

COHERENCIA

La ayuda al desarrollo es solamente una pequeña parte de todas las políticas que influyen en el desarrollo económico y político de los países pobres y en el bienestar de sus poblaciones. Bajo el lema de la coherencia, en la década de los 90 se desarrolló una nueva línea de investigación que promovía la confluencia de los objetivos de las distintas políticas implementadas por los donantes en los países receptores, así como la consistencia de los impactos perseguidos. Aplicando este enfoque, se ha valorado la cohesión entre diversas políticas públicas, como la política fiscal, la política económica y comercial, la agricultura o la inmigración, y se han examinado sus impactos positivos y negativos en el desarrollo económico y social de los países del Sur. El logro de la coherencia para el desarrollo presenta diversos retos: el reto técnico reside en la mejora de las comunicaciones interministeriales; a esto se suma el reto político de tener más en cuenta los problemas que viven los países de renta baja en la toma de decisiones políticas de los donantes. ¿Cómo se puede trascender la invocación del concepto de coherencia para inscribir la sensibilidad hacia la reducción de la pobreza en todas las políticas públicas?

¿Qué es la coherencia para el desarrollo?

La coherencia de políticas para el desarrollo es un concepto amplio que no cuenta con una definición consensuada y universalmente aceptada, ni tampoco con una única clasificación de los distintos tipos de coherencia. A continuación, se recogen de manera somera algunas de las más relevantes interpretaciones del concepto de coherencia¹.

En la literatura de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la coherencia equivale a incorporar los intereses y necesidades de los países en desarrollo a la hora de diseñar las políticas de cooperación al desarrollo de los países donantes. Por otra parte, según Weston y Pierre-Antoine, la coherencia abarca la coordinación y complementariedad de las distintas políticas con impacto en el desarrollo de los países receptores, mientras que para Guido Ashoff el concepto de coherencia de políticas para el desarrollo tiene dos interpretaciones: por un lado, es la ausencia de incongruencias entre las distintas políticas y, por el otro, que estas políticas interactúen para el logro de objetivos compartidos.

En paralelo a estas definiciones, han surgido una serie de clasificaciones que permiten acotar la amplitud del concepto de la coherencia.

Así, en el año 2000, la OCDE clasificó la coherencia en tres grupos: coherencia horizontal: esto es, cuando las distintas políticas se complementan las unas a las otras con el fin de minimizar las incongruencias; coherencia vertical: que persigue la congruencia de los resultados de las políticas con las intenciones de las mismas; y por último, coherencia temporal que asegura la perduración en el tiempo de la eficacia de las políticas aplicadas en un momento determinado. La clasificación de Stokke recoge cuatro distintos marcos de la coherencia: la política de cooperación

¹ Para una revisión más detallada de las diversas definiciones consultar Oliví y Sorroza (coords), *Coherencia para el desarrollo: recomendaciones para España en materia económica*, Informes Elcano, nº 5, 2006.

internacional al desarrollo de un donante; la coherencia de las diversas políticas de un mismo donante; la coherencia de políticas de los países industrializados respecto de los países en desarrollo; y la coherencia de políticas *donante – receptor*, en lo que respecta a la política de cooperación al desarrollo. Para Hoebink la coherencia se puede entender, por un lado, de manera restrictiva – siendo aquella que atañe únicamente a la política de cooperación al desarrollo o a las contradicciones entre esta política y otras políticas externas (como las políticas comerciales) -, y, en un sentido más amplio, cuando se incorporan al análisis otras políticas no sólo externas, sino también del ámbito interno.

Este proyecto de revisión de la política española de cooperación en el Ecuador de la legislatura pretende analizar la consecución de la agenda de reforma de la cooperación española y elaborar una guía de recomendaciones para transformar sus aspiraciones en realidades. En este sentido, el debate sobre coherencia que pretendemos suscitar, se centrará en la acepción del término utilizada en la literatura de la cooperación española, y entendida como la confluencia de los objetivos e impactos de las políticas de cooperación de un donante hacia los países receptores de su ayuda oficial y el resto de sus políticas con impacto en los países receptores (políticas económicas, la política agraria, la política de seguridad y defensa, la inmigración, la política de promoción de la lengua y la cultura en el extranjero, etc.).

La coherencia para el desarrollo en la cooperación española

La creciente importancia de la coherencia de políticas para la cooperación española es reconocida ya en el programa electoral del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) para las pasadas Elecciones generales. En él se señalaba que "...Un Gobierno socialista quiere poner en marcha las políticas y los instrumentos necesarios para cumplir y hacer cumplir aquellos objetivos [los Objetivos de Desarrollo del Milenio - ODM]. Nuestro principio rector será garantizar la coherencia de todas las políticas con incidencia en la proyección de España en el mundo en desarrollo, y asegurar su coordinación con cuantas iniciativas se adopten con igual propósito en el marco internacional y multilateral."²

Por otra parte, el Plan Director de la cooperación española 2005-2008 establece que "desde el punto de vista de los países desarrollados, luchar eficazmente contra la pobreza requiere dotar de coherencia, no sólo a la política de cooperación al desarrollo, sino también a la relación entre ésta y aquellas políticas públicas que puedan contrarrestar los esfuerzos de la ayuda. Este compromiso surge de la convicción de que, en realidad, otras políticas gubernamentales pueden ser tan importantes para la reducción de la pobreza como la propia política de cooperación para el desarrollo."³ A la hora de proponer fórmulas para la puesta en práctica de este compromiso con la coherencia, el Plan Director sugiere que "la elevación de la cooperación a rango ministerial, con la creación del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, facilitará el desarrollo de su responsabilidad en la dirección de la política de cooperación internacional para el desarrollo y coordinación de los órganos de la AGE [Administración General del Estado] en el marco de la observancia de los principios de unidad de acción en el exterior y coherencia de políticas previstos en los artículos 4 y 17 de la LCID"⁴.

² PSOE 2004: "Merecemos una España mejor – Programa electoral / Elecciones generales 2004", p. 16.

³ Plan Director de la cooperación española 2005-2008, Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 2005, p.10.

⁴ Idem, p. 14.

El artículo 4 de la Ley 23/1998 de la Cooperación Internacional para el Desarrollo⁵ supone la base legal de la coherencia para el desarrollo en España y establece la preeminencia de los objetivos y principios de la política de cooperación internacional para el desarrollo sobre el resto de políticas estatales tanto de ámbito interno, como externo. Dicho artículo estipula que “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 pueden afectar a los países en vías de desarrollo”. De esta manera, España se convirtió en pionera en materia de coherencia entre los países miembros del CAD, al haber incorporado en su marco legal la coherencia de políticas para el desarrollo⁶. Sin embargo, las particularidades del marco institucional de la cooperación española perfilan algunos límites de alcance de la coherencia.

El proceso de institucionalización de la cooperación al desarrollo española se inicia a principios de los años ochenta, cuando España deja de ser considerada como país receptor de ayuda. La creación en 1985 de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores, representó el primer paso de la configuración de la política de cooperación al desarrollo y supuso la integración orgánica de todos los centros y organismos dedicados a algún tipo de cooperación internacional, con excepción del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) que era gestionado desde el Ministerio de Economía⁷. En 1988 se crea la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) como organismo autónomo dependiente de la SECIPI, encargado de la ejecución de la política de desarrollo y, concretamente, de la gestión de la ayuda bilateral destinada a países en vías de desarrollo.

En los años noventa, las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos comienzan a articular su propia política de cooperación para el desarrollo, al tiempo que en 1991 España se incorpora al Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE, lo que obliga a adaptar los instrumentos y las orientaciones de la ayuda española a los patrones y directrices de los principales donantes del mundo.

Finalmente, la aprobación de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo supuso un intento de dar respuesta a los dos principales problemas que presentaba, y aún sigue presentando, la cooperación española: su carácter dual y la elevada dispersión institucional.

Respecto al carácter dual de la cooperación española y en un intento de mitigar sus efectos negativos, la Ley de 1998 afirmó el liderazgo del Ministerio de Asuntos Exteriores en el diseño y dirección de la política de cooperación al desarrollo, aunque mantuvo separadas las competencias del Ministerio de Economía, que se encargaba de gestionar el FAD, de las operaciones relacionadas con la deuda externa y de las aportaciones a organismos financieros internacionales, y las del Ministerio de Asuntos Exteriores, que dirigía y gestionaba la ayuda bilateral no reembolsable – los proyectos, programas y microcréditos –, y las aportaciones a organismos internacionales no financieros, fundamentalmente las Naciones Unidas.

Esta estructura dual se corresponde además con concepciones diferentes de la política de desarrollo. Así, la política del Ministerio de Asuntos Exteriores está basada en un concepto de desarrollo multidimensional (económico, social,

⁵ Jefatura del Estado (BOE n.162 de 8/7/1998), Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 7 de julio de 1998.

⁶ Development Assistance Committee (OECD, *The Development Dimension; Fostering Development in a Global Economy: A Whole of Government Perspective*, 2005.

⁷ El FAD es un instrumento concebido para fomentar las exportaciones españolas y que data de 1976.

institucional y medioambiental), tiene como objetivo explícito la reducción de la pobreza y se ejecuta fundamentalmente a través de ayudas no reembolsables (donaciones), destinadas a países en desarrollo y a sectores con competencia en la cobertura de necesidades sociales básicas, así como a organizaciones y programas internacionales orientados hacia la erradicación de la pobreza en sus diferentes manifestaciones⁸.

En 2004 se produjo una reestructuración ministerial que, aunque alteró la atribución institucional de las competencias en materia de cooperación al desarrollo, no supuso un cambio en relación con la dualidad comentada. Por un lado, se creó el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, que ahora se encarga de gestionar el FAD a través de la Secretaría General de Comercio Exterior, escindida del Ministerio de Economía. Por otro lado, se fusionaron en uno solo los Ministerios de Economía y de Hacienda. Las competencias en materia de cooperación del nuevo ministerio incluyen, además de las ya mencionadas correspondientes a Economía, la de realizar las aportaciones a la Unión Europea que correspondía a Hacienda. Por último, como ya se ha señalado con anterioridad, el Ministerio de Asuntos Exteriores cambia su denominación por la de Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, como señal de la intención del nuevo Gobierno de fortalecer, impulsar y dar mayor visibilidad a este ámbito de la política exterior.

Aunque el Ministerio de Economía y Hacienda, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación son los principales actores de la cooperación internacional, respondiendo conjuntamente a más de tres cuartas partes de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), son numerosos los organismos estatales y territoriales que realizan actividades en este ámbito. Aparte de los mencionados, dentro de los agentes de la cooperación estatales destaca la participación del Ministerio de Defensa, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Ministerio de Educación y Ciencia, que en 2003 gestionaron el 2,4, el 1,7 y el 1,5 por 100 de la AOD, aunque se prevé una reducción de estos porcentajes en 2005⁹.

Por su parte, la cooperación descentralizada, es decir, la ayuda canalizada a través de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, ha ido cobrando protagonismo hasta representar en 2003 el 16,5 por 100 de la AOD española. Se trata de un fenómeno original en el ámbito europeo que supone un verdadero reto para la cooperación al desarrollo española en términos de coordinación y coherencia, porque no existe un marco institucional homogéneo, ni son iguales los fines, que en algunos casos consisten en el apoyo de políticas de acción exterior y promoción comercial, ni tampoco es igual la forma de instrumentalizar la cooperación al desarrollo, que en los municipios más pequeños se realiza fundamentalmente a través de subvenciones a Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD), en lugar de mediante la ejecución directa. Con el ánimo de vertebrar la cooperación descentralizada y de gestionar de forma conjunta la ayuda al desarrollo han proliferado los denominados Fondos de Cooperación, organismos sin ánimo de lucro, normalmente de ámbito autonómico, en el que participan ayuntamientos y otras organizaciones públicas y privadas.

La gran dispersión institucional que conlleva este modelo de participación plural, al tiempo que dota al sistema español de cooperación para el desarrollo de un marco institucional peculiar, exige un impulso renovado de las instancias de coordinación

⁸ Consejo Económico y Social (CES), *Cooperación y acción exterior*, Informe 3/2005, p. 24.

⁹ Idem, Cuadro 4 "Participación de los distintos agentes de la cooperación española en la ayuda oficial al desarrollo (2003-2005)", p.25.

que permita dotar de coherencia a las políticas y aumentar la eficacia y la eficiencia de las acciones. Aparte de la Comisión Parlamentaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Congreso de los Diputados, creada por la Ley 23/1998 para supervisar la ejecución de la política española de cooperación, en la actualidad existen cuatro organismos consultivos y de cooperación dentro de las Administraciones Públicas:

- Consejo de Cooperación para el Desarrollo: fue creado en 1995 con mandato sobre los documentos de planificación y evaluación elaborados por el Gobierno. Integra a 10 representantes de la Administración y 16 representantes de la sociedad civil (agentes sociales, expertos, ONGD e instituciones y organismos privados que actúan en el ámbito de la cooperación).
- Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo: se creó en el año 2000 como órgano de coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones Públicas de distintos ámbitos territoriales que tienen competencia en materia de AOD.
- Comisión Interministerial para la Cooperación Internacional: fue creada por el Real Decreto 451/1986 del 21 de febrero de 1986. Se constituyó a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores como órgano encargado de la coordinación interministerial e interdepartamental dentro de la AGE con el “fin de instrumentar las citadas competencias [dirección, programación, control y evaluación de las actividades que en materia de cooperación internacional, cultural, económica, científica y técnica desarrollen los órganos de este departamento [SECIPI], así como la coordinación de las actividades que en este área tengan atribuidos otros órganos de la administración] de coordinación, así como de facilitar al Gobierno la elaboración de la política de cooperación internacional”¹⁰.
- Comisión Interministerial del FAD: fue creada por Decreto-Ley el 24 de agosto de 1976 y está integrada por representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Su cometido es examinar todas las propuestas de operaciones realizadas con cargo al FAD y elevar a través del Ministerio de Economía las propuestas para su aprobación en el Consejo de Ministros.

En el año 2002, el CAD elaboró una serie de recomendaciones para dotar a la política española de cooperación al desarrollo de una mayor coherencia y eficacia¹¹. Entre estas recomendaciones destacaba la de consolidar el liderazgo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en la dirección de la política de cooperación, reforzar los instrumentos de concertación con las entidades territoriales y reforzar la capacidad analítica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en otras áreas políticas con efectos sobre los países en desarrollo (agricultura, pesca, comercio, etc.).

Esta última dimensión tiene un alcance más amplio que los mecanismos e instituciones descritos anteriormente, y cuya función es coordinar las políticas de los distintos actores de la AGE con competencia en la promoción del desarrollo. Para conseguir coherencia en “the whole of government”, o “coherencia intra-país”, hace falta analizar a *todas* las políticas de todos los actores del gobierno – incluso aquellos cuya competencia sea exclusivamente la política interna. Así, por ejemplo, una política dirigida de nacionalización de extranjeros podría fomentar la fuga de cerebros en los países subdesarrollados, igual que una política de inmigración restrictiva podría ser responsable de la reducción del número y cuantía de las

¹⁰ Ministerio de Asuntos Exteriores (BOE n. 54 de 4/3/1986), Real Decreto 451/1986, 21 de febrero de 1986.

¹¹ Development Assistance Committee (OCDE), *Development Co-operation Review: Spain*, 2002.

remesas enviadas por los inmigrantes a sus países de origen y que representan una importante fuente de supervivencia y de generación de riqueza ("seed money") para el desarrollo económico local de muchos países pobres.

Para alcanzar este objetivo es necesario apostar por la creación de algún tipo de mecanismo que constate y certifique la convergencia de cada política de la AGE con la de cooperación *antes* de la fase de implementación. A tal fin, sería de gran relevancia la capacidad analítica de la DGPolDE (o de otra entidad elegida a tal fin) para fomentar la sensibilidad de las distintas políticas estatales hacia sus efectos en los países del Sur. Si bien es cierto que la actual ley de cooperación ya confiere a la SECI este mandato formal, en la práctica ésta carece tanto de la capacidad, como del peso real frente a los otros ministerios como para hacer oír su voz.

En este sentido, un segundo paso después este análisis, debería ser la creación de un mecanismo de reconciliación ("clearing house mechanism") que estudie los posibles impactos negativos – o bien positivos – de una determinada política en los objetivos de la cooperación al desarrollo y que tenga la capacidad de rediseñar la política en cuestión o de recomendar las compensaciones pertinentes para paliar sus efectos perjudiciales. De esta forma, superando la idea de la incompatibilidad y confrontación entre los intereses del Norte y del Sur, destaca la viabilidad de un cambio de políticas orientado hacia una mayor coherencia con los objetivos de la cooperación internacional al desarrollo, sin que por ello se sacrifiquen los intereses de unas políticas por los de otras. No obstante, el reto reside en identificar un modelo eficaz de implementación de dicho mecanismo de reconciliación. La tendencia habitual en caso de desacuerdo entre ministerios es referir su polémica a la Presidencia del gobierno. Siendo esta una solución muy poco eficaz, urge pensar en mecanismos innovadores de análisis, comunicación y reajuste en la comunicación interministerial.

La coherencia en la política de desarrollo de la Unión Europea y algunas buenas prácticas de otros donantes

A partir del año 2000 se inicia un proceso de reforma de la política de desarrollo de la Unión Europea, que afecta tanto a las prioridades como a la organización y ejecución de los programas de ayuda al desarrollo. Esta revisión pretende elevar la calidad de los programas de ayuda, lograr un impacto positivo demostrable sobre la calidad de vida de las personas en países receptores de ayuda, promover la rendición de cuentas a los ciudadanos europeos y en los países destinatarios de la AOD, explicando claramente lo que se está haciendo y a qué se destinan los fondos y, por último, aumentar la coherencia entre la política de desarrollo y el resto de las políticas de la Unión. La política de desarrollo reformada, que se fundamenta en una declaración conjunta del Consejo y de la Comisión Europea¹², se alinea con los compromisos y objetivos internacionales de desarrollo y, en particular, con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y las directrices del CAD de OCDE.

La coherencia ha ido cobrando cada vez mayor importancia también en la política de cooperación al desarrollo de algunos donantes del marco comunitario. Según diversos autores, entre los países más avanzados en materia de coherencia de políticas para el desarrollo destacan sobre todo los países nórdicos como Suecia y Dinamarca ("Denmark is supportive of actions...that promote policy coherence"¹³), y

¹² Decisión del Consejo y de la Comisión, de 10 de noviembre de 2000, *The European Community's Development Policy*, basada en COM (2000) 212 final: La política de desarrollo de la Comunidad Europea.

¹³ OECD, *The DAC Journal*, 2003, Vol.4, No. 3, p.187.

países como Reino Unido (“Achieving coherence... is a priority for the United Kingdom...”¹⁴) y Holanda (“Policy coherence has always been a key concern”¹⁵) .

Links

Consejo Económico y Social: <http://www.ces.es>

ECOSOC - Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas:

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/285/08/PDF/N0628508.pdf?OpenElement>

EU mechanisms that promote policy coherence for development:

<http://eadi.org/database/?database=EDC2010&table=data&id=256>

EU Policy Coherence for Development: <http://www.eucoherence.org>

OECD - Policy Coherence for Development:

http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_1853297_1_1_1_1_1,00.html

3cs Initiative: <http://www.three-cs.net>

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

¹⁴ OECD, *The DAC Journal*, 2001, Vol.2, No. 4, p.1-45.

¹⁵ OECD, *The DAC Journal*, 2001, Vol.2, No. 3, p.1-31.