

COHERENCIA DE POLÍTICAS EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, SECI

El Plan Director 2005-2008 de la cooperación española marca un importante hito en la política de cooperación al desarrollo española, al proponer un cambio tan decisivo como necesario, como es pasar de una política de ayuda a una política de desarrollo.

Este cambio sustancial de la política de cooperación pasa por definir de una manera clara y adecuada cuáles serán los objetivos y prioridades de la cooperación española así como unos criterios de intervención que guíen todas sus actuaciones.

La definición de un objetivo final claro - la lucha efectiva contra la pobreza -, y de los adecuados criterios de intervención - como son la política integrada en una Agenda Internacional Común de Desarrollo y basada en una mejora en la calidad de gestión y asignación de la ayuda, consensuada entre los múltiples actores de la cooperación española, que busque la máxima eficacia a través de una óptima estrategia de asociación con otros donantes y el país receptor, y que, a su vez, potencie una coherencia de las políticas de los distintos actores en el exterior con los objetivos del desarrollo -, todo ello, permitirá dar el salto hacia una verdadera política de desarrollo consistente y eficaz. Esta política irá acompañada de un incremento del volumen de la ayuda y una progresiva labor de concienciación y educación para el desarrollo en la sociedad española, que permita introducir un elemento multiplicador en términos de solidaridad y empatía con la importancia de los objetivos de desarrollo.

La coherencia de políticas en este desafío se presenta como un criterio fundamental para una verdadera política eficaz en la lucha contra la pobreza; así queda descrito en el Plan Director y así lo contempla el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, trabajando para que el resto de actores de cooperación española y otras administraciones públicas tengan presente en sus actividades en el exterior los Objetivos de Desarrollo internacionalmente aceptados.

La Cooperación Española asume que una verdadera lucha contra la pobreza eficaz y con vocación transformadora no puede residir únicamente en los efectos de una política de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) más o menos eficaz, sino que ha de integrarse en el conjunto de acciones de otros actores: administraciones públicas, sociedad civil, empresas y sindicatos, que conjuntamente asuman los compromisos de no sólo no perjudicar, sino progresivamente incorporar a sus procesos de toma de decisiones la consecución de los objetivos de desarrollo definidos en el Plan Director de Cooperación Española. A fin de conseguir estos mismos objetivos a nivel mundial, se constituye la Estrategia Mundial de Asociación, uno de los mecanismos creados en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas para dotar de coherencia global a la lucha contra la pobreza.

En primer lugar analizaremos el vínculo normativo de este principio de Coherencia de Políticas. La Ley de Cooperación Internacional para el desarrollo 23/98 en su artículo 4º estipula que se ha de contemplar una única acción exterior del Estado en lo que atañe a los objetivos y principios propios de la Cooperación para el Desarrollo: “Los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores (objetivos de desarrollo) 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”.

Desde el prisma de la asunción de la Cooperación Española del compromiso de una integración en la Agenda Internacional Común de Desarrollo, ésta pasa en primer lugar por asumir un papel activo en el Objetivo nº 8 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que, como hemos dicho, se refiere a promover una asociación mundial para el desarrollo, que dote de la mayor coherencia tanto a las políticas de ayuda, como a políticas que tengan efectos determinantes en los países en desarrollo, como son el acceso a los mercados y flujos de capital, el tratamiento de la deuda externa, cuestiones relacionadas con el comercio, la inversión, la movilización de recursos internos en los países en desarrollo, el acceso a las nuevas tecnologías o la preservación de bienes públicos globales como el medio ambiente, la paz y la seguridad.

Desde el Consenso de Monterrey hasta la reunión de Alto Nivel de la Asamblea General de Naciones Unidas (NN UU), el compromiso de aumentar la coherencia en estas políticas está ampliamente asumido. De la misma manera que en el foro de NN UU, los compromisos asumidos por la cooperación española como país integrante del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para garantizar una coherencia de políticas de nuestro Estado como directriz para la reducción de la pobreza, serán objeto de evaluación cada dos años bajo el sistema de “peer review” que propone esta organización.

Siguiendo este análisis de los compromisos que en materia de coherencia de políticas asume el Estado español al considerar este criterio de intervención y la inserción en una agenda internacional de desarrollo como claves para evolucionar hacia una política de desarrollo y lucha contra la pobreza eficaz, son determinantes los principios de coherencia, coordinación y complementariedad establecidos en el Tratado de Maastricht para definir cómo deben comportarse respecto de los objetivos de desarrollo las políticas tanto de la Comisión Europea, como de los Estados Miembros, que puedan afectar a los países más vulnerables. Así consta en el llamado “Consenso Europeo sobre Desarrollo”, la Declaración Conjunta del Consejo, Parlamento y Comisión Europa sobre la política de desarrollo de la Unión Europea de diciembre de 2005. Actualmente, la Presidencia de la Comisión Europea recae en manos de Finlandia quien ha anunciado su firme voluntad de reforzar el principio de coherencia de políticas de forma sustancial.

Una vez enunciados por un lado las razones normativas, y por el otro los compromisos asumidos que implica la apuesta política del Plan Director, pasaremos a explicar cómo la cooperación española está trabajando para dotar de este criterio de intervención tanto a la política de cooperación y sus instrumentos y modalidades, como al resto de políticas de la Administración Pública del Estado.

El concepto de coherencia de políticas tiene diversas acepciones y ángulos explicativos, dependiendo del punto de vista que se adopte para estudiar la unicidad de los efectos de las políticas públicas, acciones o instrumentos ejecutados que tienen en los objetivos de desarrollo sobre los que se actúa.

En este sentido podremos hablar, en un primer estadio de análisis, de las medidas tomadas por la cooperación española para garantizar la coherencia externa o vertical, que supone que la totalidad de las políticas públicas y privadas, por lo que atañe a su incidencia en los objetivos de desarrollo de los países en situación de pobreza, sean coincidentes en los efectos beneficiosos que sobre ellos tengan.

Por lo que respecta a este prisma de análisis de la coherencia de políticas, la cooperación española decidió dotar a su Consejo de Cooperación de la función de informar sobre el cumplimiento del principio de coherencia de las actuaciones de cooperación realizadas por los distintos organismos de la Administración General del Estado al propio Congreso de los Diputados, así como hacerle llegar recomendaciones para procurar que se corrijan las desviaciones respecto al mejor cumplimiento de dicho principio.

Actualmente se va a presentar en el Consejo de Cooperación del próximo 18 de julio el primer Informe sobre Coherencia de Políticas elaborado por el Grupo de Trabajo constituido a tal efecto en el seno del propio Consejo. En este Grupo están representados todos los principales actores de cooperación, desde ONG, Ministerios con competencias en cada materia, sindicatos, organizaciones empresariales, así como expertos del propio Consejo de Cooperación que son quienes han dirigido los trabajos. De esta manera, el primer informe de este Grupo será sometido a la aprobación del pleno del Consejo de Cooperación y elevará recomendaciones al Gobierno en temas tan concretos como las posturas a adoptar en el Comercio Internacional y sus implicaciones en los países en desarrollo, la política respecto a la Deuda Exterior y el desarrollo de los países más vulnerables, y los vínculos entre desarrollo y las políticas orientadas a conseguir la paz y la seguridad como bienes públicos globales.

En este ámbito se podrán avanzar recomendaciones al Gobierno para que actúe de forma coherente con los objetivos de desarrollo en aquellos ámbitos que exceden a la propia política de Desarrollo como la estabilidad de los flujos de capitales en los países en desarrollo (Inversión Extranjera Directa, volatilidad de mercados financieros, remesas), garantía de bienes públicos globales, etc.

El Real Decreto por el que se atribuyó al Consejo de Cooperación la función de realizar un informe anual sobre coherencia de políticas, permitiría interpretar que éste emitiera su opinión tanto sobre las políticas a seguir por las distintas administraciones para actuar sobre objetivos de desarrollo y la coherencia externa o vertical, como analizar e informar sobre la coherencia con la que se utilizan los propios instrumentos específicos de la política de cooperación al desarrollo, véase condonación de deuda, creación de capacidades comerciales e integración equilibrada en la economía internacional, fondos de ayuda al desarrollo, etc., lo que podríamos denominar coherencia interna de la política de desarrollo u horizontal. Este análisis se contempla en el grupo de Trabajo del Consejo sobre Coherencia de políticas y consecuentemente será motivo de informe al gobierno sobre el grado de coherencia con el que se están ejecutando.

Para garantizar el principio de coherencia no sólo desde el punto de vista de la opinión de los órganos consultivos, sino para trasladarlo a la propia implementación de la política de desarrollo de la cooperación española, se ha definido un ciclo integrado de intervención de la misma que arranca desde la propia definición del Plan Director, que marcará las directrices básicas, las prioridades y los criterios de la cooperación española a nivel político. Una vez definida la política de Cooperación, ésta se dotará de un marco de planificación estratégica a nivel sectorial definiendo

las estrategias de actuación en cada uno de los sectores prioritarios para la cooperación española.

Las estrategias sectoriales serán el resultado de un completo proceso de consultas y aportes de expertos, administraciones públicas competentes, sociedad civil implicada y otros actores interesados, proporcionando desde el mismo momento de su definición una coherencia y coincidencia de objetivos en cuanto a las pautas de intervención en cada sector para cualquiera de los actores de la cooperación española que desarrollen actividades en el mismo. De esta forma, la cooperación española definirá pautas de intervención para todos sus actores en temas como el codesarrollo, la salud, la educación, la cooperación con pueblos indígenas, la creación de capacidades económicas y tejido empresarial, el medio ambiente, la construcción de la paz, etc.

En el mismo plano estratégico, se elaborarán los documentos de estrategia para cada país socio de la cooperación española, que no serán otra cosa que aterrizar las prioridades del Plan Director en cada contexto geográfico. En estas estrategias, aparte de seleccionar las líneas de actuación a largo plazo en virtud de un diagnóstico donde se analice la pertinencia de la cooperación española y la eficacia óptima con las líneas de actuación priorizadas, se definirán qué actores, a través de qué instrumentos y a través de qué estrategia de asociación con el país socio y con otros donantes se va a conseguir la máxima eficacia. Las propias pautas de intervención en cada sector, contenidas en las estrategias sectoriales, permitirán ir perfilando esta estrategia de actuación en el país. Estas estrategias geográficas son asimismo resultado de un proceso de consenso y participación entre todos los actores de la cooperación española y diálogo con otros donantes y el país socio, lo que garantiza además de una priorización de la eficacia de la estrategia, la coherencia interna entre todos los actores de cooperación implicados en su definición (Ministerios, Comunidades Autónomas, ONG, empresas, etc.).

Una vez definidos los escenarios políticos y estratégicos de intervención, estos serán objeto de un seguimiento y una evaluación al igual que la ejecución e implementación práctica y los resultados emanados de la misma. De esta manera, las lecciones aprendidas de estos procesos alimentarán el siguiente ciclo de planificación.

Los criterios con que se evaluarán cada uno de estos planos incluirán indicadores de coherencia de políticas, actores e instrumentos, garantizando esa coherencia interna u horizontal de la propia puesta en práctica de toda la mecánica de la cooperación española. El propio ejercicio de proporcionar un escenario previsible a largo plazo, con un ciclo integrado de mejora continua y sometido a evaluación en todos sus niveles, y cuyas apuestas políticas y estratégicas son resultado de un ejercicio de consenso y participación de todos los actores de la cooperación, es un buen indicador de la priorización del criterio de coherencia en la política de cooperación española; coherencia en este punto entendida como coherencia entre la actuación de cada actor de cooperación para que no entre en conflicto con otros, ni ponga en peligro los intereses comunes de desarrollo - coherencia interna u horizontal.

Respecto a la coherencia con otros actores internacionales, como ya hemos explicado anteriormente, unos de los criterios de intervención de la cooperación española es la búsqueda de una estrategia de asociación óptima en términos de eficacia con el país socio y con otros donantes. De esta manera, en la definición de las estrategias geográficas se prioriza ante todo la máxima apropiación por parte del país socio de nuestras líneas de actuación, así como la idoneidad de un alineamiento con las políticas del país socio y la oportunidad de incorporarse o

liderar iniciativas de armonización con otros donantes siguiendo los principios de la declaración de París. Asimismo, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación está participando en grupos de trabajo tanto en el CAD de la OCDE, como en la UE, donde se trabajan estos temas y se busca una armonización de procedimientos y líneas de intervención que permitan la máxima coherencia internacional en el abordaje de temas de desarrollo y lucha contra la pobreza.

Por poner un ejemplo, de la participación activa de España a estas temáticas recientemente se ha presentado al Consejo Económico y Social (ECOSOC) de NN UU, así como a otros foros, un documento sobre migraciones y desarrollo que intenta orientar la temática de las remesas como importantísimo flujo privado de divisas hacia objetivos de desarrollo.

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