

TRABAJANDO EN LA COHERENCIA POLÍTICA PARA EL DESARROLLO

La experiencia holandesa

Jan Klugkist

Unidad PCD, Ministerio de Asuntos Exteriores de Holanda

Introducción

“Coherencia Política para el Desarrollo (PCD en sus siglas en inglés) significa trabajar para garantizar que los objetivos y los resultados de las políticas de desarrollo de un gobierno no se vean afectados negativamente por otras políticas de ese gobierno que tiene repercusiones en los países en vías de desarrollo, y que esas otras políticas respaldan los objetivos de desarrollo, cuando esto sea viable”¹. En la política de desarrollo holandesa, la PCD ha sido una prioridad desde hace mucho tiempo. Desde muy pronto, se reconoció que para reducir la pobreza global y cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se debe exigir de los países desarrollados más que la prestación de una ayuda sustancial y efectiva. También es importante diseñar e implementar políticas coherentes en otras áreas con impacto en las políticas de desarrollo, como el comercio, la agricultura, la pesca, las migraciones, la seguridad y el medio ambiente.

Sin embargo, las políticas coherentes no surgen de manera automática, en especial cuando las cuestiones son sensibles políticamente y los intereses divergentes, lo cual ocurre a menudo. Además, las competencias y las decisiones en áreas clave como la agricultura y el comercio se han transferido a la UE, donde la Comisión tiene derecho de iniciativa y donde Holanda es solo uno de los veinticinco países que intervienen en la toma de decisiones.

Este informe describe el enfoque holandés respecto a la PCD, en concreto la experiencia de la Unidad de Coherencia Política para el Desarrollo (Unidad PCD) del Ministerio de Asuntos Exteriores holandés. En cierta medida, el enfoque presentado a continuación es un trabajo que está en curso, y describe las políticas preferentes que en realidad no se han puesto en práctica todavía en Holanda. Este texto se centra en cómo se organiza institucionalmente la PCD y no en la sustancia de las políticas holandesas en áreas específicas.²

Elementos clave del trabajo en materia de PCD en Holanda ("las seis ces")

La experiencia de la Unidad PCD del Ministerio de Asuntos Exteriores holandés indica que, a la hora de implementar los objetivos generales de la PCD y de organizar el trabajo diario, los siguientes elementos (o "seis ces") pueden desempeñar un papel fundamental.

¹ Definición de trabajo utilizada en el informe de la OCDE *Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice*, (Coherencia Política para el Desarrollo: promoción de buenas prácticas institucionales) OCDE París 2005.

² Está disponible en inglés un Informe sobre el Progreso de la PCD de marzo de 2006 que aborda los logros y las limitaciones en áreas específicas de la PCD. Se puede solicitar por correo electrónico a: dgisce@minbuza.nl.

Compromiso

El reconocimiento de la importancia de la PCD entre las más altas instancias gubernamentales y el respaldo político en cuestiones específicas es crucial para el progreso concreto de la PCD.

- En Holanda, existe un ministro con que tiene bajo su responsabilidad todas las cuestiones de desarrollo. La PCD es una de las diez prioridades de la política de desarrollo holandesa y es importante contar con alguien que abogue por los intereses relacionados con el desarrollo –una voz de los pobres– en el Consejo de Ministros. Si existe un ministro que pueda negociar sobre cuestiones de PCD con sus colegas ministros en pie de igualdad, las cuestiones pueden tratarse a nivel del Consejo de Ministros y los distintos intereses pueden equilibrarse de manera adecuada. El compromiso del Gobierno respecto a la PCD se ha ampliado a través de varios documentos de política en materia de PCD que abarcan todos los ámbitos gubernamentales, así como a través de marcos de política sectorial sobre PCD, entre los que se incluyen los informes nacionales acerca de los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio, adoptados por el Consejo de Ministros y suscritos por el Primer Ministro, y un memorándum sobre Coherencia Política entre Agricultura y Desarrollo. A diferencia de algunos otros países, Holanda no dispone de un marco legal formal en vigor para abordar la PCD en las políticas gubernamentales (tampoco existen normas jurídicas que sustenten la cooperación al desarrollo).

Capacidad y competencia

Con el fin de trabajar de manera efectiva en cuestiones de PCD, es necesario contar con personal adecuado que posea la capacidad para analizar y actuar en relación con cuestiones complejas de otras políticas del estado que podrían tener repercusiones en los países en vías de desarrollo. Entre las actividades se encuentran la elaboración de documentos que reflejen posturas determinadas e informes específicos relevantes y apropiados para el proceso de toma de decisiones, la interacción con grupos de interés clave, la supervisión minuciosa de la agenda global de toma de decisiones (a nivel nacional, internacional y de la UE) y el mantenimiento de la condición de homólogo creíble para los expertos de los otros ministerios competentes. Para facilitar la interacción y la negociación con otros ministerios responsables de cuestiones de PCD, el trabajo sobre este tema debería ser conducido preferentemente por funcionarios del Estado de alto rango.

- El Ministerio de Asuntos Exteriores de Holanda (la Cooperación al Desarrollo también se engloba dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores) creó en 2002 una Unidad PCD especializada dentro de la Dirección General de Cooperación Internacional (DGIS). Tanto el Ministerio de Asuntos Exteriores como esa Dirección tienen asignada la competencia para trabajar en cuestiones de PCD, en parte mediante equipos de proyectos temporales dirigidos por la Unidad (consultar más abajo para mayor información).

Coordinación

Es importante coordinar los esfuerzos sobre cuestiones de PCD con los ministerios no involucrados en políticas de ayuda al desarrollo, con el fin de que los asuntos de de la cooperación al desarrollo estén presentes en los procesos de toma de decisiones de esos ministerios. Esto debería efectuarse preferentemente tanto a través de intercambios informales como de una presencia formal en las estructuras de coordinación interministerial existentes, si fuera el caso.

- La Unidad PCD representa a la Ministra de Cooperación al Desarrollo en varios mecanismos de coordinación interministerial, en concreto en la toma de decisiones de la UE (consultar más abajo para mayor información), y también participa en intercambios informales.

Concreción de objetivos y actividades

Además de los objetivos políticos globales en materia de PCD, se considera de vital importancia fijar una serie de objetivos y temas específicos y centrar la atención en ellos. Sin una atención focalizada, existe el riesgo de que la PCD se convierta en otro "objetivo paraguas" muy abstracto y con poca relevancia para las políticas reales sobre el terreno, que afectan a los países en vías de desarrollo.

- La Unidad PCD tiene una agenda continuada de objetivos específicos y temas de coherencia temporales que vienen determinados fundamentalmente por el calendario de toma de decisiones de la UE y de las negociaciones internacionales (consultar más abajo).

Cooperación

En ciertos casos, la utilización estratégica de los fondos para la cooperación al desarrollo puede facilitar los objetivos políticos identificados como parte del trabajo en materia de PCD. Esto también puede resultar útil en la relación con los ministerios competentes, que a menudo quieren ver la PCD como una "vía de doble sentido".

- Los fondos para la cooperación al desarrollo se han utilizado para apoyar objetivos políticos en ámbitos como los acuerdos pesqueros con países africanos (el estudio de reservas en Mauritania), la creación de capacidad de negociación comercial (por ejemplo, en la Iniciativa del Algodón de África occidental) y la mejora de la capacidad comercial e institucional respecto a los productos afectados por las medidas sanitarias y fitosanitarias (SPS en sus siglas en inglés). En los temas técnicos, como las barreras técnicas al comercio y las medidas SPS, también existe cooperación con institutos de conocimiento como el CBI (Centro para la Promoción de las Importaciones de los Países en Vías de Desarrollo).

Creación de coaliciones

La creación de coaliciones es crucial para el logro de resultados significativos a nivel nacional, internacional y de la UE. En la UE, la Comisión (DG DEV) y los grupos de interés de los ministerios extranjeros de los Estados miembro con ideas afines son los primeros puntos para el establecimiento de esas coaliciones. Las coaliciones pueden variar en función del asunto. Producir y compartir investigaciones sobre las repercusiones y conseguir apoyo para el desarrollo, reforzando las posturas a través de informes de debate, son herramientas útiles para crear y mantener las coaliciones en el proceso de toma de decisiones.

- Holanda desempeñó un papel decisivo a la hora de iniciar una Red informal de PCD de la UE, y participa/participó en un "Club del Algodón" (que engloba la Iniciativa del Algodón de África occidental), un "Club del Azúcar" (Reforma del Azúcar de la UE), un "Club del Pescado" (Acuerdos Pesqueros de la UE), y la Red de Agricultura, Comercio y Desarrollo (ATD en sus siglas en inglés). En muchas cuestiones específicas de PCD, han estado circulando informes de debate para facilitar el intercambio de información y las estrategias conjuntas. Se podría hacer más en común para aumentar la influencia de las cuestiones de desarrollo en la toma de decisiones en el seno de la UE. El Programa de Trabajo propuesto sobre PCD 2006-2007 y las conclusiones relacionadas del Consejo del 10 y el 11 de abril de 2006 podrían resultar útiles en este sentido.³

³ *Policy Coherence for Development, Work Programme 2006-2007, (Coherencia Política para el Desarrollo, Programa de Trabajo 2006-2007)* Documento de Trabajo del Personal de la Comisión, marzo de 2006. *Policy Coherence for Development: Work Programme 2006-2007- Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, (Coherencia Política para el Desarrollo, Programa de Trabajo 2006-2007 – Conclusiones del Consejo y de la reunión de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembro dentro del Consejo)*, 8387/06, 11 de abril de 2006.

Capacidad y atención especializadas

Desde 2002, ha estado funcionando una Unidad especial como punto focal y de liderazgo en materia de PCD dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores de Holanda.

Organización y gestión

- La Unidad PCD se estableció en mayo de 2002 como un grupo de trabajo especializado con un cometido claro, tras un experimento con un grupo de PCD *ad hoc* dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores holandés. Forma parte de la DGIS y rinde cuentas directamente al Director General de Cooperación Internacional y a la Ministra de Cooperación al Desarrollo.
- Está compuesta por una plantilla de seis personas: un director, un alto funcionario de política/director adjunto, tres altos funcionarios de política y un asistente que realiza labores de secretariado.
- La Unidad rinde cuentas y asesora a la Ministra de Cooperación al Desarrollo. En principio, el Director mantiene una breve reunión semanal con la Ministra. El Director también participa en las estructuras formales de política y gestión de la DGIS.
- La Unidad colabora estrechamente con otras divisiones dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores, lo que incluye expertos en grupos de proyectos especializados, en su mayor parte dirigidos por la Unidad, para trabajar en temas de PCD.
- La Unidad PCD puede hacer uso de fondos de la DGIS para investigación de repercusiones, actividades de grupos de presión, apoyo estratégico y creación de coaliciones con países en vías de desarrollo, ONG y otros grupos de interés.

Tres métodos de intervención

La unidad PCD emplea tres estrategias de intervención con una marcada atención en la UE.

1. Examen general de las posturas y las propuestas legislativas de la UE

Dada la transferencia de competencias de la mayoría de las políticas relevantes a la UE (comercio, agricultura, pesca, propiedad intelectual, protección, etc.), los esfuerzos de PCD holandeses se centran fundamentalmente en la UE. La Unidad PCD representa los intereses de cooperación al desarrollo en los mecanismos de coordinación de la UE existentes en Holanda:

- El *CoCo*, Comité de Coordinación de la UE, con todos los ministerios representados a un alto nivel, es presidido por el Ministro de Asuntos Europeos. Se reúne todas las semanas para preparar las instrucciones y la postura de Holanda respecto a todas las reuniones que vaya a celebrar el Consejo de la UE y otras cuestiones relevantes de la UE. Las conclusiones del CoCo son ratificadas o debatidas en la siguiente reunión del Consejo de Ministros. El Director de la Unidad PCD participa en las reuniones del CoCo y prepara el material de su intervención con antelación con la Ministra de Cooperación al Desarrollo (dependiendo de su disponibilidad), lo que ofrece la oportunidad de plantear los posibles conflictos de intereses de manera inmediata en la siguiente sesión del Consejo de Ministros.
- El Grupo de Trabajo para la Evaluación de las Nuevas Propuestas de la Comisión (BNC), en que están representados todos los ministerios, es presidido por un alto funcionario del Ministerio de Asuntos Exteriores holandés. Este Grupo revisa y evalúa todas las propuestas nuevas de la Comisión. Expertos de los
- ministerios que participan en este grupo preparan un informe inicial con la postura holandesa coordinada. Se utiliza un formulario especial ("la ficha BNC")

- para evaluar cada propuesta de la Comisión y para desarrollar una postura nacional al respecto. Desde mayo de 2004, este formulario incluye un párrafo que destaca los posibles efectos en los países en vías de desarrollo. Este "test de PCD" lo elabora el ministerio competente junto con la Unidad PCD u otros expertos del Ministerio de Asuntos Exteriores holandés. La Unidad participa en los intercambios y las reuniones del BNC para promover una postura holandesa favorable al desarrollo. Los borradores de las fichas completas se remiten al CoCo para ser discutidos y aprobados y, posteriormente, al Consejo de Ministros. Una vez adoptadas las fichas, se envían al Parlamento holandés y a los miembros holandeses del Parlamento Europeo.
- *La Junta de instrucciones COREPER (Comité de Representantes Permanentes)*, en que están representados todos los ministerios, es coordinada por el Ministerio de Asuntos Exteriores holandés. Celebra reuniones semanales, mientras que el borrador de instrucciones suele elaborarse a partir del intercambio previo de correos electrónicos. La Unidad PCD participa en la propia junta y en su preparación. Las instrucciones COREPER se basan en las fichas BNP relevantes y en las conclusiones del CoCo.
- El Consejo Interministerial de Política Comercial (*IRHP*) se centra en la política comercial y es presidido por el Ministerio de Economía holandés. La Unidad PCD no interviene en las reuniones del IRHP pero participa en la preparación del material que aporta el Ministerio de Asuntos Exteriores holandés. El IRHP celebra reuniones semanales para adoptar la postura holandesa respecto a las reuniones del Comité del Artículo 133 en Bruselas y respecto a otras cuestiones de comercio. El borrador de las instrucciones se prepara a partir del intercambio de correos electrónicos entre departamentos.

2. Atención proactiva en temas específicos de PCD

Además del examen horizontal, la Unidad se centra en un número limitado de temas de PCD que figuran en la agenda política de toma de decisiones en el futuro cercano. En esta tarea intervienen pequeños equipos de trabajo, incluidos expertos de otros departamentos del Ministerio de Asuntos Exteriores holandés y, algunas veces, de otros ministerios competentes. Estos equipos formulan una estrategia que tiene como objetivo el logro de resultados alcanzables a corto y medio plazo. En la actualidad, están trabajando ocho equipos sobre cuestiones como la Ronda de Doha (incluidas las ayudas al algodón), los acuerdos pesqueros de la UE, las normas sobre productos (medidas sanitarias y fitosanitarias, SPS en sus siglas en inglés, y barreras técnicas al comercio, TBT en sus siglas en inglés, en concreto: los alimentos novedosos, las normas de comerciantes minoristas EUREPGAP, los regímenes de inspección para la recolección de flores, el sistema REACH de control de productos químicos, etc.), las reglas de origen preferenciales, la Agenda de Desarrollo de la OMPI, el comercio de armas (Armas Pequeñas), las migraciones (migración temporal de mano de obra y evitación de fuga de cerebros) y cuestiones no comerciales.

Los equipos de proyecto examinan las propuestas legislativas de la Comisión y promueven posturas holandesas favorables al desarrollo en los procesos de toma de decisiones a nivel nacional, internacional y de la UE. Esos equipos producen informes de debate formales e informales para debates políticos en Holanda y para el trabajo de creación de coaliciones internacionales y actividades de grupos de presión. En ocasiones, esto también abarca el apoyo a países en vías de desarrollo a la hora de defender su propio caso en negociaciones internacionales (como la Iniciativa del Algodón de África occidental). En 2005, los equipos de proyecto elaboraron diez informes. Cuatro de ellos se difundieron finalmente como informes

de debate holandeses oficiales tras una consulta al ministerio competente o tras la toma de decisiones a nivel político: REACH, OMC Hong Kong, ADPIC (TRIPs en sus siglas en inglés) y Medicinas 2 x.

3. Promoción de la toma de conciencia sobre la PCD a nivel nacional, internacional y de la UE

Despertar la conciencia de otros ministerios, de grupos de interés y de la sociedad sobre la PCD se considera como una tarea continua. Entre las actividades llevadas a cabo por Holanda y la Unidad PCD se encuentran:

- Redacción de un informe bianual nacional sobre los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio, conjuntamente con otros ministerios relevantes y, a partir de 2006, junto con la sociedad civil, el sector de los negocios y el académico;
- Apoyo al trabajo de la OCDE/CAD en materia de PCD y participación en dicho trabajo, incluyendo el input del ámbito de la PCD relacionado con las revisiones efectuadas por expertos sobre países donantes;
- Apoyo al Índice de Compromiso con el Desarrollo del Centro de Desarrollo Global, a las actividades de PCD de ONG relevantes como el Fondo Marshall alemán, a seminarios de PCD, etc.

Cerca del 50% de la capacidad de los recursos humanos de la Unidad se dedica a los temas específicos de PCD, otras dos partes que suponen el 20% respectivamente se centran en los otros dos métodos de intervención (y el 10% restante se dedica a tareas de gestión y administración generales).

Foroaod - La Ayuda española al desarrollo

FRIDE ha llevado a cabo el proyecto "La Ayuda española al desarrollo - Balance a mitad de Legislatura y propuesta para una consulta participativa" entre Junio 2006 y Abril 2007. Este proyecto apuesta por la elaboración de un proceso consultivo sobre la política de cooperación del actual Ejecutivo español. Hemos creado un espacio participativo de estudio y debate, en el que se analizó la consecución de la agenda de reforma de la cooperación española y se identificaron los principales avances y obstáculos en la operacionalización de las iniciativas, basadas en el principio de "más ayuda, mejor ayuda". Se elaboró, de forma participativa, una guía de recomendaciones para transformar las aspiraciones de la cooperación española en realidades.

www.foroaod.org