todos. Por ello es razonable que se produzca una revisión del mandato al Consejo.
32. Conviene señalar que constituye un factor inequívocamente positivo encargar a un organismo con-

sultivo, de representación y participación de los actores del sistema de cooperación seguir y evaluar los avances en materia de coherencia de políticas. No obstante, quizá su mandato estaría mejor definido si estuviese más acotado, en relación con lo que pueden ser las capacidades de este organismo. De forma más precisa, lo que se quiere sugerir con esta propuesta no es tanto que el Consejo elabore un Informe *ex novo* sobre los niveles de coherencia alcanzados en un determinado ámbito de la acción pública, cuanto dar seguimiento a las tareas que en materia de coherencia realice la Oficina de Coherencia y, en su caso, los grupos de trabajo creados por la Comisión Delegada de Cooperación. Obsérvese que en este caso lo que el Consejo estudia es la pertinencia y adecuada orientación de recomendaciones formuladas por equipos técnicos, sin necesidad de que sea el propio Consejo el que ponga en juego capacidades técnicas para juzgar las inconsistencias de las políticas públicas y los modos de remediarlas. En todo caso, es importante que el Consejo conserve competencias en materia de coherencia de políticas, permitiendo que la sociedad civil incida en esta exigencia a la Administración y participe en la evaluación de lo conseguido.

f) Implicar a grupos de interés

33. Uno de los problemas que plantea el avance en materia de coherencia de políticas es que detrás de las inconsistencias detectadas en muchos casos existen intereses legítimos de grupos y sectores sociales, que se pueden sentir afectados por una política más activa y comprometida con el desarrollo. Es de interés para todos que estos grupos participen en la búsqueda de soluciones a los problemas que derivan de las incoherencias detectadas. Por este motivo se sugiere que, en aquellos casos que se considere relevante, se abran los grupos interdepartamentales a la participación de representantes de los sectores potencialmente afectados, generando una especie de *grupo de interés* implicado en el debate. Tal es lo que ha hecho Holanda, en ocasiones, con resultados que merecen ser tenidos en cuenta. La presencia de estos *grupos de interés* hará más complejo el debate, pero permitirá que las soluciones que se alcancen estén mejor fundamentadas y logren un mayor respaldo social.

g) Potenciar las capacidades analíticas del sistema

34. Una enseñanza que se extrae de los casos nacionales estudiados es que para avanzar en la coherencia

de políticas es necesario disponer de capacidades analíticas que informen de manera sistemática al gobierno acerca de los impactos en términos de desarrollo de sus políticas públicas. Algunas de esas capacidades de análisis pueden radicar en la propia Administración, especialmente en la responsable del diseño y gestión de las políticas de cooperación, que está obligada a reflexionar sobre las necesidades de los países en desarrollo y mantiene la valiosa información que le proporciona su trabajo sobre el terreno. No obstante, esas capacidades no suelen ser suficientes, por lo que es requerido que la Administración mantenga una línea de relación continua con centros de estudios especializados que le doten de los análisis requeridos para conocer el impacto de las políticas, las inconsistencias que se producen en materia de desarrollo, la experiencia internacional comparada y las posibles soluciones a las incoherencias detectadas.

35. En España, la necesidad de este apoyo por parte de una red de centros de análisis es más crucial, si cabe, habida cuenta de las debilidades técnicas y de conocimiento experto que arrastra el sistema de cooperación. No obstante, en España existe limitada experiencia de trabajo en común entre Administración y centros de análisis; y es muy bajo también el apoyo

que esos centros reciben para mantener líneas de trabajo y estudio continuados cuyos resultados puedan después dar soporte técnico a las decisiones públicas en materia de desarrollo. Romper esa doble insuficiencia, aunque excede el ámbito de la coherencia, es obligado si se quiere avanzar también en ese terreno. En este caso lo que se sugiere es que se cree un Fondo destinado al apoyo a la investigación en materia de desarrollo, que mantenga dos convocatorias anuales, como mecanismo de apoyo a la generación de capacidades en este campo. La gestión de este Fondo, como en otros países, podría ser independiente, con la participación en su Comité directivo cuando menos de los Ministerios de Economía y Hacienda, de Asuntos Exteriores y Cooperación, de Innovación y Ciencia y de Educación. A su vez, debiera de constituirse una Comisión Académica encargada de procesar los informes de evaluación (informes anónimos entre pares) que se hiciesen de las diversas propuestas recibidas para ser objeto de respaldo financiero. A través de este procedimiento se podría respaldar la constitución de una comunidad epistémica en materia de desarrollo más sólida y activa, con programas de trabajo plurianuales, que fuesen de utilidad (mediata o inmediata) de las políticas públicas.

h) Realizar una tarea de sensibilización y educación para el desarrollo

36. Es difícil avanzar en la coherencia de políticas si no existe una demanda social en favor de una política de desarrollo más comprometida y eficaz. A su vez, esta política sólo se puede conseguir si la sociedad civil reclama de los políticos, de las Administraciones y de las fuerzas sociales un más sólido y coherente compromiso en este campo. Las incoherencias de políticas descansan, en muchas ocasiones, en una percepción limitada —cuando no equivocada— del interés propio, ya sea de grupo, ya sea nacional. Es importante, por tanto, que haya una actividad continuada de denuncia, sensibilización y educación, para someter a análisis esos supuestos intereses y tratar de explicar en qué medida el desarrollo de los demás no sólo es un compromiso ético, sino también una forma de promover los propios intereses, cuando éstos se contemplan con cierta altura de miras. Ayudar al cambio de las mentalidades y crear una ciudadanía comprometida es tarea muy central de la sensibilización y educación para el desarrollo.

i) Sistematizar y difundir buenas prácticas

37. Avanzar en materia de coherencia de políticas es una tarea compleja. Por ello, aquellos logros que se obtengan, por limitados que sean, deben ser conocidos por el conjunto de la sociedad, en general, y por el sistema de cooperación, en particular. Lo que se propone es que haya una tarea continuada de seguimiento y de sistematización de experiencias, de modo que se puedan difundir aquellas más ejemplares o de las que es difícil extraer enseñanzas válidas. Esta tarea, además de mantener un proceso continuado de aprendizaje basado en la experiencia, ayudaría a ir creando una mentalidad de que es posible obtener logros en este campo. Además de esta labor de seguimiento y de sistematización, sería necesario mantener una actividad continua de evaluaciones desde la perspectiva de la coherencia de políticas, de modo que ayuden a ampliar los logros en este campo y permitan también un adecuado ejercicio de rendición de cuentas.

BIBLIOGRAFÍA

- AHMED, M. (2006): *Market Access and Trade Liberalisation in Fisheries*, International Center for Trade and Sustainable Development. Disponible en http://ictsd.net/downloads/2008/06/ahmed_2006.pdf.
- AIV (1998): *Conventional Arms Control*, La Haya. Disponible en http://www.aiv-advies.nl/ContentSuite/template/aiv/adv/collection_single.asp?id=1942&adv_Id=29&language=UK.
- (2005): *Migration and Development: Coherence between Two Policy Areas*, La Haya. Disponible en http://www.aiv-advies.nl/ContentSuite/template/aiv/adv/collection_single.asp?id=1942&adv_Id=297&language=UK.
- ALONSO, J. A. (dir.) (1999): *Estrategia para la cooperación española*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores.
- y FITZGERALD, V. (2003): *Financiación del desarrollo y coherencia de políticas de los donantes*, Madrid, Catarata.
- (2004): *Algunos aspectos introductorios al problema de la coherencia de políticas*, Madrid, ICEI.
- (2008): «La cooperación al desarrollo: una política en construcción», en J. F. Tezanos y S. del Campo (dirs.), *España siglo XXI*, tomo 2, *La política*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- , FRERES, C. y SANAHUJA, J. A. (2009): *Estrategia Multilateral de Cooperación Española*, DG POLDE, MAEC.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, FUNDACIÓN PER LA PAU, GREENPEACE, INTERMÓN OXFAM (2009): *¿Se está cumpliendo la ley? Análisis de las exportaciones españolas de armas en 2008*. Disponible en <http://www.es.amnesty.org/uploads/media/contrainforme2009.pdf>.
- ARROW, K. J. (1959): «Rational choice functions and orderings». *Económica*, XXVI, pp. 121-127.
- ASHOFF, G. (1999): «The Coherence of Policies Towards Developing Countries: The Case of Germany», en J. Forster y O. Stokke, *Policy Coherence in Development Cooperation*, EADI Book Series 22, Londres, Frank Cass Publishers.
- (2002): *Improving Coherence Between Development Cooperation and Other Policies: The Case of Germany. Integrating German Development and Aid Policies*, Bonn, German Development Institute (GDI).
- (2005): «Enhancing Policy Coherence for Development: Justification, Recognition and Approaches to Achievement», Bonn, Studies, German Development Institute (GDI).
- AYUSO, A. y CASCANTE, K. (2009): *Rendición de cuentas y sociedad civil en el sistema español de cooperación al desarrollo. Por una gobernanza democrática comprometida con la efectividad*, Madrid, Exlibris Ediciones S. L. y Fundación Alternativas.
- BARDER, O. (2005): «Reforming Development Assistance: Lessons from the UK Experience», *Working Paper 70*, Center for Global Development.
- BMZ (2001): «2015 Poverty Reduction – A Global Responsibility Program of Action

2015. The German Government's Contribution Towards Halving Extreme Poverty Worldwide», Bonn, BMZ.
- (2002): «BMZ Spezial Agricultural Trade and Agricultural Policy in the WTO New Trade Policy Challenges in Agriculture», núm. 043, Bonn, BMZ.
- (2002a): «BMZ Spezial "Development policy as an element of global structural and peace policy". Excerpts from the German Government's 11th Development Policy Report, outlining the main orientations of German development policy», Development Education and Information Division, Bonn, BMZ.
- (2004a): «Towards Halving Poverty Second Interim Report on Implementation of the Programme of Action 2015», Development Education and Information Division, Bonn, BMZ.
- (2004b): «BMZ Discourse on Development-based and Military Responses to New Security Challenges. A BMZ Discussion Paper», Development Education and Information Division, Bonn, BMZ.
- (2005a): «A Summary of the German Government's 12th Development Policy Report», Development Education and Information Division, Alemania, BMZ.
- (2005b): «BMZ Information Materials. Germany's Contribution to Achieving the Millennium Development Goals», Development Education and Information Division, Alemania, BMZ.
- (2005c): «Sector Strategy for Crisis Prevention, Conflict Transformation and Peacebuilding in German Development Cooperation Strategy for Peace-building», Alemania, BMZ.
- (2006): «Introducing the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development», Development Education and Information Division, Alemania, BMZ.
- (2007a): «Trade for Development ACP/EU Economic Partnership Agreements», Development Education and Information Division, Alemania, BMZ.
- (2007b): «Climate Change and Development Setting Development Policy Priorities», Development Education and Information Division, Alemania, BMZ.
- (2007c): «Strategies for Employment Promotion in Development Cooperation», Alemania, BMZ.
- (2007d): «Returning Experts Programme-Synthesis», Development Education and Information Division, Alemania, BMZ.
- (2008a): Development Policy White Paper. The German Government's 13th Development Policy Report, Abridged Version, Berlín, p. 163.
- (2008b): «Development Education and Awareness Raising (strategies 188)», Development Education and Information Division, Alemania, BMZ.
- BORRMANN, A. y STOCKMANN, R. (2009): «Evaluation in German Development Cooperation», *Evaluation Reports*, núm. 44, Bonn, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

- BURNELL, P. (1991): «Introduction», en A. Pose y P. Burnell (eds.): *Britain's Overseas Aid since 1979: Between Idealism and Self-interest*, Reino Unido, Manchester University Press, pp. 1-31.
- CABINET OFFICE (2002): *The DAC Journal Development Cooperation 2001 Report*, OECD, vol. 2, núm. 1, Francia.
- (2009): *List of Ministerial Responsibilities. Including Executive Agencies and NonMinisterial Departments*, Londres.
- CAD (1992): *Chairman's Report on Development Co-operation*, París, OCDE.
- (1996): *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, París, OCDE.
- (2001): *Peer Review of The Netherlands*, París. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/9/29/33663441.pdf>.
- (2002): *The DAC Journal Development Cooperation 2001 Report*, OECD, vol. 2, núm. 1, París.
- (2005a): *Sweden Peer Review*, París, OCDE.
- (2005b): *Policy Coherence for Development: Promoting Good Practice*, París, OCDE.
- (2005c): *Peer Review of Germany*, París, OCDE.
- (2006): *Peer Review of the Netherlands*, París. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/49/38/37531015.pdf>.
- (2007a): *Aid for Trade at a Glance, Sweden*, París, OCDE.
- (2007b): *Policy Commitment to Improve Development Effectiveness in Fragile States*, París, OCDE.
- (2007c): *Peer Review Spain*, París, OCDE.
- (2009a): *Sweden peer review*, París, OCDE.
- (2009b): *Aid for Trade at a Glance 2009: Maintaining Momentum*, París, OCDE.
- CAGOCO, J. (2009): *Sweden Plans to Pilot-Test New Aid Delivery Model*. Disponible en <http://www.devex.com/articles/sweden-plans-to-pilot-test-new-aid-delivery-model>.
- CANTOS, E. y VALLS, N. (coords.) (2009): *Historia de un cambio posible. 15 años por el control del comercio de armas*, Colección Cuadernos de Cooperación, España, Intermón Oxfam.
- CARBONE, M. (2008): «Mission Impossible: The European Union and Policy Coherence for Development», *Journal of European Integration*, núm. 30:3, pp. 323-342.
- CEPS (2006): *Policy Coherence for Development in the EU Council: Strategies for the Way Forward*, Bruselas. Disponible en www.ceps.be.
- CHRISTIAN DEMOCRATIC ALLIANCE AND LABOUR PARTY AND CHRISTIAN UNION (2007): *Government Coalition Agreement*. Disponible en <http://www.government.nl/dsc?c=getobject&s=obj&objectid=94058>.
- COMISIÓN EUROPEA (2005): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social*

- Europeo. *Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo. Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, SEK (2005) 455, Bruselas, p. 21.
- (2007): *Evaluating Co-ordination, Complementarily and Coherence in EU Fvelopment Policy: a Synthesis*. Disponible en www.three-ca.net.
- (2009): *Report from the Comission to the Council EU 2009 Report on Policy Coherence for Development*, Bruselas.
- CONGDE (2009): *Documento de valoración de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo - España al III Plan Director 2009-2012*. Madrid, consultar en: <http://www.congde.org/uploads/documentos/02ca5dc1a09fcffc06fba7985c4542e7.pdf>.
- CONSEJO DE COOPERACIÓN (2006): *Informe: el cumplimiento del principio de coherencia de políticas*.
- (2008): *Documentos de consideración sobre los órganos consultivos y de coordinación de la cooperación española*, Madrid, MAEC.
- CONCORD (2009): *Spotlight on Policy Coherence 2009*, Bruselas.
- DFID (1997): *Eliminating world poverty: A Challenge for the 21st Century. A White Paper on International Development*, Londres.
- (2000): *Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor. White Paper on International Development*, Londres.
- (2003): «Agriculture and Poverty Reduction: Unlocking the Potential», DFID policy paper, Londres.
- (2006a): *DFID's Response to the OECD Development Assistance Committee Peer Review of the United Kingdom*, Londres.
- (2006b): *Eliminating World Poverty Making Governance Work for the Poor. A White Paper on International Development*, Londres.
- (2007a): *DFID Annual Report 2007*, Londres.
- (2007b): *PSA Delivery Agreement 29: Reduce Poverty in Poorer Countries through Quicker Progress towards the Millennium Development Goals*, Londres, HMSO.
- (2007c): *Moving out of poverty – Making Migration Work Better for Poor People*, Londres.
- (2008a): «Procurement can Make it Happen: A DFID Commercial Strategy», Document Number: 1867169, Londres.
- (2008b): *Partnership Programme Arrangement (PPA) between UK Department For International Development (DFID) and Ethical Trading Initiative (ETI) 2008-2011*, Londres.
- (2008c): *DFID Annual Report 2008*, Londres.
- (2009a): *Evaluation Department Forward Work Programme 2009/10 and List of Evaluation Topics Proposed for 2010/12*, Londres.

- (2009b): *The UK's Policy on Independent Evaluation for International Development*, Londres.
- (2009c): *Moving out of Poverty – Making Migration Work Better for Poor People*, Londres.
- (2009d): *Eliminating World Poverty: Building our Common Future*, Londres.
- DI FANCESCO, M. (2001): «Process not outcomes in new Public Management? Policy coherence in Australia», *The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs*, núm. 1 (3), pp. 103-116.
- ECDPM e ICEI (2006): *EU Mechanisms that Promote Policy Coherence for Development. A Scoping Study*, Amsterdam, Askant Academic Publishers. Disponible en <http://www.three-cs.net/3Cs-Publications/Triple-C-Evaluations-N-2-EU-Mechanisms-that-Promote-Policy-Coherence-for-Development-A-Scoping-Study>.
- , — y PARTICIP GmbH (2007): *Evaluation of the EU Institutions & Member States' Mechanisms for Promoting Policy Coherence for Development*, Askant Academic Publishers, Amsterdam. Disponible en <http://www.three-cs.net/Resource-Corner/Ongoing-Studies/4-EU-Mechanisms-that-promote-Policy-Coherence-for-Development>.
- ENGEL, P.; KEIJZER, N.; VAN SETERS, J. y SPIERINGS, E. (2009): *External Evaluation of the Policy Coherence Unit of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs*, ECDPM Discussion Papers, núm. 91.
- ESCRIBANO, F. (2008): «Entre el mercado y la geopolítica: seguridad de abastecimiento y corredores energéticos en la UE», *Revista ICE*, núm. 842, mayo-junio, Madrid.
- EVANS, E. (2008): «A Framework for Development? The Growing Role of UK Local Government in International Development», *Habitat International*, vol. 33, núm. 2, abril 2009, pp. 141-148.
- EVERT VERMEER FOUNDATION (2007): *Policy Coherence for Development: a Practical Guide*, Países Bajos, Evert vermeer foundation.
- FNUAP (2009): *Informe anual 2008*. Disponible en http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2009/annual_report_2008_sp.pdf.
- FORSTER, J. y STOKKE, O. (eds.) (1999): *Policy Coherence in Development Co-operation*, EADI Book Series 22, Londres, Frank Cass.
- FRIDE (2006): *La división del trabajo entre los donantes europeos: ¿Reparto del pastel o compromiso con la eficacia?*, Documento sobre desarrollo «en contexto», mayo, Madrid.
- (2007): *Los Recursos Humanos en la cooperación española*, FORO AOD. Disponible en http://www.fride.org/uploads/Recursos.humanos_Documento.base_ES.pdf.
- FUKASAKU, K. e HIRATA, A. (1995): «The OECD and ASEAN: Changing Economic Linkages and the Challenge of Policy Coherence», en K. Fukasaku, M. Plummer y J. Tan (comps.), *OECD and the ASEAN Economies: The Challenge of Policy Coherence*, París, OCDE.

- GMF & DUTCH GOVERNMENT (2004): *Promoting Policy Coherence for Development: Report on the High-level Workshop Sponsored by the Government of the Netherlands and the German Marshall Fund of the United States, 1 October, 2004, Washington, DC*. Disponible en <http://www.gmfus.org/doc/PCD%20Report,%20Oct2004.pdf>.
- GOBIERNO DE HOLANDA (2007): *Policy Programme 2007-2011*. Disponible en http://www.government.nl/Government/Policy_Programme_2007_2011.
- GOBIERNO DE REINO UNIDO (2002): *Ley de desarrollo internacional*, Reino Unido.
- (2006): *Ley de desarrollo internacional*, Reino Unido.
- GOBIERNO DE SUECIA (2003): *Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development*, Estocolmo.
- (2006a): *Together towards 2015, Sweden's Report on the Millenium Development Goals*, Estocolmo.
- (2006b): *Sweden's Policy for Global Development*, Estocolmo.
- (2008a): *Global Challenges, Our Responsibilities*, Estocolmo.
- (2008b): *A Boost for Research and Innovation*, Estocolmo.
- (2009): *Prioridades en Política de Desarrollo. Durante la Presidencia Sueca de la UE*, Estocolmo.
- HOEBINK, P. (1999): «Coherence and Development Policy: The Case of the European Union», en J. Forster y O. Stokke, *Policy Coherence in Development Co-operation*, EADI Book Series 22, Londres, Frank Cass.
- HOEBINK, P. (2001): *Evaluating Maastricht's Triple C*. IOB Working Document, Holanda.
- HOMBRADO, A. (2008): *Coordinación entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española*, OPEX, Fundación Alternativas.
- HYDEN, G. (1999): «The Shifting Grounds of Policy Coherence in Development Co-operation», en J. Forster y O. Stokke, *Policy Coherence in Development Co-operation*, EADI Book Series 22, Londres, Frank Cass.
- INSTITUTO SUECO (2004): *Los partidos políticos en Suecia*. Disponible en «The Official Gateway to Sweden», www.sweden.se.
- (2005): *El Sistema del Gobierno Sueco*, disponible en página web «The Official Gateway to Sweden», www.sweden.se.
- KANBUR, R. y SANDLER, T. con MORRISON, K. (1999): *The Future of Development Assistance: Coomon Pools an International Public Goods*, ODC, Policy Essay, núm. 25.
- KAPSTEIN, E. (2004): «The Politics of Policy Coherence», *Institutional Approaches to Policy Coherence for Development*, París.
- LIJPHART, A. (1999): *Patterns of Democracy*, Yale University Press, 368 p.
- MAE HOLANDA (2003a): *Mutual Interests, Mutual Responsibilities. Dutch Development Cooperation en Route to 2015*, La

- Haya. Disponible en http://www.stopaids-now.org/documents/mutual_Interests.pdf.
- (2003b): *Africa memorandum*, La Haya. Disponible en [http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2003.nsf/FilesByRWDocUNID-FileName/SKAR-646KFC-govnet-afr-22dec.pdf/\\$File/govnet-afr-22dec.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2003.nsf/FilesByRWDocUNID-FileName/SKAR-646KFC-govnet-afr-22dec.pdf/$File/govnet-afr-22dec.pdf).
- (2003c): *Memorandum on Coherence Between Agriculture and Development Policy*, Parliamentary Papers, 2002- 2003, 28318, núm. 2, La Haya.
- (2004a): *Policy Memorandum: Development and Migration*, La Haya. Disponible en <http://www.minbuza.nl/dsresource?objectid=buzabeheer:32232&type=pdf>.
- (2004b): *Progress Report on MDG 8. Developing a Global Partnership for Development*, La Haya. Disponible en <http://www.minbuza.nl/binaries/pdf/bz-begroting—jaarverslag/bz-evaluatieprogrammering-2006/4-1-progress-report-mdg8-.pdf>.
- (2005a): *Aid for trade? An Evaluation of Trade-related Technical Assistance*, en «IOB evaluations», núm. 300, La Haya. Disponible en <http://www.minbuza.nl/dsresource?objectid=buzabeheer:43564&versionid=&subobjectname>.
- (2005b): *Memorandum on Post-conflict Reconstruction*, La Haya.
- (2006a): *Working on Policy Coherence for Development. The Dutch Experience*, La Haya. Disponible en <http://www.minbuza.nl/dsresource?objectid=buzabeheer:36727&type=pdf>.
- (2006b): *Policy Coherence for Development. Progress Report*, La Haya. Disponible en http://postbus51.nl/html/postbus51/document_download.cfm?useassetdir=true&pdf_name=05BR2008G007.pdf&doc=05BR2008G007.pdf&doc_name=05BR2008G007.pdf.
- (2006c): *Progress Report on MDG 8. Developing a Global Partnership for Development*, La Haya. Disponible en http://www.postbus51.nl/html/postbus51/document_download.cfm?useassetdir=true&pdf_name=05BR2008G008.pdf&doc=05BR2008G008G008%2Epdf&doc_name=05BR2008G008%2Epdf.
- (2007a): *Our Common Concern. Investing in Development in a Changing World. Policy note Dutch Development Cooperation 2007-2011*, La Haya. Disponible en <http://www.minbuza.nl/dsresource?objectid=buzabeheer:32207&type=pdf>.
- (2007b): *Results in Development 2005-2006*, La Haya. Disponible en <http://www.minbuza.nl/dsresource?objectid=buzabeheer:32197&versionid=&subobjectname>.
- (2008a): *Policy Coherence for Development. Progress Report*, La Haya.
- (2008b): *The Netherlands' Africa Policy 1998-2006. Evaluation of Bilateral Cooperation*, en «IOB evaluations», núm. 308, La Haya. Disponible en <http://www.minbuza.nl/dsresource?objectid=buzabeheer:43586&versionid=&subobjectname>.
- (2008c): *Agriculture, Rural Entrepreneurship and Food Security*, La Haya. Disponible en <http://www.kit.nl/smartsite.shtml?ch=FAB&id=33986>.

- (2008d): *Policy Memorandum: International Migration and Development*, La Haya. Disponible en <http://www.minbuza.nl/dsresource?objectid=buzabeheer:46419&type=pdf>.
- (2008e): *Corruption and Development: the Dirty Results of Dirty Money*, La Haya. Disponible en http://www.postbus51.nl/html/postbus51/document_download.cfm?PDF_name=05BR2008G025&doc=F491D38E%2D5056%2D8814%2D788340EBA616D2D5.PDF&doc_name=05BR2008G025.
- (2008f): *Policy Coherence for Development. The World Beyond Aid*, en «A Rich Menu for the Poor: Food for Thought on Effective Aid Policies», ensayo núm. 14, Departamento de Eficacia y Coherencia (DEC) del MAE de Holanda, La Haya. Disponible en <http://www.minbuza.nl/dsresource?objectid=buzabeheer:48074&type=org>.
- (2008g): *Security and Development in Fragile States*, La Haya.
- (2009a): *Questionnaire 2009 European Union Report on Policy Coherence for Development Response by The Netherlands*, La Haya.
- (2009b): *Policy Statement Foreign Affairs Minister Maxime Verhagen*. Disponible en http://www.minbuza.nl/en/The_Ministry/Ministers/Foreign_Affairs_Minister_Maxime_Verhagen#top.
- (2009c): *Development Cooperation Minister Bert Koenders Policy Statement*. Disponible en http://www.minbuza.nl/en/The_Ministry/Ministers/Development_Cooperation_Minister_Bert_Koenders.
- MAE SUECIA (2005): *The Government Humanitarian Aid*, Estocolmo.
- (2007): *Strategy for Multilateral Development Cooperation*, Estocolmo.
- (2009): *Closing the Gaps: Disaster Risk Reduction an Adaptation to Climate Change in Developing Countries*, Estocolmo.
- MAEC (2009a): *Plan África*, Gobierno de España.
- (2009b): *Seguimiento PACI 2008*. DGPOL-DE, Madrid.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, J. L. (1998): *La imagen de las ONG de desarrollo (para ir dimensionando el Tercer sector)*, IEPALA (ed.), Colección Cooperación y Desarrollo, núm. 11, España.
- MARTÍNEZ, I. y SANAHUJA, J. A. (2009): *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España*, Documento de Trabajo, núm. 38, Madrid, CeALCI-Fundación Carolina.
- MBITHI, M. S. (2006): *Fisheries Access Agreements: Trade and Development Issues*, International Center for Trade and Sustainable Development. Disponible en http://ictsd.net/downloads/2008/04/mbithi_2006.pdf.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA DE SUECIA (2007): *Changes to EU Agricultural Policy*, Estocolmo, Gobierno de Suecia.
- MINISTERIO DE COMERCIO DE SUECIA (2008): *The Government Declaration on Trade*, Estocolmo.

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN DE ALEMANIA (2006): *Research for Sustainability Framework Programme of the German Federal Ministry of Education and Research (BMBF) for a Sustainable, Innovative Society*, Berlín, Public Relations Division.
- MINISTERIO DEL INTERIOR DE ALEMANIA (2006): *Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries*. Disponible en <http://www.en.bmi.bund.de>.
- MINISTERIO DE JUSTICIA DE HOLANDA (2006): *Memorandum Towards a Modern Migration Policy*, La Haya. Disponible en www.justitie.nl/images/612778%20Migratie-binnenENG-de_tcm34-76911.pdf.
- MINISTERIO DE JUSTICIA DE SUECIA (2009): *Budget Proposition for 2009* (PROP. 2008/09:1 UTGIFTSOMRÅDE 8), Estocolmo.
- SCHULZ, N. (2010): *Las políticas de desarrollo españolas: Obstáculos para el progreso*, Policy Brief, enero, FRIDE.
- OCDE (1999): *Policy Coherence Matters*, París.
- (2000): *Governance and Coherence. The PUMA Mandate, the Challenge and the Concept*, París.
- (2002): *Action for a Shared Development Agenda*, comunicado final, reunión ministerial, http://www.oecd.org/document/46/0,2340,en_2649_201185_2088942_1_1_1_1,00.html.
- (2003): *Policy Coherence: Vital for Global Development*, OECD Observer Policy Brief, julio.
- (2006): *Peer Review of United Kingdom. Main Findings and Recommendations*, CAD, OCDE, París.
- (2007a): *Noordwijk Medicines Agenda*, del «OECD High Level Forum on Medicines for Neglected and Emerging Infectious Disease: Policy Coherence to Enhance their Availability», París. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/62/11/38845838.pdf>.
- (2007b): *The Netherlands*, en «Aid for Trade at a Glance 2007: Country and Agency Chapters», París.
- (2007c): *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*.
- (2008a): *Synthesis Report on Policy Coherence for Development*. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/21/10/41558897.pdf>.
- (2008b): *Fisheries: Improving Policy Coherence for Development*, Policy Brief, septiembre. Disponible en www.oecd.org/publications/Policybriefs.
- ODÉN, Bertl (2009): «The Swedish Policy for Global Development. Implementation and Changes», *Perspectives*, núm.12, Center for African Studies, Universidad de Goteburgo.
- PACTO DE ESTADO CONTRA LA POBREZA (2007): PSOE, PP, IU, CiU, ERC, PNV, CC, ICV, BNG, CHA, EA, España, NaBai, Coordinadora de ONG para el Desarrollo.
- PNUD (2009): *Informe anual 2009*. Disponible en http://www.undp.org/publications/annualreport2009/pdf/IAR2009-EN_Resources.pdf.

- POSE, O. y BURNELL, P. (eds.) (1991): *Britain's Overseas Aid since 1979: Between Idealism and Self-interest*, Reino Unido, Manchester University Press.
- PRATT, C. (1999): «Greater Policy Coherence, a Mixed Blessing: The Case of Canada», en J. Forster y O. Stokke, *Policy coherence in development co-operation*, EADI Book Series 22, Londres, Frank Cass.
- RASINES, Z (2009): *El «nuevo» ámbito de la migración y desarrollo, ¿qué rol para la cooperación al desarrollo en España?*, FORO AOD.
- RICO PÉREZ, G. (2008): *Coherencia de políticas de desarrollo y migración: El caso del África subsahariana y España*, Madrid, FRIDE.
- RUIZ, S. (2007): «La cooperación descentralizada, un nuevo modelo de desarrollo: análisis de las relaciones España-Nicaragua», en *Historia Actual online*, núm. 15, 2008.
- SANAHUJA, J. A. (2006): *Balance y perspectivas de un ciclo de reformas: La política de cooperación española, de 2004 a 2006*. Disponible en Plataforma 2015: <http://www.2015ymas.org/?rubrique23&entidad=Textos&id=3171>.
- (2009): «Iberoamérica en la política de cooperación al desarrollo: los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses», en Celestino del Arenal (dir.), *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO (2008): *La actividad del Fondo de Ayuda al Desarrollo en 2007*, Ministerio de Turismo, Industria y Comercio, Gobierno de España.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (SECI) (2001): *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*, MAEC, Gobierno de España.
- (2005): *Plan Director de la Cooperación Española 2005- 2008*, MAEC, Gobierno de España.
- (2009): *Plan Director de la Cooperación Española 2009- 2012*, MAEC, Gobierno de España.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE AMBIENTE, ALIMENTACIÓN Y ASUNTOS RURALES (2005): «The UK Government Sustainable Development Strategy», Published by TSO, March, disponible en: <http://www.defra.gov.uk/>
- SER (2007): *Advisory Report on Labour Migration Policy (Summary)*, La Haya. Disponible en http://www.ser.nl/en/publications/publications/~-/media/Files/Internet/Talen/Engels/2007/2007_02.ashx.
- (2008a): *Advisory Report - CAP Reform and Public Services of Agriculture (2008/05)*, La Haya. Disponible en http://www.ser.nl/~-/media/Files/Internet/Talen/Engels/2008/2008_05/2008_05.ashx.
- (2008b): *Statement on International Corporate Social Responsibility*, La Haya. Disponible en http://www.ser.nl/~-/media/Files/Internet/Talen/Engels/2008/b27428/b27428_en.ashx.
- (2008c): *On Sustainable Globalization: A World to be Won*, La Haya.

- SCHULTZ, N.-S. (2009): *La división del trabajo internacional: Desafiando al paradigma de la asociación. Marco analítico y metodología para los estudios de país*, Documento de Trabajo, FRIDE, febrero, Madrid.
- SIEGE, H. y APPELT, D. (eds.) (2007): *Global Development Education A Cross-Curricular Framework in the Context of Education for Sustainable Development*, Bonn, BMZ.
- STOKKE, O. y FORSTER, J. (1999): *Policy Coherence in Development Co-operation*, Londres, Frank Class Publishers.
- TALLBERG, J. (2007): «El Nuevo gobierno de centro-derecha de Suecia: Cambio y estabilidad en la política exterior», en Richards Young (ed.), *Nuevos gobiernos: ¿nuevas direcciones en las políticas exteriores europeas*, FRIDE, Documento de Trabajo núm. 32, Madrid.
- TEZANOS, S. (2008): *Cooperación para el desarrollo. Asignación geográfica de la ayuda española*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- UNDG (2006): *The chance of a lifetime, an evaluation on Swedish Millennium Campaign*. Disponible en http://www.undg.org/archive_docs/8151_Swedish_Millennium_Campaign__A_Chance_of_a_Lifetime__Evaluation.pdf.
- UNIÓN EUROPEA (1992) *Tratado de Maastricht*, Bruselas.
- (2007a): *EU Report on Policy Coherence for Development*, Bruselas, Comisión Europea.
- (2007b): *Preparation of the EU Report on Policy Coherence for Development, Questionnaire Sweden*, Bruselas, Comisión Europea.
- (2009a): *EU Report on Policy Coherence for Development*, Bruselas, Comisión Europea.
- (2009b): *Tratado de Lisboa*, Bruselas.
- VAN DEN BOSSCHE, P.; SCHRIJVER, N. y FABER, G. (2007): *Unilateral Measures Addressing Non-Trade Concerns. A Study on WTO Consistency, Relevance of other International Agreements, Economic Effectiveness and Impact on Developing Countries of Measures Concerning Non-Product-Related Processes and Production Methods*. Ministerio de Asuntos Exteriores de Holanda, La Haya. Disponible en <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/1887/12563/2/Unilateral+Measures+Addressing+Non+Trade+Concerns.pdf>.
- WIJMENGA, P.; PLAISIER, N. y VAN MAARE, L. (2005): *Evaluatie van de DGIS Coherentie Eenheid – Eindrapport*, ECORYS-NEI Macro- & Sectorbeleid.
- ZEKOLL, J. y REIMANN, M. (ed.) (2005): *Introduction to German Law. Kluwer Law International*, 2ª ed., Países Bajos.

ANEXO: PERSONAS ENTREVISTADAS

ESPAÑA:

Javier Cortez	DGPOLDE, MAEC
Marta Arias	Directora del Departamento de Campañas y Estudios, INTERMON/OXFAM
Francisco Rey	Director IECAH
Gonzalo Robles	Diputado por Salamanca – Portavoz Grupo Parlamentario Popular en la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Ana de Vicente	Vocal Asesor / Dirección General de Financiación Internacional, Ministerio de Economía y Hacienda
Isabel Pastor Arenillas	Subdirección General de Políticas de la Unión Europea, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
Marta Blanco Quesada	Subdirección General de Políticas de la Unión Europea, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
Fernando Mudarra	Asesor – Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, MAEC
Olaf Bernárdez	Asesor del Grupo Socialista en el Congreso, Comisión de Defensa
José Antonio Sanahuja	Director Departamento de Desarrollo y Cooperación ICEI
Christian Freres	Investigador asociado ICEI
Rosa Elcarte	Directora de Cooperación Sectorial y Multilateral de la AECID
Francisco Yermo	Portavoz de Intermón Oxfam en la campaña «Armas bajo Control»
Iliana Olivie	Investigadora Instituto Elcano
Paz Valiente	Subdirectora General de Impactos y Adaptación
Francisco González	DGPOLDE, MAEC
Jaime Mira	DGPOLDE, MAEC
Félix Ovejero	Secretaría de Cooperación, Comisiones Obreras
Javier Gallegos García	Subdirección de Cooperación y Defensa Civil, Ministerio de Defensa
Antonio Espinoza	Subdirección de Cooperación y Defensa Civil, Ministerio de Defensa

Carlos Jiménez Aguirre	Subdirector General de Fomento Financiero de la Internacionalización, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
Miguel Ángel Gil	Jefe de Área Plan de Acción, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración

SUECIA:

Lennart Nordström	Director/International Consulting Office National Board of Trade
Emilie Anér	Analista/Departamento Organización Mundial del Comercio National Board of Trade
Gunilla Törnqvist	Directora SADEV Agencia Sueca de Evaluación de Políticas al Desarrollo
Torgny Holmgren	Director General Adjunto/Departamento de Políticas de Desarrollo Ministerio de Asuntos Exteriores
Per Trulsson	Director General Adjunto/Departamento de Multilaterales Ministerio de Asuntos Exteriores
Christian Fogelström	Departamento de Políticas de Desarrollo Ministerio de Asuntos Exteriores
Stephen Dippel	Oficial técnico/División de Migración y Política de Asilo Ministerio de Justicia
Georg Andrén	Director Departamento de Asociaciones de Desarrollo /SIDA
Mia Horn af Rantzien	Director General Adjunto SIDA
Caroline Dahlbon	Oficial técnica Ministerio de Medio Ambiente
Lovisa Curman	Gerente de programa Swedfund
Helena Sivard Askvik	Secretaría de Coordinación de la Unión Europea y de Asuntos Internacionales Ministerio de Agricultura

Mats Anderson	Director Adjunto/Secretaría de Coordinación Unión Europea y Asuntos Internacionales Ministerio de Agricultura
Christina Lindström	Asesor de política de comercio Ministerio de Agricultura
Anna Carin Platon	Oficial técnica/Departamento de Comercio Internacional Ministerio de Asuntos Exteriores
Line Vikström	Oficial técnico/Banco Mundial Ministerio de Finanzas
Peter Sörbom	Oficial de políticas Unión Europea/CONCORD

HOLANDA:

Mr. Ton Lansink Director	Unidad de Coherencia de Políticas, Ministerio de Asuntos Exteriores
Mr. Frederik Haver Droeze <i>Senior Policy Advisor</i>	Unidad de Coherencia de Políticas, Ministerio de Asuntos Exteriores
Mr. Jan Klugkist Vicedirector	División de Asuntos Exteriores, Departamento de Integración Europea (DIE), Ministerio de Asuntos Exteriores
Ms. Nathalie Lintvelt Directora	División para Fondos de Naciones Unidas y Asuntos Sociales (DVF) Ministerio de Asuntos Exteriores
Mr. Co Neeteson	Departamento de Asuntos Internacionales. Ministerio de Agricultura, Naturaleza y Seguridad Alimentaria
Mr. Roel Nieuwenkamp PhD Director	Departamento de Política Comercial, Ministerio de Asuntos Económicos
Mr. Jelte E. van Wieren Coordinador de Seguridad y Desarrollo	Unidad de Estabilización y Construcción de la Paz, Ministerio de Asuntos Exteriores

Anexo: Personas entrevistadas

Dr. Paul W. J. Gosselink Director Mr. René Spitz <i>Senior Policy Advisor</i>	Unidad de Migraciones y Desarrollo, Departamento de Movimiento de Personas, Migraciones y Asuntos Extranjeros (DPV), Ministerio de Asuntos Exteriores
Dr. Fred Ph. M. van der Kraaij Evaluador	Departamento de Evaluación de Políticas y Operaciones (IOB), Ministerio de Asuntos Exteriores
Ms. Ammarens Bruggenkamp <i>Senior Policy Advisor</i>	Compañía Holandesa de Financiación para el Desarrollo (FMO)
Ms. Lonneke van Genugten	Comité Nacional para la Cooperación y el Desarrollo Sostenible (NCDO)
Mr. Paul Hoebink	Centro para Asuntos de Desarrollo Internacional en Nijmegen (CIDIN). Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Radboud.
Mr. Tiemo Oostenbrink Secretario Ejecutivo	Consejo asesor en Asuntos Internacionales (AIV)
Ms. Jante Parlevliet Ms. Alexandra van Selm	Consejo Económico y Social (SER)
Ms. Mijke Elbers	Fundación Evert Vermeer

REINO UNIDO:

Dr. Alan Hudson Research Fellow	Overseas Development Institute (ODI)
------------------------------------	--------------------------------------

PRESENTACIÓN

La Fundación Carolina se constituye en octubre del año 2000 como una institución para la promoción de las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como con otros países con especiales vínculos históricos, culturales o geográficos.

Por su naturaleza, mandato y funciones la Fundación Carolina es una institución única en el sistema español de cooperación al desarrollo, así como en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

ACTIVIDADES

Programa de Formación

Tiene como objeto facilitar la ampliación de estudios en España de titulados universitarios, profesores, investigadores profesionales iberoamericanos, a través de tres modalidades de becas:

- Postgrado
- Doctorado y Estancias Cortas
- Formación Permanente

Se convocan anualmente alrededor de 1.500 becas y ayudas.

Programa de Investigación

Se realiza a través del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) mediante investigaciones directas, una convocatoria anual de Ayudas a la Investigación y el desarrollo de líneas de investigación concertadas con diferentes centros europeos y latinoamericanos. El Programa se articula en torno a cuatro grandes temas: estudios sobre América Latina, políticas de desarrollo, cohesión social en América Latina y eficacia de la ayuda al desarrollo.

Programa Internacional de Visitantes

Se dirige a personas y grupos relevantes y con proyección de futuro en sus respectivos países con el fin de conocer la realidad española y establecer contactos con personalidades e instituciones españolas de su ámbito de interés. Existen programas específicos como Becas Líder, Líderes Hispanos de Estados Unidos, Jóvenes Políticos Iberoamericanos o Mujeres Líderes Iberoamericanas.

Programa de Responsabilidad Social de las Empresas

Su objetivo es sensibilizar sobre la importancia de establecer mecanismos de concertación en los modelos de gestión e incorporar perspectivas de justicia, igualdad y solidaridad, para contribuir a un desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

PUBLICACIONES

La Fundación Carolina, a través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), ha iniciado una serie de publicaciones que reflejan las nuevas orientaciones del centro y sus actividades. La Fundación pretende así servir de plataforma de difusión de libros que respondan a los criterios de excelencia y relevancia que definen las actuaciones del CeALCI.

Libros

Los libros son compilaciones de trabajos o monografías, tanto aquellas que hayan sido elaboradas con apoyo de la Fundación como aquellas otras que por su interés y concurrencia con sus objetivos así se decida. Los criterios de calidad científica de los materiales y de su coincidencia con las prioridades del Centro son por tanto los que determinan la aceptación de los proyectos. El primer título de esta colección es "Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos". La obra, elaborada por especialistas españoles e iberoamericanos bajo la coordinación del profesor Celestino del Arenal, recoge la historia, los logros y el futuro de las Cumbres, y ha sido editada en coedición con Siglo XXI de España.

Documentos de Trabajo

Bajo la denominación Documentos de Trabajo se publican los informes finales de los proyectos de investigación así como otros trabajos científicos y/o académicos que se propongan y se consideren que tienen la suficiente calidad e interés para los objetivos del Centro.

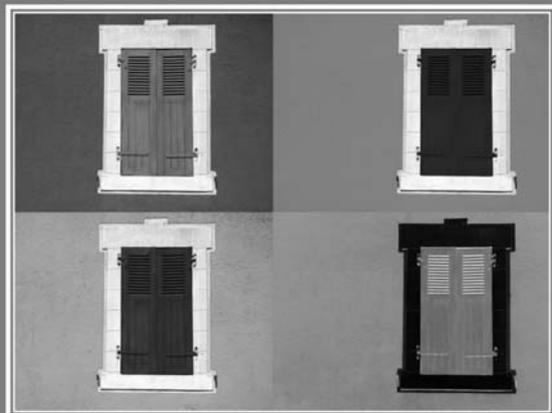
Con un formato ligero y con carácter divulgativo, son el instrumento que sirve para difundir las investigaciones realizadas y promovidas por el CeALCI, específicamente las propias investigaciones y las resultantes de las ayudas a la investigación. Además, pueden ser publicados como Documentos de Trabajo todos aquellos estudios que reúnan unos requisitos de calidad establecidos y un formato determinado, previa aceptación por el Consejo de Redacción.

Avances de Investigación (Edición electrónica)

Se editan en formato pdf, para su distribución electrónica y su acceso libre desde las páginas web, aquellos Avances de Investigación que, a juicio del centro y con el visto bueno del investigador, se considera oportuno con el fin de presentar algunos de los resultados iniciales de las investigaciones para su conocimiento por la comunidad científica, de tal forma que el autor o autores puedan tener reacciones y comentarios a sus trabajos.

Estos Avances permiten también al CeALCI conocer los logros y dificultades en los proyectos de investigación y modificar o reorientar, si fuera necesario, sus objetivos. En principio se consideran susceptibles de edición electrónica en este formato aquellos avances de investigación de proyectos que hayan sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo.

Ignacio Martínez
y José Antonio Sanahuja



La agenda internacional de eficacia
de la ayuda y la cooperación
descentralizada de España

José Ángel Sotillo, Irene Rodríguez,
Enara Echart y Tahina Ojeda



El Espacio Iberoamericano de Educación Superior

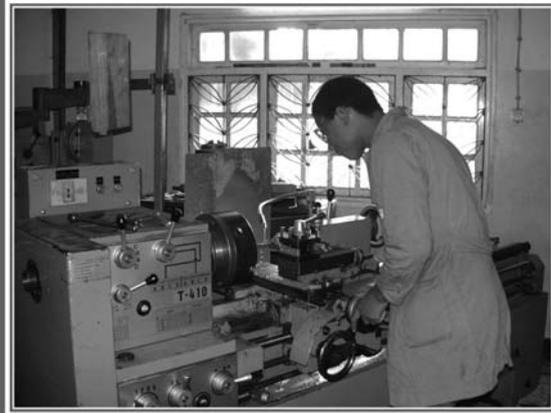
Diagnóstico y propuestas institucionales

Maribel Rodríguez (ed.)



Cooperación para el desarrollo,
migraciones y economías locales

Claudia Jacinto (coord.)



Formación profesional y cohesión social