

# LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO EN ESPAÑA

*Mecanismos, actores y procesos*

Natalia Millán

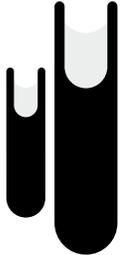
Guillermo Santander

Pablo Aguirre

Anabel Garrido





**2015**  
y más 

2

## LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO EN ESPAÑA. MECANISMOS, ACTORES Y PROCESOS

Autores:

NATALIA MILLÁN, GUILLERMO SANTANDER,  
PABLO AGUIRRE, ANABEL GARRIDO

Coordinación de la publicación:

IGNACIO MARTINEZ

Diseño y maquetación:

KREN STUDIO

Rubén Galgo

José M<sup>a</sup> San Antonio

Pedro Martínez

Editorial 2015 y más

ISBN: 978-84-940147-0-3

Depósito legal: M-16391-2012

Impresión:

UNIGRÁFICAS

*Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con cargo al Convenio, 10-CO1-117, "Investigación aplicada, comunicación social y participación ciudadana para el Desarrollo Humano, mediante la promoción de la coherencia de políticas públicas basadas en los Derechos Humanos, en la equidad de género, en el respeto al medio ambiente y en el comercio responsable". El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.*



*Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.*

*Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>*

2015  
y más



LAS PERSONAS  
**LA POLÍTICA**  
EL MUNDO

# LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO EN ESPAÑA

*Mecanismos, actores y procesos*

Natalia Millán

Guillermo Santander

Pablo Aguirre

Anabel Garrido

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
<b>PARTE I: MARCO DOCTRINAL DE LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO</b>	<b>11</b>
<b>1. COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO: CONCEPTO, DIMENSIONES Y ÁMBITOS DE TRABAJO</b>	<b>12</b>
1.1. Introducción: interdependencias, asimetrías y transnacionalización en la era global	12
1.2. El concepto de desarrollo: una aproximación	14
1.3. Más allá de la ayuda: la coherencia de políticas	17
1.4. Dimensiones de la CPD	19
1.5. Concepto de CPD: algunas consideraciones	21
1.6. El trabajo por la CPD en el marco gubernamental	22
1.6.1. Introducción	22
1.6.2. La dimensión política de la CPD	23
1.6.3. Ámbitos de trabajo relevantes en el plano nacional	25
1.7. Reflexiones finales	29
1.8. Planteamiento de la investigación	30
<b>2. LA PROMOCIÓN DE LA CPD EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL</b>	<b>32</b>
2.1. Introducción: una nueva agenda de desarrollo global	33
2.2. El marco internacional de la CPD	34
2.2.1. Naciones Unidas	34
2.2.2. OCDE	36
2.2.3. Unión Europea (UE)	40
2.2.4. El trabajo de CONCORD en el ámbito europeo	43
2.3. Experiencias de interés en la promoción de la CPD: los casos de Suecia y Holanda	44
2.3.1. Suecia: la política global de desarrollo	45
2.3.2. Holanda: la focalización como estrategia	48
2.4. Reflexiones finales	51

<b>PARTE II: LA PROMOCIÓN DE LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO: MECANISMOS, ACTORES Y PROCESOS</b>	<b>53</b>
<b>3. EL SISTEMA ESPAÑOL DE COOPERACIÓN Y LA PROMOCIÓN DE LA CPD</b>	<b>54</b>
3.1. La consolidación del sistema de cooperación: implicaciones en términos de CPD	54
3.2. Capacidades y restricciones para el impulso de la CPD	56
3.3. Un nuevo desafío: la creación de FONPRODE y FIEM	60
<b>4. PROMOCIÓN DE LA CPD: MECANISMOS, ACTORES Y PROCESOS EN LA AGE</b>	<b>63</b>
4.1. Marco normativo y doctrinal en España	63
4.2. Mecanismos específicos para la promoción de la CPD	66
4.2.1. Mecanismos propuestos por el Plan Director (2009-2012)	66
4.2.2. Previsiones de los PACI (2010 y 2011)	69
4.2.3. Mecanismos previstos para promover la CPD: una valoración	70
4.2.4. Mecanismos implementados entre 2009 y 2011	74
4.3. El compromiso por la CPD en los diferentes actores de la AGE	86
4.3.1 La visión y posicionamiento de los diferentes actores	86
4.3.2. Una visión transversal: concepto de CPD en la AGE	98
4.4. Principales avances y restricciones en la promoción de la CPD en España	103
4.4.1. Principales avances	103
4.4.2. Principales restricciones	108
<b>PARTE III: OTRAS CUESTIONES DE INTERÉS EN TORNO A LA COHERENCIA DE POLÍTICAS EN ESPAÑA</b>	<b>111</b>
<b>5. LA CPD Y LOS MARCOS DE ASOCIACIÓN PAÍS</b>	<b>112</b>
5.1. Introducción	112
5.2. Clarificación de conceptos	113

5.3. Los Marcos de Asociación País: naturaleza y elementos más destacados	115
5.4. Los MAP y la coherencia interna de la política de cooperación	117
5.4.1. Potencialidades	118
5.4.2. Desafíos	121
5.5. ¿Es el MAP el instrumento adecuado para promover la coherencia entre políticas públicas?	125
5.6. Reflexiones finales	132
<b>6. LAS ONGD Y SU PAPEL EN LA PROMOCIÓN DE LA CPD EN ESPAÑA</b>	<b>135</b>
6.1. Introducción: las ONGD en España	135
6.2. El papel de las ONGD en la promoción de la CPD	136
6.3. La contribución de las ONGD a la CPD: oportunidades y restricciones	138
6.4. Capacidades de las ONGD para la promoción de la CPD	141
6.5. Reflexiones finales	143
<b>PARTE IV. CONCLUSIONES</b>	<b>145</b>
<b>7. CONCLUSIONES EN TORNO A LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO EN ESPAÑA</b>	<b>146</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>153</b>
<b>ACRÓNIMOS</b>	<b>161</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>165</b>



# Introducción

# Introducción

El trabajo por el desarrollo se configura como un compromiso internacional y como un ámbito específico de acción en buena parte de los países. No obstante, el trabajo eficaz por la mejora de las oportunidades de progreso de los países en desarrollo exige la articulación de políticas públicas que sean acordes con tal propósito. De ahí que el análisis de la coherencia con la que operan los diversos países, entendida como la incorporación de criterios de desarrollo en el despliegue de su acción pública, sea una cuestión de especial interés. Por ello, el presente estudio se dedica a analizar el estado de la promoción de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) por parte de la Administración General del Estado (AGE) en España. En este sentido, el propósito no es medir el nivel de coherencia de la AGE —lo que requeriría un análisis de en qué medida las políticas públicas españolas están incorporando la visión del desarrollo en su diseño y ejecución— sino, de forma exhaustiva, qué mecanismos y procesos se están activando para lograr dicho objetivo.

Con tal fin, además de un profundo trabajo de escritorio en el que se realizó una revisión de los documentos oficiales y de la literatura existente en la materia, se llevó a cabo un amplio trabajo de campo que ha permitido recabar las distintas percepciones, visiones y posicionamientos de un elevado número de actores procedentes de diversos ámbitos: responsables de los distintos ministerios, departamentos ministeriales y organismos adscritos, personal en terreno de la cooperación española, ONGD, expertos académicos y representantes del mundo empresarial.

El estudio se compone de siete capítulos, estructurados en cuatro partes temáticas diferenciadas. Tras esta introducción, se presenta la primera parte dedicada a exponer las cuestiones teóricas y normativas que orientan el debate sobre la CPD, a partir de las cuales se estructura la discusión posterior. Esta primera parte está conformada por el primer capítulo, que aborda el concepto de CPD, sus dimensiones y ámbitos de trabajo, y el segundo capítulo que permite revisar el estado de la promoción de la CPD en el marco internacional, atendiendo, fundamentalmente, a los principales actores multilaterales y estatales que trabajan en la materia. A continuación, la segunda parte del trabajo, estructurada también en dos capítulos, expone los principales hallazgos de la investigación en cuanto al sistema español de cooperación y la promoción de la coherencia. Concretamente, el tercer capítulo analiza el sistema español de cooperación y su contribución al trabajo por la CPD, abordando sus principales capacidades, restricciones y desafíos, mientras que el cuarto capítulo aborda el estado de la promoción de la CPD en la AGE, centrándose en los procesos, mecanismos y actores implicados en esta tarea. La tercera parte del trabajo está formada por dos capítulos que se dedican a cuestiones adicionales de interés para en-

riquecer la panorámica ofrecida del estado de la promoción de la coherencia en España. Así, el capítulo quinto somete a estudio una nueva herramienta de planificación geográfica de la cooperación española, los Marcos de Asociación País, desde el punto de vista del trabajo por la coherencia. Ello permite ilustrar, al hilo del ejemplo específico de esta herramienta, muchas de las cuestiones analizadas respecto al sistema de cooperación español que han centrado la atención en los capítulos anteriores. Por su parte, el sexto capítulo se dedica a analizar el papel de las ONGD en la promoción de la CPD en España, poniendo especial atención en sus potencialidades y desafíos. Finaliza este trabajo con una cuarta parte, conformada por el capítulo séptimo en el que se recogen las principales conclusiones que se derivan de todo el análisis precedente.

Esta investigación no habría sido posible sin el apoyo ofrecido por diversas personas y organizaciones, a las que se quiere hacer llegar un especial agradecimiento. En primer lugar, cabe mencionar a la *Plataforma 2015 y más* por el apoyo ofrecido y, de forma concreta, a Ignacio Martínez y Pablo Martínez, cuyo compromiso con la investigación para el desarrollo se vio reflejado en su permanente impulso y respaldo a la realización de esta investigación. Y, en segundo lugar, a todas las personas que nos dedicaron su tiempo a lo largo de las diversas entrevistas, reuniones y grupos de discusión mantenidos, cuyas opiniones, comentarios y sugerencias conformaron un insumo de inestimable valor para el proceso de investigación.

Por último, cabe precisar que la autoría de esta investigación corresponde a un equipo de cuatro investigadores e investigadoras: Natalia Millán, Guillermo Santander, Pablo Aguirre y Anabel Garrido, exceptuando los dos primeros capítulos que han sido elaborados por Natalia Millán.





# Marco doctrinal de la coherencia de políticas para el desarrollo

PARTE I

# 1 Coherencia de políticas para el desarrollo: concepto, dimensiones y ámbitos de trabajo

El presente capítulo se centra en el marco doctrinal que refiere a la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD). Con este objetivo se analiza la necesidad de avanzar hacia una mayor coherencia en un mundo globalizado así como los principales actores, dimensiones y ámbitos de trabajo a los que remite el trabajo por la CPD. Por último, se recogen unas reflexiones sobre el objeto de estudio y los lineamientos principales de la presente investigación.

## 1.1. INTRODUCCIÓN: INTERDEPENDENCIAS, ASIMETRÍAS Y TRANSNACIONALIZACIÓN EN LA ERA GLOBAL

La globalización ha generado cambios orgánicos en las dinámicas que estructuran las relaciones entre los diferentes Estados, actores, instituciones y personas. En el nuevo escenario internacional, no sólo se ha reconfigurado la naturaleza, ejercicio y distribución del poder entre los Estados y actores internacionales (Sanahuja, 2008; Nye, 2010; Del Arenal, 2009) sino que los cambios espacio-tiempo derivados del actual proceso globalizador han modificado profundamente las percepciones, motivaciones y aspiraciones de gran parte de los individuos del planeta. De esta forma, la dinámica globalizadora ha producido importantes transformaciones en las sociedades contemporáneas tanto a escala global como local.

Las dinámicas de transnacionalización y los procesos de interdependencia han generado diversas redes transnacionales que, trascendiendo las fronteras del Estado nación, configuran un denso entramado de relaciones económicas, políticas, sociales y culturales. Así, se ha erigido un sistema global complejo, interdependiente y extremadamente conectado que va reduciendo las opciones y capacidades de los Estados para diseñar políticas y respuestas eficaces frente a los desafíos que se originan en los diferentes escenarios globales. Del proceso actual de globalización, parece derivarse un ámbito de decisión doméstica cada vez más acotado para dar lugar a una realidad internacional que se articula bajo reglas propias, relativamente ajena a los escenarios, restricciones y limitaciones en las que se enmarcan las coyunturas nacionales (Alonso, 2009).

Estos procesos suponen un cambio significativo de los principios organizadores de la vida social volviendo a las sociedades altamente vulnerables frente a los condicionamientos específicos del escenario internacional (Beck, 2005; Held y Mc Grew, 2003.) En la actual etapa globalizadora, los problemas del desarrollo

adquieren una dimensión global que afecta, inevitablemente, a todas las economías del planeta. El concepto de transnacionalización del desarrollo refiere justamente a los procesos de desterritorialización y re-anclaje que se han sucedido en diversos ámbitos como consecuencia de la interrelación dinámica y cambiante entre los diversos espacios locales, nacionales y globales (Sassen, 2007; Barañano, 2005), la progresiva interdependencia entre los países y la creciente integración y reconfiguración de los poderes económicos, financieros y mediáticos. De esta manera, buena parte de las poblaciones del mundo están conectadas a través de flujos económicos, culturales, intersubjetivos y mediáticos que, a su vez, generan dinámicas locales, nacionales y regionales que modifican el ámbito global. Desde esta perspectiva, la transnacionalización del desarrollo supondría que, si bien la pobreza, la vulnerabilidad o la exclusión social podrían considerarse como problemáticas locales, estas se han transformado y reconfigurado como respuesta a los cambios globales y, por tanto, se han erigido como fenómenos que trascienden las fronteras de los países para generar riesgos o amenazas —y por lo tanto también posibles soluciones— en un espacio mucho más amplio que el tradicional Estado nación. De esta manera, la pobreza, la desigualdad, las pandemias o la desnutrición infantil adquieren progresivamente características de “males globales”. A escala planetaria, los ejemplos son más contundentes cuando nos referimos al cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la especulación financiera o las presiones migratorias que son expresiones significativas de cómo la pobreza de algunos países afecta directamente a la estabilidad del sistema en su conjunto. Esto no significa, sin embargo, que los problemas del desarrollo no respondan a coyunturas específicas, vacíos institucionales e incapacidades de los Estados para hacer frente a sus propias contradicciones nacionales sino que estas problemáticas son el resultado de una dinámica compleja entre las vulnerabilidades locales o nacionales y las coyunturas internacionales y globales.

La globalización ha generado, asimismo, un escenario profuso en contradicciones donde los procesos de transnacionalización e interdependencia convergen con dinámicas profundamente asimétricas en la distribución de la riqueza y las opciones de desarrollo entre países y personas. Nos encontramos en un mundo transversalizado por desigualdades multidimensionales, que afectan especialmente a buena parte de la infancia, las mujeres y la población rural de los países empobrecidos (PNUD, 2010). La desigualdad es un fenómeno que se ha transformado en un rasgo endémico del escenario nacional e internacional (cuadro 1), el cual se manifiesta en importantes divergencias en el acceso a la educación, el trabajo, los alimentos, la salud o el capital económico. De acuerdo a los datos del PNUD, la pobreza multidimensional<sup>1</sup> afecta a más de 1.700 millones de personas (PNUD, 2010), 925 millones de individuos padecen hambre crónica (FAO, 2010) y 2.600 millones de personas no acceden a los servicios mínimos de saneamiento (PNUD, 2006). En el otro extremo de la pirámide internacional se encuentra la clase consumidora global que representa a más de 1.700 millones de personas, las cuales (más allá de la zona geográfica donde

---

<sup>1</sup> Índice de Pobreza Multidimensional desarrollado por el PNUD (2010). Medida de privaciones severas en las dimensiones de salud, educación y nivel de vida que combina la cifra de marginados con la intensidad de la carencia (PNUD, 2010: 2).

viven) han asumido un estilo de vida y un modelo de consumo que “destruye la diversidad de ecosistemas naturales de los que todos dependemos y hace aún más difícil que los pobres satisfagan sus necesidades básicas” (Starke, 2004:8). De esta manera, los patrones de consumo y crecimiento que caracterizan los modelos de desarrollo de buena parte de los países del globo se han vuelto ambientalmente insostenibles (PNUD, 2010; Oxfam, 2011).

En suma, la presente etapa globalizadora ha supuesto el aumento exponencial de las interdependencias entre los países acompañado de un modelo productivo y de consumo que genera altos niveles de desigualdad, exclusión y degradación medioambiental. Es necesario, por tanto, iniciar un debate global sobre los modelos estructurales que han generado un sistema internacional que, para gran parte de la población del planeta, se presenta como un modelo social, económica y medioambientalmente insostenible.

### Cuadro 1:

Indicadores de renta de grupos de países para 2009.

	Países		Población		PIB corriente		PIB per cápita corriente	PIB per cápita en PPA
	N <sup>a</sup>		Millones		Millones de dólares		US\$	US\$
Ingreso bajo	52	24,9%	972	14%	568	1%	584	1.290
Ingreso medio-bajo	56	26,8%	3.702	56%	8.377	14%	2.263	4.273
India			1.113	17%	1.217	2%	1.068	2.747
China			1.325	20%	4.326	7%	3.263	5.511
Ingreso medio-alto	41	19,6%	948	14%	8.445	14%	11.583	8.904
Ingreso alto	60	28,7%	1.068	16%	43.190	71%	40.020	34.375
<b>TOTAL</b>	<b>209</b>		<b>6.690</b>		<b>60.580</b>	<b>100%</b>		

Fuente: World Development Indicators, 2010.

## 1.2. EL CONCEPTO DE DESARROLLO: UNA APROXIMACIÓN

En el estudio de CPD se toma como referencia, necesariamente, una determinada concepción del desarrollo respecto a la cual se valora la coherencia de los distintos elementos susceptibles de ser analizados, ya sean políticas, mecanismos o prácticas. Por lo tanto, parece pertinente, en este capítulo de contextualización y explicación de conceptos, clarificar cuál es el concepto

de desarrollo al que se alude en el presente estudio. El objetivo no es valorar críticamente el concepto de desarrollo asumido, lo que requeriría una aproximación epistemológica y ontológica significativamente diferente. La pretensión es, en primer lugar, clarificar la terminología utilizada y, en segundo lugar, justificar la utilidad que tiene asumir ese concepto para el propósito de la presente investigación.

En este estudio se entiende por desarrollo el concepto de desarrollo humano, que remite a la ampliación de las capacidades, libertades y opciones de todas las personas. En tal sentido, el premio Nóbel de economía Amartya Sen describe al desarrollo como libertad, libertad para que las personas puedan elegir cómo vivir sus vidas y para ello, se debe garantizar a toda la ciudadanía el libre y pleno ejercicio de sus derechos (Sen, 1990). Por tanto, de acuerdo con este concepto, la promoción del desarrollo debe orientarse a proveer las mismas oportunidades para que las personas sean libres; cualquier privación o vulneración de derechos, como pueden ser los problemas del hambre, la pobreza, la exclusión social, la discriminación o la falta de libertades políticas se convierten en serios obstáculos para el desarrollo de los pueblos. A su vez, el desarrollo pretende ampliar las opciones de todas las personas, lo que significa que es necesario ampliar la mirada hacia una visión cosmopolita e intergeneracional.

Esta visión del desarrollo es asumida, al menos en el ámbito discursivo, por el conjunto de actores tanto estatales como multilaterales del sistema internacional. España no es una excepción, dado que "la Política para el Desarrollo de España concibe el desarrollo como un derecho, que permite que las personas tengan cada vez más oportunidades para elegir con libertad y seguridad, desde el respeto a la diversidad, la igualdad y la justicia, en un medio ambiente limpio y saludable, que garantice también este derecho al desarrollo de las generaciones futuras" (MAEC, 2009a:5). De este hecho deriva la principal justificación que tiene adoptar como concepto de desarrollo aquel que asume el Gobierno de España. El núcleo de esta investigación es la promoción de la CPD por parte de la AGE, y dicha promoción debe ser valorada, en primera instancia, tomando como referencia los compromisos asumidos en materia de coherencia por el propio Gobierno, lo cual obliga metodológicamente a asumir el mismo concepto de desarrollo que el Gobierno asume en la definición de sus políticas.

Desde esta perspectiva no serían políticas de desarrollo aquellas que promovieran o garantizaran las libertades de determinados grupos en detrimento de las opciones y libertades de otros ciudadanos, independientemente de la región o país al que pertenezcan. Asimismo, si bien el crecimiento económico se presenta como una condición positiva que genera oportunidades este no parece ser condición ni necesaria ni suficiente para garantizar la ampliación de las libertades y opciones de las personas. En tal sentido, la tendencia a identificar el bienestar humano con el crecimiento económico ha sido tradicionalmente uno de los principales fundamentos teóricos y metodológicos de la ortodoxia económica (Unceta, 2009). Así durante décadas se ha evaluado el desarrollo

considerando solo las actividades monetizables sobre otras consideraciones como puede ser la sostenibilidad medioambiental, la equidad de género, la redistribución de la riqueza o la calidad de las instituciones (Unceta, 2009). De hecho, las políticas de crecimiento económico podrían ser contraproducentes para la promoción del desarrollo en tanto supongan la vulneración de los derechos económicos, ambientales, culturales o sociales de grupos, comunidades, países o personas.

Más allá del propio concepto de desarrollo, pero estrechamente relacionado con él, surgen también ámbitos de estudio relevantes que conectan con la coherencia. El primero lo constituye el análisis de las dinámicas de desarrollo que se están promoviendo por parte de los diferentes Estados y en qué medida esas dinámicas son coherentes con el concepto de desarrollo asumido discursivamente por dichos Estados. En el caso de que existiera una brecha entre el discurso y la práctica, emerge un segundo ámbito de interés: el análisis del concepto real de desarrollo con respecto al cual están siendo coherentes. Por último, un tercer ámbito se centra en el análisis de si hay un único concepto de desarrollo al que se ajustan las políticas promovidas por los diferentes Estados o si, por el contrario, cabe identificar dinámicas que responden, en la práctica, a conceptos de desarrollo distintos.

Sin pretender extraer conclusiones que requieren un análisis en profundidad, baste apuntar aquí tres reflexiones. La primera, que existe una brecha significativa —una incoherencia— entre el discurso del desarrollo humano y los modelos y acciones prácticas orientadas a promover tal desarrollo. La segunda reflexión es que las prácticas reales de promoción del desarrollo por parte de los Estados son coherentes con un concepto de desarrollo que en general otorga al componente “humano” una relevancia menor de la que tiene en el concepto de desarrollo humano asumido en el discurso. La tercera reflexión es que esta brecha entre discurso y práctica en la promoción del desarrollo no parece ser potestad exclusiva de los países ricos sino que puede identificarse en las dinámicas de desarrollo que han iniciado buena parte de las economías del planeta. Desde esta perspectiva, algunos de los modelos productivos y de consumo que caracterizan a los países en desarrollo suponen patrones de crecimiento que se presentan económica, social y medioambientalmente como modelos insostenibles, plenamente alineados en este sentido con los que se asumen como válidos en los países tradicionalmente considerados desarrollados.

El concepto de desarrollo, por lo tanto, sugiere numerosos ámbitos de estudio, ya sea poniendo en cuestión el concepto de desarrollo asumido discursivamente, analizando la brecha entre discurso y práctica en cuanto a la promoción del desarrollo, valorando con respecto a qué concepto de desarrollo existe coherencia en las políticas públicas, o comparando en qué medida existe coherencia entre las prácticas promotoras del desarrollo impulsadas en diferentes áreas del planeta. Todo ello amerita sin duda nuevas investigaciones, pero queda fuera del alcance de esta investigación que se ciñe, por congruencia con los fines que se propone, al concepto de desarrollo humano asumido por la AGE.

### 1.3. MÁS ALLÁ DE LA AYUDA: LA COHERENCIA DE POLÍTICAS

Dentro del contexto de creciente interdependencia descrito en epígrafes anteriores no parecen pertinentes, ni suficientes, las políticas unilaterales (y discrecionales) que emprenden los diferentes países para afrontar los desafíos de la globalización. Parece necesario, pues, el avance hacia una acción colectiva, inclusiva, democrática y consensuada que permita tanto afrontar los riesgos globales como emprender una acción coordinada y eficiente para promover el desarrollo a escala global.

Dentro de este contexto, el sistema internacional de ayuda descansa, precisamente, en un conjunto de políticas discrecionales y unilaterales que un grupo de países donantes asumen con el propósito declarado de promover el desarrollo de los países más pobres. El objetivo de los actores que forman parte del sistema de ayuda es impulsar la lucha contra la pobreza y promover el desarrollo global y sostenible. Para ello, este sistema se ha dotado de un conjunto de instituciones, instrumentos y agendas que pretenden mejorar la eficacia, armonización y transparencia de los diferentes programas que se implementen en terreno. Así, el sistema de ayuda moviliza importantes recursos humanos, técnicos y económicos con el fin de promover un mayor desarrollo en los países del Sur<sup>2</sup>. No obstante, hay diversas particularidades que ponen de manifiesto la limitada capacidad de este sistema para lograr con eficacia sus objetivos de desarrollo.

En primer lugar, la ayuda responde a una lógica discrecional, unilateral y no vinculante que depende, en gran medida, de la voluntad de los Gobiernos y actores que forman parte de este sistema (Sanahuja, 2007; Alonso, 2006). Este hecho genera importantes asimetrías en las relaciones entre donantes y socios, en diversas dimensiones, entre las que interesa destacar: i) al ser discrecional, la ayuda puede responder a diferentes agendas particulares de los países donantes desconociendo los intereses y estrategias nacionales de los países socios; de hecho, en diversas ocasiones la política de AOD ha priorizado objetivos comerciales, geopolíticos, migratorios o culturales, en lugar de los objetivos de desarrollo que este sistema sostiene perseguir<sup>3</sup>; ii) el hecho de que la ayuda

---

<sup>2</sup> En este trabajo se utiliza el concepto "Sur" con extrema cautela debido a que los países en desarrollo presentan actualmente importantes diferencias en sus estructuras económicas, rentas per cápita, población, distribución de la riqueza y capacidades políticas e institucionales. Así, el concepto "Sur" comprende una amplia diversidad de países con intereses, capacidades y agendas divergentes que responden a una nueva realidad internacional muy alejada de las conceptualizaciones tradicionales que separaban a los "países pobres" de los "países ricos".

<sup>3</sup> Existe en la historia del sistema de ayuda una diversidad de ejemplos de instrumentalización de la ayuda, como puede ser la ayuda ligada a la compra de productos o contratación de empresas del país donante, la ayuda condicionada a la mejora de controles migratorios de países socios en frontera, la ayuda humanitaria que ha acompañado a ciertos ejércitos, el papel de la ayuda en la guerra global contra el terror o la ayuda al desarrollo utilizada como instrumento geopolítico, principalmente durante la guerra fría.

no descansa en marcos jurídicamente vinculantes supone que los donantes no están sometidos a ninguna obligación legal que garantice el cumplimiento de los compromisos asumidos formalmente con el sistema internacional y los países socios<sup>4</sup>; iii) la definición de las acciones de cooperación, en tanto se ha realizado de forma unilateral por parte de los donantes, ha suscitado importantes problemas de armonización entre los actores, lo que ha derivado en fragmentaciones, solapamientos y duplicaciones que cuestionan profundamente la ya limitada eficacia del propio sistema de ayuda (OCDE, 2009a).

En segundo lugar, la política de ayuda posee una limitada capacidad de impacto en el progreso de los países del Sur, en tanto que existen una serie de políticas domésticas e internacionales que ponen en práctica los países donantes que ocupan un rol cardinal en la promoción (o limitación) del desarrollo de los países de rentas medias y bajas (Alonso et al., 2010; OCDE, 2008e; Olivie y Sorroza, 2006). Adicionalmente, dentro del mapa geopolítico de las desigualdades que se observan entre países es necesario analizar las políticas medioambientales, comerciales, agrícolas, de seguridad o migratorias que han puesto en práctica los países de rentas altas y que explican, en gran medida, la vulneración sistemática de derechos humanos a la que se ha visto sometida una significativa parte de la ciudadanía de los países más pobres (Llistar, 2009).

En definitiva, aun cuando se considerase que la ayuda presenta niveles aceptables de eficacia en la consecución de sus objetivos —aspecto que, de hecho, ha sido altamente cuestionado por buena parte de los autores especialistas en este área<sup>5</sup>— se trata, no obstante, de una política con una entidad y capacidad reducidas. En consecuencia, la ayuda es un instrumento que presenta importantes restricciones en la promoción del desarrollo global no sólo por las limitaciones presupuestarias de que adolecen los montos internacionales destinados a este efecto sino por las condiciones discrecionales que caracterizan a estas políticas y que cuestionan la capacidad real de estos programas para generar autonomía y desarrollo en un sistema que es intrínsecamente asimétrico y unilateral (Sanahuja, 2007; Alonso, 2006).

Dentro de este contexto, el concepto de CPD pretende trascender las restringidas capacidades de la política de cooperación para asumir un compromiso global y transversal con la promoción del desarrollo global, equitativo e

---

<sup>4</sup> De acuerdo a Oxfam sólo un 70% de la ayuda comprometida es efectivamente desembolsada (Intermón Oxfam, 2007). Un ejemplo de incumplimiento ha sido la cumbre de Gleneagles de 2005, donde el G8 se comprometió a incrementar su AOD en 50.000 millones de dólares (en dólares de 2004). Esto elevaría la cifra de AOD a 145.700 millones de dólares en 2010 pero sólo se ha alcanzado la cifra (record) de 128.700 millones de dólares en ese año. Esto equivale al 0,32 % del PIB de los países CAD muy lejos de la promesa asumida por la comunidad internacional de alcanzar el 0,7% del PIB. Adicionalmente, y como consecuencia de la crisis internacional, buena parte de los países donantes han anunciado importantes recortes en sus partidas de AOD.

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo los estudios de Dambisa Moyo (2009): *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*. Penguin Books. Reino Unido y Jonathan Glennie (2008): *The Trouble with Aid: Why Less Could Mean More for Africa*. Zed Books. Nueva York.

inclusivo. De esta manera, la CPD podría definirse como la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de las políticas estatales —tanto domésticas como internacionales— de los diferentes países (Millán, 2011). De ahí que el siguiente epígrafe se dedique a analizar el concepto de CPD, sus dimensiones y ámbitos de trabajo, asumiendo que en el actual mundo globalizado e interdependiente los problemas del desarrollo se han transnacionalizado y, por ende, el hambre, la pobreza o la degradación medioambiental afectarán, inevitablemente, a todas las economías del mundo (y no únicamente a las de los países más vulnerables). Como consecuencia, desconocer la problemática del desarrollo global y sus posibles amenazas para el sistema en su conjunto, afectará a las posibilidades de progreso, bienestar y seguridad de todos los países independientemente de su estadio de desarrollo (OCDE, 2008e).

## 1.4. DIMENSIONES DE LA CPD

El primer paso para aproximarse a la CPD refiere a la multidimensionalidad que comporta este concepto. De acuerdo a la OCDE (2000), existen tres dimensiones fundamentales en el análisis de la CPD. La primera dimensión alude a lo que se entiende como coherencia vertical o interna de una política en particular. De acuerdo a Alonso, se trata de “asegurar una correspondencia entre los objetivos que persiguen los ciudadanos y los medios y acciones que a nivel político se están poniendo en marcha” (Alonso et al., 2010:15). Este autor, por tanto, alude a la necesaria rendición de cuentas que las políticas públicas deberían asumir con la ciudadanía. Asimismo, la coherencia vertical remite a la convergencia entre valores, compromisos, acciones y sistemas de una política en particular (Millán, 2010). Aunque este concepto se encuentra estrechamente vinculado a la eficacia (Alonso et al., 2010) también se refiere a la necesaria convergencia e integración de actores y agendas que forman parte de una política pública. Por tanto, la coherencia vertical garantiza que todas las instancias de diseño, implementación y evaluación respondan a los compromisos y objetivos que una política específica dice perseguir.

En segundo lugar, y siguiendo a la OCDE, la coherencia horizontal alude a la convergencia entre diferentes políticas públicas. En general, esta es la dimensión más analizada en los estudios de CPD y, desde esta perspectiva, se pretende que las diferentes políticas gubernamentales promuevan el desarrollo creando sinergias con el sistema de cooperación —o que como mínimo otras políticas no entren en contradicción con la política de cooperación—. Esta dimensión de la coherencia alude a la acción global del Gobierno, lo que muchos donantes y teóricos han denominado también *the whole of government approach* (Alonso, et al., 2010).

En tercer lugar, se alude a la dimensión temporal de la coherencia que se relaciona con la consistencia que a largo plazo debe asumir una política pública si pretende alcanzar verdaderos resultados en cualquier ámbito de acción. En el caso del desarrollo, es necesario destacar que el avance hacia

una mayor coherencia es una tarea compleja que requiere un compromiso sostenido y de largo plazo que exceda el ciclo político de un Gobierno en particular (ECDPM e ICEI, 2006). Por esto, el consenso entre todo el espectro político acerca de la importancia del trabajo por el desarrollo debe considerarse como un requisito fundamental para avanzar en este campo (Millán, 2011). En lo que respecta al desarrollo, este objetivo parece complejo si se considera la dinámica acelerada de transformaciones que se suceden en la actual etapa globalizadora y que hace más difícil, si cabe, que los responsables políticos asuman y cumplan sus compromisos a largo plazo. La actual crisis económica y financiera que ha afectado a gran parte de los países desarrollados parece dar cuenta de las dificultades, interferencias y presiones que se ejercen sobre los gobernantes y que limitan los espacios de toma de decisiones nacionales.

Ahora bien, más allá de las dimensiones mencionadas anteriormente, y teniendo en cuenta los procesos de interdependencia e interrelación derivados de la dinámica de la globalización, la coherencia de políticas debería integrar también una dimensión global que promueva la acción colectiva y concertada entre los países (Millán, 2011). Como se ha mencionado, en un mundo progresivamente transnacionalizado e interdependiente no basta con impulsar políticas nacionales coherentes con el progreso de los países más pobres sino que es necesario promover una acción colectiva y global entre los diversos Estados del planeta. La problemática del desarrollo es un fenómeno transnacional que no puede ni debe abordarse desde respuestas nacionales y segmentadas. Por tanto, la dimensión global que alude a la necesaria acción colectiva y coordinada orientada al desarrollo parece ser el elemento fundamental para afrontar desafíos y amenazas que escapan al control de los Estados y cuestionan la sostenibilidad del sistema en su conjunto (Millán, 2011).

Asimismo, dentro de esta dimensión global, es necesario incorporar la siguiente consideración adicional. En general los estudios sobre CPD aluden a la necesaria promoción del desarrollo global que se le debiera demandar a los Estados ricos en su acción pública nacional e internacional. Empero, en un mundo complejo, transnacionalizado e interdependiente, donde convergen dinámicas de transición y difusión del poder<sup>6</sup>, los Estados ricos no son los únicos actores con incidencia en el plano internacional. Por tanto, el trabajo por la CPD debería ser integrado en la actuación de todos los países, independientemente de su estadio de desarrollo, dado el significativo y cada vez más importante impacto de las políticas de estos Estados en los procesos globales y locales.

---

<sup>6</sup> De acuerdo a Joseph Nye (2010), existen dos importantes cambios de poder en la actual etapa globalizadora: en primer lugar existe una dinámica de transición del poder entre Estados, básicamente de los Estados de Occidente a los Estados de Oriente. Nye también lo llama una vuelta al poder que Asia ostentaba hasta el siglo XVIII. El otro importante cambio es la difusión del poder de actores estatales a actores no estatales. [http://www.ted.com/talks/lang/spa/joseph\\_nye\\_on\\_global\\_power\\_shifts.html](http://www.ted.com/talks/lang/spa/joseph_nye_on_global_power_shifts.html)

## 1.5. CONCEPTO DE CPD: ALGUNAS CONSIDERACIONES<sup>7</sup>

Existe un marco doctrinal relativamente amplio que, desde comienzos de los años noventa, ha contribuido a la conceptualización del concepto de CPD. Estas definiciones, que parten tanto de trabajos académicos como de instituciones internacionales, se acercan básicamente al ámbito de la coherencia horizontal (Olivié y Sorroza, 2006) y revelan tres tipos de aproximaciones teóricas al concepto de CPD.

En primer lugar, se encuentran aquellas definiciones que relacionan el concepto de coherencia a un ámbito de trabajo estrechamente vinculado con la política de cooperación. Así, la Coordinadora de ONGD de España entiende que la CPD debe “mejorar el impacto positivo de la cooperación asegurándose que las demás políticas están en consonancia con los objetivos de desarrollo y la lucha contra la pobreza” (Coordinadora, 2009:1). En la misma línea, CONCORD define a la coherencia como aquel conjunto de acciones que persiguen asegurar que los impactos externos de otras políticas de la Unión Europea no dañen los objetivos de la política de cooperación (CONCORD, 2009)<sup>8</sup>. Cabe destacar, que se trata de concepciones que entienden la CPD desde una óptica negativa dado que consiste en “evitar” o “limitar” daños de otras políticas en el trabajo de la cooperación (Ashoff, 2005).

En segundo lugar, existen aproximaciones que la conciben como la promoción de sinergias o complementariedades entre políticas. Así lo proponen Fukasku e Hirata al definir la CPD como la necesaria congruencia entre los objetivos e instrumentos aplicados por los miembros de la OCDE y que puedan tener efectos sobre el progreso de los países del Sur (Fukasku et al., 2005). En la misma línea Picciotto define la CPD como “la identificación de los intercambios y sinergias entre los ámbitos de la política hacia la consecución de los objetivos de desarrollo” (Picciotto, 2004:8). Por último, para la Unión Europea “el concepto de coherencia de las políticas para el desarrollo tiene como objetivo crear sinergias entre las políticas y objetivos de desarrollo” (Unión Europea, 2007:9). Cabe reasaltar, no obstante, una consideración con respecto a este concepto. La promoción de sinergias entre políticas públicas no implica necesariamente evitar contradicciones. Es decir, se puede entender (idealmente) que el concepto de sinergias supone evitar contradicciones y promover complementariedades o, por el contrario, se pueden impulsar sinergias obviando los ámbitos contradictorios y especialmente sensibles, entre políticas. Por tanto, es plausible que en algunos ámbitos se utilice el concepto de promoción de sinergias de manera limitada y restrictiva sin asumir los conflictos centrales que pueden existir entre políticas públicas.

Por último, se han elaborado conceptualizaciones teóricas que pueden considerarse más complejas e integrales para abordar el concepto de coherencia:

---

<sup>7</sup> Parte de las reflexiones recogidas en este epígrafe se basan en Millán (2011).

<sup>8</sup> CONCORD es la Plataforma europea de ONGD. Sus 22 asociaciones nacionales y 19 redes internacionales representan a más de 1800 ONG.

son las que suponen transversalizar el enfoque de desarrollo en toda la acción gubernamental más allá de evitar posibles contradicciones o interferencias entre las políticas públicas y los programas de ayuda. A esta perspectiva, como se señaló, algunos donantes le han llamado *the whole of government approach*. En teoría, asumir este “enfoque integral orientado al desarrollo” supondría que los países donantes deberían considerar la perspectiva de desarrollo como un área prioritaria (aunque no necesariamente única) en los procesos de toma de decisiones públicas.

Por tanto, de acuerdo a la perspectiva teórica abordada en esta investigación, la CPD debe entenderse como la integración de la visión del desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas de un país. Esta visión supondría tanto transversalizar el compromiso con el desarrollo en toda la acción gubernamental como definir una responsabilidad compartida que debe ser asumida por todas las instancias de la administración pública más allá de la agenda de la política de cooperación.

## 1.6. EL TRABAJO POR LA CPD EN EL MARCO GUBERNAMENTAL

### 1.6.1. Introducción

Teniendo en cuenta los procesos de transnacionalización mencionados, la promoción de la CPD deberá abarcar diferentes ámbitos de trabajo que deben (re) interpretarse en diferentes escalas (local, nacional, regional y global) desde una perspectiva multinivel.

En el ámbito nacional, el objetivo de la CPD supone un compromiso global del Gobierno en la promoción del desarrollo, aunque no deja, sin embargo, de constituirse como un propósito relativamente ambicioso y con importantes problemas de implementación (OCDE, 2008; Alonso et al., 2010). Desde la óptica del desarrollo se trata, pues, de un concepto extremadamente sugerente dado que el fin último del trabajo por la coherencia consiste en modificar progresivamente las políticas públicas para integrar de manera transversal el compromiso con el desarrollo. Como es lógico inferir, esta perspectiva no podrá ser la única o la principal prioridad en el diseño de políticas públicas de los países; no obstante, entender la CPD como un eje transversal de trabajo supone que el interés del desarrollo estará presente en los procesos públicos de toma de decisiones.

Cabe destacar que articular políticas coherentes es un objetivo deseable para cualquier acción gubernamental dado que las prácticas incoherentes poseen efectos negativos para la eficacia (imposibilidad para lograr los objetivos propuestos), la eficiencia (la falta de optimización en la gestión de los recursos públicos) y la pérdida de credibilidad del país en su conjunto (Ashoff, 2005).

Es necesario, pues, avanzar hacia una acción colectiva que comprometa a todos los países y que permita tanto gestionar los nuevos retos derivados de la

globalización como emprender acciones nacionales y gubernamentales orientadas a gestionar las múltiples escalas que supone el trabajo por el desarrollo. De ahí, que el presente epígrafe se centre en el análisis del trabajo por la CPD en el marco gubernamental valorando tanto la dimensión política que supone el trabajo por la CPD como las principales interconexiones que se establecen en este ámbito.

### 1.6.2. La dimensión política de la CPD

El propósito de la CPD requiere un manifiesto compromiso político por parte de los Gobiernos, así como el diseño de una estrategia consistente que permita avanzar, progresivamente, hacia políticas más coherentes con el desarrollo. En este sentido, la dimensión política es el elemento primordial en la promoción de la CPD, por lo que el análisis de las instancias de negociación, las cuotas de poder que ostentan los ministerios y las presiones específicas de cada grupo de interés son elementos fundamentales para valorar la verdadera capacidad de un Gobierno en el trabajo por la coherencia.

El avance efectivo en CPD supone una meta extremadamente ambiciosa que involucra a diversos grupos que interactúan en el interior de una sociedad. Así, un sistema democrático y plural se caracteriza por la convivencia de diversos grupos de poder que pueden tener intereses contrapuestos y que afectan, en mayor o menor medida, a los procesos de toma de decisiones en políticas públicas. Entre estos grupos es posible identificar a las grandes corporaciones empresariales, los sindicatos, las asociaciones de productores o las propias ONGD, entre otros. Cada uno de estos colectivos utiliza diferentes mecanismos de presión para promover sus propias agendas que, en diversas ocasiones, responden a intereses contrapuestos. Asimismo, los diferentes grupos ostentan desiguales recursos y facultades que suponen una mayor o menor capacidad para incidir en la acción pública de un Gobierno. En tal sentido, la agenda de desarrollo en muchos casos es percibida como una amenaza o un obstáculo para los intereses de diferentes grupos de poder, que entienden que integrar la visión del desarrollo a la gestión pública supondría importantes costes para algunos de los actores nacionales implicados. Esta contraposición de intereses puede ser percibida, incluso, al interior de instancias sensibles con el desarrollo, como pueden ser los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, donde coexisten diferentes agendas en las que el desarrollo es percibido como una prioridad más dentro del conjunto de intereses que debieran guiar una política exterior en particular. En este aspecto es posible que el Gobierno decida asumir incoherencias sabiendo que, si bien puede tener consecuencias contraproducentes para otros países o pueblos, suponen la promoción de intereses nacionales o corporativos, que en ese momento, se consideran de mayor relevancia para la administración pública. Este ámbito es especialmente relevante en los momentos de crisis donde el llamando "interés nacional" — que en muchas ocasiones responde a intereses particulares de grupos de poder— es percibido como una prioridad inmediata para buena parte de los decisores de políticas públicas.

En este sentido, el trabajo transversal por el desarrollo es un objetivo que presenta sistemáticas resistencias institucionales. En muchas ocasiones, la promoción del desarrollo global parece constituirse como una práctica contraria a lo que los responsables políticos entienden, en primera instancia, como "interés nacional". Dentro de este contexto, las administraciones públicas asumen que la práctica política es exitosa en tanto promuevan los intereses particulares (y en algunos momentos corporativos) de los países a los que representan, independientemente de las consecuencias globales que tengan esas decisiones para otros Estados. Esta lógica, que tradicionalmente ha imperado tanto en la práctica política como en las corrientes principales de las ciencias sociales, es lo que Ulrich Beck ha denominado nacionalismo metodológico, una aproximación epistemológica que este autor entiende insuficiente (y obsoleta) para abordar la problemática del desarrollo (Beck, 2005).

Parece existir en diversos ámbitos de la Administración Pública una inercia a reproducir una realidad aprehendida que supone priorizar la competencia, el corporativismo, los resultados tangibles y a corto plazo, y los intereses particulares, sobre lo que se pudiera conceptualizar como bienestar colectivo —que necesariamente también implica una acción conjunta y a largo plazo—. De ahí, que el concepto de CPD suponga un desafío significativo para la práctica y la teoría política porque implica una suerte de ruptura con las expectativas, valores y comportamientos esperados y socialmente construidos que rigen, estructuran, premian y castigan la acción pública. Esta forma de entender la acción política y el interés nacional no parece ser potestad de ningún tipo de nación en particular sino que, en principio, forma parte del *know how* político de buena parte de los Estados del planeta, independientemente de su renta per cápita, capacidades institucionales o niveles de pobreza.

No se trata, no obstante, de un juego de suma cero donde los Estados deben elegir entre la conveniencia individual y el desarrollo global. En un mundo extremadamente interdependiente la coherencia de políticas y la acción colectiva son un camino necesario para encontrar soluciones eficientes a largo plazo tanto a escala nacional como global. El problema surge porque, en general, es la mirada a corto plazo la que impide avanzar hacia soluciones comunes y concertadas. El desafío radica, pues, en asumir que son las soluciones colectivas el único camino posible y eficaz para afrontar los nuevos desafíos globales. Dentro de este contexto de interdependencias, es preciso ampliar el concepto de CPD —que se suele restringir al espacio de los países desarrollados— y entenderse como un compromiso global concerniente a todos los Estados del planeta, independientemente de su renta, nivel de desarrollo o capacidades institucionales.

En suma, el desafío más importante que conlleva la práctica de la CPD reside en el cambio radical de enfoque para los diseñadores y decisores de políticas públicas. La CPD también supone la promoción de un marco institucional democrático tendente a garantizar a las personas el libre y pleno ejercicio de sus derechos sin discriminación por raza, sexo o nacionalidad. De acuerdo al ideario cosmopolita, defendido por teóricos como Ulrich Beck, David Held,

Daniel Archibugi o Mary Kaldor, es este el único camino realista (Beck, 2005) para garantizar la sostenibilidad de un sistema global que, al mismo tiempo que se vuelve progresivamente interdependiente y transnacionalizado (Del Arenal, 2009), se constituye como un mundo profundamente asimétrico y desigual (Milanovic, 2005).

### 1.6.3. Ámbitos de trabajo relevantes en el plano nacional

Una vez descritos los elementos generales del trabajo estatal de la promoción de la CPD, es necesario realizar algunas consideraciones específicas sobre la problemática de este ámbito de trabajo en la implementación de estrategias orientadas a promover la coherencia.

Lo primero a destacar sobre este ámbito específico es que la coherencia posee un valor instrumental que se subordina a los objetivos que se definen como prioritarios en el seno de una Administración Pública. Es decir, la consistencia entre objetivos, valores, políticas e instrumentos puede estar condicionada por diversos intereses, entre los cuales el desarrollo no es necesariamente una prioridad. A pesar de que parece existir una conciencia clara entre los responsables gubernamentales de que es necesario avanzar hacia una mayor coherencia de políticas públicas, el verdadero desafío es determinar (y consensuar) cuál es el fin último que debe perseguir esta coherencia. Por ello, es necesario que en la búsqueda de una mayor coherencia en la acción estatal se asuma que esta debe estar orientada a la ampliación de las opciones y oportunidades de las personas y no a intereses particulares y cortoplacistas que, eventualmente, pudieran orientar las agendas nacionales. Como se ha mencionado, es relativamente sencillo encontrar ejemplos de prácticas de donantes (tanto donantes tradicionales como emergentes) que han desarrollado (y desarrollan) políticas coherentes con sus propias estrategias nacionales, pero que en algunos momentos han demostrado estar en contraposición con la dimensión de desarrollo global. La instrumentalización de la ayuda con intereses comerciales, migratorios o de seguridad podrían ser ejemplos ilustrativos de coherencia de políticas públicas que persiguen objetivos particulares desconociendo el impacto de estas políticas en los países más pobres. Por tanto, es fundamental clarificar en todos los ámbitos de la actuación pública que la CPD se refiere a la promoción del desarrollo global y, especialmente, de los países más empobrecidos.

En segundo lugar, y como plantea Alonso, en un sistema democrático coexisten por definición intereses contradictorios y legítimos que representan a la diversidad de opiniones y grupos que conforman un modelo político plural (Alonso, et al., 2010). Los países representan delicadas y complejas combinaciones de intereses, grupos, estándares y normas. Estas normas incluyen las expectativas culturales, la participación pública, las creencias morales y la diversidad de representaciones en los diferentes niveles de la administración pública (OCDE, 2000). Por tanto, sólo en los casos en los que los comportamientos y preferencias de los individuos se expresen de manera homogénea o de que existiera una dictadura absolutista será posible la absoluta coherencia (Alonso et al., 2010). Dado que el primer escenario se encuentra completamente alejado de

la realidad y el segundo caso se trataría de un sistema contrario a cualquier perspectiva respetuosa con la promoción de los derechos humanos y la libertad, alcanzar un grado absoluto de coherencia se convierte en un objetivo incompatible y poco deseable para un sistema plural, abierto y participativo (Ashoff, 2002; OCDE, 2000).

En tercer término, la gestión pública es el resultado de un complejo entramado de intereses donde confluyen diversas esferas políticas, administrativas y técnicas. Un modelo público basado en la interlocución y en una cultura que promueve el diálogo y el consenso plantea un escenario más proclive a promover la coherencia que aquellos sistemas donde el proceso de toma de decisiones se produce de una manera relativamente compartimentalizada y vertical. Por ello, existe una estrecha relación entre la coordinación y consistencia en los procesos de toma de decisiones de un sistema democrático y la capacidad de avanzar hacia una mayor CPD (Millán, 2011).

En cuarto lugar, y estrechamente relacionado con el argumento anterior, el trabajo informal es un elemento fundamental para el trabajo en CPD (Alonso et al., 2010). El propósito de la coherencia es un proceso que supone un trabajo integral y comprehensivo en donde, idealmente, deberían ubicarse equipos interrelacionados que trabajen en la promoción del desarrollo. En este sentido, el trabajo informal, las instancias de interlocución y las relaciones fluidas entre el personal de diferentes ministerios y agencias estatales adquieren una relevancia fundamental para entender los avances u obstáculos en la promoción de la CPD.

En quinto lugar, el grado de consolidación del sistema de cooperación es fundamental para generar marcos favorables al avance en CPD (Kapstein, 2004; Alonso et al., 2010). Esto responde a criterios tanto de tipo político como técnico. Desde la perspectiva política, cuanto más fortalecida técnica, humana y financieramente se encuentre la estructura de cooperación, más capacidades institucionales tendrá para influir en otras decisiones gubernamentales y, por tanto, en el conjunto del sistema público. Es necesario recordar que el objetivo último del trabajo por la CPD es modificar las diversas políticas públicas para que estas integren la visión de desarrollo en su diseño y puesta en práctica. Por tanto, el hecho de que el sistema de desarrollo sea percibido como un interlocutor legítimo, competente y con poder de negociación a la hora de trabajar con otros ministerios, es fundamental para integrar la perspectiva de desarrollo en los procesos públicos de toma de decisiones. En lo que respecta a la dimensión técnica, es necesario destacar que la integración de la CPD al diseño de políticas públicas requiere de un profundo y extenso conocimiento que permita asesorar a otras esferas de políticas públicas, como puede ser el comercio, la economía, el medio ambiente o las migraciones, por citar algunos ejemplos. En tal sentido, es el sistema de cooperación el que debe desarrollar un conocimiento experto que le permita orientar a otros ministerios sobre la manera más adecuada de integrar la perspectiva de desarrollo en la puesta en práctica de sus políticas habituales. Asimismo, es necesario que este sistema posea las herramientas y capacidades que le permitan evaluar las consecuen-

cias e impactos en otros países de prácticas incoherentes con el desarrollo. Por tanto, un sistema de cooperación consolidado técnica y políticamente es una condición necesaria para avanzar en el trabajo por la CPD.

En sexto lugar, cabe destacar la relevancia de las ONGD en el trabajo por la CPD. Se trata de organizaciones cuyo fin último es promover el desarrollo sostenible y equitativo para todos los países y personas. Por tanto, el trabajo de incidencia política, sensibilización y movilización social (tanto a escala nacional como internacional) es un elemento indispensable en el trabajo por el desarrollo. En este sentido, las ONGD están llamadas a desempeñar un rol estratégico e irremplazable en la promoción de la coherencia, pues a diferencia de otros agentes sociales, se trata de organizaciones que trabajan en temas específicos de desarrollo, poseen un conocimiento profundo sobre esta problemática, han desarrollado redes transnacionales de incidencia y ostentan un importante potencial de movilización social, participación ciudadana y presión mediática.

Por último y, de acuerdo a los documentos de la OCDE, el compromiso político, la capacidad de coordinación e implementación de políticas y los sistemas de coordinación son los pilares fundamentales para avanzar hacia una mayor coherencia para el desarrollo (Figura 1) (OCDE, 2008e).

**Figura 1:**

El círculo de la coherencia de acuerdo a la OCDE



Fuente: tomado de OCDE (2008e).

Tres son las consideraciones que se podrían aportar sobre estos aspectos. En primer lugar, como en todo ámbito de actuación pública, es la voluntad política el elemento fundamental para promover acciones consistentes con la perspectiva de desarrollo. Por tanto, es necesario un compromiso político firme, sostenido y que impregne diferentes estamentos de la acción gubernamental. No obstante, el compromiso general con la coherencia (que han asumido progresivamente cada vez más donantes del CAD) debe plasmarse luego en objetivos concretos que se conviertan en una hoja de ruta para cada ámbito de actuación gubernamental. Es decir, para avanzar verdaderamente en este campo no basta con un compromiso general y, por ende, abstracto, sino que es necesario definir metas concretas en diversos campos de la acción pública, como podrían ser el comercio, la agricultura, la seguridad o las migraciones, entre otros.

### Figura 2:

#### Mecanismos en ámbitos específicos de trabajo



Fuente: tomado de Millán (2010)

En segundo lugar, para avanzar en una meta tan compleja como la CPD es necesario el diseño de un sistema de instrumentos interrelacionados entre sí que afecten a la diversa variedad de políticas e instrumentos gubernamentales. Un enfoque realmente integral no puede alcanzarse a través de instrumentos aislados o puntuales, sino que cada sistema deberá estar adaptado a las capacidades, estructuras administrativas y culturas institucionales que caracterizan a los diferentes donantes; como en todo ámbito de desarrollo, no existe una receta universal idónea para promover la CPD (OCDE, 2008e).

Por último, en lo que respecta a la evaluación y el seguimiento, es necesario avanzar en dos aspectos específicos. Por un lado, es imprescindible establecer mecanismos que permitan valorar la incidencia de las políticas públicas en el desarrollo global; si bien se trata de un ámbito complejo debido a la diversidad de variantes que habría que incluir en este análisis, parece claro que es fundamental contar con algún tipo de evidencia empírica que permita ilustrar claramente las consecuencias de determinadas políticas en las posibilidades de desarrollo de otros pueblos y sociedades. Por otro lado, es también necesario diseñar instrumentos que permitan analizar los mecanismos, actores y procesos que se operativizan en las administraciones públicas para avanzar en la CPD. En tal sentido, un sistema de transparencia y rendición de cuentas es un elemento indispensable para valorar los procesos internos, extraer lecciones e identificar obstáculos para el avance en CPD.

## 1.7. REFLEXIONES FINALES

La globalización está generando cambios radicales en las dinámicas sociales, políticas y económicas de las sociedades contemporáneas. A medida que el mundo se vuelve progresivamente interdependiente y globalizado, los problemas del desarrollo adquieren una dimensión transnacional que afecta, inevitablemente, a todas las naciones que forman parte del sistema internacional. Por tanto, el trabajo por un desarrollo más estable y equitativo, que garantice a toda la ciudadanía el pleno ejercicio de sus derechos, se ha vuelto un desafío global que concierne a todos los países del planeta, independientemente de su estadio de desarrollo.

De esta manera, la sostenibilidad del sistema internacional radica en minimizar las vulnerabilidades de las naciones más pobres en tanto la pobreza, la extrema desigualdad o la degradación medioambiental pueden convertirse en verdaderas amenazas globales. Desde esta perspectiva, el avance hacia políticas globales más horizontales, democráticas y equitativas es un desafío para la sostenibilidad del planeta en su conjunto. Así, la CPD debería asumir una perspectiva multinivel que permita tanto promover la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño de políticas públicas como impulsar un avance hacia una acción colectiva orientada al desarrollo.

En lo que respecta al plano nacional y gubernamental, entre los factores que favorecen la promoción de la coherencia destacan, principalmente, la constitución de un mandato político sostenido y que afecte a varios niveles de la administración pública, la consolidación de un sistema de cooperación con capacidades técnicas y políticas, y una cultura de gobierno que tienda al diálogo, la interlocución y el consenso.

Asimismo, el diseño de políticas coherentes requiere un compromiso político por parte de los Gobiernos, así como un cambio en las expectativas, valores y comportamientos esperados y socialmente construidos que rigen, estructuran, premian y castigan la acción pública. Esto supone un verdadero desafío para los diseñadores de políticas públicas, tanto en el plano nacional como en lo que respecta a la acción colectiva internacional. No se trata, no obstante, de un dilema de suma cero donde los Estados deben elegir entre la conveniencia individual y el bien global dado que la acción colectiva orientada al desarrollo es un camino necesario para encontrar soluciones eficientes a largo plazo tanto a escala nacional como global. El problema, es que muchas veces es la mirada a corto plazo la que impide avanzar hacia soluciones comunes. El desafío radica entonces en comprender que son las soluciones colectivas el único camino posible para afrontar los nuevos retos globales.

Desde la perspectiva teórica, el concepto de CPD es extremadamente sugerente en tanto pretende trascender las competencias limitadas de una política en particular para asumir un compromiso global con el desarrollo. La construcción de un mundo más equitativo y sostenible no puede descansar en el diseño de políticas unilaterales que definen una serie de países privilegiados sino que es

necesario avanzar una acción colectiva, democrática e inclusiva que permita generar verdaderas oportunidades de desarrollo para todos los países y todas las personas. Este parece ser el único camino realista para afrontar los diferentes retos que derivan de la globalización que han generado nuevas formas de interdependencia que han creado un destino común para toda la humanidad.

## 1.8. PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

Este capítulo ha abordado un análisis sobre los conceptos, dimensiones y ámbitos de trabajo que remiten a la CPD. Asimismo, se ha reflexionado sobre la importancia de avanzar hacia una acción colectiva y global orientada al desarrollo que comprometa a todos los Estados, independientemente de su estadio de desarrollo.

Ahora bien, como se ha comentado, la CPD supone un amplio y complejo marco de análisis que abarca una vasta diversidad de actores, procesos y dimensiones con impacto en desarrollo. Dentro de este contexto, la presente investigación pretende someter a estudio el estado de la promoción de la CPD en España. Para ello, el objeto de estudio lo constituyen los mecanismos, actores y procesos que forman parte del sistema español de promoción de la CPD en la AGE.

En tal sentido, y partiendo de la diferenciación que realiza Di Francesco(2001) —que distingue entre la coherencia como resultado o la coherencia como proceso— se investigan los mecanismos y procesos que se señalan como promotores de CPD, independientemente de los resultados finales que logren estos mecanismos. Por tanto, no se analizará la coherencia final con el desarrollo que España ostenta en diferentes ámbitos de trabajo como pudieran ser el comercio, la agricultura, la defensa o las migraciones sino cómo se está promoviendo este objetivo.

Con tal propósito, varios serán los aspectos en los que se centra esta investigación. En primer lugar, se analizarán los procesos que remiten a la promoción de la CPD, tratando de atender a las diversas lógicas y motivaciones presentes así como a los distintos factores promotores y retardatarios que hayan concurrido. En segundo lugar, el estudio analizará los instrumentos y mecanismos impulsados por España para la promoción de la CPD, atendiendo a su naturaleza, diseño y proceder, todo ello orientado a la identificación de buenas (y malas) prácticas que permitan extraer un aprendizaje de cara al futuro. En tercer lugar, se analizará el grado de participación de los diversos actores y las distintas percepciones, valoraciones y posicionamientos existentes con respecto a la CPD.

Adicionalmente, se pretenden iniciar dos líneas de investigación complementarias, que aunque no forman parte del objeto de estudio, son ámbitos de relevancia para el caso de España. Por un lado, una parte del análisis se centrará en el rol desempeñado por las ONGD en la promoción de la CPD en España. Esta tarea requerirá centrar la atención en cuestiones como el potencial de

las ONGD en la promoción de la CPD o el trabajo que se dedica a los ámbitos de incidencia política y sensibilización. Por otro lado, en cuanto principal herramienta estratégica impulsada por la cooperación española a escala país, se dedicará una especial atención al papel que los Marcos de Asociación País (MAP) desempeñan en el contexto de la CPD por parte de España. Esta tarea requerirá centrar la atención, siempre desde la perspectiva de la CPD, en la metodología y diseño de los MAP, así como en los mecanismos y prácticas puestas en marcha para la promoción de la CPD desde este instrumento.

Por último, interesa destacar que, si bien estos dos ámbitos de análisis son relevantes para el propósito de la CPD, se trata de objetos de estudio diferentes que, por si mismos, ameritan líneas de investigación específicas y a largo plazo, lo que excede el alcance y objeto de esta investigación.

## 2 La promoción de la CPD en el ámbito internacional

El presente capítulo aborda la promoción de la CPD en el ámbito internacional, y se estructura de la siguiente forma. Para ello, en el primer epígrafe se introducen brevemente los principales elementos de una nueva agenda de desarrollo global en la que se enmarca la CPD como una de las dimensiones de trabajo más relevantes. Dicha agenda, así como el papel cada vez más importante que ostenta la CPD, se ha conformado en buena medida a partir del trabajo doctrinal de diferentes organizaciones de ámbito internacional, tanto organismos multilaterales como de la sociedad civil. Este conjunto de organizaciones son el centro de atención del segundo epígrafe, en el que se repasarán las aportaciones más relevantes que han realizado en el trabajo por la CPD Naciones Unidas, la OCDE, la UE y CONCORD<sup>9</sup> (que representa a 1800 ONGD). A continuación, el tercer epígrafe se centra en el trabajo por la coherencia de los donantes, prestando especial atención a los casos de Suecia y Holanda, de los cuales es posible extraer lecciones de interés en el trabajo por la CPD. Por último, un cuarto epígrafe cierra el capítulo con unas reflexiones finales que sintetizan los aspectos más relevantes discutidos.

No obstante, conviene aclarar el siguiente aspecto. El objetivo de este capítulo es destacar la importancia de la CPD en la doctrina internacional, dado que, desde los años noventa, la CPD ha adquirido un papel cada vez más relevante en la agenda de desarrollo. En tal sentido, la CPD no es un propósito que ha asumido únicamente el Gobierno español, sino que con él se han comprometido buena parte de los organismos internacionales y los países donantes.

Sin embargo, a la vista de la crisis económica y financiera internacional, las medidas de recortes que han asumido buena parte de los países donantes (entre los que destaca la Unión Europea), y la agenda de estabilidad macroeconómica y austeridad fiscal impulsada por los países ricos parece claro que la agenda de desarrollo humano, la promoción de las oportunidades de los países más desfavorecidos y, por ende, el impulso de la CPD no se presentan como prioridades en las políticas públicas a implementar en los próximos años. De ahí la importancia de una sociedad civil comprometida, transnacional y organizada que se presente como un contrapoder a esta agenda "dura" y que promueva una visión de desarrollo humano, sustentable, equitativo y cosmopolita como

<sup>9</sup> CONCORD es la Confederación Europea de ONG de Urgencia y Desarrollo. Agrupa a 22 asociaciones nacionales y 19 redes internacionales que representan a más de 1800 ONG. CONCORD coordina análisis y debates, organizando campañas de acción política, y se compromete regularmente en los diálogos con las instituciones Europeas y las organizaciones de la sociedad civil. La fuerza de CONCORD reside en sus miembros

único camino *realista* para asumir los desafíos de un mundo globalizado, interdependiente y desigual (Beck, 2005).

## 2.1. INTRODUCCIÓN: UNA NUEVA AGENDA DE DESARROLLO GLOBAL

Los procesos dinámicos y complejos que forman parte constitutiva de la etapa actual de globalización están generando una reconfiguración de la agenda de desarrollo global. Como se ha mencionado, estos procesos han significado la transnacionalización de las interacciones e interrelaciones que se producen entre los actores de la comunidad internacional, lo que ha creado un espacio político global que tiende a disolver las fronteras tradicionales entre las agendas nacionales e internacionales (Sanahuja, 2004; Sanahuja et al, 2005; Del Arenal, 2009). La conceptualización del fenómeno de globalización como un proceso complejo y multidimensional se corresponde con la ampliación de los temas prioritarios en las agendas internacionales de los Estados. Así, los problemas del desarrollo adquieren un carácter multidimensional y global donde es necesario avanzar hacia instancias de consenso y coordinación que permitan gestionar de manera eficiente los nuevos desafíos de la globalización (Naciones Unidas, 2004; Naciones Unidas, 2005; OCDE, 2010a).

Esta nueva realidad internacional ha dado paso a la construcción de una agenda más amplia, compleja y comprehensiva de las prioridades internacionales que trascienden la agenda "dura" de seguridad y las cuestiones puramente económicas (Alonso y Sanahuja, 2006; Del Arenal, 2009). Dentro de este nuevo escenario, los problemas del desarrollo y del subdesarrollo en sus diversas manifestaciones económicas, sociales y científico-técnicas han pasado a transformarse en una agenda clave en el escenario internacional (Del Arenal, 2002). Como lo plantea Federico Steinberg: "La agenda de la gobernanza económica global no ha hecho más que incrementarse en los últimos años. A los habituales retos de mantener un orden comercial multilateral abierto y bien regulado, diseñar una arquitectura financiera internacional que proporcione estabilidad y contribuya al crecimiento, y luchar de forma colectiva contra la pobreza, se le han sumado en los últimos años nuevos temas: la lucha contra el cambio climático, la gestión de las migraciones económicas internacionales, los riesgos del nuevo nacionalismo energético y la prevención de nuevas crisis alimentarias y pandemias globales" (Steinberg, 2010:4). Dentro de este contexto, los desafíos relacionados con las cuestiones medioambientales, la desigualdad, la pobreza extrema, las migraciones, el crecimiento económico, los derechos humanos, la diversidad cultural, las pandemias y las cuestiones de género adquieren una renovada relevancia en la agenda internacional. Estos desafíos globales que colocan en el centro de la agenda los problemas "humanos" —como la violación de los derechos humanos, la preocupación por las catástrofes naturales, la pobreza extrema o los riesgos medioambientales— se han conformado en elementos de unión entre las diversas sociedades del planeta (Archibugi, 2005).

Enmarcada en esta nueva agenda de desarrollo global, el propósito de la CPD adquiere una renovada relevancia para los países, dado que sólo una acción

coordinada y coherente orientada al desarrollo podrá abordar con eficacia los problemas globales a los que se enfrentan todos los países del globo. En este sentido, es ilustrativo analizar en qué medida los diferentes donantes van incorporando el principio de CPD a su agenda política y cómo lo están haciendo. Ahora bien, la promoción de la CPD en los países donantes se ha configurado a partir de un importante trabajo en el ámbito internacional por parte tanto de organismos multilaterales como de entidades de la sociedad civil. Repasar las aportaciones de las organizaciones más relevantes en este ámbito es el primer paso para tener una panorámica completa de cómo se aborda la promoción de la CPD en el ámbito internacional, y a ello se dedica el siguiente epígrafe.

## 2.2. EL MARCO INTERNACIONAL DE LA CPD

### 2.2.1. Naciones Unidas

Como se ha discutido anteriormente, en las últimas décadas se ha construido una agenda comprehensiva que abarca diferentes ámbitos de trabajo que tienen un especial impacto en la promoción del desarrollo global, equitativo y sostenible. En este sentido, ha sido fundamental la contribución de Naciones Unidas en tanto se han generado foros internacionales de análisis y discusión que han conformado una serie de objetivos reconocidos globalmente para la construcción de un mundo más sostenible (Cuadro 2). Prueba de ello son las diferentes conferencias mundiales que durante la década de los noventa han erigido una vasta y diversa agenda que aborda (entre otros) los temas medioambientales, de derechos humanos y de género como ejes transversales en la definición de cualquier política pública (Ashoff, 2005).

Ahora bien, no cabe duda de que el avance más importante para la CPD que se ha impulsado desde Naciones Unidas ha sido la Declaración del Milenio, firmada por 189 países en el año 2000. La Declaración del Milenio establece una responsabilidad compartida entre las naciones en la defensa de la igualdad, la equidad y la dignidad entre las personas: "nos incumbe la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial. En nuestra calidad de dirigentes, tenemos, pues, un deber que cumplir respecto de todos los habitantes del planeta (...) Creemos que la tarea fundamental a que nos enfrentamos hoy es conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo (...) Reconocemos que los países en desarrollo y los países con economías en transición tienen dificultades especiales para hacer frente a este problema fundamental. Por eso, consideramos que solo desplegando esfuerzos amplios y sostenidos para crear un futuro común, basado en nuestra común humanidad en toda su diversidad, se podrá lograr que la mundialización sea plenamente incluyente y equitativa. Esos esfuerzos deberán incluir la adopción de políticas y medidas, a nivel mundial, que correspondan a las necesidades de los países en desarrollo y de las economías en transición y que se formulen y apliquen con la participación efectiva de esos países y esas economías" (Naciones Unidas, 2000:1, 2).

## Cuadro 2:

### Cumbres de Naciones Unidas 1990- 2000.

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

Fuente: Naciones Unidas.

De esta forma, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) no sólo plantean metas e indicadores concretos para combatir el hambre, la pobreza, la discriminación de género, la mortalidad infantil o la degradación medioambiental, sino que, principalmente, el objetivo octavo compromete a donantes y receptores a *"fomentar una asociación global para el desarrollo"*. Entra las metas que conforman este objetivo octavo se destacan: i) promover un sistema comercial y financiero abierto y equitativo; ii) afrontar los problemas de la deuda externa; iii) en cooperación con países en desarrollo promover estrategias generadoras de empleo; iv) proporcionar acceso a los medicamentos de primera necesidad; iv) proporcionar acceso a las nuevas tecnologías (Naciones Unidas, 2000). De esta forma, se está asumiendo que no es posible lograr resultados efectivos en la lucha contra la pobreza si no se alteran las normas que estructuran las relaciones internacionales y, para ello, será fundamental que los países desarrollados modifiquen algunas de sus políticas en pos del desarrollo global (Alonso, 2000). De ahí que la Declaración del Milenio se presente como un avance fundamental en la promoción de la CPD.

Del mismo modo, Naciones Unidas ha colocado la agenda de la coherencia en un ámbito central del debate por el desarrollo, especialmente promoviendo, con los ODM, una responsabilidad compartida en el desarrollo global, sostenible y equitativo. De esta manera, los ODM se configuran como un avance relevante en la construcción de un marco normativo de carácter internacional. A través de los ODM los países asumen ciertos "mínimos de dignidad humana" que se

consideran irrenunciables, y de este modo se está redefiniendo una responsabilidad global que trasciende las fronteras nacionales.

A partir de la Declaración del Milenio, otras iniciativas de Naciones Unidas han abordado la importancia de promover la CPD, como las Conferencias sobre Financiación del Desarrollo (Monterrey, 2002, Doha 2008) donde se establece que es indispensable adoptar un enfoque integral, por lo que hay que concertar medidas conjuntas y coherentes en cada uno de los ámbitos económicos que se encuentran interrelacionados, como son el comercio, la deuda o la movilización de recursos nacionales e internacionales.

Por último, los Foros de Cooperación al Desarrollo del ECOSOC (que se desarrollan cada dos años, 2008-2010-2012) poseen el mandato de examinar en profundidad las tendencias y avances en el ámbito de la cooperación internacional, así como los avances en la promoción de una mayor coherencia para el desarrollo entre donantes y receptores<sup>10</sup>.

En 2010, en el seno del Foro de alto nivel de Helsinki, se establece que “la coherencia de políticas debe ser promovida a diferentes niveles: en los países donantes, entre los países donantes y entre los países donantes y receptores. La coherencia también debe fortalecerse dentro de la arquitectura de la gobernanza global (...). Los países pueden mejorar la coherencia de las políticas mediante el análisis de sus políticas de comercio, inversión, condonación de la deuda y migración asegurando que éstas no sean contraproducentes con las políticas de ayuda. (...) El avance en coherencia de políticas depende mayoritariamente de la voluntad política. Sin embargo, es fundamental el mandato de las instituciones y el establecimiento de marcos legales, tanto en el plano nacional como internacional. Asimismo, es necesario elaborar evidencia empírica e indicadores que permitan valorar el impacto de las incoherencias” (ECOSOC, 2010:2).

### 2.2.2. OCDE

La OCDE y el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) también presentan un importante trabajo en la promoción de la CPD que se traduce, principalmente, en tres ámbitos que se encuentran estrechamente relacionados: una serie de declaraciones oficiales de los ministros y ministras de los Estados miembros y del Consejo de la OCDE; una amplia línea de investigación en el ámbito de la CPD y una serie de seminarios y encuentros con expertos y expertas y puntos focales en CPD.

#### **Compromisos ministeriales y oficiales**

La OCDE ha asumido una serie de compromisos ministeriales de gran relevancia que comprometen a los países a abordar una agenda más integral y comprehensiva en el trabajo por el desarrollo. Entre las declaraciones más importantes se destacan:

---

<sup>10</sup> Información obtenida del portal Web del ECOSOC, <http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/develop.shtml>

En 2002, los Ministros/as de la OCDE elaboraron el documento *The OECD Action for a Shared Development Agenda* en el cual se asumía un programa transversal en el trabajo por el desarrollo que contiene las siguientes líneas de actuación:

- El análisis de los impactos de las políticas de la OCDE sobre los países en desarrollo.
- El impulso de una mayor CPD en todos los países miembros de la OCDE.
- La reorientación de las políticas de los países miembros que obstaculizan el desarrollo y la competitividad de los países en desarrollo (OCDE, 2002).

A partir de esta declaración la OCDE puso en marcha un programa específico de CPD con objeto de mejorar el compromiso y las capacidades analíticas de los países miembros en la promoción del desarrollo y la consecución de los ODM (Oliví y Sorroza, 2006).

En junio de 2008, los países miembros de la OCDE aprobaron la *Declaración Ministerial de la OCDE sobre CPD* que reafirma los compromisos asumidos en 2002. Dicha declaración refuerza la importancia de la CPD como un componente clave para promover el desarrollo en el mundo con miras a lograr los ODM. Las dimensiones en las que hay que trabajar refieren, principalmente, a las políticas medioambientales, agrícolas, pesqueras, comerciales, económicas, financieras, migratorias, de seguridad, de energía, ciencia y tecnología. Además, la declaración establece que es fundamental entablar un diálogo con los países socios, así como promover, al mismo tiempo, una mayor coordinación internacional para ayudar a asegurar que los beneficios de la globalización sean ampliamente compartidos (OCDE, 2008d).

Asimismo, en 2010, el Consejo de la OCDE, a través del documento *Recommendation of the Council on Good Institutional Practices in Promoting Policy Coherence for Development*, reafirma su compromiso con la CPD declarando que se trata de un factor clave para promover el desarrollo. En dicho documento, la OCDE recomienda a sus países miembros "introducir y mantener dentro de sus estructuras de gobierno un marco claro e integrado para promover la coherencia de políticas para el desarrollo y traducir este compromiso político en la práctica" (OCDE, 2010a:2). Asimismo, se establece que es necesario promover una mayor sinergia entre políticas (que eventualmente pudieran incluir la visión del *the whole of goverment approach*) así como evaluar los impactos de las políticas nacionales de los países miembros de la OCDE en el desarrollo de los países más pobres. La OCDE invita a otros Estados no miembros a adherirse a esta declaración e instruye al CAD a promover y vigilar la aplicación de estas recomendaciones (OCDE, 2010a).

Por último, es fundamental destacar la Cumbre Ministerial del 50 Aniversario de la OCDE (mayo de 2011), presidida por Hillary Clinton, donde los ministros/as aprobaron una estrategia integral para abordar la problemática del desarrollo

global. El propósito general de esta estrategia es generar una globalización más inclusiva que promueva el crecimiento sostenible para el mayor número de países posibles (OCDE, 2011). Los elementos fundamentales de esta estrategia son:

- El fortalecimiento de asociaciones y mecanismos que promuevan el intercambio de conocimientos y el diálogo político de la OCDE con los países en desarrollo.
- La aplicación de un enfoque integral del desarrollo que incorpore a todos los sectores de la OCDE y garantice flexibilidad para afrontar los nuevos retos mundiales teniendo en cuenta los intereses de los países en desarrollo.
- Fomentar una mayor CPD no sólo entre los países miembros, sino también dentro de la propia organización y en los países emergentes y en desarrollo.

A partir de 2009, la OCDE ha estado trabajando en la creación de una estrategia más amplia para el desarrollo. Este trabajo, conocido como el ejercicio *Dev Goal*, pretende mejorar la articulación de los conocimientos multidisciplinares de la OCDE y promover una mayor articulación y complementariedad con otros donantes y organismos Internacionales (OCDE, 2011).

### **Informes e investigaciones sobre CPD**

La OCDE posee un ámbito específico de análisis dedicado a los temas relacionados con la CPD que pretende generar conocimiento técnico para mejorar las prácticas institucionales de los donantes en el trabajo por la coherencia. El portal Web de la OCDE<sup>11</sup> dedicado a la CPD sostiene que en un mundo global e interdependiente la ayuda, por sí sola, no podrá lograr el objetivo de acabar con la pobreza en el mundo. Por ello, los países de la OCDE han asumido un compromiso global e integral en la promoción del desarrollo.

Entre 2003 y 2009, la OCDE ha suscrito una vasta serie de documentos orientados al trabajo por la CPD, entre los que se destacan una serie de *Policy Briefs* que analizan diferentes dimensiones de este trabajo y las posibles contradicciones entre políticas de los países miembros: un documento general sobre lecciones aprendidas (OCDE, 2008c), dos documentos sobre agricultura (OCDE, 2003a; OCDE 2008a), dos documentos sobre salud (OCDE, 2003b; OCDE 2009d), un documento sobre acceso a la tecnología y a las comunicaciones (OCDE, 2003c) y un documento sobre pesca (OCDE, 2008b).

En 2009, bajo la dirección de la OCDE, un grupo de investigadores elaboraron el estudio *Building Blocks for Policy Coherence for Development* donde se pretende identificar las lecciones de los miembros de la OCDE, realizar recomendaciones para promover un mayor avance en CPD y proponer un marco para evaluar los progresos realizados en este área (OCDE, 2009c).

---

<sup>11</sup> [http://www.oecd.org/about/0,3347,en\\_2649\\_18532957\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/about/0,3347,en_2649_18532957_1_1_1_1_1,00.html)

El documento más reciente dentro de esta línea de trabajo ha sido publicado en 2011: *Better Policies for Development Recommendations for Policy Coherence*. El mismo examina 18 ámbitos de políticas con impacto en desarrollo, que se estructuran en cuatro grandes categorías: desarrollo sostenible del crecimiento económico (comercio, inversión, regulación financiera, ciencia y tecnología e innovación), gestión económica (impuestos, lucha contra la corrupción y flujos financieros ilícitos), medio ambiente y seguridad de los recursos naturales (cambio climático, seguridad alimentaria, seguridad en el acceso al agua y seguridad energética) y sociedad (conflicto y fragilidad, trabajo, educación, migraciones y salud).

El estudio destaca que el enfoque integral de desarrollo fue subrayado en la Cumbre del G-20 en Seúl en noviembre de 2010. La OCDE ha asumido la responsabilidad de trabajar en seis de los nueve pilares de la estrategia de desarrollo del G-20: recursos humanos para el desarrollo, movilización de recursos internos, seguridad alimentaria, ayuda para el comercio, inversión privada y creación de empleo, e intercambio de conocimientos (OCDE, 2011).

Por último, cabe destacar el trabajo que el CAD realiza sometiendo a un análisis crítico las políticas y programas de cooperación de sus países miembros. Se trata de un examen, llamado *Peer Review* (revisión entre pares), que es realizado cada cuatro años por un equipo de técnicos de dos países miembros del CAD. El documento final incluye las principales conclusiones y recomendaciones del CAD. Desde 1997 este documento incluye un apartado específico relacionado con la CPD.

### **Seminarios y encuentros**

Por último, cabe destacar que se han realizado una serie de reuniones, encuentros y seminarios para tratar el tema de la CPD y sus diferentes dimensiones de trabajo así como encuentros anuales de puntos focales en este ámbito:

- Reunión de puntos focales: las más recientes han sido en 2010 y 2009. En 2010, expertos en CPD y representantes de países de la OCDE, de países en desarrollo y de organizaciones internacionales se reunieron para discutir las implicaciones de la crisis o la coyuntura económica global y sus consecuencias para la CPD. Asimismo, en 2009, se realizó otra reunión de puntos focales donde Dambisa Moyo, autora de *"Dead Aid"*, introdujo el debate sobre la importancia de la CPD en la OCDE.
- Seminarios y *Workshops*: la OCDE ha organizado diversos seminarios sobre CPD y sus diferentes dimensiones. Los más recientes se han realizado en 2009 relacionados con los siguientes ámbitos: salud (*Health and PCD*, octubre 2009), comercio (*Technical Barriers to Trade*, octubre 2009), información y comunicación (*Policy Coherence in the Application of Information and Communication Technologies*, septiembre 2009) y migraciones (*Policy Coherence for Development and Migration*, febrero 2009). En 2007, se realizaron dos seminarios, uno sobre crecimiento inclusivo (*Workshop on More*

*Coherent Policies for More Inclusive Growth and Development*, noviembre 2007) y un segundo sobre enfermedades infecciosas (*The High Level Forum on Medicines for Neglected and Emerging Infectious Diseases*, junio 2007).

### 2.2.3. Unión Europea (UE)

La Unión Europea (UE) ha asumido el trabajo por la CPD fundamentalmente en dos dimensiones: una dimensión política, que se sustenta sobre compromisos asumidos por la Comisión y los países miembros en diversos tratados y documentos oficiales; y una dimensión técnica que aborda el trabajo concreto de los países miembros en diferentes ámbitos de la CPD.

#### Compromisos políticos

En el ámbito discursivo, la UE ha asumido un importante compromiso político con la CPD que se ha sostenido y reafirmado desde su tratado fundacional en Roma (1957) hasta el vigente Tratado de Lisboa (2007). En el Tratado de Roma de la Comunidad Europea se establece, en el artículo 178, que la "Comunidad tendrá en cuenta los objetivos contemplados en el artículo 177 (de cooperación al desarrollo) en las políticas que aplique y que puedan afectar a los países en desarrollo" (Comunidad Europea, 1957:68). Asimismo, el Tratado de Maastricht de 1992 también alude a los principios de coherencia, coordinación y complementariedad en la política de cooperación al desarrollo, lo que luego se ha denominado las 3C (Olivíe y Sorroza, 2006; Alonso et al., 2010).

Por su parte, el Consenso Europeo sobre Desarrollo, adoptado en 2005, reafirma el compromiso con la CPD al estipular que la UE "ayudará a reforzar la dimensión social de la globalización para contribuir a que todos se beneficien de sus ventajas; se esforzará por garantizar la coherencia de las políticas al servicio del desarrollo y fomentar las políticas económicas, de empleo, sociales y medioambientales, complementarias reciprocamente, en el plano mundial, regional y nacional" (UE, 2005a:9). Adicionalmente, en el apartado 4.3 "*Garantizar la coherencia de las políticas para el desarrollo*", se establece que se han de realizar progresos en tres espacios de decisión: en los Estados miembros, impulsando una mejora en las prácticas y las políticas orientadas a mejorar la CPD; en el Consejo, promoviendo una integración efectiva de aspectos relacionados con el desarrollo en los trabajos de los grupos sectoriales; y en la Comisión, mediante el análisis de los impactos de las políticas desde la perspectiva de desarrollo (UE, 2005a).

Asimismo, en 2005, el Consejo elaboró un comunicado llamado *Coherencia de Políticas para el Desarrollo – Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Este documento establece las bases sobre las que hay que avanzar para mejorar el impacto de las políticas europeas en las posibilidades de progreso de los países en desarrollo y en la consecución de los ODM (Unión Europea, 2005b). Así, la Comisión identifica once áreas prioritarias, donde se considera que el reto de lograr sinergias con los objetivos de la política de desarrollo es especialmente importante. Estas áreas son: comercio, medio

ambiente, seguridad, agricultura, pesca, dimensiones sociales de la globalización, migraciones, investigación e innovación, tecnologías de la información, transporte y energía (UE, 2005b). Sobre estas áreas prioritarias se elaborarán (en 2007 y 2009) los informes bienales de CPD de la UE.

El Tratado de Lisboa reafirma la vigencia y la base jurídica de la CPD en la UE. En primer lugar, en el apartado referido a la acción exterior (artículos 10a y 10b) se establece que las actuaciones en política exterior deberán basarse, entre otros, en valores como la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (UE, 2007b). Así, la UE deberá “apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, (...) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, (...) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales (...) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano (...) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial” (UE, 2007b:23-24). Estos principios deberán estar integrados en la formulación e implementación de la acción exterior de la UE (UE, 2007b). Por último, se afirma que “La Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas” (UE, 2007b:24). En segundo lugar, el artículo 208 (1) sobre el funcionamiento de la UE reproduce el texto del artículo 178 del Tratado original de la Comunidad Europea (Alonso et al., 2007b).

Por último, en 2010 se ha elaborado el *Libro Verde de políticas de desarrollo* de la UE. En este documento<sup>12</sup> se reconoce que la AOD, por sí sola, nunca logrará terminar con la pobreza que afecta a millones de personas en el mundo. Por tanto, es necesario desarrollar políticas globales coherentes orientadas al crecimiento inclusivo y sostenible (UE, 2010). Llama la atención el papel central que el concepto de crecimiento económico ostenta en esta estrategia de desarrollo de la UE<sup>13</sup>. Asimismo, se contempla un apartado sobre CPD —la cual se destaca como un requisito jurídico en la acción de la UE de acuerdo

---

<sup>12</sup> El Libro Verde se publicó en el sitio de Internet de la Comisión (<http://ec.europa.eu/yourvoice/>) en noviembre de 2010. A partir de ese momento se ha abierto un plazo para observaciones y consultas que terminó en enero de 2011. Si bien se han publicado diferentes sugerencias y análisis por parte de diferentes organizaciones, aun no se ha publicado un documento final que recoja estas observaciones.

<sup>13</sup> *El Libro Verde de políticas de desarrollo* otorga una relevancia central a la promoción del crecimiento inclusivo como eje del desarrollo. Este concepto de desarrollo relacionado directamente con el crecimiento ha sido cuestionado por diversas organizaciones y representantes de la sociedad civil. Por ejemplo, de acuerdo a Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción del Desarrollo (ALOP) “la futura política de cooperación al desarrollo de la UE se aleja de un enfoque basado en los derechos humanos y las personas” (ALOP, 2011:1); asimismo, el informe subraya que hay que cuestionarse el concepto de desarrollo implícito en este documento (ALOP, 2011). Otro análisis de la Iniciativa de Copenhague para América Central y México (CIFCA por sus siglas en inglés) cuestiona la propuesta de la Unión Europea que se basa en el supuesto de que la liberalización del comercio y la inversión van a generar crecimiento económico y que, a su vez, este crecimiento reducirá la pobreza (CIFCA, 2011).

al Tratado de Lisboa—. Se establece así que otras políticas que abarcan áreas como el comercio, la pesca, la agricultura, la migración, el cambio climático y la energía pueden tener un impacto fundamental en la capacidad de los países más pobres para reducir la pobreza y promover el crecimiento. De esta forma, “la UE también apoya el cumplimiento de los ODM adaptando el resto de las políticas para que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de desarrollo” (UE, 2010a:11).

### **Trabajo en la promoción de la CPD**

En 2005, la Comisión de la UE acordó aplicar la CPD en 12 áreas prioritarias que pudieran acelerar el progreso hacia la promoción del desarrollo y la consecución de los ODM (UE, 2005). Asimismo, se decidió realizar informes bienales que analizaran el avance en este campo de los Estados miembros los cuales se han concebido como una herramienta de información que pretende generar mayor debate y conocimiento en una amplia gama de actores públicos y privados (UE, 2009). Estos informes se empezaron a realizar en 2007. Las 12 áreas prioritarias concernientes a la CPD eran: comercio, medio ambiente, cambio climático, seguridad, agricultura, pesca, políticas sociales (empleo y trabajo decente), migraciones, investigación e innovación, transporte y energía. Los informes eran elaborados por la Comisión Europea y la metodología se basaba en un extenso cuestionario que aborda estas áreas prioritarias y que se le envía a cada uno de los Estados miembros.

El objetivo del primer informe, publicado en 2007, era examinar los progresos de los países en materia de CPD así como fomentar el debate y el conocimiento público sobre estos temas (UE, 2007). Las conclusiones del informe establecen que, si bien se ha contribuido a generar un mayor conocimiento y preocupación sobre la importancia de la CPD, todavía existe una brecha significativa entre las acciones reales encaminadas a promover una mayor CPD y los compromisos políticos asumidos en el Consenso Europeo de Desarrollo (UE, 2007). En tal sentido, es necesario avanzar en la identificación y análisis de políticas incoherentes, generar una mejor institucionalización de mecanismos para promover una mayor CPD y mejorar el intercambio de información con los países socios (UE, 2007).

El segundo informe abarca el período 2007-2009 siguiendo la misma metodología que el anterior. Este informe analiza los compromisos y mecanismos que han asumido los Estados miembros y las instituciones europeas para avanzar en coherencia y propone herramientas para una orientación más específica, efectiva y estratégica de la CPD (UE, 2009). Asimismo, valora el avance en las doce áreas prioritarias definidas en 2005 y efectúa un análisis sobre la importancia de la CPD para la consecución de los ODM. Por último, se realiza un análisis de tres casos de estudio: dos centrados en países de África y los ODM (ODM 1 sobre el hambre y el ODM 6 en la lucha contra el VIH / SIDA) para seis países en desarrollo (Senegal, Etiopía, Mozambique para el ODM 1 y Ruanda, Zambia, Tanzania para el ODM 6) y el tercer caso centrado en la estrategia UE-África y el potencial de este instrumento para la CPD.

En el momento de finalización de este estudio (noviembre 2011), la UE está preparando su tercer informe sobre CPD que se presentará en noviembre de 2011. Para este nuevo documento, la Comisión ha preparado un nuevo programa de trabajo (*Rolling work program*) que aporta un nuevo enfoque metodológico para aproximarse al concepto de CPD. Así, el programa de trabajo se centrará específicamente en cinco desafíos globales: comercio y finanzas, cambio climático, seguridad alimentaria mundial, migraciones y seguridad. Si bien este análisis no ofrece una lista completa de todas las iniciativas que podrían ser relevantes para el desarrollo, pretende enfocarse en ámbitos que destacan por su potencial catalítico para promover el desarrollo (UE, 2010b).

En definitiva, la UE ha asumido un compromiso explícito y sistemático con la CPD que se ve reflejado en los numerosos documentos que, desde 1957, han mencionado la necesidad de aplicar la visión del desarrollo a la implementación de políticas públicas así como a un programa de trabajo específico que ya ha producido dos informes sobre la UE y sus Estados miembros. No obstante, cabe destacar que parece existir una brecha significativa entre los compromisos políticos asumidos por esta institución y sus Estados y las acciones reales encaminadas a promover una mayor CPD tanto en el ámbito de las instituciones europeas (CONCORD, 2009; Carbone, 2008) como en el caso de sus Estados miembros (Alonso *et al.*, 2010; CONCORD, 2009; OCDE, 2008a; OCDE, 2008b; OCDE 2008c).

#### 2.2.4. El trabajo de CONCORD en el ámbito europeo

Aún cuando se trata de una coalición de ONGD y no de un organismo multilateral, cabe destacar el trabajo de CONCORD, que posee un grupo de trabajo específico en temas de CPD a escala europea el cual funciona desde 2007. El primer informe sobre CPD acerca de las políticas de UE, *Spotlight on Policy Coherence*, se elaboró a lo largo de seis meses (abril-septiembre de 2009). El Grupo de Trabajo sobre CPD fue fundamental para coordinar este proceso y desarrollar una estrategia de comunicación para dar difusión al informe (CONCORD, 2010).

El informe *Spotlight* ha sido preparado por una coalición de ONGD que trabajan en diversos ámbitos del desarrollo<sup>14</sup>. Este estudio fue publicado junto con el segundo informe bienal de la UE sobre la CPD. El mismo se centra en la

<sup>14</sup> El informe que ha realizado CONCORD a escala europea está inspirado en el Barómetro de Coherencia que se elabora bienalmente en Suecia. 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. El barómetro de coherencia, también llamado *Shadow Report* (Informe Sombra), se diseña en conexión con el Informe al Parlamento sobre Política Global de Desarrollo, que es el documento oficial a través del cual el Gobierno sueco informa sobre los avances en CPD. 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.

interrelación de las políticas de la UE en cinco áreas fundamentales para los países en desarrollo: cambio climático, comercio, agricultura, migraciones y finanzas. Asimismo, gracias al trabajo de las ONGD nacionales, se analiza la CPD en cuatro Estados miembros: Bélgica, República Checa, Suecia y Holanda (CONCORD, 2009).

Este estudio establece que la CPD consiste en garantizar que los efectos externos de otras políticas de la UE no vayan en detrimento de los fines y objetivos de la cooperación para el desarrollo de la UE. Asimismo, se establece que las razones de la falta de progreso en CPD se basan principalmente en el hecho de que en diversas ocasiones los objetivos de desarrollo se han subordinado a otros intereses económicos y políticos de la UE. Se critica el enfoque restrictivo para analizar las doce áreas prioritarias definidas por la UE que desconoce las posibilidades de interrelación entre políticas. Por último, se proponen recomendaciones específicas para cada una de las áreas políticas examinadas, así como recomendaciones generales para avanzar en CPD en el seno de la UE (CONCORD, 2009).

El trabajo de CONCORD en CPD es de diversa índole y se realizan periódicamente reuniones, seminarios y conferencias para dar a conocer y analizar la importancia de promover la CPD en la UE y sus países miembros. Adicionalmente, se realiza un trabajo sistemático de cabildeo con representantes permanentes de la UE en Bruselas, el Parlamento Europeo y el grupo de trabajo de la UE en CPD. Asimismo, se está trabajando con las ONGD para mejorar su capacidad e impacto en los países miembros. Finalmente, CONCORD ha publicado en octubre de 2011 *Spotlight on EU Policy Coherence for Development: a Lisbon Treaty provision, a Human Rights Globalization* (CONCORD, 2011).

### 2.3. EXPERIENCIAS DE INTERÉS EN LA PROMOCIÓN DE LA CPD: LOS CASOS DE SUECIA Y HOLANDA<sup>15</sup>

La experiencia de los donantes en la promoción de la CPD es heterogénea en tanto los compromisos políticos y mecanismos que cada país ha asumido para promover la CPD dependen de las estructuras de gobierno, mecanismos institucionales y culturas administrativas de cada uno de los donantes. Estas características, que en algunos casos presentan importantes divergencias, explican, en gran medida, el avance y las limitaciones de los diferentes países en la articulación de políticas más coherentes orientadas al desarrollo. En tal sentido, tres son las consideraciones generales que se pueden hacer a este respecto.

En primer lugar, en lo que respecta al compromiso político, cabe destacar que la mayoría de los donantes bilaterales (exceptuando quizás a Grecia, Italia, Portugal y Japón) han asumido un compromiso explícito con la CPD, bien a

---

<sup>15</sup> Las conclusiones que se extraen en este epígrafe derivan de la investigación: *Coherencia de Políticas para el Desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*. Dirigida por José Antonio Alonso en 2010. Se hace referencia al capítulo de Suecia escrito por Natalia Millán (pp. 23- 56) y al capítulo referente a Holanda escrito por Pablo Aguirre (pp. 57-97).

través de marcos legales<sup>16</sup> o mediante la elaboración de documentos oficiales que explicitan la importancia de avanzar hacia una mayor CPD (OCDE, 2008).

En segundo lugar, en comparación con los compromisos adquiridos, los logros en materia de CPD son significativamente modestos. Más allá de algunos casos destacados, como pueden ser Holanda, Suecia o Gran Bretaña, la mayoría de los donantes no han sido capaces de diseñar instrumentos sistémicos e interrelacionados que persigan la promoción de la CPD de manera transversal y que definan responsabilidades y compromisos específicos para ministerios ajenos al ámbito de la cooperación (OCDE, 2008e).

Por último, la mayoría de los donantes del CAD carecen de mecanismos sistemáticos de valoración de los progresos en materia de CPD (OCDE, 2008e). Esta es una debilidad institucional que limita tanto la propia capacidad de los sistemas nacionales para mejorar los procesos de formulación e instrumentación de políticas como la facultad para valorar la incidencia de las políticas de los países ricos en la promoción (o la restricción) del desarrollo de otros países y especialmente los más empobrecidos.

A continuación se analizarán dos donantes que presentan una labor significativa en la promoción de la CPD, aunque con enfoques significativamente distintos. Suecia se distingue por haber diseñado una *Política Global de Desarrollo* que, en principio, compromete a todas las áreas gubernamentales del Gobierno. Holanda, por su parte, ha generado una política focalizada que se basa en el trabajo de la Unidad de Coherencia de Políticas. Ambos casos se consideran extremadamente relevantes y es posible extraer de las experiencias de estos países importantes lecciones sobre las ventajas y desafíos que supone el trabajo por la CPD.

### 2.3.1. Suecia: la política global de desarrollo

El objetivo de la coherencia está presente en la agenda sueca de desarrollo desde los años noventa y es la culminación de un intenso trabajo tanto por parte del Gobierno como de la sociedad civil. La *Política Global de Desarrollo*, adoptada por el Parlamento en diciembre de 2003, 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. Por tanto, 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 (Gobierno de Suecia, 2003). Así, el objetivo de la coherencia ha sido asumido como eje central en la *Política Global de Desarrollo*.

La doctrina que sustenta esta política se fundamenta 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 condicio-

---

<sup>16</sup> Como es el caso de Finlandia, Reino Unido, Austria, España, Luxemburgo, Rumanía, Francia (Unión Europea, 2007a).

nes de vida de otros pueblos. A partir de este principio, la *Política Global de Desarrollo* se sustenta en 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 desarrollo. Con esa orientación, la *Política Global de Desarrollo* pretende contribuir a la consecución de los ODM.

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

Como se ha sostenido, el compromiso político es el punto de partida fundamental en el desarrollo de estrategias para promover la coherencia. Una de las fortalezas más destacables en el caso de Suecia es que este compromiso ha sido asumido a largo plazo trascendiendo los diferentes períodos legislativos y cambios de Gobierno, lo que es congruente con un sistema de trabajo basado en el diálogo y el consenso.

El importante avance doctrinal que supone la estrategia sueca de promoción de CPD con respecto a otros donantes ha sido posible gracias a dos características inherentes a la estructura de gobierno y al sistema de cooperación suecos (Figura 3). La primera refiere a *una cultura hacia el consenso* que ha permitido poner en práctica procesos de interconsulta necesarios para avanzar hacia políticas más coherentes; en segundo lugar, Suecia cuenta con un sistema de cooperación consolidado que no sólo posee capacidad de incidencia en las decisiones colectivas, sino que ha desarrollado un conocimiento técnico relevante para asesorar de forma eficaz a otras dependencias gubernamentales en temas de desarrollo.

Ahora bien, si bien la *Política Global de Desarrollo* supone un avance doctrinal significativo se trata, no obstante, de una apuesta considerablemente ambiciosa que ha generado serios problemas de aplicación. Entre los desafíos más importantes, que más adelante se analizarán desde la perspectiva española, se destacan:

**Figura 3:**

Factores promotores para CPD en Suecia



Fuente: tomado de Millán (2010)

En primer lugar, aún existe la necesidad de establecer una clara distinción entre coherencia y cooperación. Al parecer, es frecuente entre los funcionarios de otras organizaciones entender que la coherencia es un trabajo que compete únicamente al entorno del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE). Por tanto, el Gobierno sueco ha hecho sistemáticos esfuerzos por explicar que la agenda de la coherencia es responsabilidad de todos los ministerios y agencias gubernamentales, que deben diseñar políticas transversales para avanzar en esta área. Si bien se ha avanzado significativamente en este aspecto, aun existe una importante tendencia a relacionar coherencia con cooperación.

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.

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, en la medida en 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. 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, lo que genera el riesgo de instrumentalización de la política de ayuda. Especialmente en momentos de crisis, esta *coherencia de doble dirección* puede significar un verdadero desafío para la integración de la perspectiva de desarrollo en la acción pública.

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 de los países ricos en el desarrollo de otras sociedades. En tal sentido, a pesar de que existe un informe bienal al Parlamento acerca del avance de la *Política Global de Desarrollo*, no se observan mecanismos independientes de evaluación, salvo el caso del Barómetro de Coherencia o *Shadow Report*, que es un trabajo fundamental de las ONGD suecas.

Por tanto, si bien Suecia presenta una estrategia sistemática de promoción de CPD que la convierte en uno de los donantes más avanzados en este aspecto, aún existe una importante brecha entre los compromisos asumidos en el ámbito doctrinal y las acciones reales encaminadas a promover la CPD. No obstante, cabe destacar que esta brecha entre la retórica y la práctica es aún más significativa en buena parte de los donantes del CAD, como podría ser el caso de la propia Unión Europea o de España (Millán, 2011).

### 2.3.2. Holanda: la focalización como estrategia

Los principios en los que se asienta el interés holandés por la promoción de la CPD se encuentran estrechamente relacionados con el pragmatismo que parece caracterizar la acción pública holandesa tanto en su política exterior como en las estrategias de cooperación para el desarrollo.

Dentro de este contexto, la estrategia para la promoción de la CPD establece que cualquier política pública deberá promover también los intereses de Holanda. Ahora bien, no se trata de un juego de suma cero donde hay que elegir entre el interés del donante o del socio, sino que la estrategia holandesa se asienta sobre la base del *mutuo beneficio*. Así, la propia política de cooperación se sustenta sobre el argumento racional de que promover el desarrollo beneficia también a Holanda en tanto que permitirá, a largo plazo, la construc-

ción de un mundo más seguro y con mayores oportunidades comerciales para todos (MAE Holanda, 2009a; MAE Holanda, 2009b).

En consecuencia, en las estrategias de política exterior los objetivos de desarrollo y seguridad se encuentran estrechamente relacionados. La promoción de un entorno facilitador para los intereses holandeses deberá asumir un enfoque amplio, donde se integre la visión del desarrollo a todas las acciones que se lleven a cabo. Desde este punto de vista, la coherencia sería un principio necesario para promover el desarrollo de los países más pobres, optimizar los recursos públicos que se orientan a estos objetivos, e incrementar las posibilidades de éxito de la política exterior en su conjunto.

En la actual crisis económica y financiera, el argumento pragmático del *mutuo beneficio* parece convertirse en un argumento eficiente y razonable para generar un mayor apoyo hacia políticas coherentes con el desarrollo global y sustentable. En el caso de Holanda esta base doctrinal no sólo se utiliza como fundamento básico de la acción exterior y la política de cooperación, sino como fundamento para generar mayor respaldo por parte del espectro político y la opinión pública.

El pragmatismo no sólo está presente en la justificación doctrinal de la promoción de la coherencia, sino que es el rasgo más destacable del enfoque concreto institucional que Holanda ha elegido para promover el desarrollo. 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.

La promoción de la coherencia se centra en Holanda en torno a la Unidad de Coherencia de Políticas, creada en 2002. 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. Cabe aludir como ejemplos la revisión y seguimiento de las propuestas de la Comisión Europea, la dinamización del trabajo entre diversos ministerios o la promoción de estudios y seminarios específicos para generar conocimiento sobre ámbitos de desarrollo concretos.

Como fruto del trabajo de la Unidad de Coherencia surgen monográficos realizados por la propia Unidad, documentos estratégicos 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.

Este enfoque pragmático y focalizado en cuestiones específicas presenta 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 fundamental, ya que supone un equipo humano dedicado exclusivamente a detectar incoherencias en todas las áreas de la política holandesa. Asimismo, 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 instrumentos según modelos habituales dentro de la administración holandesa, como es el caso del equipo humano específicamente dedicado a una cuestión.

Cabe destacar que 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 las políticas. 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.

Existen también algunos retos para la promoción de la coherencia en Holanda. En primer lugar, el desarrollo no es un objetivo prioritario para el Gobierno holandés. De acuerdo a las investigaciones realizadas, si surgieran conflicto de intereses entre políticas, posiblemente se priorice lo que se considera el interés nacional holandés sobre la promoción del desarrollo de los países más pobres. Si bien el interés de los países más pobres será escuchado y discutido, 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 presentan algunas debilidades. Desde un punto de vista estratégico, una aproximación tan pragmática facilita la consecución de resultados concretos, pero posiblemente posee un alcance imitado en el medio y largo plazo. 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.

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, dado que la incorporación de los países en desarrollo a los mercados mundiales es percibida por el sector agrícola y comercial holandés como una oportunidad para el país y no como una amenaza. Ahora bien, también sería deseable que Holanda avanzase de forma más decidida 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 más pobres. 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 a este respecto. 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 agricultura y comercio.

Por último, la evaluación de los diferentes ámbitos relacionados con la promoción de la CPD 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.

Por tanto, al igual que en el caso de Suecia, el modelo holandés presenta múltiples fortalezas para avanzar en CPD, así como importantes desafíos que se relacionan con la falta de voluntad política para priorizar los intereses de desarrollo, las posibles limitaciones de un enfoque pragmático y focalizado y la escasa atención que se le da al ámbito de la evaluación.

## 2.4. REFLEXIONES FINALES

Como se ha observado a lo largo de este capítulo, nos encontramos frente a un cambio substancial en la constitución de la agenda internacional, en la que han adquirido una creciente relevancia los temas relacionados con el desarrollo global y sostenible. Dentro de este nuevo escenario, los problemas del desarrollo en sus diversas manifestaciones económicas, sociales y científico-técnicas han pasado a transformarse en una agenda clave en el escenario internacional (Del Arenal, 2002).

En convergencia con los nuevos desafíos globales que forman parte de la dinámica globalizadora, la agenda de la CPD ha adquirido una mayor relevancia en el marco internacional tanto a escala nacional como internacional. En el ámbito doctrinal, existe un consenso cada vez más extendido de que en un mundo interdependiente y transnacionalizado, los programas de AOD no serán suficientes para luchar contra la pobreza, alcanzar los ODM y promover el

desarrollo global, sostenible y equitativo entre los pueblos. Por tanto, países e instituciones deben asumir un enfoque global de promoción del desarrollo que genera entornos favorables (globales y nacionales) para el progreso de los países más pobres.

Dentro de este contexto, diversos organismos internacionales, entre los que destacan la Unión Europea, la OCDE y Naciones Unidas, han asumido compromisos políticos explícitos y sistemáticos para promover una mayor CPD. Asimismo, la mayoría de los donantes bilaterales se han comprometido con la CPD, bien a través de marcos legales o mediante la elaboración de documentos oficiales que explicitan la importancia de avanzar en esta área (OCDE, 2008). Empero, la agenda de la CPD no se ha limitado al ámbito retórico, sino que se han empezado a realizar valoraciones e informes sobre el comportamiento de los donantes en materia de coherencia. Éste es el caso de la Unión Europea, la OCDE y CONCORD. La Unión Europea, desde 2007, presenta un informe bienal sobre el trabajo de los Estados miembros en la promoción de la coherencia y el grado de coherencia de sus políticas en ámbitos específicos. CONCORD, asimismo, elabora un informe bienal que pretende contrastar las valoraciones del informe oficial de la UE. Por último, la OCDE a través de los *Peer Review* del CAD dedica un apartado específico para evaluar el trabajo en CPD. Estos análisis no sólo deberían generar doctrina, sino también mayor presión política para que los países adopten prácticas más coherentes con el desarrollo, aunque, como se ha mencionado, los mecanismos de evaluación en CPD continúan siendo prácticas escasas en el trabajo de los donantes.

El hecho de que exista un marco internacional consensuado que aborde la importancia de avanzar en CPD es de extraordinaria importancia para la práctica de los donantes. Esto pone de manifiesto que la agenda de la coherencia no debe ser una decisión discrecional o arbitraria de un Gobierno en particular sino que la puesta en práctica de políticas coherentes con el desarrollo se ha vuelto un factor necesario tanto para impulsar la lucha contra la pobreza como para garantizar la sostenibilidad del sistema en su conjunto.

Este marco doctrinal ha sido de especial relevancia para el caso de España, dado que a partir de 2004 este país ha empezado a integrar la doctrina internacional sobre desarrollo y cooperación a sus prácticas como donante. Y en esta agenda de desarrollo, la CPD se ha vuelto un ámbito fundamental de trabajo.



La promoción  
de la coherencia de políticas  
para el desarrollo  
en la administración general  
del estado: mecanismos,  
actores y procesos

# 3 El sistema español de cooperación y la promoción de la CPD

Una vez analizado el concepto, dimensiones y ámbitos de trabajo de la CPD, así como el marco internacional existente en esta materia, resulta de interés centrar la atención en el propio sistema español de cooperación y su papel en la promoción de la CPD, tarea a la que se dedica este capítulo. Con ese fin, en los siguientes apartados se abordan tres cuestiones fundamentales. Por un lado, se analizará por qué es importante disponer de un sistema de cooperación suficientemente consolidado y sus implicaciones en términos de CPD. Por otro lado, se realizará una revisión de las capacidades y restricciones que presenta el sistema español de cooperación. Por último, se aborda uno de los nuevos desafíos que el sistema español de cooperación debe afrontar en los próximos años en términos de CPD, como es la reciente creación de FONPRODE y FIEM.

## 3.1. LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN: IMPLICACIONES EN TÉRMINOS DE CPD

Ya se ha explicado que el concepto de CPD descansa en la convicción de que es necesario trascender la política de cooperación para promover de forma eficaz el desarrollo de los países socios. Ahora bien, la restringida capacidad que desde este enfoque se le atribuye a la política de cooperación para ampliar las oportunidades de desarrollo de los países socios no significa que no sea necesario disponer de un sistema de cooperación suficientemente consolidado (Alonso et al., 2010). Más bien al contrario, la existencia de un sistema de cooperación sólido y consistente resulta una pieza clave en la promoción de la CPD. Varias razones parecen avalar este juicio.

En primer lugar, se requiere un sistema de cooperación suficientemente sólido para tratar de modificar la percepción y valoración que de la política de cooperación persiste en el imaginario colectivo y en el seno de la propia administración. Por su naturaleza y cometido, la política de cooperación sigue percibiéndose de forma general como parte de una "agenda blanda", con objetivos en principio vinculados al desarrollo de los países socios y, por tanto, valorada en muchas ocasiones como una política de segundo orden que, en caso de conflicto, debe quedar subordinada a aquellas otras políticas "duras" orientadas a objetivos –como las de seguridad o comercio– que suelen identificarse de forma más nítida dentro del "interés nacional" del donante.

Se trata de un fenómeno que responde a una visión estrecha del interés nacional y poco acorde con las dinámicas más complejas que caracterizan a un mundo globalizado e interdependiente. No obstante, la dilución de esta percepción y la progresiva conformación de una visión más cosmopolita de las políticas de cooperación requieren, entre otras cosas, la existencia de sistemas de cooperación suficientemente sólidos y consistentes, capaces de perseguir y comunicar adecuadamente sus objetivos y fundamentos, de forma que contribuya a ampliar y redefinir la noción predominante del interés nacional.

En segundo lugar, cabe señalar que la CPD es un concepto especialmente amplio y complejo, que remite a una considerable variedad de ámbitos y dimensiones. Por ello, el trabajo por la progresiva comprensión y asimilación profundas de este concepto y de sus implicaciones, así como por su incorporación efectiva a las dinámicas de trabajo propias de la AGE, requiere la existencia de un conocimiento experto (Millán, 2010) y disponer de un sistema de cooperación con unas elevadas capacidades técnicas y humanas, que permitan asumir las tareas críticas y de análisis que acompañan necesariamente al trabajo por la CPD.

En tercer lugar, un sistema de cooperación suficientemente sólido presenta mayores oportunidades para el despliegue de una política con elevados niveles de eficacia y coherencia interna. Esto último resulta vital para poder reclamar con mayor rigor y legitimidad la incorporación de criterios de desarrollo al resto de políticas públicas: un sistema que esté poco definido y coordinado, con objetivos y agendas solapadas —cuando no contradictorias—, será observado de forma menos atenta y autorizada por otros actores y políticas relevantes. Dicho de otro modo, la política que tiene como cometido explícito la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo es la primera que conviene que sea sólida y consistente con estos propósitos, si pretende informar a aquellas otras políticas cuyos objetivos declarados son otros.

Resultará difícil, o menos probable, que aquellas políticas que tienen objetivos distintos a la promoción del desarrollo integren criterios vinculados a este ámbito en el despliegue de sus políticas si el sistema que explícitamente debe perseguir tal objetivo no lo hace de una forma coherente, responsable y eficaz. Así, la disposición de un sistema de cooperación sólido, capaz de articular buenas políticas de desarrollo, puede contribuir en mayor medida a la promoción de la CPD y a su impulso en otros actores públicos.

En cuarto lugar, la robustez del sistema de cooperación es relevante para ampliar su capacidad de interlocución y negociación con otras políticas públicas. Es preciso que el sistema de cooperación disponga de las capacidades técnicas y humanas necesarias para abordar con solvencia las tareas de diálogo, comunicación e incidencia hacia otros agentes públicos (Millán, 2010). Esto no sólo alude a una participación activa y propositiva en reuniones de trabajo con otros agentes donde se aborden cuestiones sensibles para la CPD, sino también a las capacidades del sistema de cooperación para desempeñar una labor de asesoramiento hacia otros actores públicos. Si se pretende que el conjunto de las políticas públicas incorporen la óptica del desarrollo en su diseño

e implementación, el sistema de cooperación debe estar capacitado para apoyar y acompañar dicho proceso, de tal forma que pueda asesorar, a partir de su conocimiento especializado en desarrollo, la acción pública desplegada en la amplia variedad de ámbitos que afectan a la CPD.

Asimismo, la disposición de un sistema consolidado de cooperación es relevante para evitar que en ese proceso de interlocución y negociación se genere el efecto contrario: la supeditación de las políticas de cooperación a las lógicas e intereses de otras políticas públicas (seguridad, comercio, etc.), invirtiendo con ello la lógica de la CPD y desvirtuando su naturaleza. Un efecto que en muchas ocasiones se ve estimulado o agudizado por la particular percepción que existe de las políticas de cooperación, a la que ya se aludió anteriormente.

De esta forma, en lo que se refiere a capacidad de negociación e incidencia, la fortaleza del sistema de cooperación puede generar, en una visión de máximos, mayores oportunidades para lograr que otras políticas públicas integren la óptica del desarrollo en su articulación, mientras que en una visión de mínimos –y ya lejos de lo que se entiende por CPD–, reduce los riesgos de instrumentalización de las políticas de cooperación y de supeditación a otras agendas distintas a la promoción del desarrollo en los países socios.

En quinto lugar, a un sistema de cooperación adecuadamente consolidado se le presupone una capacidad suficiente para abordar las tareas de seguimiento y evaluación de las acciones desarrolladas. Se trata de un ámbito especialmente relevante en lo que se refiere a la CPD (Alonso et al., 2010), donde se hace preciso evaluar el impacto que un amplio espectro de políticas tienen en el desarrollo de los países socios. Un ejercicio que no sólo debiera entenderse como parte de un aprendizaje continuo que permita ir modulando las políticas desplegadas, sino también como un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas hacia la ciudadanía, tanto del país que aplica las políticas como del que las recibe.

En definitiva, en lo que afecta a la promoción de la CPD, la disposición de un sistema de cooperación suficientemente consolidado no sólo puede contribuir a corregir la percepción devaluada que existe de la política de cooperación, mejorar su coherencia interna e integrar un concepto de tal complejidad en la cultura de trabajo de la AGE, sino que incrementa su capacidad de interlocución, negociación y asesoramiento respecto a otras políticas públicas, a la vez que estimula el continuo aprendizaje y rendición de cuentas de las políticas públicas aplicadas.

### 3.2. CAPACIDADES Y RESTRICCIONES PARA EL IMPULSO DE LA CPD

El sistema español de cooperación ha registrado importantes reformas en la última década, logrando importantes avances en ámbitos como el institucional y el estratégico (Sanahuja, 2007). Además de la controvertida reforma acome-

tida por la AECID en 2008 (Iglesia-Caruncho, 2011), cabe aludir a la creación de DGPOLDE en 2005 y al intenso proceso de planificación que desde esta institución se impulsó y que dio lugar a la elaboración del II y III Plan Director, de un amplio conjunto de estrategias sectoriales y de diversos documentos de planificación geográfica –primero a través de los DEP/PAE y, más recientemente, de los MAP–, suponiendo todo ello un considerable salto de calidad en la planificación estratégica de la cooperación española (Martínez y Martínez, 2011). No obstante, pese a estos importantes avances, persisten en el sistema español de cooperación importantes restricciones, tanto de carácter interno como externo, que limitan sus capacidades para contribuir de la forma deseable a la promoción de la CPD en España (cuadro 3).

En lo que se refiere a las restricciones internas, cabe aludir fundamentalmente a dos ámbitos: las insuficientes capacidades humanas y técnicas, por un lado, y los problemas institucionales, por otro lado. Se trata de dos cuestiones que el propio Consejo de Cooperación señala como insuficiencias que persisten en el seno del sistema español de cooperación (Alonso, 2011).

En primer lugar, el sistema español de cooperación presenta insuficientes recursos humanos y técnicos para desempeñar adecuadamente la amplia diversidad de tareas que le corresponde. Se trata de un problema de largo recorrido en el sistema español de cooperación que se ha visto agudizado en los últimos años: en un contexto presupuestario favorable para la cooperación española, no sólo no ha habido un compromiso político por mejorar las capacidades de gestión de la ayuda –desaprovechando, por tanto, una oportunidad para atender con mayor responsabilidad a los criterios de calidad–, sino que la necesidad de gestionar recursos crecientes de AOD ha hecho aún más acuciante la insuficiente dotación de personal técnico (Alonso y Freres, 2010).

Así, aunque en ocasiones se han realizado algunos esfuerzos por ampliar la plantilla, han sido insuficientes y mal enfocados, al no centrarse “en los niveles y tipos de capacidades que hubieran sido deseables” (Alonso, 2011:5). Por un lado, la entidad encargada de la planificación y evaluación de la ayuda, DGPOLDE, ha sufrido un “vaciamiento de personal experimentado” (Alonso, 2011:6), mermando sus capacidades reales para desempeñar adecuadamente tales tareas. Por otro lado, la entidad encargada de la ejecución de las políticas, AECID, presenta una estructura ampliamente dotada en personal administrativo pero con notables carencias de personal experto (Alonso, 2011). Asimismo, tampoco se han impulsado procesos de formación suficientemente sólidos y sistemáticos que pudieran contribuir a incrementar los niveles de conocimiento experto de los que disponen estos actores.

De esta forma, las insuficientes capacidades técnicas y humanas de las que adolece el sistema español de cooperación reducen las posibilidades de que pueda desempeñar algunas de las funciones que se atribuían en el anterior epígrafe a un sistema suficientemente consolidado, especialmente las que se refieren a la labor de análisis e integración del concepto en las dinámicas de trabajo de la administración, a su capacidad de interlocución e incidencia y,

por último, a su capacidad para asesorar, desde la lógica del desarrollo, la articulación de otras políticas públicas.

En segundo lugar, el sistema español de cooperación presenta problemas de tipo institucional. Por un lado, cabe señalar la inexistencia de una arquitectura institucional específicamente diseñada para la promoción de la CPD. Nuevamente, esta carencia parece derivarse de la falta de un compromiso político sólido con la CPD: además de que no se ha creado la prevista unidad de coherencia, no existe una estructura institucional que se encargue de planificar, asesorar y dar seguimiento, entre otras tareas, a aquellas políticas con incidencia en el desarrollo de los países socios. La promoción de la CPD se ha limitado hasta la fecha, pues, a un ejercicio sometido a la voluntad particular de cada actor. Ahora bien, aun siendo una labor que debe descansar centralmente en una responsabilidad asumida por cada uno de los ámbitos de la acción pública, se precisan mecanismos que velen por su cumplimiento y que dispongan de entidad política suficiente como para instruir e incidir en esa dirección.

Por otro lado, más allá de que no se haya conformado una estructura institucional acorde con los retos que la promoción de la CPD plantea, existen notables problemas en el entramado institucional ya existente. En este sentido, caracteriza al sistema español de cooperación una inadecuada articulación entre SECI, AECID y DGPOLDE (Intermón Oxfam, 2010). Así, derivada de una relativa desconexión entre DGPOLDE y AECID, se ha generado una fuerte brecha entre la definición estratégica y la práctica de la cooperación española, en ocasiones atribuida a la falta de realismo en la labor de la primera y, en otras ocasiones, a las resistencias al cambio presentadas por la AECID (Alonso, 2011). De cualquier modo, se han generado entre ambos actores dinámicas de trabajo inadecuadas y poco consistentes —en ocasiones caracterizadas por una cierta confusión en las responsabilidades y tareas propias de cada uno— que han afectado a la coherencia y desempeño del propio sistema de cooperación y, con ello, a su capacidad de contribuir a la promoción de la CPD en España. En este sentido, parece claro que “un mayor trabajo compartido entre estas instituciones fortalecería la unidad de mensajes y la capacidad directiva del sistema” (Alonso, 2011:5).

De la misma forma, y ya en lo que se refiere al funcionamiento institucional de la AECID, se ha detectado una relación básicamente unidireccional entre sede y terreno, que hace que la transmisión de información fluya, casi de forma exclusiva, desde la primera al segundo (Alonso, 2011). Sin embargo, el trabajo por la CPD requiere una adecuada retroalimentación entre ambas, de forma que estimule un mayor protagonismo para las OTC, en la medida en que se constituyen en actores clave para el trabajo en los países socios y para conocer y evaluar el impacto generado por las diversas políticas públicas en términos de desarrollo.

Precisamente en este último sentido, conviene reseñar que buena parte de las deficiencias mostradas por el sistema —humanas, técnicas e institucionales— son las que explican la escasa atención dedicada por el sistema de cooperación

a las tareas de seguimiento y evaluación, un ámbito que, como se señaló más arriba, adquiere una especial relevancia en el trabajo por la CPD.

**Cuadro 3:**

Restricciones del sistema español de cooperación para la promoción de la CPD

Restricciones internas	Capacidades técnicas y humanas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos humanos insuficientes</li> <li>• Necesidad de más personal especializado</li> <li>• Pocos cursos de formación</li> </ul>
	Capacidades institucionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de arquitectura institucional específica</li> <li>• Mala articulación SECI-DGPOLDE-AECID</li> <li>• Unidireccionalidad AECID sede-OTC</li> </ul>
Restricciones externas	Comunicación con otros actores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Búsqueda de espacios de poder</li> <li>• Cultura de trabajo compartimentalizada</li> </ul>
	Débil compromiso político	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incapacidad para incidir en otras políticas públicas</li> <li>• Instrumentalización de las políticas de cooperación</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

En lo que se refiere a las restricciones externas, puede aludirse a dos factores. En primer lugar, existen importantes fricciones en la relación mantenida con otros ministerios con competencias en materia de cooperación, especialmente el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH)<sup>17</sup> y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITyC)<sup>18</sup>. Esto alude a un problema crónico de la coope-

<sup>17</sup> Ahora Ministerio de Economía y Competitividad.

<sup>18</sup> Cuyas competencias en el actual organigrama gubernamental se encuentran repartidas entre el Ministerio de Economía y Competitividad y el Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

ración española, que afecta tanto a la comunicación y diálogo entre las partes, como a los posicionamientos por ellas mantenidos, en muchas ocasiones manifiestamente divergentes (Sanahuja, 2007), lo que reduce considerablemente las opciones de impulsar líneas de trabajo compartido por el conjunto de la AGE. Unos problemas de comunicación que, además de responder a la búsqueda de espacios propios de decisión por parte de los diversos departamentos ministeriales, se relacionan también con la cultura de trabajo compartimentalizada y vertical que caracteriza a la administración en España (Millán, 2010).

En segundo lugar, y en estrecha relación con lo anterior, cabe señalar que es habitual que en esa búsqueda de espacios de poder, el equilibrio de fuerzas resultante sea contrario a los intereses de las políticas de cooperación. Así, el sistema de cooperación no sólo se ve en muchas ocasiones políticamente inerte para que otras políticas públicas incorporen la visión del desarrollo en su diseño e implementación —como demandaría la CPD—, sino que además, en diversas ocasiones, queda supeditada a los intereses defendidos desde otros ámbitos de la acción pública, como pueden ser los de seguridad, comerciales o migratorios, por poner algunos ejemplos. Un resultado que, en definitiva, tiene que ver con el débil compromiso político mantenido con la política de cooperación y con la percepción que de ella prevalece y que, como se explicó anteriormente, la relega a una política de segundo orden susceptible de ser subordinada a otros “intereses nacionales”.

En suma, cuestiones de atribución política —qué papel debe corresponder a las políticas de cooperación y a los intereses de desarrollo de los países socios—, junto con la existencia de un sistema insuficientemente consolidado —especialmente en las dimensiones técnica e institucional— están en la base de las restricciones que el sistema español de cooperación encuentra para contribuir de forma más relevante a la promoción de la CPD.

### 3.3. UN NUEVO DESAFÍO: LA CREACIÓN DE FONPRODE Y FIEM

Una de las principales reformas acometidas recientemente en el sistema español de cooperación es la reforma del FAD y la subsecuente creación del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) y del Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM)<sup>19</sup>. Se trata de una reforma especialmente relevante, que afecta tanto a la naturaleza como a la estructura de gestión de buena parte de los fondos de la cooperación española, y que requiere ser analizada desde el punto de vista de la CPD, tarea a la que se dedica este apartado.

El FONPRODE, cuyo reglamento fue aprobado en junio de 2011<sup>20</sup>, será gestionado por el MAEC, a través de la SECI y de AECID, y tiene como finalidad la

---

<sup>19</sup> Sujetos, en ambos casos, a la Ley de Gestión de Deuda Externa de 2006. Ley 38/2006, del 7 diciembre (BOE 8 diciembre).

<sup>20</sup> RD 845/2011 del 17 de junio (BOE 25 junio de 2011); Ley 36/2010 del 22 octubre (BOE 23 octubre de 2010).

“erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades e inequidades sociales entre personas y comunidades, la igualdad de género, la defensa de los derechos humanos y la promoción del desarrollo humano y sostenible en los países empobrecidos”. Con ese fin, a cargo de FONPRODE se podrán llevar a cabo operaciones en una amplia variedad de modalidades: cooperación bilateral, contribuciones a los organismos internacionales no financieros, determinadas operaciones con las instituciones financieras internacionales, ayuda reembolsable, microcréditos y adquisiciones de capital.

Para ello se crea la Oficina del FONPRODE en el seno de la AECID y se constituye un Comité Ejecutivo que será el encargado de tomar las decisiones. Además del propio MAEC, en el Comité Ejecutivo de FONPRODE tienen representación el Gabinete de Presidencia, el MEH, el MITyC y los Ministerios de Educación; de Sanidad, Política Social e Igualdad; de Medio Ambiente, Rural y Marino<sup>21</sup>; y de Ciencia e Innovación. Salvo las relativas a las instituciones financieras internacionales –que se realizarán de forma conjunta con el MEH–, la SECI y AECID son las encargadas de presentar las propuestas de operaciones a financiar con cargo al FONPRODE que, en todo caso, deben ser aprobadas posteriormente en Consejo de Ministros.

Por su parte, el FIEM, cuyo reglamento se aprobó en junio de 2010<sup>22</sup>, se constituye como un instrumento gestionado por el MITyC con la finalidad de “promover las operaciones de exportación de las empresas españolas, así como las de inversión española directa en el exterior”. Para la toma de decisiones relativas a las operaciones a financiar se crea el Comité del FIEM, que está compuesto por 14 miembros, de los cuales ocho pertenecen a distintas unidades del MITyC, y los seis restantes corresponden al MEH, MAEC, AECID, ICO, CESCE y COFIDES. Este Comité debe elevar sus propuestas a la Secretaría de Estado de Comercio, quien decide sobre la aprobación de las operaciones. Tan sólo en aquellos casos en los que las operaciones del FIEM pretendan dirigirse a países HIPC se hace necesaria la aprobación por parte del Consejo de Ministros.

Este reparto de funciones y competencias entre FONPRODE y FIEM tiene como consecuencia inmediata el logro de una de las reivindicaciones históricas de la sociedad civil, como es la desaparición de la ayuda ligada, asociada a los antiguos créditos FAD, ya que sólo los recursos gestionados por el primero –y en ningún caso los del FIEM, que son los que explícitamente se dirigen a la internacionalización de la empresa española– pueden computar como AOD. No obstante, más allá del avance formal que esto último supone, resulta cuestionable la idoneidad de la fórmula adoptada desde el punto de vista del trabajo por la coherencia.

Por un lado, no deben obviarse los efectos que, en términos de coherencia interna, puede generar la creación de la Oficina del FONPRODE. Existen serias

---

<sup>21</sup> Actualmente Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

<sup>22</sup> Ley 11/2010 del 28 de junio (BOE 29 junio 2010); Reglamento RD1797/2010 de 30 diciembre de 2010 (BOE 20 enero 2011).

dudas sobre el encaje institucional que puede tener esta nueva oficina –encargada de gestionar elevados recursos financieros a través de una amplia variedad de instrumentos– en el seno de la AECID. Unas dudas que tienen que ver con la nueva distribución de competencias resultante dentro de la AECID y la adecuada articulación de esta oficina con el resto de unidades de dirección (Consejo de Cooperación, 2011).

Por otro lado, aunque en principio la eliminación de la AOD ligada supone avances en cuanto a la construcción de una imagen de mayor responsabilidad de España como donante, desde el punto de vista de la CPD es cuestionable que la reforma tal como se ha llevado a cabo promueva un mayor trabajo integral en la promoción del desarrollo. Mientras la antigua Comisión Interministerial del FAD (CIFAD), con sus notables limitaciones, obligaba al MAEC y al MITyC a trabajar conjuntamente, posibilitando con ello una cierta presión desde la óptica del desarrollo, la separación de este instrumento en dos mecanismos abre vías para una mayor discrecionalidad del MITyC en la utilización de estos recursos y, por tanto, genera riesgos en términos de CPD. Lejos de buscar una gestión integrada con criterios de desarrollo entre los diversos actores se ha optado por una fórmula que disgrega las lógicas de desarrollo y de internacionalización de la empresa española, sin que esta segunda deba necesariamente adoptar criterios de desarrollo.

Así, pareciera que la reforma del FAD y la repartición de tareas resultante sea expresión más de uno los problemas crónicos que arrastra la cooperación española –las disensiones existentes entre MAEC y MITyC– y de la correlación de fuerzas existente, que de una verdadera preocupación por la promoción de la CPD, cuya concreción hubiera podido aconsejar otro tratamiento. Aunque es conocido que en el antiguo CIFAD esa correlación de fuerzas era nitidamente favorable al MITyC –siendo mínima la capacidad de incidencia del MAEC–, la reforma resultante, en lugar de buscar fórmulas para corregir tal asimetría y ampliar las opciones de incorporar criterios de desarrollo en las operaciones aprobadas –como demandaría el trabajo por la CPD– parece consolidar y agudizar dicha asimetría. Muestra de ello es el hecho de que se haya creado un nuevo fondo como el FIEM que, aunque establece en su reglamento que “será coherente (...) con el principio de coherencia de políticas para el desarrollo”, otorga una completa autonomía en la gestión al MITyC, sin acompañarla de ningún mecanismo que vele por el cumplimiento de dicho principio ni verse obligado a negociar la aprobación de las operaciones con otros actores de la AGE.

En resumen, el espíritu de lo que se demandaba con la reforma del FAD y la eliminación de la AOD ligada era que los flujos de ayuda no estuvieran sometidos a los intereses comerciales, para lograr que se orientasen en mayor medida a las necesidades de desarrollo de los países socios. Sin embargo, la reforma acometida sólo ha conseguido garantizar que las operaciones ligadas no computen como AOD pero no, en lo que afecta directamente a la CPD y al impacto real de estos flujos en los países socios, que las actividades orientadas a la promoción de la empresa española integren la visión del desarrollo, objetivo que pudiera haber quedado incluso más alejado.

# Promoción de la CPD: mecanismos, actores y procesos en la AGE

El presente capítulo se centra en el análisis de los mecanismos, actores y procesos en la promoción de la CPD en España. Para ello, el capítulo se divide en cuatro apartados. El primer epígrafe aborda el marco doctrinal y normativo nacional que remite a la CPD; el segundo epígrafe analiza el diseño de los mecanismos previstos y los mecanismos finalmente implementados; el tercer epígrafe estudia la diversidad de actores que cumplen un papel relevante en la promoción de la CPD así como sus diferentes posicionamientos y percepciones y, por último, se realiza, a modo de balance, una valoración sobre los principales avances y restricciones que se detectan en España<sup>23</sup>.

## 4.1. MARCO NORMATIVO Y DOCTRINAL EN ESPAÑA

En lo que respecta al ámbito discursivo, el compromiso político que mantiene España con la coherencia es explícito y sostenido y se ha refleja en diferentes documentos y declaraciones oficiales. De esta forma, tanto la Ley de Cooperación Internacional como los Planes Directores que establecen las directrices en cooperación para el desarrollo, destacan la importancia de integrar el mandado de CPD a la acción global del Gobierno. En tal sentido, España es uno de los donantes del CAD que más destacan por su compromiso político, al ser, junto con Austria, los únicos donantes del CAD que le han otorgado al principio de coherencia un estatus legal (OCDE, 2008e). En la anterior Administración, la CPD estuvo presente en diversos documentos oficiales, como los dos últimos Planes Directores, los PACI, las Estrategias País, los MAP e incluso el Plan África (2009-2012) el cual coloca al mandato de coherencia como un vector central de esta estrategia (MAEC, 2009a).

El compromiso más importante en este ámbito radica en la Ley de Cooperación Internacional de 1998 que dispuso en el artículo 4 la base normativa del principio de coherencia señalando que "los principios y objetivos señalados en la ley de cooperación 23/98 informarán todas las políticas que apliquen las

<sup>23</sup> Una vez cerrado el presente estudio se han producido cambios en la estructura del sistema español de cooperación, destacando la conversión de la antigua Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) en la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), la creación de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la desaparición de DGPOLDE. No obstante, estos cambios no afectan a la validez y vigencia del análisis aquí recogido, por cuanto se sustenta en dinámicas y lógicas que trascienden a la mera denominación de las distintas unidades.

Administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo” (Ley de Cooperación Internacional 23/98, art. 4).

Asimismo, el III Plan Director 2009-2012 mantiene un compromiso firme con el desarrollo dado que pretende hacer de la política de cooperación una política de Estado<sup>24</sup> (MAEC, 2009b). Dentro de este contexto, la CPD se considera un principio imprescindible para promover un mayor impacto en las distintas intervenciones de los países socios dado que supone “tratar de minimizar el riesgo de producir efectos negativos sobre la pobreza, los ODM y resto de objetivos internacionales, buscando la existencia del mejor impacto posible de cada política o de cada intervención en cualquiera de sus ámbitos.” (MAEC, 2009b:59). Por ello, en el apartado 6.3 se señala la necesidad de “avanzar en la coherencia de políticas para el desarrollo” desde un proceso continuo. Del mismo modo, el documento establece la necesidad de superar “una actitud o posición reactiva hacia la misma (que la identifica necesariamente con renuncia a parte del bienestar propio), para adoptar una posición proactiva, donde se perciba con claridad que la CPD redonda también en el propio bienestar a medio y largo plazo.” (MAEC, 2009b:59).

El concepto de CPD ha evolucionado notoriamente en el discurso y la doctrina que han guiado los tres Planes Directores elaborados por la Cooperación española. Mientras que I Plan Director (2001-2004) no mencionaba siquiera este concepto, a partir del II Plan Director (2005-2008) se señala la necesidad de una búsqueda de una mayor coherencia como elemento básico para mejorar los resultados en desarrollo. Sin embargo, no será hasta el III Plan Director (2009-2012) donde la CPD adquiere una relevancia substancial al definirla como uno de los siete ámbitos estratégicos (Cuadro 4).

Asimismo, el III Plan Director incorpora los consensos internacionales sobre desarrollo y eficacia de la ayuda en los que la agenda de la CPD ha adquirido una relevancia substantiva.

Por otro lado, los documentos PACI (2009, 2010, 2011) también han abordado la importancia de la promoción de la CPD como eje cardinal de lucha contra la pobreza. En el seguimiento del PACI 2009 se señala la CPD como ámbito estratégico en el cual el conjunto de las políticas españolas, en respuesta a la crisis, han de integrar la lucha contra la pobreza como eje transversal. Asimismo, en el documento de previsiones del PACI de 2010 se define como prioridad central impulsar la agenda de desarrollo internacional, a través de la Presidencia Española de la UE. Por tanto España entiende que ha de incluir “la plena integración de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en los debates sobre los flujos de financiación del desarrollo y el papel del CAD” (MAEC, 2010b). Por último, el PACI 2011 otra vez señala como prioritario avanzar hacia una mayor CPD dado que lo describe como un compromiso político a promover dentro del grupo del G20 de financiación del desarrollo.

---

<sup>24</sup> Este principio ya estaba recogido en el Plan Director 2005-2008.

#### Cuadro 4:

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	La política de cooperación debe promover la lucha contra la pobreza e impulsar el crecimiento económico y el libre	Se deben impulsar las acciones estatales para evolucionar desde una política de ayuda a una política de desarrollo. Este documento plantea también la necesidad de consensuar una política de estado en Cooperación	El presente Plan Director renueva el compromiso español de lucha contra la pobreza utilizando todos los medios al alcance del conjunto de políticas públicas. Asimismo, debido a los importantes consensos logrados entre los actores sociales, la política de cooperación se ha convertido en una política de estado.
Concepto de coherencia	El concepto de coherencia no se menciona en el documento.	Se destaca la necesidad de avanzar en una mayor coherencia. Es necesario 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.	El Plan Director define siete ámbitos estratégicos de actuación, uno de ellos es la coherencia de políticas. La coherencia supone transversalizar los objetivos de desarrollo en el conjunto de políticas públicas.

Fuente: Tomado de Millán, 2010.

Por último, el PACI entiende que es un avance fundamental en la CPD la aprobación de las leyes del FONPRODE y del FIEM. (Previsiones PACI, 2011:7).

Los documentos de planificación geográfica, por países o regiones (DEP-PAE) también han integrado el principio de CPD. Los DEP y PAE están dando lugar a los nuevos MAP en los cuales existe una apuesta normativa sobre la CPD en su metodología. De este modo, los MAP integran en su paso nueve un mapeo de las políticas no-AOD de España en el país socio (MAEC, 2010).

Por último, ha de señalarse que el Plan África 2009-2012, (documento del MAEC que compromete a toda los ámbitos ministeriales y no únicamente la cooperación), mantiene una apuesta clara por el fomento de los principios de coordinación de actores y de CPD. Este Plan transversaliza el principio de CPD en los distintos objetivos y establece instrumentos y mecanismos de participación a través de la Mesa de África para tal fin. La apuesta sobre la CPD se señala como relevante para el desarrollo dado que se trata del "compromiso por el que las políticas distintas de las de Ayuda Internacional para el Desarrollo contribuyan a que los países en desarrollo alcancen los Objetivos del Milenio" (MAEC, 2009a:13: 14).

En suma, España ostenta, en el ámbito discursivo, un importante compromiso con la CPD a pesar de que como se analizará en los siguientes epígrafes, existe una brecha significativa entre los compromisos asumidos en el campo retórico y las acciones reales encaminadas a promover dicho objetivo.

## 4.2. MECANISMOS ESPECÍFICOS PARA LA PROMOCIÓN DE LA CPD

Una vez presentado el marco doctrinal y normativo, este epígrafe se centra en los mecanismos previstos para la promoción de la CPD en la AGE. Esta investigación se circunscribe al análisis de los mecanismos e instrumentos propuestos en los documentos oficiales que remiten a la CPD (Plan Director y PACI).

### 4.2.1. Mecanismos propuestos por el Plan Director (2009-2012)

Como se ha mencionado, el III Plan Director de la Cooperación española se compromete explícitamente con la CPD entendiéndola "como un proceso continuo de aprendizaje y mejora" (MAEC, 2009b:75). De esta manera, la CPD debe ser un ámbito transversal en el trabajo que comprometa a toda la AGE y, sobre todo, debe asumirse un enfoque proactivo para trabajar en los temas relacionados con la coherencia.

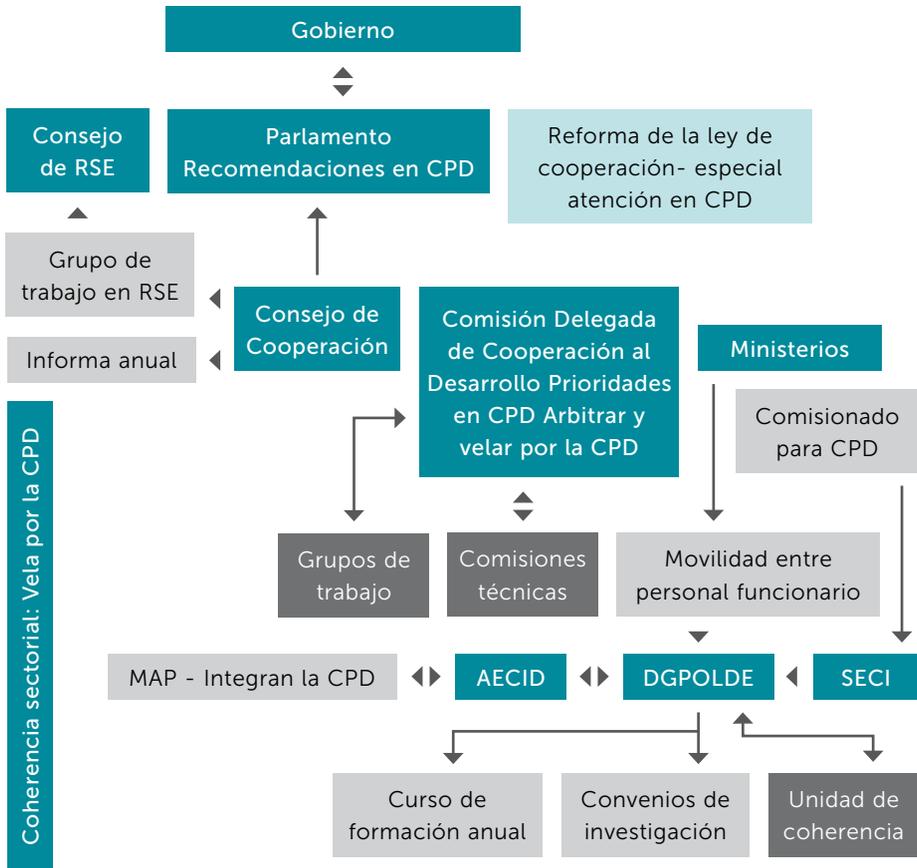
Como se observa, el Plan Director es extremadamente ambicioso en su posicionamiento con respecto a la CPD, dado que se compromete a transversalizar el principio de desarrollo en todos los niveles de la Administración Pública. Asimismo, se establece la necesidad de desarrollar instrumentos específicos dedicados a la promoción de la CPD (Figura 4). Estos mecanismos también suponen un importante compromiso dado que remiten a la Comisión Delegada de Cooperación al Desarrollo como el ámbito político fundamental para promover la CPD y para construir y asentar posiciones comunes del Gobierno español.

De acuerdo a la información proporcionada por el III Plan Director, los mecanismos de promoción de la CPD asumirían las siguientes actividades y responsabilidades:

**Comisión Delegada de Cooperación al Desarrollo:** esta Comisión, establecida en abril de 2008, se conforma como el pilar fundamental del trabajo en CPD dado que "uno de sus objetivos será el de arbitrar y velar por el cumplimiento de la CPD" (MAEC, 2009b:77). El compromiso político del trabajo en CPD se asienta sobre la Comisión Delegada que "será, sin lugar a dudas, el instrumento fundamental para avanzar en una mayor coherencia de políticas para el desarrollo, y donde se construya y asiente la posición común del Gobierno español ante las políticas que afectan al desarrollo. La Comisión tendrá el cometido político de avanzar en la CPD" (MAEC, 2009b:77). Asimismo, se contempla un trabajo técnico dado que se propone "la constitución de grupos de trabajo o comisiones técnicas y/o sectoriales de coordinación en el seno de la AGE, bajo el mandato de la Comisión Delegada, lo que podría tener un impacto importante en facilitar la CPD" (MAEC, 2009b:77).

**Figura 4:**

Diseño de instrumentos para la promoción de la CPD de acuerdo al III Plan Director.



Instrumentos que permitan valorar el impacto de las políticas en los objetivos de desarrollo

- Instituciones e instancias consultivas que ya existen en la AGE
- Grupos y comisiones de trabajo propuestos especialmente para la CPD
- Herramientas específicas para promover la CPD

Fuente: elaboración propia a partir de la información del III Plan Director.

**DGPOLDE:** esta institución tendrá el cometido de coordinar los trabajos y supervisar el avance en CPD por lo que la relación de DGPOLDE con los Ministerios será de fundamental importancia. Con objeto de dotar a esta institución de las capacidades necesarias se constituirá una Unidad específica en el seno de DGPOLDE para tratar los temas de CPD. Asimismo, se promoverá la movilidad de funcionarios entre los ministerios más sensibles para el trabajo para el desarrollo (MAEC, el Ministerio de Economía y Hacienda, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y el Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino). De este modo, se realizará un curso, al menos una vez al año, sobre los temas de desarrollo y cooperación dirigido al personal funcionario y abierto a otros agentes. Por último, la apuesta por promover un conocimiento experto en desarrollo es uno de los ámbitos estratégicos recogidos en el III Plan Director, que considera que “en este periodo tendrá una importancia estratégica consolidar a través de los convenios de investigación para el desarrollo —y referenciados en el ámbito estratégico correspondiente—, el seguimiento e informe técnico por parte de centros especializados, vinculados de forma permanente con la AGE —especialmente con DGPOLDE—, sobre los temas convenientemente priorizados en la agenda de CPD” (MAEC, 2009b:77).

**SECI:** no se especifica cuál es la responsabilidad de la SECI en el trabajo por la CPD más allá de las competencias asumidas por la DGPOLDE en este terreno. No obstante se propone la posibilidad de crear una figura de Comisionado para la CPD, dependiente de la SECI, con dedicación exclusiva para este trabajo.

**Consejo de Cooperación:** se reforzará el papel del Consejo de Cooperación (aunque no se explicita de que manera) y éste tendrá la responsabilidad de elaborar informes anuales sobre el cumplimiento del mandato del principio de coherencia.

**Parlamento y Gobierno:** la propuesta del Plan Director es que las recomendaciones que surjan de los informes de CPD, elaborados por el Consejo de Cooperación, se eleven anualmente al Parlamento y que sea éste el que, a su vez, las traslade al Gobierno.

**Consejo Estatal de Responsabilidad Social Empresarial:** El Plan Director también contempla la participación de las empresas en temas de CPD donde “se trabajará en dotar de la máxima relevancia a los objetivos de desarrollo en los modelos de Responsabilidad Social Empresarial (RSE). A tal fin, se propondrá un escenario de diálogo entre los actores clave en este ámbito en el seno del Consejo de Cooperación y sus recomendaciones se elevarán al Consejo Estatal de RSE” (MAEC, 2009b:78).

**Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional:** deberá velar por el principio de CPD, aunque no se explica de qué manera ni qué mecanismos deberá utilizar para afrontar este trabajo.

**AECID:** si bien no se estipula ninguna responsabilidad clara con respecto al trabajo de la AECID en CPD, se establece que la CPD deberá incorporarse a la puesta en práctica de los MAP.

**Reforma de la ley de cooperación:** se establece que durante este período se reformará la Ley de Cooperación Internacional donde se “reafirmará la apuesta por la Coherencia de políticas para el desarrollo a través de los mecanismos creados para tal fin” (MAEC, 2009b:78).

Por último, el Plan Director establece la necesidad de desarrollar mecanismos *ex ante* que permitan evaluar el impacto de las políticas públicas en el desarrollo “una actuación proactiva desde la política de cooperación al desarrollo será necesaria para la elaboración de herramientas objetivas que permitan medir los avances en la aplicación del principio de CPD desde la AGE, por lo que en este periodo se trabajará para disponer de los instrumentos adecuados que permitan valorar el impacto de las distintas políticas en los objetivos de desarrollo” (MAEC, 2009b:76). No obstante, no se explicita que órgano de la AGE deberá asumir esta responsabilidad ni que tipo instrumentos se utilizarán para realizar estas evaluaciones.

#### 4.2.2. Previsiones de los PACI (2010 y 2011)

Complementando los mecanismos propuestos en 2009, el PACI 2010 (MAEC, 2010b) establece<sup>25</sup>:

- La elaboración de un Plan de Acción de CPD con objeto de promover una mejor interpretación de este principio y su aplicación en cada sector.
- El establecimiento de una red de puntos focales de los diferentes ministerios y la posibilidad de que las comunidades autónomas definan puntos focales en CPD.
- El establecimiento de, al menos, un convenio o fórmula equivalente de colaboración con una institución académica, para generar evidencia empírica y elaborar instrumentos metodológicos que permitan analizar el impacto de las políticas no AOD en el desarrollo.

Asimismo, el PACI 2011(MAEC, 2011) también integra nuevos instrumentos como son:

- La constitución de grupos de trabajo *ad hoc* con departamentos específicos del MEH, MICT, MMARM y MTIN. El objetivo de estos grupos es establecer agendas de trabajo concretas que permitan avanzar en una acción más coordinada y eficaz en las posiciones internacionales y en la actuación sobre el terreno.
- El diseño de una metodología *ad hoc* para recoger información sistemática de los Ministerios que permita hacer un seguimiento anual de CPD. Esta metodología será responsabilidad del Consejo de Cooperación.
- La elaboración, por parte de la AGE, de un informe de CPD para 2011. La valoración inicial de cada sector será responsabilidad de los ministerios

<sup>25</sup> Algunas de estas propuestas ya estaban contempladas en el Plan Director.

aportando DGPOLDE la guía para el abordaje y la sistematización del estudio. El informe final será elaborado por DGPOLDE sobre la base de la información proporcionada por los puntos focales. Una vez que el informe se elabore, el Consejo de Cooperación valorará los resultados y hará recomendaciones sobre el mismo.

- Al seno del Consejo de Cooperación se integrarán los siguientes grupos de trabajo: Investigación, Innovación y Estudios para el Desarrollo; Migraciones; Responsabilidad Social Empresarial; Educación para el Desarrollo y Género en Desarrollo. Aunque no se especifica cuál es la agenda que estos grupos deben asumir en la promoción de la CPD.
- La consolidación de los mecanismos diseñados en 2010, relacionados con la participación activa de las empresas en el diseño, la planificación y la ejecución de la política de desarrollo. Para ello se habrán de establecer reglas claras y procedimientos específicos que faciliten su contribución como prestadores de servicios, como aportantes de recursos o como generadores de riqueza en los países socios de la cooperación española. Este trabajo lo ha asumido el Grupo de RSE del Consejo de Cooperación

De acuerdo a la diversidad y complejidad del diseño de instrumentos previstos por los documentos oficiales, se vuelve necesario realizar una valoración sobre las propuestas hechas en los documentos oficiales.

#### 4.2.3. Mecanismos previstos para promover la CPD: una valoración

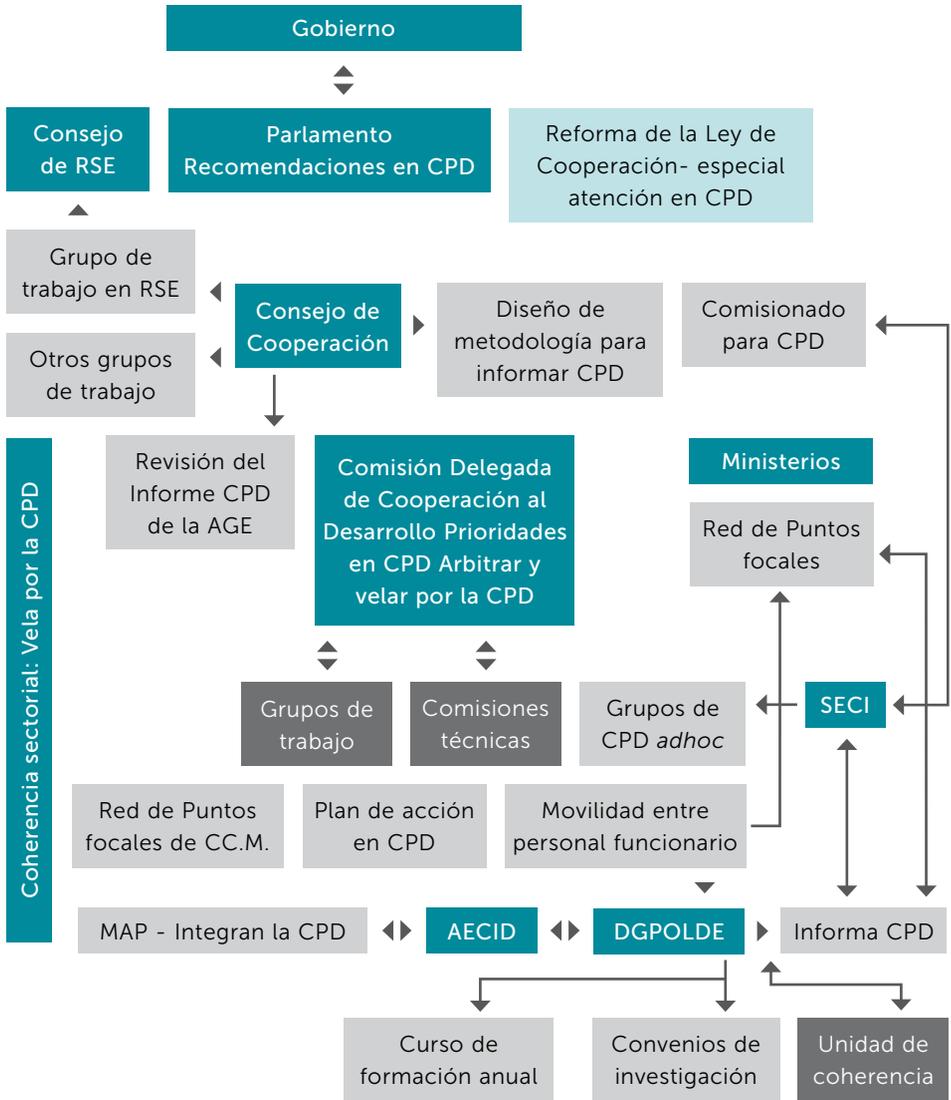
Si se toma en consideración el esquema de mecanismos propuestos por los documentos oficiales es fácil identificar, en términos agregados, un modelo relativamente complejo y disperso como pretende ilustrar la figura 5. Por tanto, antes de analizar los mecanismos finalmente implementados, parece pertinente realizar algunas consideraciones sobre el diseño propuesto por la administración pública española.

En primer lugar, si bien se trata de un esquema complejo debido a la diversidad de agentes y mecanismos involucrados, no se ha configurado como un diseño sistémico para la promoción de la CPD. Como se ha argumentado, para que el objeto de la coherencia sea alcanzado con eficacia, es necesario el diseño de un sistema de instrumentos integrados e interrelacionados entre sí donde se promuevan complementariedades entre las diferentes instancias gubernamentales. Un primer análisis de los mecanismos previstos en España da cuenta de la falta de atención que se dedica a los canales y procesos de interrelación así como a las complementariedades que debieran promoverse entre los diferentes instrumentos. En tal sentido, parece tratarse de un esquema basado en una serie de mecanismos aislados que, indistintamente, poseen el mandato de promover la CPD desconociendo las necesarias interconexiones que debieran promoverse entre estas instancias.

En segundo lugar, y siguiendo con el razonamiento anterior, los PACI introducen mayor complejidad al diseño de mecanismos dado que incorporan nuevas

**Figura 5:**

La complejidad del conjunto de instrumentos previstos por el Plan Director y los PACI.



Instrumentos que permitan valorar el impacto de las políticas en los objetivos de desarrollo

Fuente: elaboración propia en función de las propuestas del Plan Director y los PACI 2010- 2011.

acciones e instrumentos sin explicar de qué manera deberían interrelacionarse estas acciones con el diseño contemplado en el Plan Director. Asimismo, a pesar de que los anexos de los PACI informan sobre el estado de los mecanismos propuestos (algunos de ellos descartados) no se explican las razones por las cuales éstos no se han puesto en práctica, los sistemas de seguimiento que se han utilizado, ni las interrelaciones que debería haber entre estos instrumentos.

En tercer lugar, tampoco se explicitan las prioridades que se le debe asignar a cada instancia ni se especifican cuales son los procesos que se debieran iniciar para poder poner en práctica los diferentes instrumentos de promoción de la CPD. En tal sentido, se observa una importante falta de concreción en las propuestas identificadas tanto en el Plan Director como en los PACI.

En cuarto lugar, España parece caracterizarse por una cultura administrativa que tiende a generar procesos de toma de decisiones de tipo vertical, donde la capacidad de comunicación e interconsulta horizontal con otras entidades de la administración central es limitada (Millán, 2010). Este hecho constituye una potencial debilidad a la hora de abordar los procesos tendentes a mejorar la coordinación y consistencia en la planificación e instrumentación de las políticas públicas. En este sentido, el diseño de CPD parece no considerar estas particularidades del sistema español delegando difusas y dispersas responsabilidades en diferentes organismos de la AGE sin considerar las limitadas instancias de diálogo e interconsulta que existen entre éstas.

En quinto lugar, tampoco se esclarecen cuales son las responsabilidades y la rendición de cuentas que cada una de las instancias gubernamentales (Comisión Delegada, DGPOLDE, Conferencia sectorial) deberían asumir en el trabajo por la CPD. En tal sentido, parece deducirse que es la Comisión Delegada la máxima instancia política responsable en CPD. Si esto fuera así, entonces el diseño de instrumentos debería contemplar canales de comunicación e instancias de interlocución con el Parlamento y el Gobierno así como con los niveles técnicos de DGPOLDE y la SECI. Asimismo, se establecen responsabilidades muy difusas para algunas entidades gubernamentales como es el caso de la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional que se estipula que debe velar por el principio de CPD sin aclarar, en ningún momento, de qué manera o bajo qué agenda se tendrá que asumir estas funciones. Por último, existen instrumentos que no responden a ninguna instancia gubernamental, por lo que no se sabe quiénes son los responsables de llevarlos a cabo, como es el caso de los instrumentos *ex ante* que analizan el impacto de políticas o los grupos *ad hoc* entre diferentes ministerios.

En sexto lugar, llama la atención el mecanismo propuesto para abordar la problemática de las empresas. Desde la perspectiva de impacto en desarrollo, el mecanismo fundamental que debiera diseñarse para promover la CPD en el ámbito empresarial son los instrumentos de seguimiento y control del trabajo de las empresas multinacionales en los países en desarrollo; máxime cuando existen, en el seno de la AGE, diversas instancias y entidades que destinan fondos públicos a la internacionalización de la empresa española. Estas son,

principalmente, la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE), el Instituto de Crédito Oficial (ICO), la Compañía de Financiación del Desarrollo, S.A. (COFIDES), el Contrato de Ajuste Recíproco de Intereses (CARI) y el FIEM. De acuerdo a los datos oficiales<sup>26</sup>, estas entidades gestionaron, en 2010, un presupuesto superior a los 8.000 millones de euros (cifra muy cercana al doble de la AOD que en 2010 ascendía a 4.573 millones de euros). En tal sentido, parece lógico suponer que el diseño de instrumentos de CPD destinados a controlar el impacto económico, medioambiental y social de la actuación empresarial deberá abarcar un ámbito más amplio que los programas de RSE que constituyen una parte muy restringida de la acción empresarial. En tal sentido, los instrumentos propuestos no contemplan el control y seguimiento de las actividades de internacionalización de las empresas que, con fondos públicos, se llevan a cabo en los países en desarrollo. Asimismo, en el seno de la AGE existen escasos mecanismos de control y seguimiento de los proyectos llevados a cabo por las empresas españolas con financiación de instituciones públicas (Ancos y García, 2011). Por tanto, el diseño de instrumentos de promoción de CPD propuesto presenta una importante falencia en lo que respecta al ámbito de la empresa y el desarrollo.

Por último, tampoco se contemplan la implementación de mecanismos de seguimiento, supervisión, evaluación y rendición de cuentas en lo que respecta a CPD. El único mecanismo previsto en el Plan Director en este aspecto es la integración de instrumentos que valoren *ex ante* el impacto de las políticas públicas en el desarrollo (esto sin explicitar qué institución deberá abordar esta tarea). Adicionalmente, tampoco se considera un sistema de seguimiento que permita evaluar el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos en el III Plan Director ni el estado de los mecanismos propuestos. El hecho de no contar con este tipo de mecanismos en CPD constituye una debilidad institucional que limita la propia capacidad del sistema para mejorar los procesos de instrumentación y formulación de políticas. En este punto, no obstante, cabe destacar que, como se explicará en el siguiente epígrafe, el PACI 2011 contempla un mecanismo de rendición de cuentas (el informe de CPD) que empezó a funcionar en 2011.

La diversidad de riesgos que se aprecian en este diseño adquiere mayor relevancia, si cabe, si se considera que más allá de las aportaciones de los PACI no se ha definido un programa de promoción e implementación de CPD que explique y contextualice la implantación de estos mecanismos<sup>27</sup>. No obstante, a pesar de que, como se ha explicado, el diseño propuesto presenta importantes carencias o fallos en diversas dimensiones, la incorporación real de éstos sí hubieran podido constituir un avance significativo en la puesta en práctica de la promoción de la CPD. En tal sentido, y como se explica en el siguiente epígrafe, en la práctica se ha incorporado un número muy reducido de la batería de mecanismos propuestos por los documentos oficiales.

---

<sup>26</sup> Extraídos de las memorias de estas instituciones, salvo el FIEM que tiene un presupuesto máximo de 300 millones de euros para 2010.

<sup>27</sup> De hecho el Plan de Acción de CPD ha sido descartado en el PACI 2011.

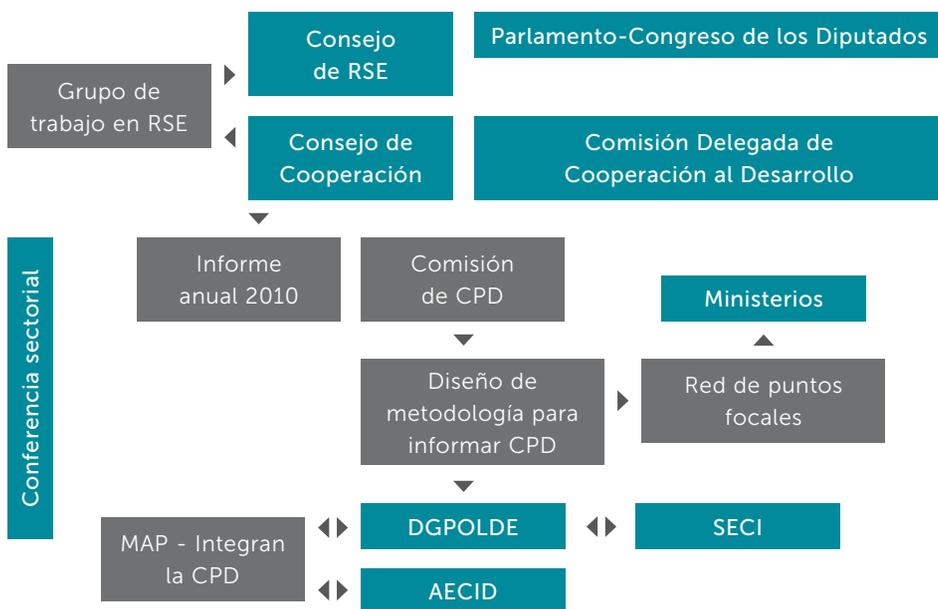
#### 4.2.4. Mecanismos implementados entre 2009 y 2011

De la diversidad de mecanismos específicos en CPD que los documentos oficiales contemplaban se han puesto en funcionamiento menos del 25% de los mismos (Figura 6). El problema del diseño analizado no sólo radica en la escasa implementación de mecanismos sino en las importantes dificultades que se observan en cada una de las instancias de la AGE que deberían haber asumido responsabilidades en la promoción de la CPD. Del conjunto de mecanismos que, en principio, se utilizan para promover la CPD en la AGE, hay que diferenciar dos tipos de instrumentos o instancias:

- Organismos de la AGE ya existentes que deben asumir (directa o indirectamente) el mandato de promover la CPD como son: la Comisión Delegada, la Conferencia Sectorial, diferentes instancias del MAEC o el propio Parlamento. Algunas de estas instancias ni siquiera han integrado la responsabilidad de promover la CPD como parte de su agenda de trabajo.
- Instrumentos específicos que se han diseñado para promover la CPD como es la red de puntos focales o los informes de CPD. Aunque como se verá en este epígrafe estos dependen, en gran medida, de las capacidades de los diferentes organismos de la AGE.

**Figura 6:**

Instrumentos puestos en práctica entre 2009 y 2011.



Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de campo

El objeto de este apartado es abordar un análisis del aporte real que estos mecanismos han supuesto para la promoción y la práctica de la CPD.

## **A. Comisión Delegada de Cooperación al Desarrollo**

La creación de una Comisión Delegada es, potencialmente, el progreso más significativo en materia de CPD dado que se constituye como una instancia de elevado rango político<sup>28</sup> y, por tanto, con capacidad para promover un mayor compromiso de la AGE hacia los temas de desarrollo. De acuerdo al Plan Director, la Comisión Delegada es el ámbito político idóneo para definir posiciones comunes, identificar incoherencias entre políticas ministeriales y dirimir posibles contradicciones entre las políticas públicas (MAEC, 2009b). Al constituirse esta Comisión, la entonces Vicepresidenta Primera del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega, asumió un compromiso explícito con la CPD al declarar que el objetivo del Gobierno es "hacer de la política solidaria una política integral en toda la acción exterior"<sup>29</sup>.

Ahora bien, a pesar de las potencialidades que presenta la constitución de una Comisión Delegada, hasta el momento no se han podido identificar acciones concretas que permitan a la AGE avanzar en la promoción de la CPD ni en el ámbito político ni en el ámbito técnico.

Desde su institución, la Comisión se ha reunido cinco veces para debatir sobre documentos estratégicos de la Cooperación al Desarrollo y el nuevo reglamento del FONPRODE. Quizás la actividad más significativa derivada de estas reuniones ha sido el acuerdo de distribuir el recorte de 300 millones de euros a la AOD durante 2010<sup>30</sup>. Debido a que las notas de prensa desde Moncloa son el único medio que se utiliza para informar a la opinión pública no existen documentos o actas oficiales del trabajo de la Comisión lo que supone un déficit en transparencia y rendición de cuentas.

---

<sup>28</sup> La Comisión Delegada para la Cooperación al Desarrollo, creada en abril de 2008, se encuentra presidida por la Vicepresidencia Primera e integrada por la Vicepresidente Segunda y Ministerio de Economía y los Ministros y Ministras de: Asuntos Exteriores y de Cooperación; Educación; Sanidad, Política Social e Igualdad; Industria, Turismo y Comercio; Medio Ambiente, Rural y Marino así como los Secretarios y Secretarías de Estado de Cooperación Internacional, Economía, Asuntos Exteriores, Inmigración y Emigración, de Comercio y de Cooperación Territorial además del Director de Gabinete del Presidente del Gobierno.

<sup>29</sup> Presidencia del Gobierno (2008): "La coordinación, la eficacia y la coherencia marcan la política del Gobierno en Cooperación al Desarrollo" Comunicación del 02 de julio de 2008, Madrid. Disponible en [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:NPKqMle\\_j7wJ:www.la-moncloa.es/ActualidadHome/2008/020708ViceCooperacion.htm+hacer+de+la+pol%C3%ADtica+solidaria+una+pol%C3%ADtica+integral+en+toda+la+acci%C3%B3n+exterior%E2%80%9D&cd=7&hl=es&ct=clnk](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:NPKqMle_j7wJ:www.la-moncloa.es/ActualidadHome/2008/020708ViceCooperacion.htm+hacer+de+la+pol%C3%ADtica+solidaria+una+pol%C3%ADtica+integral+en+toda+la+acci%C3%B3n+exterior%E2%80%9D&cd=7&hl=es&ct=clnk)

<sup>30</sup> Presidencia del Gobierno (2010): "Aprobada la distribución del recorte de 300 millones de euros de la Ayuda Oficial al Desarrollo en el año 2010" Comunicación del 07 de julio de 2010, Madrid. Disponible en <http://www1.mpr.es/es/noticia/2157/aprobada-la-distribucion-del-recorte-de-300-millones-de-euros-de-la-ayuda-oficial-al-desarrollo-en-el-ano-2010.html>

En el ámbito político, no se han realizado declaraciones conjuntas ni elaborado ninguna estrategia concreta para avanzar en CPD. Tampoco se han asumido compromisos específicos en áreas sensibles para la coherencia como puede ser el comercio, la agricultura, las migraciones, o la política de seguridad. Por último, no parece haberse trabajado con el Parlamento en temas de CPD dado que no consta en las actas oficiales ninguna decisión ni estrategia que haya propuesto la Comisión Delegada (más allá del recorte de la AOD). En lo que respecta a la dimensión técnica, hasta el momento no se han conformado (ni está previsto que se constituyan) comisiones o grupos interministeriales de trabajo en el campo de la coherencia.

En suma, a pesar de que la Comisión Delegada presenta un importante potencial para la CPD, hasta el momento existe un déficit significativo entre los compromisos asumidos retóricamente y el trabajo real encaminado a promover una mayor coherencia, dado que, hasta la fecha, no se han podido identificar acciones concretas que tiendan avanzar en esta dirección.

## **B. Comisión de Cooperación al Desarrollo- Parlamento**

En el Congreso de los Diputados trabaja la Comisión de Cooperación al Desarrollo creada en 1998 bajo el mandato del artículo 15 de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo. De acuerdo a la ley, corresponde al Congreso de los Diputados establecer los Planes Directores y los Planes anuales de Cooperación por lo que el Gobierno deberá remitirlos a esta Comisión para su debate y dictamen (Gobierno de España, 1998). Asimismo, comparecen ante la Comisión de Cooperación miembros del Gobierno responsables de esta política, especialmente la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional. Una nueva propuesta del III Plan Director establecía que los informes anuales de CPD deberían remitirse a la Comisión del Parlamento para que ésta, a su vez, hiciera las pertinentes recomendaciones al Gobierno en materia de CPD.

De acuerdo a las actas de la Comisión (que en este caso son públicas), la problemática de la CPD ha sido abordada únicamente en dos ocasiones:

En octubre de 2008, antes de que se aprobara el Plan Director, el Grupo Parlamentario Popular estableció la importancia y centralidad de la CPD en la agenda de desarrollo por lo que presentó una proposición, no de ley, para avanzar en coherencia de las políticas de cooperación internacional y la integración de este mandato a la próxima cumbre de la Organización Mundial del Comercio. El entonces Portavoz del PP y hoy Secretario General de Cooperación Internacional, Gonzalo Robles afirma que "son todas esas otras políticas que pueden y deben influir en el desarrollo de estos países; políticas comerciales, agrarias, de internacionalización de empresas, de inmigración, de fortalecimiento institucional, de capacitación humana, es decir, todas esas cuestiones que son el complemento de una buena política de desarrollo. Por tanto, si hablamos hoy aquí de coherencia es porque hace falta hablar de todas esas políticas (...). En ese contexto es en el que nosotros queremos que haya

una reflexión y un empuje por parte de esta Comisión al Gobierno para que a su vez el Gobierno, especialmente la Unión Europea, como luego veremos, adopte y lidere una posición que pueda ir en esta dirección (...) Por eso, hemos presentado esta proposición, no de ley, que pide avanzar en la coherencia de políticas, que pide mejorar las reglas de la economía internacional, que pide trabajar en el seno de la Unión Europea, que hace referencia especialmente a la ronda de Doha, a la ronda comercial" (Congreso de los Diputados, 2008:12). En respuesta a esta propuesta, la portavoz del PSOE afirmó que "el Gobierno español actúa activamente para lograr un acuerdo en la actual ronda multilateral de la Organización Mundial del Comercio, la llamada ronda del desarrollo de Doha, que implique una liberalización arancelaria que ofrezca nuevas oportunidades de acceso a mercados de bienes y servicios para los países en desarrollo" (Congreso de los Diputados, 2008:13). La moción fue aprobada por unanimidad.

Por tanto, y de acuerdo al comunicado 161/000142 el Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

1. Avanzar en la coherencia de las políticas de cooperación al desarrollo para que éstas sirvan más eficazmente en la lucha contra la pobreza.
2. Contribuir a mejorar las reglas de juego de la economía internacional para que los países en desarrollo (especialmente los Países Menos Adelantados) puedan desplegar una política activa de generación de capacidades productivas nacionales.
3. Trabajar en el seno de la Unión Europea para reducir las trabas a la entrada de determinados productos especialmente de los países menos desarrollados.
4. Adoptar, en el marco de la política comercial común de la Unión Europea, una posición activa en las negociaciones multilaterales de la Organización Mundial del Comercio a favor de un orden comercial abierto que permita que los países en desarrollo aprovechen sus capacidades competitivas.

Más allá de este compromiso no se ha establecido ningún Plan de Acción ni estrategia para avanzar en las relaciones entre comercio y desarrollo hasta el momento.

La segunda vez que se hace referencia a la CPD, es el 9 de febrero de 2011, cuando la entonces Secretaria de Estado presentaba a la Comisión el PACI 2011 y explicaba los avances en CPD "en el ámbito interno vamos a seguir trabajando por fortalecer la coherencia de políticas para sacar el mayor provecho al trabajo de la red de puntos focales de los diferentes ministerios, que se constituyó en el año 2010, y también quisiera señalar que por primera vez se va a abordar la elaboración por la Administración General del Estado del Informe al Consejo de Cooperación sobre coherencia de políticas. Como saben, hasta este momento era el Consejo de Cooperación el que realizaba

este informe, pero indudablemente es lógico que quien tiene la información, quien es responsable de la gestión, elabore el informe y lo someta a debate y evaluación por parte del Consejo” (Congreso de los Diputados, 2011:5)

Interesa destacar que éstas son las únicas intervenciones que tratan sobre CPD en la Comisión del Parlamento. Por tanto, los dos informes de CPD elaborados por el Consejo de Cooperación (2006 y 2010) que debieran haberse debatido en la Comisión del Parlamento (como lo indicaba el Plan Director), no se han discutido en esta instancia, dado que ni siquiera consta en las actas públicas del Congreso de los Diputados. Por tanto, se trata de un mecanismo específico que no se ha puesto en práctica y que hubiera adquirido una relevancia política fundamental si se hubiera mostrado un compromiso real del sistema con la CPD y, por ende, con el desarrollo.

### **C. DGPOLDE - SECI**

La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo fue creada el 25 de junio de acuerdo al Real Decreto 755/20 2005. Esta institución depende orgánicamente de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional (SECI) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Entre sus principales competencias destaca “Impulsar la coherencia de políticas para el desarrollo en el conjunto de las administraciones públicas, sin perjuicio de las competencias correspondientes a otros Departamentos ministeriales”<sup>31</sup>. De ahí que el III Plan Director otorgue un papel central a la DGPOLDE en la promoción de la CPD.

Desde 2009, la DGPOLDE ha puesto en práctica tres mecanismos específicos de promoción de CPD. En primer lugar, se ha configurado una red de puntos focales en diferentes ministerios; en segundo lugar, se ha integrado a la planificación del MAP del principio de CPD; y, por último, se ha mejorado en el trabajo informal entre DGPOLDE y algunos ministerios. Estos tres mecanismos se analizarán por separado en los siguientes epígrafes de este capítulo.

No obstante, en cuanto al rol de DGPOLDE como una instancia cardinal de promoción de la CPD, son varios los riesgos que se han detectado a través del trabajo de campo:

En primer lugar, no parece haberse constituido un equipo sólido de promoción de CPD en el seno de DGPOLDE (ni en ningún otro ámbito de la AGE). Si bien existe personal técnico capacitado y con conocimiento experto sobre diferentes ámbitos de desarrollo, se observa escasez de recursos humanos y poca claridad en las diferentes funciones y responsabilidades que se le asignan al personal. Por tanto, es improbable que se genere un trabajo sistémico en un área de desarrollo (en este caso la CPD) con importantes carencias que en los recursos humanos y técnicos parecen caracterizar a los diferentes ámbitos de

---

<sup>31</sup> Pagina Web del MAEC, disponible en [http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstructuradelaSECI/DireccionGeneralCompetencias/Paginas/Direcciongeneral\\_competencias.aspx](http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstructuradelaSECI/DireccionGeneralCompetencias/Paginas/Direcciongeneral_competencias.aspx)

la cooperación española. En tal sentido, no se han constituido equipos exclusivamente dedicados a la CPD y mucho menos, la Unidad de Coherencia que debería depender de DGPOLDE.

En segundo lugar, a pesar de que la CPD ocupa un lugar destacado en el trabajo de DGPOLDE, no parece constituir una prioridad clara que remita a un compromiso político sostenido de la SECI. Las personas encargadas de CPD deben asumir, asimismo, responsabilidades en temas de eficacia de la ayuda (preparación de la Agenda de Busan, 2011), la promoción de las relaciones empresas y cooperación, el seguimiento de la implementación de los MAP o el trabajo en temas de Derechos Humanos, entre otros. Como consecuencia, la coherencia parece convertirse en una agenda más entre las múltiples tareas que debe asumir la DGPOLDE. En tal sentido, se podría considerar que la CPD no es una prioridad política para la SECI, un ejemplo de este hecho, es que no se ha nombrado a un comisionado con dedicación exclusiva para la CPD como lo estipulaba el III Plan Director.

De estos problemas se deriva la escasa implantación de mecanismos que finalmente ha puesto en marcha la DGPOLDE y que hubieran podido cumplir roles importantes en la promoción de la CPD. En primer lugar, debería haberse constituido una Unidad específica de CPD con el mandato de impulsar este campo de trabajo con otros ministerios. Asimismo, a través de DGPOLDE debían impulsarse convenios de investigación<sup>32</sup> (sólo se ha puesto en marcha uno en julio de 2011), cursos de formación sobre desarrollo y promoción de la movilidad entre funcionarios.

Por último, también se ha previsto otra serie de mecanismos en los que la DGPOLDE podría haber desempeñado un papel cardinal (aunque en los documentos oficiales no se explicita quien es responsable de llevarlos a cabo) como es el Plan de Acción de CPD, los grupos de trabajo *ad hoc* o mecanismos que permitan valorar *ex ante* el impacto de las políticas españolas o europeas en el desarrollo de otros países. Tampoco estos instrumentos se han implementado a la fecha de finalización de esta investigación.

#### **D. Consejo de Cooperación**

El Consejo de Cooperación es 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. El trabajo del Consejo en materia de CPD, puede dividirse en tres ámbitos: la iniciativa para hacer del Consejo de Cooperación un Consejo de Desarrollo, los dos informes elaborados sobre el principio de CPD y el trabajo

---

<sup>32</sup> En julio de 2011 la DGPOLDE firmó un convenio con el Instituto Elcano para investigar la CPD en el campo de la Inversión Extranjera Directa, aunque es necesario destacar que su definición se ha dilatado de forma significativa.

de ciertos grupos de trabajo del Consejo, especialmente la (ahora) Comisión de CPD.

**Consejo de Políticas para el Desarrollo:** en noviembre de 2008 el Consejo elaboró un documento donde se proponía que el Consejo de Cooperación se transformase 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, pudieran tener un impacto significativo en este ámbito" (Consejo de Cooperación, 2008:6). Este sería un paso fundamental en materia de CPD porque se constituiría como una instancia específica de coherencia que pudiera informar y valorar el resto de políticas públicas del Gobierno. En correspondencia con esta iniciativa, en 2009 por primera vez se evaluó 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 analizó desde la perspectiva de la coherencia por un órgano que tiene específicas funciones en este ámbito. No obstante, cabe destacar que desde 2009 no se han evaluado otros documentos ajenos a la cooperación y que la iniciativa de convertir al Consejo en un órgano de desarrollo parece haberse diluido frente al contexto de la crisis.

**Informes sobre CPD:** De acuerdo al Real Decreto 2217/2004 una de las responsabilidades principales del Consejo de Cooperación es informar, anualmente, acerca del cumplimiento del principio de coherencia. Este informe debería ser remitido a la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados. En total, el Consejo ha elaborado dos informes entre 2006 y 2010. El primero, en 2006, supuso un complejo proceso de negociación por parte de todos los actores involucrados. Luego de un año de trabajo, se presentó el primer informe sobre CPD en España (Consejo de Cooperación, 2006). No obstante, como ya se ha mencionado, las recomendaciones y conclusiones de este trabajo no sólo no fueron discutidas en las Cortes Generales sino que ni siquiera consta que el documento entrara en el registro oficial del Congreso. Este hecho, junto con el importante número de tareas que ocupaba al Consejo de Cooperación derivó en la interrupción de la elaboración de estos estudios hasta el año 2010, cuando se presentó un informe sobre *Coherencia de políticas para el desarrollo y medidas contra la crisis económica*. El informe contó con la participación tanto de la sociedad civil como de la de la AGE, especialmente la DGPOLDE y la Dirección General de Financiación Internacional (DGFINT) del MEH.

Las recomendaciones finales de este informe hacen énfasis en el avance declarativo que las posiciones españolas han asumido en los foros internacionales "en general las posiciones promovidas o respaldadas por España han ido en una línea positiva, de incrementar las posibilidades de progreso de los países en desarrollo" (Consejo de Cooperación, 2010:26). No obstante, el Informe destaca que existe una brecha significativa entre las posiciones adoptadas en el ámbito discursivo y la falta de traducción de estos compromisos en el terreno práctico (Consejo de Cooperación, 2010). Por tanto, será necesario tanto una mayor colaboración entre ministerios como un estudio más detallado de las condiciones

reales que se requieren para asumir los compromisos discursivos (Consejo de Cooperación, 2010). Como se ha explicado, el último informe elaborado por el Consejo tampoco ha sido discutido por la Comisión del Parlamento.

Por decisión del Consejo de Cooperación, el Informe de CPD es elaborado, desde 2011 por la AGE, quedando como cometido del Consejo su dictamen. Se trata del primer informe anual de CPD que presenta la AGE y en principio, el último, dado que el mismo documento propone que este informe se realice bienalmente en concordancia con el reporte de CPD de la UE. El informe abarca el periodo comprendido entre enero y diciembre de 2010, posee como referencia el marco de resultados del III Plan Director, involucra a diversos departamentos de la AGE y fue coordinado por el MAEC a través de DGPOLDE.

**Grupos de trabajo:** En el PACI 2011, se incorpora el trabajo de los grupos del Consejo en el apartado que hace referencia a la CPD, aun cuando este documento no especifica de qué forma estos grupos abordarán el objetivo de la coherencia. En este sentido, sólo hay dos grupos de trabajo que han asumido responsabilidades en CPD: en primer lugar, el grupo de CPD, que en el último año se ha convertido en Comisión y el grupo de RSE que trabaja en los temas de empresa y desarrollo. El resto de los grupos de trabajo que han empezado a funcionar en 2011 (Investigación, Innovación y Estudios para el Desarrollo; Migraciones y Educación para el Desarrollo y Género en Desarrollo) no han abordado la agenda de la CPD, si bien, en algunos casos, los temas que trabajan pudieran relacionarse directamente con este ámbito.

### *Comisión de CPD*

El Consejo posee dos comisiones de carácter permanente. Una de las dos comisiones es la de CPD. La Comisión (antes grupo de trabajo) ha trabajado en la elaboración de dos informes de CPD (2006- 2009) y en 2010 se ha preparado una metodología para el informe de 2011. A partir de ese momento el trabajo de la Comisión se interrumpió en espera del Informe de CPD realizado por la AGE y su posterior valoración del Consejo.

### *Grupo de Responsabilidad Social Corporativa del Consejo*

El Plan Director también contempla la participación de las empresas en temas de CPD donde "se trabajará en dotar de la máxima relevancia a los objetivos de desarrollo en los modelos de RSE. A tal fin, se propondrá un escenario de diálogo entre los actores clave en este ámbito en el seno del Consejo de Cooperación" (MAEC, 2009b:78). El Grupo de RSE se creó a finales de 2010 y está trabajando, fundamentalmente, en tres ámbitos:

- La integración de las empresas en los marcos de cooperación al desarrollo, lo que supone aplicar criterios de RSE para elegir empresas que puedan emprender proyectos de cooperación. Esta línea también supone el trabajo con la AECID para mejorar el conocimiento y las relaciones AECID - empresas, la promoción de la empresa en los MAP, la inclusión en el Código de

Financiación responsable del reglamento del FONPRODE de criterios de inversión socialmente responsable y la valoración de nuevos mecanismos de participación de la empresa en cooperación al desarrollo.

- El análisis, debate y de sugerencias del Grupo sobre el Plan de Actuación Sectorial sobre crecimiento económico y promoción del tejido empresarial.
- La promoción de los marcos de regulación internacionales de RSE como pueden ser el *Global Compact*<sup>33</sup> de Naciones Unidas.

El grupo está preparando un informe de recomendaciones en temas de empresa, RSE y desarrollo. Este informe será remitido, en primera instancia, al Consejo de Cooperación y luego al Consejo Estatal de RSE. En este sentido, integrantes del Consejo de RSE están participando en el grupo de RSE del Consejo de Cooperación.

### **E. Ministerios. Red de puntos focales**

A partir de mediados de 2009, desde DGPOLDE comenzó a impulsar la constitución de una red de puntos focales cuyos miembros serán los encargados de promover los temas de CPD en el seno de cada ministerio. La red de puntos focales empezó a funcionar en agosto de 2010, es de carácter informal, y se ha reunido por primera vez el 5 de mayo de 2011. DGPOLDE es la institución encargada de coordinar los trabajos de la red. La red está integrada por varios ministerios de la AGE, aunque cabe destacar la ausencia de importantes puntos focales como los Ministerios de Sanidad, Política Social e Igualdad, de Fomento, de Educación o de Cultura (Cuadro 5)<sup>34</sup>. Asimismo, no se ha contemplado aun la integración (ni designación) de puntos focales de las diferentes Comunidades Autónomas. Por último, llama la atención que en la red de puntos focales no haya ningún representante de la AECID dado que, aparte de la importancia capital que tiene la AECID en el sistema de cooperación, la Agencia posee el mandato de integrar el trabajo por la CPD en terreno a través de los MAP.

---

<sup>33</sup> Global Compact es una iniciativa voluntaria, en la cual las empresas se comprometen a alinear sus estrategias y operaciones con diez principios universalmente aceptados en cuatro áreas temáticas: derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y anti-corrupción.

<sup>34</sup> Esta carencia pretende ser corregida por DGPOLDE que ha invitado a los Ministerios de Educación, de Cultura y de Sanidad y política Social a ser parte de esta Red. No obstante, debido a que la participación en la red requiere un trámite burocrático con ciertas complejidades (carta formal de los Ministros y designación de la Dirección correspondiente) existe la posibilidad de que se culmine el plazo de vigencia del III Plan Director sin que se haya completado el proceso de constitución de la red.

**Cuadro 5:**

Ministerio	Cargo
Ministerio de la Presidencia	Secretario General Técnico
Vicepresidencia Segunda y MEH	DG de Financiación Internacional Vocal Asesor –Jefe de la Unidad de Apoyo
Vicepresidencia Tercera y Política Territorial	DG de Cooperación Autonómica
Ministerio de Trabajo e Inmigración	Secretario General Técnico Vocal Asesor –Jefe de la Unidad de Apoyo
Vicepresidencia Primera y Ministerio del Interior	DG de Relaciones Internacionales y Extranjería
Ministerio de Ciencia e Innovación	DG de Cooperación Internacional y Relaciones Institucionales
Ministerio de Defensa	DG de Política de Defensa
Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino	Secretaría General Técnica
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	DG de Comercio e Inversiones – Jefe de la Unidad de Apoyo

Fuente: información proporcionada por DGPOLDE<sup>35</sup>

La primera reunión de puntos focales, realizada en mayo de 2005, centró en tres ámbitos principalmente:

- Presentación de la red, la explicación de su composición, funciones y modo de trabajo.
- Presentación de la metodología del informe de CPD de la AGE.
- La preparación del *Peer Review* que estaba realizando el CAD en la semana del 16 al 20 de mayo de 2011 y que incluía un apartado específico sobre CPD.

De acuerdo al trabajo de campo realizado existe una importante divergencia entre los diferentes puntos focales en lo que respecta a la posición política, visión del desarrollo y responsabilidad en el trabajo por la CPD. Como se explicará en el siguiente epígrafe, a pesar de que los puntos focales conocen el concepto de CPD, prácticamente ninguno considera que el trabajo por el desarrollo sea una responsabilidad propia de su ministerio sino, que en última instancia, la CPD es un ámbito que compete al MAEC. Asimismo, mientras que algunos puntos focales, como comercio, economía y medio ambiente, mantienen una relación fluida con DGPOLDE, otros entes ministeriales declaran que no tienen competencia ni posicionamiento institucional en el trabajo por la CPD como puede ser el caso de migraciones o interior.

<sup>35</sup> Cabe considerar que esta información no está disponible públicamente y se ha obtenido a petición del equipo de investigación.

Por último, el avance que se aprecia en el trabajo de los puntos focales es básicamente de tipo informal, en tanto no se ha contemplado una agenda de trabajo, reuniones interministeriales ni ámbitos consultivos formales más allá de la reunión del 5 de mayo de 2011. Asimismo, el trabajo de la red parece concentrarse en la interrelación entre DGPOLDE y los puntos focales, pero no se aprecia ningún trabajo sistémico al interior de los diferentes ministerios que permita promover un mayor conocimiento y compromiso con la problemática del desarrollo.

## **F. AECID- Integración del mandato del principio de CPD a los MAP**

Los documentos estratégicos de planificación no definen ninguna responsabilidad específica que la AECID deba asumir en la promoción de la CPD. No obstante, la metodología de los MAP, elaborada por DGPOLDE, establece que es necesario integrar el principio de CPD en la implementación de los mismos. De esta forma, el MAP debería contemplar la realización de un mapeo de las políticas no-AOD españolas y europeas en el país socio. Este mapeo-debate pretende ser un primer paso para avanzar en terreno en el ámbito de la coherencia.

Ahora bien, como se analizará en el capítulo seis, el problema principal de este mecanismo radica en que no parece adecuado abordar un ámbito complejo y multidimensional como es la CPD desde un mecanismo específico del sistema de cooperación. Es decir, pareciera necesario contemplar un mecanismo exclusivo de CPD con capacidades (políticas y técnicas) para abordar la diversidad de políticas con impacto en el desarrollo que afectan a un país en particular. Como es lógico suponer, este ejercicio requeriría de otro tipo de instancias que no se restringieran al ámbito de la AOD. Debido a la falta de compromiso político y a lo complejo de abordar un mapeo integral de políticas no AOD, hasta el momento y, de los cinco MAP que se han elaborado, sólo la OTC de Ecuador ha iniciado un mapeo de políticas no AOD en terreno.

## **G. Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional**

El 28 de octubre de 2009 se creó la Conferencia Sectorial con representantes del Gobierno central, responsables de Cooperación Internacional de las Comunidades Autónomas y representantes de Federación Española de Municipios y Provincias. De acuerdo al trabajo de campo realizado, el trabajo de la Conferencia Sectorial ha presentado, desde sus inicios, algunos problemas de organización y coordinación. Hasta la fecha, la Conferencia Sectorial se ha reunido tres veces y existen dos subcomisiones que están trabajando en la propuesta de dos directrices:

- La elaboración de un modelo de convenio marco que permita homogeneizar los procedimientos en cooperación entre comunidades autónomas y la AGE, principalmente con la AECID.

- La identificación de mecanismos que permitan la representación de las Comunidades Autónomas en los foros internacionales de Cooperación al Desarrollo.

Si bien estas iniciativas podrían mejorar la coherencia interna de la política de cooperación, en ningún caso la Conferencia Sectorial ha tratado los temas de CPD que comprometen a otras políticas y administraciones descentralizadas. Por tanto, no parecen existir mecanismos de ningún tipo que promuevan el trabajo por la CPD desde las CC AA.

## **H. Mecanismos de rendición de cuentas**

Como se ha argumentado anteriormente, existe una importante carencia de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas en el diseño analizado anteriormente. Esta carencia, no solo se observa en los mecanismos que remiten a la CPD sino también en el conjunto del sistema de cooperación al desarrollo (Ayuso y Cascante, 2009). El único mecanismo de rendición de cuentas presentado en 2011, es el informe de CPD de DGPOLDE presentado en 2011. De esta manera, la AGE ha pretendido promover un mecanismo que reporte sobre los avances en CPD en diferentes áreas estratégicas, lo cual involucra a buena parte de los ministerios de la AGE.

Adicionalmente, en el marco internacional se han desarrollado dos mecanismos de evaluación y rendición de cuentas. El primero es el informe bienal sobre CPD que se elabora para la Unión Europea y en el cual deben trabajar buena parte de ministerios y puntos focales que se relacionan con la CPD. En segundo lugar, los *Peer Review* que se elaboran cada cuatro años contemplan un apartado especial sobre el ámbito de la CPD.

Más allá de estos mecanismos puntuales, y como se ha destacado anteriormente, no se han contemplado mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas en el ámbito de la CPD.

### **En síntesis**

Como se ha analizado, el progreso demostrado en la instrumentación de mecanismos desde la aprobación del III Plan Director (en febrero de 2009) es extremadamente escaso y evidencia un déficit significativo en las capacidades (técnicas y políticas) del sistema español de cooperación al desarrollo. Se expresa una importante divergencia entre el ámbito discursivo y el limitado avance real en la implantación de mecanismos orientados a promover la CPD. La falta de concreción en los mecanismos parece ser un síntoma del limitado compromiso político con el desarrollo que existe en la administración española para avanzar efectivamente en la promoción de la CPD e integrar la visión de desarrollo a los procesos públicos de toma de decisiones.

## 4.3. EL COMPROMISO POR LA CPD EN LOS DIFERENTES ACTORES DE LA AGE

Este epígrafe ofrece una breve descripción de cada uno de los actores de la AGE, en cuanto a su relación con el trabajo que desarrolla en materia de CPD. Adicionalmente, se pretende trasladar una mirada más sintética y transversal de esta información, planteando una posible categorización de los enfoques sobre CPD existentes en los diferentes actores, a partir del compromiso con la CPD que dichos enfoques implican.

### 4.3.1 La visión y posicionamiento de los diferentes actores

#### **Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación - MAEC**

La DGPOLDE se erige como el actor que, en la práctica, lleva a cabo una acción más decidida en la promoción de la CPD en el seno de la AGE. Este hecho, positivo en sí mismo, es sin embargo sintomático del estado de los mecanismos para la promoción de la coherencia en España. En efecto, aunque la promoción de la CPD se incluye en el mandato de DGPOLDE, su papel no debiera ser más que el de dinamización y seguimiento de las cuestiones de coherencia en un contexto en el que el mayor protagonismo lo asumieran instancias de rango superior, como pudiera ser la Comisión Delegada, por ejemplo. No obstante, y dada la situación del conjunto de mecanismos de promoción de CPD a la que ya se ha aludido anteriormente, DGPOLDE es, de facto, quien más activa se muestra en este ámbito.

Más allá de la comparación con otros actores, el trabajo de DGPOLDE por la CPD admite un análisis en términos del concepto de coherencia que parece manejarse en esta institución, las circunstancias en que tiene lugar su trabajo y, finalmente, el tipo de tareas que la DGPOLDE realiza en este ámbito —que se derivan tanto del enfoque inicial como del contexto de trabajo mencionados—.

El enfoque de la coherencia que parece asumirse, en el plano técnico, es el de la integración de la perspectiva de desarrollo en el resto de las políticas públicas distintas a la cooperación. Por lo tanto se entendería, desde un punto de vista teórico, que los intereses de desarrollo son en el fondo también intereses de España, y que las políticas públicas no deberían limitarse a tratar de evitar la contradicción con dichos intereses, sino que es necesario integrar éstos intereses al diseño transversal de las políticas públicas.

El contexto en que la DGPOLDE lleva a cabo su tarea de promoción de la CPD presenta una serie de características relevantes. En primer lugar, las circunstancias ya comentadas de vaciamiento de personal y de falta de claridad en el reparto de responsabilidades en materia de CPD. En segundo lugar, se detecta una falta de sintonía entre los planos técnico y directivo en cuanto a cómo se percibe la problemática de la CPD, qué relevancia se le atribuye, y qué diagnóstico se realiza de la asunción del concepto y trabajo por la CPD

en otras instancias del Gobierno. Este hecho parece estar relacionado con los diferentes perfiles profesionales que existen de forma mayoritaria en ambos planos: un perfil diplomático en el plano directivo y un perfil más relacionado con el desarrollo en el plano técnico.

Las circunstancias mencionadas parecen derivarse, a su vez, del escaso peso político que tiene el mandato de la promoción de la CPD en el conjunto del Gobierno. Esta circunstancia puede interpretarse en el marco de la voluntad de evitar que la promoción de la CPD llegue a poner en juego el equilibrio de intereses que actualmente representan las políticas públicas en su conjunto. Asimismo, la ausencia de mandato político estaría también conformando un contexto desfavorable para la promoción de la CPD, otorgando a DGPOLDE escasa capacidad de incidencia en otras políticas públicas.

En suma, si bien en el ámbito doctrinal, DGPOLDE posee una visión relativamente avanzada en lo que respecta a CPD, la ausencia de mandato político que sustente este trabajo es un hecho ya reseñado como la causa última que explica lo inadecuado del sistema de mecanismos para la promoción de la CPD en España. En este caso, ayuda a entender el contexto en el cual DGPOLDE debe llevar a cabo su labor de promoción de la CPD. Este contexto, poco facilitador para el trabajo por la CPD, contribuye a explicar por qué el trabajo que efectivamente DGPOLDE lleva a cabo en esta materia responde a un enfoque mucho menos ambicioso que el que puede interpretarse en el discurso teórico.

En efecto, y así se entiende en esta dirección general en el plano técnico, el trabajo real por la CPD está muy ligado a la apertura de canales de comunicación con otros ministerios, el establecimiento de dinámicas de trabajo conjunto, la identificación de sinergias con otras instancias y, en suma, lograr que la CPD se convierta en un tema a considerar en los procesos de toma de decisiones de políticas públicas. De acuerdo a esa idea se interpreta también la inclusión de la promoción de la CPD en los MAP, no tanto como fruto de un enfoque que entienda que es lo idóneo, sino más bien como el intento de que, como mínimo, se aluda a la cuestión en la metodología que orienta la elaboración de este instrumento —sin demasiadas pretensiones de que de este mandato se derive un trabajo consistente en CPD en el marco de la elaboración de los MAP—. Se trata, en conjunto, de un trabajo por la CPD orientado a mínimos, que contrasta claramente con lo que se entiende que debiera ser conceptualmente el trabajo por la CPD que plantea esta institución, lo cual parece responder, como se ha tratado de razonar, al contexto en que dicho trabajo debe llevarse a cabo.

La Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) asume un papel más bien menor en la promoción de la CPD. Aunque formalmente tiene un rol específico en algunos de los mecanismos de promoción de la coherencia, como por ejemplo en la convocatoria de la Comisión Delegada, en la práctica tampoco hay una persona responsable en materia de CPD. Desde SECI se asume que las cuestiones de CPD son competencia de DGPOLDE y que, en ese marco, el rol de la Secretaría es, en todo caso, el de la interlocución con instancias de rango

político superior en la medida en que la labor iniciada desde DGPOLDE lo pueda requerir, pero en ningún caso asumir, un papel protagonista en este sentido.

Desde el punto de vista conceptual, SECI considera la CPD de forma análoga a como lo hace DGPOLDE. No obstante, esta visión, muy avanzada en el discurso, convive con la adopción de un rol en la práctica que es percibido por otros actores como pasivo, cuando no abiertamente reticente a dotar de prioridad a la promoción de la CPD.

La pasividad, observable en la escasa participación efectiva de SECI en mecanismos concretos de promoción de la CPD, podría ser hasta cierto punto consecuente con un diseño institucional que no atribuye a esta instancia funciones específicas en este ámbito. Este diseño ya es indicativo, de nuevo, del escaso sustento político que tiene la promoción de la CPD, ya que un mandato político decidido en este sentido se traduciría en dotar a la SECI de una responsabilidad política clara y expresa en la promoción de la CPD, con el apoyo técnico de DGPOLDE, y no en confiar todo el trabajo en este ámbito a dicha Dirección General.

La percepción de reticencia respecto a la agenda de la CPD se relaciona, por otra parte, con la presencia de personal del cuerpo diplomático en la Secretaría. Los diplomáticos, según se traslada desde SECI, son precisamente la clave para la promoción de la CPD, pues conocen bien el funcionamiento del MAEC y de las dinámicas que operan en las embajadas, un hecho muy relevante si se pretende que la agenda de la CPD sea integrada por el conjunto del MAEC, y no quede circunscrita a aquellos ámbitos de este ministerio dedicados a la cooperación. Sin embargo, parece difícil que los profesionales de la carrera diplomática, más allá de casos particulares, puedan asumir como propia una agenda de desarrollo que no es parte integrante esencial de su formación y cuya promoción no está incentivada en el seno de la administración, precisamente por el escaso mandato político que existe en este sentido. Así pues, la tensión en el ámbito de los recursos humanos entre el perfil de desarrollo y el perfil diplomático, un hecho al que se alude sistemáticamente en documentos que analizan el sistema de cooperación español (Sanahuja, 2007; Alonso y Freres, 2010; Alonso, 2011; Martínez y Martínez, 2011), aparece aquí también como uno de los elementos que contribuye a explicar el bajo perfil que en la práctica adopta la SECI en la promoción de la CPD.

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) tiene encomendada la tarea de incorporar el trabajo por la promoción de la CPD en el diseño de los MAP. La pertinencia de este enfoque se discute en el capítulo seis, y aquí se trata de exponer la visión que desde AECID se tiene sobre la CPD. Son diversas las valoraciones que se hacen respecto a esta cuestión, lo cual, a su vez, es ilustrativo de las diferentes sensibilidades que conviven en el seno de AECID respecto a la pertinencia de involucrarse de forma más central en materia de coherencia.

Una primera argumentación destacaría que la Agencia debería asumir como una de sus tareas centrales la difusión de las problemáticas del desarrollo desde

la base hacia otras instancias del Gobierno, como una aportación relevante y necesaria encuadrada en un marco general de promoción de la CPD. En ese sentido, la inclusión del trabajo por la CPD en los MAP sería acertada en lo conceptual. Ahora bien, existiría también una escasa disposición en la AECID para asumir un papel relevante en la promoción de la CPD, especialmente por lo que respecta al mandato que permea desde los niveles directivos hacia el resto de la Agencia. En conjunto se detectan importantes dificultades para que el trabajo por la CPD en el marco de los MAP sea útil, tanto por la falta de compromiso con la que dicho trabajo se encara desde sede como por las dificultades que se encuentran en terreno. Este último obstáculo se relacionaría, de nuevo, con la tensión entre los ámbitos diplomáticos y de desarrollo, esta vez circunscritos al ámbito de las embajadas.

Otra argumentación señala que la inclusión de la cuestión de la CPD en los MAP ha sido una apuesta de DGPOLDE poco acertada, y de ahí derivaría la escasa apropiación que manifiesta la Agencia respecto a esta tarea, algo que se estima en este caso razonable, a partir de dos argumentos alternativos. El primero, que la inclusión de la CPD como una tarea del proceso de los MAP es un síntoma más de la falta de realismo que caracteriza los ejercicios de planificación de DGPOLDE, alejados de la realidad operativa sobre el terreno. En este sentido, sería lógico que esta iniciativa fuera llevada a cabo con poco convencimiento, ya que se observa como una tarea muy difícil de poner en práctica, que se suma a la ya compleja tarea de lograr una cierta coherencia interna en la cooperación, y sobre la que no se han ofrecido apenas orientaciones metodológicas útiles para quien debe llevarla a cabo. Desde otro punto de vista, más conceptual, se afirma que el error está no ya en incluir en el proceso MAP algo muy difícil de poner en práctica, como es un incipiente intento de promover la CPD, sino en que el objeto de la CPD requeriría otro enfoque de partida, más estratégico y relacionado con el diseño de políticas, no siendo adecuado que la agencia que opera sobre el terreno sea la que debe dinamizar el trabajo por la CPD.

Aparte de la implicación en materia de CPD en relación a los MAP, algunas opiniones trasladan que se estaría realizando, adicionalmente, una cierta labor en materia de CPD desde la gestión de la parte operativa de la AOD. La gestión de la ayuda obliga, en ámbitos sectoriales específicos, a tener interlocución con determinados ministerios, cosa que se aprovecharía para trasladar hacia esos ministerios los puntos de vista del desarrollo en relación a las temáticas en cuestión. Sin embargo, no existe constancia alguna de este trabajo, que cabría considerar en el mejor de los casos como informal y llevado a cabo por un equipo humano muy restringido.

Cabe destacar, para finalizar este breve repaso a los actores pertenecientes al MAEC, que el posicionamiento en materia de CPD y la relevancia que se le da al trabajo en esta línea es muy diverso en el seno de este Ministerio, como puede deducirse del análisis realizado. Aunque en cierta manera esto es lógico, atendiendo a las diferentes responsabilidades de cada uno de los actores a los que se ha aludido, no deja de sorprender tanta diversidad, que además se

detecta no solo en la comparación entre diferentes actores, sino también en el interior de algunos de ellos, como puede ser la AECID.

En definitiva, la falta de un punto de vista homogéneo respecto a la coherencia, conceptual y estratégicamente, es sin duda un obstáculo que el propio sistema de cooperación ofrece a la promoción de la CPD. Este hecho no sería en definitiva más que otro síntoma de la falta de respaldo político que la promoción de la CPD tiene en España, pero contribuye también a minar aun más el ya complejo trabajo por la coherencia. En efecto, un conjunto de actores con responsabilidades en materia de cooperación y sin cohesión conceptual ni estratégica en lo que respecta a la coherencia es percibido como un interlocutor poco consistente por otras instancias del Gobierno. Ello hace muy difícil la labor de promover que dichas instancias incorporen los principios del desarrollo a sus propias políticas.

### **Ministerio de Economía y Hacienda (MEH)**

Este Ministerio lleva a cabo una actividad en materia de CPD que es relativamente incipiente y que se concretaría en un trabajo conjunto de tipo informal con DGPOLDE sobre temas concretos, como pueden ser las posiciones en materia de tasas para las transacciones financieras o fiscalidad internacional, por ejemplo. Las responsabilidades en materia de CPD están claramente definidas en este Ministerio y, de hecho, el trabajo informal al que se ha aludido estaría fuertemente sustentado por la figura del punto focal, siendo la Dirección General de Financiación Internacional el actor más activo en materia de CPD dentro del MEH.

El concepto que parece asumirse para la CPD en este Ministerio es el de búsqueda de sinergias por medio de trabajo conjunto con los actores de la cooperación. No se incorpora, por lo tanto, ningún elemento de un enfoque algo más ambicioso que trate de detectar posibles incoherencias para mitigarlas o, menos aun, que plantee la incorporación de la perspectiva de desarrollo en la definición de políticas del Ministerio. Así, el enfoque adoptado en el discurso, relativamente modesto, resulta plenamente consistente con el trabajo que en la práctica se está llevando a cabo.

Sin embargo, más allá de la descripción que se ha ofrecido, hay dos elementos que ayudan a contextualizar el trabajo por la CPD en este Ministerio. En primer lugar, es indudable que en el MEH, como en cualquier instancia del Gobierno, conviven diferentes agendas que representan distintos intereses. Por lo tanto, aunque deba asumirse la posición del punto focal como la posición del MEH en materia de CPD, no es realista pensar que dicha posición es necesariamente representativa de la sensibilidad que existe frente a la CPD en todas las instancias del Ministerio. Ello sugiere que, en este caso, tanto el enfoque adoptado para la CPD como el trabajo en esta materia están estrechamente relacionados con la figura del punto focal, que presenta un perfil muy activo en esta materia y un claro interés por las temáticas del desarrollo, y gracias al cual se habrían podido generar estas dinámicas de trabajo informal ya reseñadas.

El segundo elemento de contexto es el trabajo en conjunto con las instancias de cooperación en el ámbito de la AOD. Las materias en las que este ministerio tiene competencia dentro de este ámbito –operaciones de deuda y contribuciones ordinarias a las IFI– son preservadas de la participación de otros actores a la hora de planificar o decidir. Un ejemplo ilustrativo de este hecho, se encuentra en el planteamiento para la elaboración de los MAP, la nueva herramienta de planificación geográfica de la cooperación española. A pesar de plantearse como un marco de planificación que pretende mejorar la coordinación de todos los actores de la cooperación española, la gestión de las operaciones de deuda no tiene porqué planificarse de forma integrada con el MAP del país en cuestión, sino que se define aparte para luego integrarse en dicho documento como un insumo más. Es decir, la gestión de la deuda como instrumento AOD, una competencia del MEH, no está sujeta a ningún tipo de coordinación en materia de planificación con el resto de instrumentos de la cooperación, desconociendo así lo que establece la Ley de Deuda (Exposición de Motivos y art. 7.3). Este hecho responde a la posición del MEH que parece intentar preservar la independencia de la que tradicionalmente ha gozado en lo relativo a instrumentos de la cooperación sobre los que tiene competencias. Así pues, parecería que, en lo que respecta al MEH, la predisposición al trabajo por la CPD, limitada al enfoque que se adopta en términos de sinergias, es más positiva que la que existe para trabajar por la coherencia interna de la política de cooperación.

A partir de estos dos elementos a los que se ha aludido se puede hacer una reflexión sobre el trabajo que se lleva a cabo en materia de CPD en el MEH. Parecería que este trabajo se estaría centrando en ámbitos relacionados con las competencias del punto focal, en los que, además, las tareas no se centran en rediseñar o modular planteamientos de políticas ya existentes, sino más bien en definir posiciones nuevas. En relación a estas cuestiones, por lo tanto, la incorporación de la perspectiva de desarrollo no sería excesivamente costosa para el MEH por cuanto no exige modificar planteamientos estratégicos ya asentados. Además, dicha tarea de definición estratégica se ve indudablemente facilitada por el trabajo conjunto con otros actores, por ejemplo los de la cooperación, ya que este hecho enriquece los planteamientos estratégicos construidos dotándolos de mayor solidez conceptual y legitimidad ante otros interlocutores. En definitiva, no hay que vencer demasiados obstáculos para llevar a cabo este trabajo conjunto y los réditos que ofrece son evidentes para todos a corto plazo

El planteamiento de la CPD que se traslada en términos de búsqueda de sinergias y trabajo conjunto encaja a la perfección con el trabajo que se lleva a la práctica. Por lo tanto, más que un planteamiento previo a partir del cual se organiza el trabajo, dicho enfoque parecería una descripción exacta *ex-post* del trabajo que en la práctica se está llevando a cabo. Pero es indudable que en el MEH, como se ha aludido, las agendas son múltiples y la voluntad de coordinación no siempre tan marcada, como demuestra el caso de la gestión de la deuda. Ello sugiere que el trabajo por la CPD se centra en

los únicos temas en los que es factible avanzar, mientras que en los temas potencialmente sensibles para el MEH simplemente no se consideran objeto del trabajo en materia de CPD. Dichos temas, para ser abordados, requerirían de un enfoque no centrado únicamente en las sinergias, sino sobre todo en la posible modulación de políticas ya definidas a raíz de la consideración del interés del desarrollo.

Cabe hacer un último comentario. Lo expuesto aquí no resta ni mucho menos relevancia al enfoque de la CPD en términos de búsqueda de sinergias ni tampoco valor al trabajo en conjunto que en la práctica se ha detectado. De hecho, si hay ámbitos en los que se debe trabajar de forma inexcusable para promover la CPD son precisamente aquellos en los que es potencialmente posible encontrar dinámicas constructivas y favorables para todos los actores que participan. Lo que se pretende señalar aquí es que la búsqueda de sinergias en políticas por establecer puede ser un planteamiento muy reduccionista del trabajo por la CPD, cuando se acompaña de una renuncia a plantearse siquiera la existencia de contradicciones con el desarrollo en políticas ya establecidas. Este podría ser el caso del MEH, pero es necesario destacar al mismo tiempo la importancia del trabajo que lleva a cabo, en términos de aprovechar las sinergias que se han podido detectar con DGPOLDE. Es una forma adecuada de establecer puentes y dinámicas de trabajo conjunto, que son la condición necesaria para tratar de abordar posteriormente temas más complejos en que las sinergias no sean tan fáciles de encontrar, o incluso no existan.

### **Ministerio de Industria, Turismo y Comercio - Secretaría de Estado de Comercio Exterior**

La Secretaría de Estado de Comercio Exterior (SECE), perteneciente al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, tiene una posición muy clara respecto a la CPD, según la cual sería necesario que las diferentes políticas públicas no contradigan los objetivos de la política española en los países en desarrollo. Idealmente, este planteamiento llevaría a la exigencia de trabajar conjuntamente por la consecución de estos objetivos comunes. Pero la realidad es que las contradicciones siempre existen, se argumenta, por lo que lo deseable y posible debe ser más bien buscar sinergias entre los diferentes actores, cuando sea posible, y al menos evitar contradecir los objetivos comunes.

Por lo tanto, la aproximación desde el discurso delimita dos áreas de trabajo: buscar ámbitos de trabajo conjunto y evitar contradicciones. Ambos elementos se combinan de forma virtuosa cuando se entiende la CPD como un "camino de doble sentido", que es el vínculo que debiera establecerse, se argumenta, entre la cooperación y aquella otra política a la que se le demanda que sea coherente con el desarrollo. Según ese enfoque, no es pertinente que uno de los actores exija concesiones al otro sin contrapartida, sino que ambos han de estar dispuestos a ofrecer algo que sea provechoso para el otro. Un ejemplo de trabajo por la CPD es que la cooperación refuerce el papel que le otorga a la Ayuda al Comercio —reconociendo la importancia que tiene el comercio

como motor de crecimiento y por lo tanto el papel destacado de Comercio en el ámbito de la cooperación como actor experto en esta materia— a la vez que Comercio incorpora la visión del desarrollo en la gestión de su política para, como mínimo, no contradecirlo (MITyC, 2009:8). En la SECE las responsabilidades en materia de CPD están claramente asignadas a su punto focal. Pero mucho antes de la creación de esta figura, la propia SECE ya estimaba que “en el área de coherencia de políticas se trabaja intensamente con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación” (MITyC, 2009:8).

Cabe realizar varias consideraciones críticas a los planteamientos anteriores. En primer lugar, referir la CPD a unos supuestos objetivos de la política exterior española es equívoco, por cuanto el término CPD, tal y como se utiliza en el marco normativo español, alude a las coherencia con respecto a los objetivos de desarrollo tal y como los define la política de cooperación. Dichos objetivos van más allá de la reducción de la pobreza y el crecimiento económico. Referirse únicamente a ellos invocando, como versión pragmática y alcanzable de la CPD, la necesidad de no contradecirlos, es debilitar de entrada el principio de CPD y las implicaciones que tiene.

En segundo lugar, la visión de la coherencia como una cuestión de “camino de doble sentido” supone plantear el trabajo por la CPD en términos simplemente de concesiones que dos instancias políticas se hacen recíprocamente. Eso supone asumir una visión de la realidad como juego de suma cero, en que solamente acepto hacer algo que tú quieres (y que yo considero malo para mí) si tú haces lo mismo y aceptas algo en lo que no crees pero que yo te pido. Este planteamiento da por buena, en primer lugar, la consideración de que tomar en cuenta los intereses de desarrollo en la política de internacionalización de la empresa es negativo para España. Pero esa “concesión” en términos de modulación de la política de internacionalización es aceptable si a cambio se ve reforzado en la cooperación el papel de un instrumento muy concreto, como es la Ayuda al Comercio, con el que la SECE se alinea plenamente. En lugar de argumentar a favor de las potencialidades de dicho instrumento para el desarrollo y ofrecer un valioso conocimiento experto en esa materia a la cooperación, se plantea la cuestión como un intercambio de favores, lo cual es ilustrativo de una mirada de la realidad muy alejada de la que propone la CPD en su versión más ambiciosa.

En el ámbito discursivo, por lo tanto, la posición de la SECE en materia de CPD ya es ilustrativa de un planteamiento reduccionista de la CPD y de un enfoque muy concreto de la relación entre distintas políticas. Estos síntomas se acentúan cuando se atiende al terreno práctico, en el que el alejamiento del principio de CPD es aún mayor. Esto se pone de manifiesto en las dos caras del “camino de dos sentidos” con el que se asimila el trabajo por la CPD.

En primer lugar, SECE parece prestar escasa atención a la incorporación del interés del desarrollo como modulador de la política de internacionalización de la empresa española. En este sentido, y en términos generales, la separación de FIEM de todo lo que tenga que ver con AOD se visualiza desde SECE como

algo muy positivo, ya que así este instrumento puede dedicarse sin ninguna cortapisa a la promoción de la internacionalización de la empresa, que es su única finalidad. De forma específica, el principio de CPD apenas se considera relevante cuando se alude a los mecanismos mediante los que se supervisan las actuaciones financiadas a través del FIEM. En estos mecanismos hay participación de AECID y del MAEC, pero este hecho se considera poco menos que intrascendente desde SECE a la hora de la toma de decisiones, dándose por supuesto que, lógicamente, primará en todo caso la opinión de los responsables del ámbito comercial.

En segundo lugar, la “contrapartida” que se espera por parte de la cooperación parece ir mucho más allá de la cuestión de la Ayuda para el Comercio. De hecho, las expectativas de SECE parecen estar puestas en lograr que la empresa española tenga un papel preponderante como actor de la política de cooperación, tanto a través de la obtención de subvenciones para la realización de proyectos, como a través de la financiación que canalizará FONPRODE. En cuanto a esto último, es explícita la esperanza de que la presencia de SECE en el órgano que supervisa las operaciones de FONPRODE permita lograr oportunidades de financiación para empresas españolas.

En conjunto, cabe identificar dos vertientes de las actuaciones de esta Secretaría en lo que atañe a la CPD. La primera es de tipo reactivo y se materializa en la oposición frontal a considerar realmente el principio de CPD en su política. La segunda, correspondiente al otro “sentido” de lo que se entiende que debe ser la CPD, es de tipo proactivo, y pretende que la política de cooperación otorgue un papel más preponderante a las empresas españolas, así como que se refuerce el papel de la Ayuda para el Comercio. No obstante, a través de esta segunda faceta, lo que se detecta es, más allá del deseo de contribuir a la política de cooperación en el ámbito de la Ayuda para el Comercio, un deseo de que la política de cooperación pueda ser útil para la consecución de los objetivos de SECE, que se concretan en la internacionalización de la empresa española.

La posición descrita admite dos lecturas. La primera de ellas sugiere que SECE trata de ampliar los ámbitos de actuación de su competencia, lo que le permitiría controlar un mayor volumen de recursos, lograr en mayor medida sus objetivos y, por tanto, adquirir un mayor peso político. Lograr incidir en la modulación de la política de cooperación, tanto desde FONPRODE como desde su papel de experto en materia de Ayuda al Comercio, si este instrumento es reforzado, puede interpretarse en esta clave.

Una segunda lectura, compatible con la anterior, centra su atención en el modelo de desarrollo que sustenta el posicionamiento de SECE y el deseo de que dicho modelo sea refrendado y legitimado. Por una parte, el propósito claro de SECE es defender lo que esta Secretaría entiende que son los intereses de España, que son en la práctica los intereses de las empresas españolas: “los intereses de los ciudadanos coinciden con los intereses de las empresas que les dan trabajo” (MITyC, 2009:4). Por otra parte, son también explícitas las referencias al hecho de que los intereses de los países en desarrollo se satisfacen

“fomentando su inserción en el mercado global” (MITyC, 2009:2). Por lo tanto, las empresas parecerían ser el actor clave para la mejora del bienestar de los ciudadanos, y ese principio sería aplicable tanto a países del Norte como a países del Sur. Todos ellos buscan su avance económico mediante la inserción en el mercado global. No es lugar aquí para discutir este enfoque pero sí cabe señalar que dicha aproximación se ve refrendada en la medida en que logra que la cooperación adopte esos mismos principios en detrimento de una concepción más volcada hacia las políticas sociales y de atención a las necesidades básicas como promotoras de desarrollo.

En conclusión, el planteamiento de Comercio en relación a la CPD está muy lejos, en el discurso, de la versión más ambiciosa de este principio: una mirada a largo plazo que redefina lo que son intereses nacionales para incluir en ellos el desarrollo. Pero está aun más lejos, si atendemos a la práctica, incluso de la versión más reduccionista de la CPD, consistente en evitar contradicciones. Se asume claramente que el objetivo de SECE es la internacionalización de la empresa española y por ello se descarta, en primer lugar, que la consideración del principio de desarrollo vaya a tener alguna incidencia real en la modulación de dicha política. Pero además se plantea abiertamente la intención de que la política de cooperación pueda responder en mayor medida a los intereses de dicha política de internacionalización, otorgando un peso mayor a la participación de las empresas como actores de desarrollo. No se pretende emitir un juicio de en qué condiciones dicha participación empresarial puede ser, si es el caso, pertinente e incluso valiosa. Lo destacable aquí es que desde SECE se plantea este hecho no solo como una aportación constructiva que puede ayudar al cumplimiento de los objetivos de la cooperación, sino sobre todo como una ganancia de peso de la propia SECE en la medida en que logra que una política distinta de la comercial se rija por los principios de ésta y contribuya a la consecución de sus objetivos estratégicos.

## **Ministerio de Defensa**

La discusión respecto a la posición del Ministerio de Defensa aconseja ofrecer algunos ejemplos de políticas concretas para ilustrar el modo en que se conceptualiza el trabajo por la coherencia. El Ministerio de Defensa sostiene que el trabajo por la coherencia se reduce en la práctica, y en su caso, a la coordinación de actores con el objetivo de utilizar de forma adecuada recursos que pueden ser útiles simultáneamente para dos fines. Un ejemplo sería la utilización de instalaciones militares para el flete de aviones con ayuda humanitaria por parte de AECID, o bien la colaboración con AECID para organizar cursos de formación en los que el conocimiento de los ámbitos de defensa y de desarrollo es relevante.

No se considera que las políticas de defensa, que se afirma derivan de forma muy importante de las decisiones verticales directas de la Presidencia del Gobierno, deban negociarse o modularse, con dinámicas más bien horizontales, teniendo en cuenta las posiciones de otros ministerios. Aparte de este enfoque de partida, la posibilidad de conflicto con la política de cooperación

se limita, teóricamente, al terreno de las operaciones de paz, y ahí se estima que en la práctica el conflicto no puede existir. Esto se razona aludiendo a que los mandatos del ejército y de la cooperación son plenamente compatibles. Más aun, si la cooperación debe promover el desarrollo, el ejército en las operaciones de paz debe contribuir a generar un entorno de seguridad en el que pueda iniciarse la dinámica del desarrollo. Por lo tanto, la acción del ejército es imprescindible para que se desarrolle la labor de la cooperación.

Cabe reseñar respecto a este Ministerio, en primer lugar, que aunque hay formalmente un punto focal de CPD designado, la persona que finalmente traslada las posiciones del Ministerio es la que se encarga de lo que tenga que ver con AOD en el Ministerio de Defensa. El rechazo a que las políticas de defensa contemplen en su diseño los puntos de vista de otras instancias indica una concepción muy verticalizada de la toma de decisiones. Defensa parece verse a sí mismo como un Ministerio que sigue órdenes directas de la Presidencia del Gobierno, a diferencia de otros ministerios, que bajo unas directrices generales diseñarían políticas que finalmente serán validadas al más alto nivel. No hay, por lo tanto, una asunción de que la CPD sea una cuestión que incumbe a este ministerio en el diseño político, porque éste no tendría lugar de forma más o menos autónoma, sino que sería meramente una ejecución de dictados que provienen del más alto nivel ejecutivo.

Sí habría, teóricamente, espacio para la discusión en materia de CPD en el terreno concreto de las operaciones de paz, pero la argumentación en términos de complementariedad de mandatos cierra todo el debate. La discusión respecto a la pertinencia de las operaciones CIMIC<sup>36</sup> no se visualiza tampoco desde este ministerio como algo pertinente. No es que se defienda que dichas operaciones son coherentes, sino que se rechaza la posibilidad de que no lo sean por una cuestión de principio. Dado que contribuyen al cumplimiento del mandato del ejército, el cual, a su vez, contribuye a que la cooperación lleve a cabo su tarea, no es posible la incoherencia con respecto a la finalidad, que es el desarrollo. El reto en este caso, se insistiría de nuevo, es la coordinación, que puede hacer que la complementariedad de mandatos no de todos los frutos que en principio es posible esperar.

### **Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino<sup>37</sup>**

El Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino incluye dos instancias relevantes desde el punto de vista de la CPD. La primera de ellas, la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua (SEMRA), con las competencias en materia de agricultura, tiene un concepto claro de la CPD en cuanto a su ámbito de competencia: la armonización de las políticas agrícola y pesquera con los intereses de los países en desarrollo. A partir de aquí, se elabora un posicionamiento basado en el reconocimiento de un conflicto de intereses

---

<sup>36</sup> Las CIMIC son operaciones de cooperación cívico-militares en operaciones de paz.

<sup>37</sup> Tras la finalización del presente estudio, este ministerio recibió la nueva de nominación de Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

inevitable. El interés de los países en desarrollo supondría que desaparecería la agricultura en el campo español tal y como la conocemos. Y eso es negativo para España, primero porque todo país debe garantizarse al menos un nivel mínimo de producción de alimentos mediante la agricultura, y segundo porque la actividad agrícola proporciona al conjunto de la sociedad española un bien público, como es el mantenimiento del medio rural en buenas condiciones gracias a que existe una población activa que basa en él su actividad productiva. Ante este conflicto de intereses, la posición de la SEMRA es clara, en el sentido de hacer prevalecer los intereses de España de acuerdo al análisis anterior.

La SEMRA tiene claramente delimitadas las responsabilidades en materia de CPD. Sin embargo, a partir de la posición anterior, el trabajo en relación con la CPD consiste básicamente en fundamentar su posición para defenderse de quienes le acusan de sostener y legitimar una política incoherente con el desarrollo, como es la PAC. No hay trabajo por la CPD, sino trabajo defensivo frente a la CPD. Se asume la incoherencia, pero a la vez se argumenta también que esta temática se trata en muchas ocasiones desde una óptica simplificadora en exceso, cuando en realidad sería necesario un estudio más pormenorizado de los detalles técnicos, algo que en general excede las capacidades de quienes valoran cualitativamente los efectos de la PAC, se argumenta.

Aparte de esta dimensión reactiva, que es la principal, únicamente se identifican desde SEMRA dos posibles ámbitos adicionales de trabajo por la CPD. El primero se centraría en aquellos aspectos específicos de la PAC que puedan ser perjudiciales para los países en desarrollo y cuya modificación no ponga en juego los intereses antes mencionados de España. La opinión es que en este sentido habría habido avances en los últimos años modulando determinados aspectos de la PAC desde Bruselas. El segundo ámbito identificado es el asesoramiento a los países en desarrollo para que puedan dar salida comercial a sus productos agrícolas de forma más efectiva. En este último caso, se confunde lo que es el trabajo por la CPD con lo que debe considerarse una aportación de un determinado ministerio con el fin de enriquecer la política de cooperación. Se volverá sobre esta cuestión en la conclusión de este epígrafe.

La segunda instancia relevante para la CPD en el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino es la Secretaría de Estado de Cambio Climático (SECC). En esta Secretaría se visualiza la CPD como un concepto que apoya sus propias reivindicaciones en cuanto a poner de manifiesto los intereses de desarrollo. Así pues, es éste un actor que no ve en la CPD un factor limitante de su margen de maniobra sino, al contrario, un enfoque que potencia sus propias posiciones y que le da legitimidad como interlocutor con otras instancias. El trabajo por la CPD para este actor sería en cierto modo parecido a como lo concibe el MEH, en el sentido de que no se basa en una exigencia por parte de la cooperación de que se revisen determinadas políticas ya definidas. Al contrario, es una dinámica más proactiva, basada en la búsqueda de sinergias para construir nuevas políticas, en este caso relacionadas con la posición de España ante los

planteamientos y consensos que se suscitan en torno a la problemática del cambio climático.

## Otros Ministerios

Existen dos Ministerios especialmente relevantes, no por su papel en la promoción de la CPD, sino precisamente porque renuncian por completo a dicho papel: el Ministerio del Interior y el Ministerio de Trabajo e Inmigración<sup>38</sup>. Ambos son sistemáticamente identificados por quienes trabajan la temática de la CPD como dos interlocutores relevantes en la materia, por la importancia que tiene la perspectiva de la CPD en lo relativo a políticas de seguridad y migratorias. Sin embargo, a pesar de que tienen Puntos Focales definidos, no se sienten concernidos por la agenda de la CPD. Es más, según han transmitido, estiman que la CPD sería hasta tal punto un asunto por completo bajo la competencia del MAEC que su ministerio no tiene siquiera un posicionamiento definido al respecto.

Por último, el Ministerio de Ciencia y Tecnología<sup>39</sup> y el Ministerio de Política Territorial<sup>40</sup> asumen el concepto de CPD tal y como se explicita en los documentos normativos, pero no entienden que tengan un cometido en este sentido. Tienen un punto focal definido pero se atribuyen las responsabilidades en materia de coherencia principalmente al MAEC. Es un caso distinto al de los ministerios de Interior y de Trabajo e Inmigración, al menos en dos sentidos. En primer lugar, en este caso sí hay un posicionamiento respecto al principio de CPD, en el sentido de asumirlo tal y como se explicita en los documentos normativos. En segundo lugar, la percepción de que las competencias en materia de CPD corresponden al MAEC es menos llamativa que en los casos de Interior y Trabajo e Inmigración. Sigue siendo ilustrativo de una mirada que atribuye todo lo que tenga que ver con el desarrollo al ámbito de la política de cooperación, pero lo cierto es que estos dos ministerios (Ciencia y Tecnología y Política Territorial) parece que tienen realmente pocas políticas entre sus competencias con incidencia potencial en los países en desarrollo, algo que de ningún modo puede decirse de los ámbitos de Interior y de Trabajo e Inmigración.

### 4.3.2. Una visión transversal: concepto de CPD en la AGE

Una vez caracterizados brevemente los principales actores de la AGE en relación a la percepción de la CPD y a la tarea que desarrollan en esta materia, puede reflexionarse ahora respecto a cuál es el compromiso por la CPD en el seno de la AGE, con una perspectiva de conjunto. Para ello, se sugiere una categorización en cinco niveles de compromiso con esta cuestión, que van desde el nivel de máximo compromiso hasta el mínimo. Se pretende así, por una parte, tratar de valorar en términos absolutos el compromiso en materia

---

<sup>38</sup> Ahora Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

<sup>39</sup> Cuyas competencias se sitúan actualmente en el Ministerio de Economía y Competitividad.

<sup>40</sup> Ahora Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

de CPD de los distintos actores de la AGE, tomando como referencia la categorización propuesta. En segundo lugar, se trata también de ofrecer una panorámica de cómo se sitúan en términos relativos los actores de la AGE en este ámbito. Tanto la elaboración de la categorización como el situar en ella a los distintos actores debe ser interpretado como un intento de aportar elementos para la discusión y el análisis, pero siempre con las debidas cautelas, sobre todo por la dificultad de valorar comparativamente las posiciones de instancias del Gobierno con competencias y actividades tan diversas en lo referente a la CPD.

El primer nivel de compromiso podría definirse como aquél que propone incorporar la visión del desarrollo en el diseño del conjunto de las políticas públicas. Por tomar una referencia en el ámbito internacional, sería un enfoque que podría asimilarse al que adopta Suecia. En el caso de España, si bien es posible identificar elementos de este enfoque en el discurso de actores como DGPOLDE, lo cierto es que, desde el punto de vista del compromiso práctico con la CPD, esta primera categoría no se ajusta a ninguno de los actores de la AGE. Esto no es sorprendente, ya que un enfoque de este tipo, integral y que afecta a todos los ámbitos de las políticas públicas, no puede ser asumido por unos actores y no por otros. Aunque con matices en cuanto al grado de compromiso específico de cada instancia, este nivel de compromiso supone una responsabilidad integral y compartida en el conjunto de un Gobierno, y al no ser ese el caso del Gobierno de España, evidentemente no hay ningún actor que apueste por dicha aproximación en la práctica.

El segundo nivel de compromiso con la CPD supondría un enfoque basado en tratar de evitar contradicciones entre las diferentes políticas y los objetivos de la política de cooperación al desarrollo. Es un enfoque más reactivo que el anterior, que no pretendería evitar en origen las incoherencias con el desarrollo, desde la fase de diseño de las políticas, sino que trataría de eliminar o como mínimo paliar dichas incoherencias *a posteriori*, disponiendo mecanismos de detección y corrección. El modelo holandés podría asimilarse, a grandes rasgos, a este enfoque. En el caso español ocurre, de nuevo, que no pueden identificarse actores que pongan en práctica este enfoque. Aunque un mandato fuerte es igualmente imprescindible para lograr que un sistema como este funcione, en este caso sí sería en principio posible que hubiese determinados ministerios que apostaran por detectar y corregir las incoherencias en sus políticas con respecto al desarrollo, aunque no fuera esta la posición de todos los actores del Gobierno. Pero en la práctica no se da esta situación en el caso de España.

El tercer nivel de compromiso con la CPD se concretaría en una voluntad de promover sinergias entre las políticas de cooperación y el resto de políticas, renunciando a la vez a la resolución de potenciales conflictos entre dichas políticas y el desarrollo. Por tanto, esta aproximación reduce el campo de actuación respecto al enfoque anterior, que planteaba el trabajo por la CPD como la detección y corrección de incoherencias. En este caso la acción por la coherencia no pretende abordar los conflictos, sino que llega hasta donde puede alcanzar la búsqueda de espacios de interés común, el trabajo conjunto de interés para todos los actores, las soluciones de tipo *win-win*, etc. Este es el nivel de compromiso en el que se

pueden situar a un mayor número de actores de la AGE, aunque con muchos matices que distinguen las posiciones de unos y otros.

En primer lugar, los actores del MAEC, sobre todo DGPOLDE, estarían llevando a cabo un trabajo por la CPD que podría encuadrarse en este tercer nivel, más por sentido práctico de lo que es posible alcanzar con los recursos disponibles que por un convencimiento de partida en el discurso, porque como se ha señalado éste último se encuadraría más bien en el primer nivel de compromiso. Concretamente este tercer nivel de compromiso se traduciría, en la práctica de DGPOLDE, en la promoción de ámbitos de trabajo conjunto, establecimiento de dinámicas de trabajo constructivas, aunque sean informales, centradas en ámbitos concretos que permitan conseguir resultados específicos y tangibles en un plazo relativamente breve y sin suponer apenas costes, sino tan solo beneficios, para quienes entran en esta dinámica propuesta desde DGPOLDE.

Adicionalmente, podría ubicarse en este tercer nivel de compromiso, de entrada, al grupo formado por el MEH, la SECE y la Secretaría de Estado de Cambio Climático (SECC), que son los socios más destacados de DGPOLDE en las dinámicas de trabajo conjunto que ésta intenta promover. Todos ellos comparten un enfoque de la CPD como búsqueda de sinergias y no como necesidad de cuestionamiento de las propias políticas a partir de los principios de desarrollo. No obstante, existen diferencias claras entre estos actores. La SECC parece estimar, y su práctica así lo refrenda, que los principios de CPD refuerzan plenamente sus propios objetivos sectoriales, con lo cual el principio de coherencia, para esta Secretaría, supondría un refuerzo a las propias posiciones más que una llamada de atención para cuestionarlas.

Sobre el papel la posición del MEH sería análoga, aunque la fuerte relación que existe entre la aproximación práctica a la coherencia y la persona del punto focal así como la relativa independencia que preserva el MEH en ámbitos relativos a la AOD invita a la reflexión. En efecto, pareciera que el enfoque de las sinergias es el que se hace explícito porque describe bien el trabajo que realmente se está llevando a cabo por la CPD, pero que está estrictamente circunscrito a aquellos ámbitos en que ese enfoque puede aplicarse, descartándose el trabajo en otros en que potencialmente podría ser necesario hablar no tanto de sinergias, sino de contradicciones que hay que afrontar.

Por último, la SECE plantea igualmente el trabajo por la CPD en términos de sinergias. Sin embargo, como se ha discutido, el planteamiento de la coherencia como "vía de doble sentido" es una metáfora poco útil para entender lo que ocurre en la realidad, ya que, siguiendo con la metáfora, uno de los sentidos parece estar claramente más transitado que el otro. Así, las contrapartidas que SECE espera lograr de su acercamiento a la cooperación en términos de reforzar el rol de las empresas y del comercio como herramienta de cooperación superan con mucho las "contrapartidas" que se muestra partidaria de ofrecer en términos de considerar la perspectiva del desarrollo en sus políticas. Esto queda claro cuando desde SECE se analiza el FIEM y la poca relevancia que para su funcionamiento

va a tener, se argumenta, la participación en la supervisión de este instrumento de personal del MAEC aportando el punto de vista del desarrollo.

Dentro de este tercer nivel de compromiso con la CPD cabe también situar, aunque con menos rasgos en común con los actores ya mencionados, a la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua (SEMRA). Esta Secretaría, a diferencia del MEH y SECE, sí hace explícito en su planteamiento el conflicto entre sus posiciones y las que se derivan de los intereses del desarrollo. Ahora bien, su posición ante este conflicto es decantarse claramente por los intereses identificados como los de España, que se consideran además innegociables. Así, no cabe un trabajo por la CPD en términos de evitar incoherencias, sino simplemente queda espacio para la búsqueda de sinergias siempre que no se cuestionen esos intereses que quedan fuera de la discusión. Y eso es lo que justifica que esta Secretaría se sitúe en este tercer nivel. Aunque con un margen muy limitado, sí se aprecia una voluntad de promover cambios que, salvaguardando los intereses innegociables de España, mitiguen los efectos nocivos que las políticas de la Unión Europea pueden tener para los países en desarrollo en el ámbito de política agrícola.

El cuarto nivel de compromiso con la CPD puede definirse como aquel que acepta el discurso de los documentos normativos sobre la coherencia, pero no incorpora su promoción por motivos diversos. Es el caso del Ministerio de Ciencia y Tecnología, que estima que la CPD es una competencia sobre todo del MAEC pero expresa su disposición a aportar lo que desde ahí se les pueda demandar. No existe la percepción de que haya, en el ámbito de ese Ministerio, políticas que puedan ser puestas en cuestión de forma importante por el principio de CPD. Por lo tanto, la actitud es de colaboración, pero también de pasividad, a la espera de que el MAEC asuma, si lo estima necesario, iniciativas en un ámbito en el que de otra manera no se supone que este ministerio tenga muchas cosas que aportar. El Ministerio de Política Territorial supone un caso similar, situándose frente a la CPD en cierto modo como un espectador dispuesto a ayudar en lo que se le pueda demandar, pero consciente a la vez de la escasa incidencia directa que las políticas de este ministerio tienen en el desarrollo.

El quinto y último nivel en cuanto al compromiso con la CPD se caracteriza no solo por negar que ese ámbito tenga siquiera algo que ver con las competencias propias del Ministerio, sino también por la falta total de posicionamiento al respecto. Es decir, no es que se asuma el discurso por la coherencia para estimar después que no implica demasiados nexos de contacto con las propias competencias, como en el nivel de compromiso anterior, el cuarto. En este caso lo que se hace, mediante un razonamiento u otro, es negar incluso la pertinencia de pronunciarse respecto a la CPD, dada la lejanía de ese ámbito con respecto a las propias competencias. Encajan en este último nivel, aunque de nuevo con matices, los ministerios de Defensa, Interior y, por último, Trabajo e Inmigración.

El Ministerio de Defensa, a diferencia del resto, alude a lo que percibe como una particularidad en comparación con los demás, y es que no elabora políticas sino que sigue órdenes de la Presidencia. Por ello, interpreta que el concepto de coherencia queda, por principio, fuera de su órbita. Trabajo e Inmigración,

por un lado, e Interior, por el otro, plantean de forma similar que, a pesar de que cuenten con puntos focales, no existe un posicionamiento sobre algo como la CPD que pertenece por entero al ámbito de otro ministerio, como es el MAEC.

En conjunto, los actores que pueden encuadrarse en este quinto nivel parecen presentar características comunes. En primer lugar la de representar en todos los casos intereses que indiscutiblemente pueden potencialmente presentar conflictos con los intereses de desarrollo. Pero lo que realmente les caracteriza es que dichos intereses son considerados políticas muy sensibles para España: defensa, seguridad y migraciones. Parecen formar parte de una agenda que en cierta manera se estima como innegociable, o al menos no a partir de la consideración de un interés de mucha menor "entidad", como es el de desarrollo. La actitud de negar cualquier relación con la CPD parece indicar una actitud defensiva que evite incluso el inicio del debate. Un debate al que, de una forma o de otra, están expuestos los demás actores, incluso aquellos que tienen posiciones controvertidas más visibles como pueden ser SEMRA o SECE. Pero en este caso el carácter sensible de las políticas parece adquirir un mayor grado, y eso explicaría esta actitud defensiva *ex-ante* ante todo lo que tenga que ver con la CPD, como demuestra el hecho de no establecer un posicionamiento oficial en cuanto a esta materia.

Así pues, la categorización que se ha tratado de esbozar arroja un resultado significativamente restrictivo en lo que respecta a la asunción del principio de coherencia y el compromiso por el desarrollo. El nivel máximo de compromiso no tiene ningún representante en la AGE, ni tampoco existen actores que apuesten claramente por la detección y eliminación de incoherencias, lo que correspondería al segundo nivel de compromiso. El más poblado es el tercero de los niveles, con cinco actores, considerando a las diferentes instancias del MAEC con competencias en cooperación como un solo actor. Prima como enfoque más ambicioso, por lo tanto, el enfoque reduccionista de la CPD en términos de buscar sinergias excluyendo la necesidad de afrontar conflictos entre políticas públicas e intereses de desarrollo. Por parte de DGPOLDE esta parece ser la única estrategia realista y factible de poner en práctica. Por parte de sus socios en este trabajo conjunto, la CPD parece visualizarse así como algo que aporta resultados positivos a todo el mundo sin requerir, por el momento, apenas ningún cuestionamiento de las propias políticas. Por último, más allá del papel en cierto modo excepcional de la SEMRA, o de algunos actores cuyo contacto con la CPD es realmente escaso por las políticas de su competencia, es llamativa la existencia de tres actores en el nivel más bajo de compromiso con la CPD, el nivel en el cual se niega de entrada la pertinencia siquiera de pronunciarse respecto a la CPD. Esta actitud parece relacionarse con la necesidad de defenderse de un debate que, de ser iniciado, podría suponer cuestionamientos importantes a políticas públicas muy sensibles para España, como son migraciones, defensa o seguridad.

Cabe hacer una última reflexión respecto a la visión de los distintos actores. En la categorización anterior se ha sintetizado, de lo que los actores refieren que es parte de su tarea en relación a la CPD, lo que realmente tiene que ver con la CPD. Pero es habitual que muchos de ellos entiendan como tareas del ámbito de la CPD cosas que nada tienen que ver con ello. Un ejemplo recurrente es

la aportación a la política de cooperación desde un ministerio concreto. Ya se han comentado los casos de Comercio (Ayuda al Comercio) o Agricultura (asesoramiento a los países en desarrollo para la venta de sus productos agrícolas), pero está también el caso de Ciencia y Tecnología, con las aportaciones al Plan Director en el ámbito de la biotecnología.

La pertinencia de estas aportaciones para la cooperación es materia de análisis desde el punto de vista de la política de cooperación en sí misma, pero aquí interesa comentar brevemente un aspecto. Si estas cuestiones se asocian con la CPD es porque va calando la idea de que la CPD, de alguna forma, debe entenderse como un intercambio, la “vía de doble sentido” a la que alude SECE. Este hecho no es más que un síntoma de una realidad a la que ya se ha hecho referencia en este estudio: a medida que la CPD propone espacios de diálogo entre políticas, inevitablemente los diferentes actores detectan oportunidades de ampliar su ámbito de acción y se sienten legitimados para esperar que sus planteamientos influyan en la cooperación al igual que ésta, en virtud del principio de CPD, pretende incidir en la política propia.

## 4.4. PRINCIPALES AVANCES Y RESTRICCIONES EN LA PROMOCIÓN DE LA CPD EN ESPAÑA

Como se ha explicado, avanzar en la promoción de la CPD en el ámbito gubernamental supone un trabajo complejo que afecta a diferentes niveles de la Administración pública. Si bien en el caso de España, el compromiso político con la CPD es explícito y ha sido ratificado por diversos documentos oficiales, existe una brecha significativa entre los compromisos asumidos en el ámbito discursivo y las acciones reales tendentes a hacer efectivos esos compromisos (Alonso, et al., 2010; Millán, 2011). Esto se debe básicamente a dos cuestiones que se han analizado en este epígrafe: en primer lugar, no existe un compromiso político sostenido y real que involucre a todos los ámbitos de la Administración pública —mas allá de los discursos retóricos asumidos por el Gobierno— y, en segundo lugar, se observan importantes restricciones en los pocos mecanismos implementados para la promoción de la CPD (máxime cuando existe un importante déficit entre los mecanismos propuestos y los implementados).

Este último epígrafe pretende analizar los principales avances y restricciones que el sistema español presenta en la promoción de la CPD, asumiendo que aun cuando en términos agregados el balance final parece ser negativo, es necesario destacar algunos progresos significativos que se han logrado en el último periodo.

### 4.4.1. Principales avances

#### **Compromiso político**

Es indudable que España ha mostrado desde 2004 un progreso significativo en los compromisos y la doctrina que debieran guiar el trabajo por una política

consistente orientada al desarrollo. La apuesta por un mayor protagonismo entre la comunidad de donantes, el compromiso con el multilateralismo y la integración del mandato de coherencia a diversos documentos oficiales dan cuenta de que, al menos en el ámbito discursivo, se ha avanzado de manera significativa. Asimismo, España ha manifestado un compromiso explícito con el desarrollo en el establecimiento de posiciones en los diversos foros internacionales (Consejo de Cooperación, 2009).

Uno de los ejemplos más recientes en este ámbito, ha sido la declaración oficial que, en el seno de Naciones Unidas, asumió el anterior Presidente del Gobierno a favor de la instauración de una tasa a las transacciones financieras que permitiera obtener recursos adicionales para la financiación de los ODM en la Cumbre del Milenio de 2010. Aun cuando, en algunos sectores del MEH se establecieron importantes resistencias con respecto a la implantación de esta tasa, al final se decidió desde Moncloa que esta sería la posición oficial del Gobierno. Esta posición fue ratificada por la anterior Secretaria de Estado de Cooperación Internacional, que declaró que España apoyaría la implantación de esta tasa<sup>41</sup>.

Ahora bien, como se ha mencionado sistemáticamente si bien el compromiso político es una de las fortalezas más importantes que España presenta en este ámbito existe una importante brecha entre el ámbito discursivo y las acciones reales encaminadas a promover la CPD.

## **Trabajo informal**

De acuerdo a la experiencia de otros donantes, el trabajo informal es una clave fundamental para avanzar en CPD en tanto los mecanismos informales se constituyen como instancias de encuentro, análisis y debate entre responsables y funcionarios de distintos departamentos para identificar sinergias y resolver posibles contradicciones entre políticas (Alonso et al., 2010). En este sentido, parece haberse generado, en los últimos dos años y de manera informal, una incipiente cultura de trabajo en común entre DGPOLDE y otros algunos ministerios cuyas políticas tienen un impacto directo en el desarrollo. Este hecho, especialmente contrastable en lo que respecta a la relación entre MAEC y MEH es potencialmente positivo para conducir a procesos de toma de decisiones compartidas que pueden mejorar notablemente el trabajo por la CPD. De hecho parece difícil que la perspectiva de desarrollo llegue a impregnar las políticas públicas españolas sin que necesariamente se instale una cultura de colaboración y trabajo en común como la que, de forma informal y aun incipiente, parece estar instalándose poco a poco entre algunos ministerios y el MAEC (principalmente MARM, MEH y MITyC).

---

<sup>41</sup> Declaración de la Secretaria de Estado de Cooperación, Soraya Rodríguez, en el acto inaugural de la Jornada de Cooperación organizada por la Secretaría de Política Internacional y Cooperación y la Fundación Ideas. Disponible en: <http://www.cunoticias.com/noticiasde/secretaria-de-estado-de-cooperacion-internacional.php>

Cabe identificar dos factores que han favorecido este hecho. El primero es el compromiso que el Gobierno español ha demostrado con la política de cooperación en los últimos siete años. Este compromiso puede haber permeado hasta ciertos niveles técnicos de la administración, donde algunos funcionarios han empezado a percibir la cooperación al desarrollo y la CPD como ámbitos relevantes que es necesario atender. Un segundo factor es la implantación de una red de puntos focales, también de carácter informal, que ha promovido una mayor responsabilidad para distintas personas de ministerios que deben responder sobre los temas de desarrollo. A partir de la implantación de la red de puntos focales, es posible identificar personas responsables de la promoción de la CPD en cada uno de los ministerios, aun cuando, como se ha explicado, existe una importante divergencia en la forma de entender la CPD en este ámbito.

El establecimiento de estas dinámicas informales parece una buena forma de comenzar a crear una cultura de trabajo diferente, pero adolece de una clara limitación. Si no se institucionaliza de alguna forma ese vínculo informal entre diferentes instancias, es difícil que la nueva dinámica instaurada trascienda a las personas que la impulsaron. La red de puntos focales parece ser un inicio de sistematización de este trabajo, aunque se ha reunido una sola vez desde que se instauró en agosto de 2010.

El trabajo conjunto de las personas entre ministerios ha derivado en dos iniciativas concretas que es posible contrastar a través de documentos internos del Gobierno.

Por un lado se han elaborado documentos a favor de la tasa de las transacciones financieras y se ha establecido una posición española de consenso a favor de la transparencia y la cooperación internacional en el ámbito fiscal con el fin de luchar contra la evasión de impuestos y los paraísos fiscales. Estos documentos (que en algunos casos han derivado en posiciones oficiales) son el resultado de un intenso trabajo entre distintas direcciones del MAEC y MEH centrado en la agenda de financiación del desarrollo. Dicho trabajo, iniciado con vistas a la Cumbre de Doha (2008), ha permitido elaborar documentos en conjunto y definir posiciones políticas.

Asimismo, se ha elaborado de un documento en conjunto entre el MAEC, el MEH y el MITyC que pretende establecer directrices claras para el conjunto de la representación española en el exterior respecto a los procesos de diseño y aplicación de los MAP. El documento ofrece una descripción del marco legal, protocolos para las fases de elaboración y aprobación de documentos así como pautas para el comportamiento de los diferentes actores en terreno (relacionados sobre todo con los mecanismos recomendados para el intercambio de información).

A pesar de que la elaboración conjunta supuso un avance que favorece procesos de diálogo e interlocución entre ministerios, como se profundizará en el capítulo siguiente, el documento MAP presenta importantes limitaciones en el ámbito político y técnico para la promoción de la CPD.

## Avances legislativos

Las leyes de gestión de la deuda externa (2006) y de control del comercio exterior de armas (2007) son los avances más sustanciales que, desde el punto de vista legislativo, presenta España en materia de CPD.

La ley aprobada en 2006 para regular la gestión de la deuda externa supone claros avances en materia de coherencia. En primer lugar, es un marco legal que parte del reconocimiento de que el endeudamiento insostenible es un obstáculo para el desarrollo de los países, lo que justifica que la gestión de la deuda externa se vincule con las prioridades de política de cooperación al desarrollo, tal y como se establecen en el Plan Director de la Cooperación Española<sup>42</sup>. En segundo lugar, la ley supone importantes mejoras por lo que respecta a la transparencia y rendición de cuentas del Gobierno en esta materia. El ejecutivo deberá informar anualmente de la política de deuda externa a los grupos parlamentarios, a través la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Comisión de Economía y Hacienda, y deberá ofrecer cuanta información le sea requerida respecto a montos de deuda, deudores, importes pendientes, reestructuraciones o cualquier otra operación realizada, así como sobre la posición de España en los organismos multilaterales competentes en materia de deuda externa.

Esta ley presenta también algunos ámbitos de crítica, como por ejemplo no establecer un principio de corresponsabilidad entre acreedores y deudores o no plantear la necesidad de un análisis de la legitimidad de la deuda externa. En este sentido, las medidas de canje, reestructuración o condonación que de dicha ley pudieran derivarse se entienden como medidas discrecionales que España adopta en consonancia con su preocupación por la promoción del desarrollo, pero no como una renuncia al cobro de esa deuda por entenderse, si fuera el caso, que España pudo ser corresponsable en la generación de ese endeudamiento excesivo o que la deuda no fue contraída por un representante legítimo de la ciudadanía que ahora debe correr con las cargas que comporta su devolución.

Por otra parte, se renuncia a dejar de computar las operaciones de cancelación de deuda como AOD, como mínimo hasta que la ayuda española alcance el 0,7% del PIB. Respecto a la mejora en la rendición de cuentas y la transparencia, el Gobierno únicamente está obligado a facilitar información a las comisiones parlamentarias correspondientes, pero no tiene por qué publicar dicha información. Los datos sobre la deuda externa que el Gobierno publica, desde 2007, en el Seguimiento del PACI, deben entenderse como un avance indudable en materia de transparencia, pero de nuevo se trata de algo que se deriva de la voluntad del Gobierno, no institucionalizado por medio del marco legal<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> La ley reguladora de la gestión de la deuda externa afecta a cualquier crédito bilateral concedido en términos concesionales por España, lo cual alude principalmente a los créditos otorgados con cargo al FAD o bien la deuda originada a partir de los seguros de crédito a la exportación concedidos por CESCE (Compañía Española de Crédito a la Exportación).

<sup>43</sup> El Observatorio de la Deuda en la Globalización ofrece, en su página web, un breve balance de los logros y las limitaciones de la ley de deuda externa. Puede consultarse en: <http://www.quiendebeaqui.org/spip.php?article401>.

En cuanto al comercio de armas, en 2007 se aprueba la ley que regula esta actividad y la obligatoriedad por parte del Gobierno de dotar de mayor transparencia a las acciones que lleva a cabo en este ámbito, que anteriormente eran muy opacas por estar sujetas a la Ley de Secretos Oficiales<sup>44</sup>. Se derivan beneficios claros en materia de coherencia como es el establecimiento, entre otros criterios, de la prohibición de vender armas a países en conflicto o a países sometidos a embargo. Además, se establece la necesidad de que las solicitudes de exportación incluyan cláusulas de no-reexportación así como otro tipo de garantías a fin de evitar el desvío de armas. Mejora la capacidad de control del Parlamento y también la capacidad de la ciudadanía de acceder a información estadística respecto a las exportaciones de armas. Sin embargo, la ley permite al Gobierno cierto margen de discrecionalidad para eximir de los requisitos previstos inicialmente a los solicitantes de licencias de exportación, si bien debe informar de los criterios en que ha basado dichas exenciones<sup>45</sup>.

Cabe decir que la aprobación de estas dos leyes puede considerarse la culminación de dos procesos que presentan puntos en común relevantes. En primer lugar, se trata en ambos casos de cuestiones que a lo largo de las dos últimas décadas han concitado un creciente consenso de la comunidad internacional en cuanto a la relevancia que en muchos casos tienen como obstáculos para el desarrollo<sup>46</sup>. En segundo lugar, las ONGD han mantenido una labor sostenida de incidencia y presión política que ha contribuido de forma decisiva a la asunción por parte de España de posturas más coherentes con el desarrollo en estos ámbitos. Esta labor se ha fundamentado en un trabajo constante de investigación y análisis, que ha permitido sustentar las reclamaciones a los poderes públicos, así como poner al alcance de toda la sociedad la evidencia empírica que en último término justificaba la pertinencia de las reivindicaciones. Por último, es importante subrayar que las cuestiones de la deuda externa y el comercio de armas han constituido una suerte de carrera de fondo para la sociedad civil. En ella, los éxitos conseguidos, aunque no sean totales, sí son atribuibles en gran parte a la capacidad de sostener una actividad coordinada de investigación, difusión e incidencia política a lo largo de un periodo de entre diez y quince años, en el que los poderes públicos han asumido de forma paulatina la necesidad de incorporar al marco normativo español posiciones más coherentes con respecto al desarrollo.

---

<sup>44</sup> Ley 53/2007, de 28 de diciembre, sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso (BOE nº 312, del 29 de diciembre de 2007).

<sup>45</sup> Un amplio trabajo, desde el punto de la sociedad civil, respecto a todo el proceso que culminó con la aprobación de la ley que regula el comercio de armas se puede encontrar en Cantos E. y Valls N (coord.) (2008), *Historia de un cambio posible. 15 años por el control de comercio de armas*, Intermon Oxfam.

<sup>46</sup> Baste señalar como ejemplo de ello las iniciativas HIPC en el ámbito de la gestión de la deuda externa (1996 y 1999), así como, en lo referente al control de la producción y comercialización de armamento, el Tratado de Ottawa para la prohibición de las minas antipersona (1997) y el Código de Conducta de la Unión Europea en materia de Exportación de Armas (1998).

Estos dos casos ejemplifican que la asunción de posturas más coherentes es un proceso necesariamente de medio y largo plazo, que supone la modificación de inercias muy asentadas tanto de funcionamiento de los poderes públicos como incluso de pensamiento por parte de las personas que en último término conforman las estructuras de la administración.

#### 4.4.2. Principales restricciones

A continuación se presenta un breve resumen de las principales restricciones identificadas en este capítulo:

En primer lugar, si bien el compromiso de España con la CPD es explícito, no deja de ser, sin embargo, un compromiso general y, por ende, abstracto, sin que se hayan definido metas concretas en diversos ámbitos de trabajo —como podrían ser el comercio, la agricultura, la seguridad o las migraciones, entre otros—. De ahí, que no existan documentos de otros ministerios que aborden el problema del desarrollo ni mecanismos específicos al seno de estos ministerios —más allá de la red de puntos focales puesta en marcha en 2010—.

En segundo lugar, y muy relacionado con el punto anterior, si bien se ha hecho operativa una red de puntos focales que compromete a buena parte de los ministerios, se observan importantes divergencias en lo que respecta a la visión y compromiso con el desarrollo. De hecho, no parece que la CPD se constituya como una agenda propia de cada uno de los ministerios como se afirma desde DGPOLDE. Al igual que en otros donantes analizados, se tiende a relacionar coherencia con las competencias exclusivas del MAEC. Asimismo, y como se ha explicado, cada actor establece una visión particular con respecto al desarrollo y la coherencia que se relacionan con los intereses particulares a que responde cada sector de la AGE. Por último, el hecho de que existan puntos focales no significa que el ministerio en su conjunto se haya comprometido con la visión del desarrollo. En tal sentido, también hay divergencias y discrepancias en el seno de cada ministerio y, en general, no parece que el desarrollo sea un punto cardinal en los procesos de toma de decisiones de estas instituciones.

En tercer lugar, la falta de un sistema de cooperación consolidado y dotado de suficientes recursos humanos ha obstaculizado el avance en la promoción de la CPD como se ha explicado en el capítulo anterior. Asimismo, dentro del propio MAEC se observan ciertas restricciones en el trabajo por la CPD. Por un lado, la existencia dentro de éste ministerio de diferentes agendas políticas con diversos objetivos ha generado tensiones y competencias con resultados contraproducentes para la CPD (como pudieran ser programas de AOD que priorizan los objetivos de acción exterior sobre la meta del desarrollo). Por otro lado, la falta de claridad en la definición de tareas y especialmente equipos orientados a promover la CPD. Por último, la difusa posición que parece advertirse en la AECID con respecto a la CPD, dado que no ha asumido el rol de promoción de esta en terreno, lo que cabría atribuirle como principal entidad ejecutora de la política española de cooperación.

En cuarto lugar, se han observado importantes restricciones en los mecanismos diseñados para la promoción de la CPD. Por una parte, se trata de un diseño complejo que no parece adecuarse a las características propias de la Administración pública española. Por otra parte, existe una brecha significativa entre los mecanismos diseñados y los implementados. Y por último, se aprecian importantes restricciones en el compromiso y trabajo real de los mecanismos que existen en el seno de la AGE. Una prueba de ello es el escaso trabajo, tanto político como técnico, que la Comisión Delegada ha asumido con la CPD o la inexistencia de mecanismos para trabajar en CPD con las CCAA —dado que no se han identificado puntos focales en las CCAA y la Conferencia sectorial no ha abordado el trabajo por la CPD—.

Por último, destaca la falta de mecanismos de control, evaluación y rendición de cuentas en el trabajo por la CPD. No se han diseñado aun mecanismos que permitan evaluar tanto el impacto de las políticas españolas o europeas en el desarrollo, como los propios mecanismos desarrollados por la AGE. El único avance en este sentido, es el informe de CPD reelaborado a finales de 2011 por la AGE.

En suma, el balance final de los mecanismos, actores y procesos arroja mas sombras que luces para el trabajo de la CPD. Este parece deberse a la falta de un compromiso político, real, firme y sostenido con el desarrollo que debe ser asumido por todos los niveles de la Administración pública española.





## Otras cuestiones de interés en torno a la coherencia de políticas en España

# 5 La CPD y los marcos de asociación país

## 5.1. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo pretende debatir las implicaciones que los MAP suponen para la CPD en su dimensión tanto vertical como horizontal. Para ello, en primer lugar, se ofrece en esta introducción una breve nota metodológica que expone el propósito y alcance de este capítulo, y cómo se ha llevado a cabo el trabajo en que se basa. A partir de ahí, el capítulo se estructura de la siguiente forma: el segundo epígrafe trata de clarificar algunos conceptos relevantes y, a través de ellos, el enfoque que se le da al análisis de los MAP. El tercer epígrafe ofrece información de tipo descriptivo respecto a los principios que orientan los MAP y cómo se prevé su elaboración. A continuación, el cuarto epígrafe discute las potencialidades y desafíos que tiene la utilización de los MAP desde el punto de vista de la coherencia interna de la política de desarrollo. El quinto epígrafe aborda la cuestión de si es el MAP un instrumento adecuado para promover la CPD y, por último, el sexto epígrafe ofrece de forma sintética las conclusiones más relevantes que cabe extraer del análisis realizado.

Desde un punto de vista metodológico hay que destacar que las consideraciones hechas en este capítulo no surgen del estudio de hechos constatados en la práctica sino que deben entenderse como potencialidades y desafíos que plantea el proceso MAP, y que se derivan principalmente del estudio de los planteamientos metodológicos que orientan su elaboración y de las opiniones que se han recogido de las personas implicadas en el diseño y aplicación de esta herramienta desde sede.

No obstante, y con el objeto de complementar la investigación dentro de su rango de alcance, se han tomado en consideración también algunas aportaciones de actores en terreno, principalmente de las OTC de AECID en los países en los que los MAP ya se han elaborado. A partir de dichas opiniones no puede inferirse una imagen completa y contrastada de cada uno de los MAP en cuestión. Mucho menos pueden servir para emitir un juicio fundado sobre los resultados que hasta ahora arroja, en términos de coherencia, el proceso MAP en su conjunto. En este sentido, además de ser insuficientes las opiniones recabadas para este propósito en relación a cada una de las experiencias, estas parecen presentar importantes particularidades dependiendo tanto de las características propias del país socio como de las capacidades que ostenta la cooperación española en él. Estos dos elementos, de gran variabilidad, dificultan

una valoración en conjunto de la herramienta MAP. No obstante, el conjunto de opiniones recabadas en terreno, aunque no es el elemento que sustenta las reflexiones ofrecidas, sí enriquece el contenido del capítulo, porque permite complementar, a modo de ilustración y con las debidas cautelas, el análisis basado en los documentos metodológicos y las opiniones recabadas en sede.

## 5.2. CLARIFICACIÓN DE CONCEPTOS

Se trata aquí de delimitar el ámbito de estudio que surge en torno a los MAP a partir de los conceptos de CPD vertical y horizontal, las dos dimensiones a partir de las cuales se abordará la discusión.

La CPD en su dimensión vertical o interna está relacionada con la convergencia entre compromisos, valores, comportamientos y acciones de una política gubernamental (Millán, 2011). En el caso de la política de cooperación española, dado que implica a diferentes actores y supone la utilización de distintos canales e instrumentos, la coherencia vertical alude al grado en que todos estos elementos se combinan en una acción consistente internamente para promover el desarrollo, que es el objetivo que se propone. Esta dimensión de la coherencia, que ya se ha definido en el capítulo dos, se relaciona de forma estrecha con la eficacia, pero tiene mayor alcance. Conviene, por lo tanto, clarificar en primer lugar la relación entre coherencia vertical y eficacia que ha orientado este trabajo, para encuadrar adecuadamente las reflexiones que se realizan posteriormente.

La coherencia vertical es una perspectiva desde la que analizar una política de forma integral, atendiendo a las estructuras administrativas de las que depende su aplicación, los instrumentos, mecanismos y procesos con los que se pone en práctica y, también, a los resultados observables que genera en tanto política pública que pretende promover cambios en la realidad social. Todos estos elementos de la política de cooperación deben formar un conjunto consistente internamente, y además, individualmente, deben también ser congruentes con el fin de esta política, que es la promoción del desarrollo. En la medida en que eso se logre, se podrá hablar de una política de cooperación coherente internamente, o verticalmente.

La eficacia, en cambio, es una perspectiva de análisis marcadamente distinta, porque se centra en un resultado de la política de cooperación de un donante: la ayuda que otorga. Concretamente, atiende a la relación que un socio donante establece con sus socios receptores. Según el enfoque de la Agenda de París, dicha relación tendrá mayor capacidad, en principio, de promover el desarrollo, cuando se establezca observando los cinco principios de eficacia. Este enfoque, por lo tanto, concentra su atención en un resultado de la política de cooperación, la ayuda, mientras que la perspectiva de la coherencia amplía la mirada para incluir todos los elementos que conforman una política, y no únicamente los resultados que produce. En otras palabras, en el enfoque de la Agenda de París, los elementos que conforman la política de cooperación únicamente serán relevantes en la medida en que tengan influencia directa en

términos de eficacia. Así, por ejemplo, puede darse la circunstancia de que un mecanismo de decisión o una herramienta estratégica de la política de cooperación genere inconsistencias en el conjunto de la política, o sea incongruente —por su diseño o por su implementación— con los fines de esta política. Pues bien, ese hecho *per se* siempre será objeto de interés para la perspectiva de la coherencia interna, mientras que, adoptando la óptica de la eficacia, únicamente será merecedor de atención si genera dificultades en el cumplimiento de los principios de la Agenda de París.

Sin embargo, a pesar de estas diferencias, coherencia vertical y eficacia tienen una estrecha relación. Para un donante como España, que suscribe todos los consensos internacionales en materia de ayuda, una política de cooperación coherente internamente requiere necesariamente observar el cumplimiento de los principios de la Agenda de Eficacia. Esto es así por un doble motivo. En primer lugar, es obvio que sería formalmente incoherente suscribir un consenso internacional en materia de ayuda para después no tratar de cumplirlo al llevar a la práctica la política propia de cooperación. Pero además, sería incoherente en un sentido más profundo, ya que el consenso en torno a la eficacia, con todas las críticas que admite, responde a décadas de experiencias y lecciones aprendidas por parte del sistema de ayuda. Así, este consenso, sin pretender que se interprete ni mucho menos como el único camino aceptable, es indudablemente útil como hoja de ruta con la que avanzar hacia una ayuda con mayor capacidad para promover el desarrollo. En este segundo sentido sería incoherente también que una política de cooperación no observara los principios de París.

Así pues, puede entenderse el cumplimiento de los principios de eficacia como una condición necesaria para lograr coherencia interna en la política de cooperación. No obstante, esta condición no sería suficiente para lograr la coherencia. Como se ha razonado, lograr una política coherente internamente va más allá de hacer todo lo posible, de acuerdo a los consensos internacionales, para que la ayuda otorgada sea eficaz. Desde esta perspectiva, que es la que se asume en el presente estudio, el trabajo por la coherencia interna incluye el trabajo por cumplir los principios de eficacia, pero alude también a otras cuestiones, como la congruencia de los diferentes mecanismos con los principios de la cooperación, por ejemplo. Pero cabe apuntar que existe también una relación en el sentido opuesto. En efecto, trabajar por la coherencia interna —en el sentido de mejorar la congruencia de los elementos de la política de cooperación y su coordinación para funcionar conjuntamente de forma constructiva— facilita indudablemente la tarea de construir relaciones con los socios receptores con mayor capacidad de promover el desarrollo.

Una vez discutidos los conceptos de coherencia vertical y eficacia, puede encuadrarse adecuadamente el tratamiento que se le da al análisis de los MAP desde la perspectiva de la coherencia vertical. Se trata de valorar, de forma preliminar, en qué medida el MAP es un instrumento consistente con los fines de la política de cooperación española y puede ser puesto en práctica por parte de los actores de forma que sea más fácil llevar dichos principios a la

práctica. Ello no significa, sin embargo, que no sea pertinente analizar los MAP bajo la óptica de los principios de la Agenda de París. De hecho, como se ha razonado, puede entenderse este conjunto de principios como una guía que orienta el trabajo en cinco dimensiones que claramente son pertinentes para mejorar la coherencia interna. Por lo tanto, la reflexión que se realizará será hasta qué punto los MAP pueden contribuir a que la cooperación española sea más coherente internamente, y esta reflexión incluirá, entre otras cosas, el análisis referido a la contribución de los MAP al cumplimiento de algunos principios de la eficacia.

La segunda dimensión de la CPD desde la que se abordará la discusión respecto a los MAP es la dimensión horizontal, que remite a la incorporación de la perspectiva de desarrollo en el diseño de otras políticas distintas a la de cooperación. Por lo tanto, en cuanto a este segundo ámbito, el interés del capítulo será explorar las potencialidades del MAP para promover que la agenda de desarrollo impregne el diseño de políticas no-AOD o, al menos, tomando una versión menos ambiciosa del principio de CPD, para establecer un marco en el que las incoherencias detectadas entre diferentes políticas sean como mínimo identificadas y abordadas de forma consciente por las diferentes instancias del Gobierno.

### 5.3. LOS MARCOS DE ASOCIACIÓN PAÍS: NATURALEZA Y ELEMENTOS MÁS DESTACADOS

El consenso internacional vigente en materia de eficacia de la ayuda se sustenta sobre la base doctrinal que propone la Declaración de París (OCDE, 2005b) y el Programa de Acción Accra (OCDE, 2008f), junto con el Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo en la política de desarrollo (Unión Europea, 2007c). Dicho consenso plantea la necesidad de que existan relaciones más horizontales entre donantes y receptores de AOD —algo que se trata de promover mediante los principios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua rendición de cuentas—, así como una distribución coordinada de roles entre los diferentes donantes de modo que se refuercen sus complementariedades. De esta forma, los distintos donantes pretenden lograr una mayor contribución de la ayuda a la promoción del desarrollo.

En consonancia con este contexto internacional, España está adoptando marcos de planificación y gestión de la ayuda con objeto de diseñar programas consistentes con los principios de la agenda de la eficacia. En el III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) se conciben estos principios como la referencia fundamental que debe guiar la relación con los países socios y se determina de forma más específica que será el Marco de Asociación País (MAP) el instrumento que trasladará dichos principios a la planificación estratégica de la cooperación española (MAECb, 2009:15).

El proceso de implantación de los MAP comenzó en 2010, habiéndose firmado hasta este momento cuatro de estos documentos, con El Salvador (octubre de

2010), Bolivia y Ecuador (noviembre de 2010) y Uruguay (febrero de 2011). En el caso de Angola, el MAP está también aprobado pero sin firmar por la Comisión Mixta en el momento de finalización del presente estudio<sup>47</sup>. El cronograma previsto plantea el inicio de la elaboración de los MAP en los distintos países de forma escalonada para que a lo largo de 2012 este proceso se haya iniciado, como mínimo, en los 41 países en los que se ha planificado elaborar un MAP.

El Marco de Asociación País se concibe como “una estrategia compartida de asociación a escala país hacia objetivos y visiones comunes de desarrollo humano y erradicación de la pobreza” (MAEC, 2011b:9) que pretende constituirse como una herramienta de planificación estratégica, integral y flexible que deberá alinearse con los procesos, objetivos y prioridades definidos por los países socios (MAEC, 2011b).

La elaboración del MAP descansa en el diálogo entre la cooperación del Gobierno español y todos los demás actores implicados, lo que incluye al Gobierno y otros niveles de la administración del socio, su sociedad civil, el resto de actores de la cooperación española y el conjunto de donantes presentes en el país. Así, los MAP pretenden dotar al país socio de un mayor protagonismo en todo el proceso de definición de la relación con España en materia de ayuda en comparación con el papel que se le otorgaba en el marco de los instrumentos de planificación anteriores, los Documentos de Estrategia País (DEP) y los Planes de Actuación Especial (PAE).

A través de un diagnóstico elaborado de forma compartida junto con los actores ya mencionados, los MAP suponen también un intento de lograr una mayor concentración sectorial y geográfica de la ayuda, así como una actuación más coordinada entre los diferentes actores de la cooperación española. Adicionalmente, este instrumento pretende que la política española de cooperación integre la agenda de la división internacional del trabajo a través de la concentración sectorial y de la definición de la ventaja comparativa para contribuir al proceso de desarrollo definido por el socio.

Por otra parte, el MAP supone un ambicioso ejercicio de descentralización para la cooperación española. La responsabilidad en la profundización del diálogo con el país socio, seña característica de este instrumento, recae en las OTC, que ven así reforzado su protagonismo dentro de la estructura de AECID, ya desde la fase de diseño estratégico. Un órgano de especial relevancia para la coordinación del trabajo alrededor del MAP en terreno es el Grupo Estable de Coordinación (GEC), convocado por el embajador pero liderado y dinamizado por la OTC, que se plantea como un foro de encuentro entre los actores de la cooperación (estatal, descentralizada y ONGD españolas) y el resto de actores españoles presentes en el país socio con incidencia en su desarrollo, desde las diferentes instancias gubernamentales con representación hasta las empresas presentes en el país. En este sentido, el trabajo de la OTC tendrá el

---

<sup>47</sup> Desde el momento de finalización del presente estudio se han aprobado algunos nuevos MAP, cuyo estado puede consultarse en <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Paginas/publicaciones2.aspx>

apoyo tanto de AECID como de DGPOLDE, siendo ésta última quien asume la orientación metodológica de todo el proceso —en cuanto al establecimiento del MAP, su implementación, seguimiento y evaluación—, plasmada en un primer documento publicado en 2010 (MAEC, 2010), de cuya revisión surge la guía metodológica de 2011 vigente actualmente (MAEC, 2011b).

El proceso de diseño del MAP propuesto desde DGPOLDE consta de tres fases. La primera de ellas supone un trabajo de análisis en diferentes ámbitos, como son el contexto del país socio desde el punto de vista de la apropiación democrática, las estrategias del socio en materia de desarrollo —con las que se deberá alinear la cooperación española—, la actividad de los diferentes donantes presentes en el país —necesario para avanzar en la división del trabajo— y, por último, la definición de la ventaja comparativa de la cooperación española a partir de un conocimiento de la actividad de sus diferentes actores. La segunda fase consiste en la definición de los sectores en que la cooperación española actuará, un trabajo que debe basarse en el diálogo con el país socio a partir de los insumos que proporciona el análisis realizado en la fase anterior. Por último, una tercera fase atiende a cuestiones relacionadas con la eficacia, la gestión por resultados y la rendición de cuentas, así como la CPD.

La CPD, por lo tanto, recibe por primera vez una atención especial en el marco de un instrumento de planificación geográfica de la cooperación. En este sentido, la guía metodológica no contempla que se asuman compromisos explícitos en esta materia, pero sí que se lleve a cabo un mapeo de las políticas no-AOD que España y Europa llevan a cabo en el país socio. Este ejercicio pretende ser un primer paso para que, siempre en el marco del GEC, los diferentes actores españoles con presencia en el país socio puedan llevar a cabo un “debate sobre las sinergias en términos de desarrollo” de dichas políticas (MAEC, 2011b:42).

Cabe reflexionar ahora, a partir de las coordenadas más relevantes de los MAP que aquí se han presentado, sobre las potencialidades y desafíos de este ejercicio de planificación en cuanto a la CPD en su dimensión vertical, cuestión a la que se dedica el siguiente epígrafe.

## 5.4. LOS MAP Y LA COHERENCIA INTERNA DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN

Como se ha explicado en el epígrafe anterior, el elemento quizá más destacado de los MAP es que pretenden basar la relación entre España y los países socios, desde el punto de vista de la ayuda, en un proceso mucho más dialogado que el que se promovía en el marco de los documentos de planificación anteriores, los DEP y los PAE.

En este sentido, a partir de la metodología que orienta su elaboración puede deducirse que los MAP, en el ámbito discursivo, abren vías para mayores grados de apropiación, alineamiento y mutua rendición de cuentas, elementos fundamentales en la implementación de la agenda de eficacia de la ayuda. Por otra

parte, el MAP plantea también cambios sustanciales en cuanto a la forma de actuación del conjunto de actores que conforman la cooperación española: cooperación estatal, cooperación descentralizada y ONGD.

Tomando en consideración, siempre desde el punto de vista del discurso, estos dos ámbitos, el que alude a la relación con el socio y el que alude a la relación entre los actores de la cooperación española, puede decirse que los MAP presentan importantes potencialidades para mejorar la coherencia interna de la cooperación española. Dichas potencialidades se analizan a continuación para, posteriormente, tratar los desafíos más relevantes a los que el proceso de implantación de los MAP se enfrenta si se pretende que las potencialidades identificadas se plasmen en resultados tangibles.

#### 5.4.1. Potencialidades

En primer lugar, parece claro que los MAP ofrecen potencialidades en términos de mejora del grado de apropiación y de alineamiento. Estos instrumentos se han diseñado para constituirse como una asociación estratégica entre países, que debe adaptarse al ciclo político, los objetivos nacionales y las orientaciones políticas del país socio. Los MAP tratarían así de establecer un marco integral y consensuado que defina las principales líneas estratégicas de actuación a las que se deben adaptar todos los actores de la cooperación española en terreno (AECID, cooperación descentralizada, ONGD y empresas, entre otros). Así, podrían verse reforzados, al menos teóricamente, los principios de apropiación y alineamiento de la agenda de la eficacia de la ayuda.

En este sentido, y ya en el terreno práctico, es ilustrativo lo referente a la apropiación y la adaptación en la elaboración del MAP al ciclo político del país socio. Dicha adaptación habría sido muy positiva, según las opiniones recabadas, ya que habría permitido al Gobierno entrante del país socio diseñar su plan estratégico al frente del Gobierno a la vez que expresaba sus prioridades a partir de las cuales se orientaría posteriormente la cooperación española. Esta voluntad de ceñirse a los tiempos políticos del socio revierte en un claro beneficio para éste en términos de apropiación, ya que permite que su demanda de cooperación surja de un auténtico ejercicio de definición de prioridades para la acción de gobierno. Derivado de este beneficio para el socio, existe otro para España, que pone así las bases de una relación de cooperación donde el socio cobra desde el inicio un gran protagonismo, algo sin duda positivo desde la óptica de la eficacia. En general, aun en el terreno práctico, se han detectado esfuerzos de negociación y consenso que han permitido disminuir las asimetrías entre España y el país socio y mejorar el diálogo y la interlocución entre ambos actores.

En segundo lugar, y de nuevo a partir del análisis de la metodología, existe una potencialidad relacionada con la coordinación y complementariedad entre donantes. Una de las fases fundamentales en la elaboración de los MAP es la realización de un mapeo de donantes donde se valoran las principales fortalezas y debilidades de los actores que trabajan en el país socio y se identifican

las posibles ventajas comparativas de la cooperación española. Una vez realizado este diagnóstico se negocian con el país socio los sectores prioritarios en los que se focalizará la cooperación española. La metodología de los MAP establece que este proceso de definición de la concentración sectorial deberá atender a tres elementos principales: la ventaja comparativa de España en el ámbito de la cooperación, las prioridades nacionales definidas por el país socio y la diversidad de actores españoles que trabajen en terreno (MAEC, 2011b).

Este esfuerzo de concentración en la acción de la cooperación a partir de una acción deliberada que tenga en cuenta el papel del resto de donantes en el país en cuestión se alinea plenamente con el principio de coordinación entre donantes en el marco de la Agenda de París. Adicionalmente, es consecuente también con el Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo de la Unión Europea (Unión Europea, 2007c). Según este Código, es necesario focalizar la acción de los donantes en los ámbitos de mayor valor añadido con objeto de mejorar la complementariedad y coordinación entre actores, optimizar los recursos humanos y económicos, reducir solapamientos y duplicaciones y evitar la desatención de países y sectores (Unión Europea, 2007c).

Así pues, la metodología del MAP plantea un trabajo de coordinación y complementariedad con otros donantes plenamente coherente con los consensos asumidos por España en la escena internacional. Dicho trabajo parece ofrecer oportunidades, siempre potencialmente, para incrementar la eficacia de la AOD española y por tanto mejorar el impacto del sistema de ayuda en términos agregados. Esta segunda potencialidad de los MAP es relevante ya que una de las críticas recurrentes que se le hacen al sistema de ayuda es la falta de coordinación, complementariedad y armonización en las acciones discrecionales de los donantes. En este sentido y acudiendo al terreno práctico, es visible un esfuerzo de concentración sectorial superior al que se observa en los documentos de planificación anteriores.

En tercer lugar, los MAP pueden contribuir a disminuir la discrecionalidad y la instrumentalización de la ayuda. El MAP propone una planificación estratégica a largo plazo orientando la acción de todos los agentes involucrados en esta política pública. En este sentido, hay que destacar dos hechos. En primer lugar, existen dentro del sistema de cooperación español diferentes agendas e intereses que responden a los diversos actores que participan en esta política pública (Millán, 2010). En segundo lugar, dicha multiplicidad de agendas también está presente en el país socio, cuyo interlocutor en materia de cooperación debe negociar la política de cooperación con otros actores como pueden ser los diferentes ministerios, instituciones o actores de la sociedad civil de su propio país.

En este sentido, el planteamiento de los MAP se basa en tratar de integrar desde el principio en la planificación las diferentes visiones y sensibilidades presentes dentro del sistema de cooperación del donante, y que de ellas se derive una agenda común de desarrollo alineada con las prioridades del socio. Al mismo tiempo, y como se ha destacado al hablar de las potencialidades en términos

de apropiación, se prevén mecanismos (no exentos de crítica como se discutirá en este mismo epígrafe) para la participación de actores de la sociedad civil del socio, con lo que se estaría favoreciendo, en principio, que la visión del socio a partir de la cual se negocia el MAP incorporara, además de los puntos de vista del Gobierno, aquellos que representan sensibilidades de la sociedad civil. Todo ello puede contribuir a reducir el margen de instrumentalización de la ayuda por parte del donante, y también a que donante y receptor limiten comportamientos discrecionales respecto a esta política.

En cuarto lugar, existe una potencialidad en términos de coordinación interna de los diferentes actores de la cooperación española. El MAP pretende ser un mecanismo de diálogo inclusivo (MAEC, 2011b) donde participen, negocien y dialoguen los diversos actores locales y españoles para definir un horizonte común y complementario orientado a la mejora de la eficacia de la ayuda. Este es un elemento primordial para mejorar la coherencia interna de la política de cooperación. Como ejemplo práctico, a raíz de la elaboración del MAP de Bolivia se habrían dinamizado en gran medida, según las opiniones recabadas en la OTC de ese país, las instancias de trabajo en común entre las ONGD españolas allí presentes. Dichas instancias habrían supuesto un elemento necesario para el diálogo en cuanto a la concentración sectorial de la cooperación española. Sin embargo, más allá de su utilidad en la elaboración del MAP, habrían reforzado su rol como un foro de diálogo interno y de interlocución con la OTC. Aunque ya existían instancias de este tipo con anterioridad, el MAP, exigiendo para su fase de análisis y diagnóstico una puesta en común de todo lo que la cooperación española lleva a cabo en un país, habría facilitado la intensificación de estas dinámicas de trabajo compartido, sin duda positivas para la coherencia interna de la cooperación española.

Otro ejemplo de esta potencialidad en términos de mejora en la coordinación se encuentra en el documento interno *Directrices para la coordinación en la elaboración y desarrollo de los Marcos de Asociación País*, elaborado conjuntamente por el MAEC, el MEH, y el MITyC, en el que se informa a la representación exterior española del proceso MAP y de lo que comporta. En este documento se advierte una voluntad de mejorar en ámbitos relacionados con el flujo de información entre diferentes instancias del Gobierno. Se pretende en primer lugar informar de manera coordinada a la representación exterior española respecto a un instrumento estratégico de la cooperación, el MAP, que incumbe en mayor o menor medida a todos los actores presentes en terreno. En segundo lugar, las directrices pretenden promover un flujo de información más fluido entre los ámbitos comercial y de cooperación. Cabe destacar, no obstante, que el hecho de que una iniciativa como esta sea el indicador de que se está avanzando en una cultura de trabajo en común, y no hay duda de que es indicativo de ello, da la medida del precario estado de los canales de comunicación y colaboración que existían entre los diferentes ministerios.

En resumen, algunas de las potencialidades que se han detectado a partir de los documentos metodológicos se derivan directamente de la capacidad que pueden tener estos instrumentos para promover una ayuda más eficaz median-

te un mayor grado de apropiación, alineamiento o coordinación de donantes. Asimismo, otras cuestiones que aluden a la disminución de la discrecionalidad o a la mejora en la coordinación entre los actores de la cooperación española remiten directamente a la coherencia interna de la cooperación, aunque puedan entenderse también, qué duda cabe, como factores promotores de una ayuda más eficaz.

Este conjunto de potencialidades para la coherencia interna se deriva, en definitiva, de que el proceso de elaboración de los MAP pretende promover cambios en ámbitos que eran identificados de forma recurrente como claros focos de incoherencia en la cooperación española, y que se revelaban a la vez, lógicamente, como obstáculos evidentes para la eficacia. Es el caso de la relativa autonomía con que los diferentes actores y ministerios parecen manejar sus partidas de AOD, o las limitadas instancias de comunicación y negociación en el seno de este conjunto de actores.

Estas falencias, propias del sistema de cooperación español y a las que se ha aludido con mayor detenimiento en el capítulo cuatro, se relacionan con la falta de diálogo y articulación de los diversos actores del sistema, las diferentes agendas a las que responden estos actores, la falta de instancias reales de coordinación y complementariedad y las limitaciones en recursos humanos y técnicos. El MAP puede incidir en la mejora de alguna de estas dimensiones y plantea un escenario potencialmente positivo para la coherencia interna de la política de cooperación española, armonizando y articulando el trabajo de los actores en terreno y estableciendo relaciones más horizontales con el socio, todo ello afectando a las fases de planificación, ejecución y evaluación de la política de cooperación.

Las potencialidades que se han señalado lo son en la medida en que se derivan de las intenciones declaradas en la metodología, y no de un conjunto representativo de MAP que estén ya finalizados y sean susceptibles de análisis, más allá de que las opiniones recabadas puedan ejemplificar casos concretos de dinámicas positivas. Sin embargo, junto a estas potencialidades, de la naturaleza, enfoque y diseño de los MAP se derivan también una serie de desafíos a los que conviene dar respuesta para hacer de estos documentos una herramienta acorde a los propósitos que persigue. Se relacionan tanto con el trabajo descentralizado en terreno como con la integración de diferentes actores en la programación de la política de cooperación. A la discusión respecto a estos desafíos se dedica el resto de este epígrafe.

#### 5.4.2. Desafíos

En primer lugar, según la metodología, los MAP pretenden asentarse sobre una lógica de *asociación*, siendo éste un rasgo que, si bien sitúa a esta herramienta en sintonía con la agenda de la eficacia de la ayuda, obliga a poner especial atención en determinados elementos clave. A través del establecimiento de una relación de asociación el donante asume un papel de respaldo y acompañamiento al país socio en la consecución de unos objetivos que, en principio, son

compartidos por ambos. Si se pretende ser consecuente con la agenda de la eficacia, esta asociación supone el alineamiento con las políticas definidas por el país socio. Es en este punto donde surge un primer interrogante en relación con los MAP: ¿es adecuada la pretensión de asociarse y, por tanto, alinearse con cualquier política o estrategia definida por el país socio? Esta pregunta remite al concepto de alineamiento *crítico*, que exige la existencia de un posicionamiento claramente definido (y coherente) por parte de la cooperación española, así como la disposición de personal en terreno adecuadamente capacitado para abordar tareas relativas al diálogo de políticas con el país socio (Alonso, 2010).

Aunque se trata sin duda de una cuestión compleja que excede a los propios MAP, adquiere en éstos una especial relevancia. A diferencia de los DEP y PAE, cuya lógica estaba más apegada a las necesidades de planificación operativa de la cooperación española, los MAP descansan en un enfoque que pretende ofrecer al país socio un apoyo más estratégico e integral a su proceso de desarrollo. En la medida en que la naturaleza de los MAP posee un carácter más amplio y estratégico en el refuerzo a las políticas de los países socios, la cuestión de qué políticas deben apoyarse y cuáles no —y cómo abordar estos casos— se convierte en un asunto central. Ello obliga a la cooperación española a extremar la atención dedicada a esta cuestión, de tal manera que se pueda responder a ella de forma responsable desde los MAP.

En segundo lugar, y en estrecha relación con lo anterior, los MAP no parecen haber prestado suficiente atención a la cuestión de cómo trabajar con países que presentan importantes restricciones democráticas y que vulneran de forma sistemática los derechos humanos. Se trata de una cuestión desatendida por el primer documento de metodología de los MAP preparado por DGPOLDE en 2010, que ha recibido una mayor atención en el segundo documento elaborado en 2011. En este último se alude a la necesidad de incorporar el Enfoque Basado en Derechos (EBD) en el análisis del contexto y en la toma de decisiones estratégicas (MAEC, 2011b). Ahora bien, dado que la promoción del desarrollo descansa en última instancia en la ampliación de los derechos de las personas, el respeto a los derechos humanos se erige en una cuestión central —y no periférica, como pareciera— en términos de coherencia, cuya importancia demandaría un tratamiento más sistemático y pormenorizado en el documento de orientaciones metodológicas respecto a los MAP.

La inexistencia de directrices suficientemente elaboradas al respecto hace que su tratamiento finalmente descanse en la percepción, sensibilidad y capacidades mostradas por el personal responsable de las OTC. Todo ello sin obviar que, en determinadas ocasiones, la decisión de incorporar (o no) cuestiones relativas a los derechos humanos en el diálogo de políticas con los países socios obedece a otras agendas concertadas en ámbitos de mayor rango político, trascendiendo a los MAP y cercenando la autonomía de éstos en el tratamiento de esta cuestión. Dicho de otro modo, aunque por su carácter controvertido las decisiones relativas a la incorporación de los derechos humanos en la agenda suelen tomarse en instancias políticas superiores, sería conveniente que los

MAP dispusieran de un conjunto de orientaciones para aquellos contextos en los que se decida atender a esta cuestión.

En tercer lugar, si bien se ha razonado anteriormente que una de las potencialidades de los MAP es el mayor grado de apropiación que en principio fomenta, existe un desafío asociado que se relaciona con el carácter democrático de dicha apropiación. Como se ha explicado, se recoge en la metodología la necesidad de que los actores representativos de las diferentes sensibilidades de la sociedad civil del país socio participen en el diálogo mediante el cual se definen las prioridades que orientarán el MAP. Pero lo cierto es que hay una indefinición respecto a los mecanismos que deben seguirse para garantizar esta participación. Se afirma que esta cuestión no puede abordarse mediante una "receta única" dadas las diferencias existentes entre distintos contextos y simplemente, como orientación, se ofrecen algunos ejemplos de cómo se ha tratado de promover esta participación en algunos de los procesos de elaboración de MAP ya concluidos. A pesar de que parece muy razonable no pretender que exista una receta para garantizar el éxito en este ámbito, y de que es indudablemente relevante la experiencia que hasta el momento se haya podido acumular, es escaso el bagaje que suponen estos dos aportes para quien afronta la responsabilidad de promover de forma efectiva la participación de la sociedad civil del país socio. Se echa en falta un tratamiento más sistemático de esta cuestión, a partir quizá de la experiencia de otros donantes que pudiera servir de referencia.

En cuarto lugar, los MAP enfrentan desafíos relacionados con su capacidad para afrontar la compleja tarea de integrar a la diversidad de actores de la cooperación española. Las opiniones recabadas a partir de las entrevistas parecen confirmar que, efectivamente, esta cuestión se revela como un importante desafío para el futuro, y de hecho ya se ha identificado como problemática en los MAP elaborados hasta la fecha.

Por una parte, hay actores —como ministerios que manejan pequeñas partidas de AOD o empresas, las cuales pueden ya acceder a fondos AOD para llevar a cabo proyectos de cooperación— que no han sido suficientemente incorporados a los procesos de elaboración de algunos MAP en los que consideraban que podían hacer aportaciones de interés en ámbitos específicos. No es el objeto de discusión valorar si es razonable que ciertas aportaciones o sensibilidades se vean en mayor medida representadas en un documento estratégico como el MAP. Pero el hecho de que dichas aportaciones no sean consideradas ni siquiera a título informativo es una carencia para una herramienta que tiene como una de sus potencialidades, precisamente, limitar el uso discrecional y descoordinado de las partidas de AOD a partir de un diseño estratégico hecho, por parte de España, con las aportaciones de todos los actores de la cooperación. En el mismo sentido, también entre las ONGD parece existir una cierta sensación de expectativas insatisfechas en materia de participación en la elaboración de estos documentos (Martínez y Martínez, 2011).

Por otra parte, la naturaleza de los MAP —cuya metodología ha sido diseñada por DGPOLDE y su puesta en práctica recae centralmente en la AECID, a tra-

vés fundamentalmente de sus OTC— pudiera generar que diversos actores que forman parte de la cooperación —de la propia AGE o de fuera de ella— no se sientan necesariamente preocupados por estos marcos, manteniendo sus líneas de trabajo en materia de AOD de forma paralela y, por tanto, potencialmente descoordinada con respecto a aquella que se marca en el MAP.

En quinto lugar, aunque los MAP pueden reducir el margen de discrecionalidad existente una vez que se han definido los sectores de trabajo —al hacer más difícil posteriores interferencias de otras agendas políticas en esta planificación—, también presenta importantes desafíos sobre cómo se seleccionan estos sectores (Martínez y Martínez, 2011). Por un lado, más allá de los criterios recogidos en los MAP, no está garantizado que la concentración sectorial se vaya a orientar exclusivamente a partir de criterios enmarcados en la agenda de desarrollo —ya sean de pertinencia técnica, tales como las demandas del país socio o las ventajas comparativas detectadas, o de tipo político— y no quede influida por otras agendas o intereses.

Por otro lado, incluso superando las dificultades arriba señaladas para integrar a la diversidad de actores en los MAP, la participación de una amplia variedad de agentes introduce dificultades añadidas para la concentración sectorial. Como se ha señalado, estas dificultades se relacionan con la presencia de intereses y agendas muy dispares, y en ocasiones contrapuestas, en los diversos actores que integran la cooperación española. Por poner un ejemplo, puede ser complicado hacer compatible la reducción de sectores de actuación con la agenda de cada una de las ONGD que opera en un país, en el que pueden haber desarrollado una tarea positiva durante años pero del que quizá se vieran obligadas a salir, en función de cuál fuera el resultado de ese ejercicio de concentración sectorial. El principal reto en este sentido es que la concentración sectorial por la que finalmente se apueste sea el resultado de una construcción colectiva que responda adecuadamente a las demandas de la división del trabajo con una visión global basada en los intereses de desarrollo del país en cuestión y no, sencillamente, un punto de equilibrio alcanzado a partir de los diversos intereses y agendas particulares.

En sexto y último lugar, existe una limitación clara de los MAP en cuanto a la promoción de la CPD en su dimensión vertical, y es la relacionada con la gestión de la deuda externa como instrumento de AOD. En efecto, la gestión de la deuda externa que el país socio tiene contraída con España, a pesar de que debe estar “vinculada con la política de cooperación española, conforme a las prioridades y estrategias del Plan Director de la Cooperación Española”<sup>48</sup>, podrá mantener su propia dinámica y simplemente deberá incorporarse como un insumo al documento MAP la información sobre los programas de conversión que se estén llevando a cabo. Así consta en el documento interno *Directrices para la coordinación en la elaboración y desarrollo de los Marcos de Asociación País*, al que ya se ha aludido.

---

<sup>48</sup> Ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa, artículo primero. (BOE nº 293 del 8 de diciembre de 2006).

Eso no significa que los programas de conversión de deuda no puedan, eventualmente, diseñarse de forma integrada y consistente con el MAP, pero dicha integración, que parecería obligada por cuanto la política de deuda es un instrumento AOD, dependerá de distintos factores: la voluntad discrecional de los responsables de la política de deuda en cada caso, la capacidad de la OTC para establecer un clima constructivo que concite alrededor del MAP voluntad de trabajo en conjunto entre diferentes instancias y, por último, la capacidad de DGPOLDE para, en relación con ese instrumento AOD, realizar la labor adecuada de interlocución con la sede del MEH. Esto es de hecho lo que habría sucedido en el caso de Bolivia, en donde los programas de canje de deuda son consistentes con las líneas definidas en el MAP, pero esta consecuencia parece derivarse de la presencia de los factores antes identificados, y no de unas directrices claras en el sentido de que la gestión de la deuda deba integrarse, como un instrumento AOD más, a lo definido estratégicamente mediante el MAP en diálogo con el país socio. Por último, cabe considerar esta limitación en relación con la gestión de la deuda como algo más que un desafío. Es un claro problema de coordinación interna, tal y como está establecido en este momento el proceso de diseño estratégico de la gestión de la deuda con el socio, totalmente desconectado del resto de la AOD planificada a través del MAP.

En suma, si bien los MAP presentan una serie de potencialidades en cuanto a la promoción de la coherencia interna, algunas de ellas ligadas directamente a su adecuación a la agenda de la eficacia en el seno de la cooperación española, presentan importantes desafíos que conviene no desatender. Sin pretender agotar los desafíos existentes, se ha destacado aquí la necesidad de extremar la atención sobre con qué países y políticas es adecuado asociarse —cuestión en la que el respeto a los derechos humanos debiera adquirir mayor centralidad—, la poca claridad respecto a cómo garantizar el carácter democrático de la apropiación por parte del socio, las dificultades registradas para lograr una adecuada integración de los diversos actores de la cooperación española y, por último, los riesgos de discrecionalidad asociados al proceso de concentración sectorial que los MAP promueven. Por su parte, la falta de integración de la gestión de la deuda externa en el MAP se puede considerar, más que como un desafío, como un problema de coherencia interna ya presente con anterioridad, pero que no ha sido subsanado con la introducción de los MAP.

Una vez que se ha reflexionado respecto a las implicaciones de los MAP en el ámbito de la CPD en su dimensión interna, el siguiente epígrafe se dedica a la capacidad de este instrumento para promover una mayor coherencia en su dimensión horizontal.

## 5.5. ¿ES EL MAP EL INSTRUMENTO ADECUADO PARA PROMOVER LA COHERENCIA ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS?

Aun cuando, como se ha señalado anteriormente, el MAP puede contribuir a promover una mayor coherencia interna de la cooperación española, el presente epígrafe pretende establecer que no es el MAP el instrumento adecuado para

promover una mayor coherencia del conjunto de políticas públicas españolas con respecto al desarrollo. A continuación se expone la argumentación que sustenta este juicio.

En primer lugar, desde un punto de vista conceptual, la CPD alude a la necesidad de entender que son el conjunto de las políticas públicas de España, y no únicamente —ni, de hecho, principalmente— la de cooperación las que inciden en el desarrollo de los países. Desde el punto de vista de la CPD se reclama no ya una mejor política de cooperación, sino principalmente que los intereses de desarrollo impregnen la definición del resto de políticas públicas del país donante, en este caso España. No parece que el ámbito de la cooperación sea el más adecuado para promover con posibilidades de éxito una nueva forma de observar las relaciones exteriores de España, dado que la CPD pretende precisamente trascender el sistema de cooperación para asumir un compromiso integral con el resto de políticas públicas.

Adicionalmente, muy relacionado con lo anterior, uno de los problemas que sistemáticamente se ha identificado para la promoción de la coherencia es que esta materia se entiende como una competencia en exclusiva de los ministerios responsables de la acción exterior. Al vincularse con los países en desarrollo, se percibe habitualmente, la CPD debe ser algo de lo que se ocupen quienes se encargan de la política exterior. Pero precisamente la CPD trata, como se ha razonado, de superar este punto de vista y lograr que los intereses de desarrollo se visualicen como una agenda que es competencia de todas las políticas públicas, y no solo de su política exterior. Con anterioridad al MAP no existía ningún instrumento estratégico de la cooperación por medio del cual se promoviera la agenda de la CPD desde el terreno, ni tampoco una estructura de promoción de la coherencia en conjunción con los países socios fuera del ámbito de la cooperación. Con este contexto como punto de partida, si para comenzar a promover la CPD se utiliza una herramienta de la cooperación, como es el MAP, ello no hace sino reafirmar ese prejuicio que asocia CPD con acción exterior, lo que en sí mismo es un obstáculo al cambio de mirada que se intenta promover con el enfoque de la coherencia de políticas.

En segundo lugar, existe un motivo relacionado con la dinámica política. La aplicación del principio de CPD requiere que exista un mandato político claro que traslade a los diferentes actores la necesidad de buscar enfoques más coherentes, así como mecanismos con rango político suficiente como para dirimir los potenciales conflictos que puedan surgir entre las diferentes instancias. En relación al MAP no se establecen ninguna de estas dos condiciones, y por lo tanto parece difícil que pueda modular, en favor de una mayor coherencia, comportamientos y dinámicas que se derivan de otras políticas públicas distintas de la cooperación. Por una parte, porque hace falta, desde la AGE, un mandato político efectivo y sostenido para integrar la visión del desarrollo en la formulación de las políticas públicas. Si bien hay un mandato general en torno a la CPD, éste no se ha incorporado en la acción de los actores gubernamentales. En consecuencia, no existe la percepción de que sea necesario consensuar las estrategias de los diferentes ministerios tomando en cuenta la

visión de desarrollo que se promueve desde la cooperación. Pero más allá de este hecho, el MAP se asocia en exclusiva a la política de cooperación, y por tanto todo lo que a partir de él se impulse carecerá desde el principio del peso político necesario para lograr generar posiciones más coherentes en otros actores en caso de conflicto entre diferentes políticas.

En tercer lugar, existe otro argumento de tipo técnico. El trabajo por la coherencia en los MAP se plantea, en una primera fase, a partir de la elaboración de un mapeo de las políticas no-AOD españolas y europeas en el país. Dicho mapeo dará lugar, en primera instancia, a un "debate sobre las sinergias en términos de desarrollo" de dichas políticas, para tratar de generar después un "espacio para el diálogo en la Cooperación Española sobre el impacto de las políticas no-AOD sobre el desarrollo" (MAEC, 2011b:42)<sup>49</sup>. El mapeo de políticas no-AOD en sí mismo es una tarea compleja, y aun más lo es el posterior debate respecto a sinergias en términos de desarrollo e impactos para el desarrollo, si se pretende que ese debate se lleve a cabo de manera informada y sea constructivo. Todas estas tareas exigen conocimientos técnicos no solamente del ámbito del desarrollo, sino también de sectores específicos como el comercial, agrícola o migratorio, entre otros.

Más allá de la deficiencia que supone que la metodología no ofrezca orientación alguna respecto a cómo llevar a cabo estas tareas, lo que aquí se quiere resaltar es una cuestión más de fondo. En efecto, la cooperación española puede sin duda contribuir a difundir el concepto de CPD y tiene un papel capital a la hora de alimentar el debate sobre el grado de coherencia de las diferentes políticas, aportando su conocimiento en el ámbito del desarrollo. Pero el mapeo de políticas no-AOD desde terreno es un desafío que excede las capacidades de las OTC desde el punto de vista técnico, unas capacidades que en ocasiones son de hecho escasas para lo que requeriría la propia política de cooperación. Esta tarea necesitaría de la participación de otros ministerios y, por tanto, de nuevo, no es realista pensar que pueda llevarse a cabo con éxito sin un mandato político de nivel superior y enmarcado en un instrumento adscrito en exclusiva a la cooperación.

En cuarto lugar, cabe hacer una reflexión respecto a las capacidades políticas de las instancias que, por parte de España y del país socio, realizan la interlocución directa para la elaboración de los MAP. El MAP, en tanto asociación, se elabora a partir de un diálogo estrecho entre España y el país socio. No parecería acertado que el tratamiento de la cuestión de la CPD quedara al margen de dicho diálogo y que España elaborara de forma unilateral el diagnóstico de impactos de políticas no-AOD, el debate posterior respecto a dichos impactos, o las recomendaciones subsiguientes para lograr mejoras en la coherencia. La metodología para la elaboración de los MAP aborda esta cuestión planteando lo siguiente: "cuando sea posible, se recomienda incluir algún mecanismo de participación de los actores de desarrollo del país socio en el debate" (MAEC,

---

<sup>49</sup> La insuficiencia de partida de este enfoque se puede considerar como un síntoma de lo que aquí se trata de razonar (que el MAP no es un instrumento adecuado para la promoción de la CPD), y se discutirá con más detenimiento posteriormente.

2011b:42). Para incluir en este ámbito al país socio de forma funcional y efectiva sería necesario establecer una interlocución con las diferentes instancias de su Gobierno, y no únicamente con aquella competente en materia de cooperación internacional. Pero si eso se llevara a cabo, se pondría de manifiesto que la OTC de la AGE carece de las capacidades políticas para realizar una interlocución de ese nivel con las diferentes instancias del país socio.

Por lo tanto, más allá de que la opción que plantea la metodología para incluir al socio en el debate es claramente muy poco orientativa en la práctica, lo que interesa aquí es el aspecto conceptual de la cuestión, que pone de manifiesto de nuevo la limitación del MAP. En efecto, llevar a la práctica lo que en él se plantea en relación con la CPD, si se pretende que el socio tenga un papel relevante, es algo que excede las capacidades políticas de las instancias que llevan a cabo la interlocución en materia de cooperación, tanto por parte de España como por parte del país socio. Dicho trabajo exigiría un marco de relación que excediera el ámbito de la cooperación al que el MAP está circunscrito.

Cabe hacer una última reflexión respecto a lo inadecuado del MAP para promover la CPD. Como se ha razonado ya en el capítulo cinco, un sistema de cooperación sólido, reconocido como un interlocutor relevante política y técnicamente por el resto de instancias del Gobierno, es necesario para la promoción de la coherencia. Desde esta óptica, un sistema de cooperación con debilidades como es el español difícilmente tendrá éxito al tratar de que otras políticas se diseñen de acuerdo a los intereses de desarrollo. Pero el aspecto que se quiere resaltar aquí es otro: no solamente es difícil que la cooperación logre su objetivo en términos de CPD, porque es débil, sino que su propia debilidad conlleva además un riesgo, como es el de la instrumentalización de la política de cooperación por parte de otras instancias del Gobierno. En efecto, para promover la CPD la cooperación pretende recabar, alrededor de un instrumento como el MAP, la participación de otros actores de la AGE, así como también de las empresas, en la medida en que éstas son beneficiarias de una política pública como es la de internacionalización de la empresa. Pero dada la debilidad del mandato del Gobierno en favor de la promoción del desarrollo, así como la del propio sistema de cooperación, se corre el riesgo de que el MAP no se constituya como la vía de difusión del enfoque de la CPD hacia otros ministerios, sino más bien como la vía de entrada de otras agendas hacia el interior de la cooperación. El MAP trata de establecer puentes de interlocución e incidencia entre diversas instancias del Gobierno, pero no se puede asegurar que la cooperación esté en condiciones de promover que dichos vínculos funcionen en favor del desarrollo.

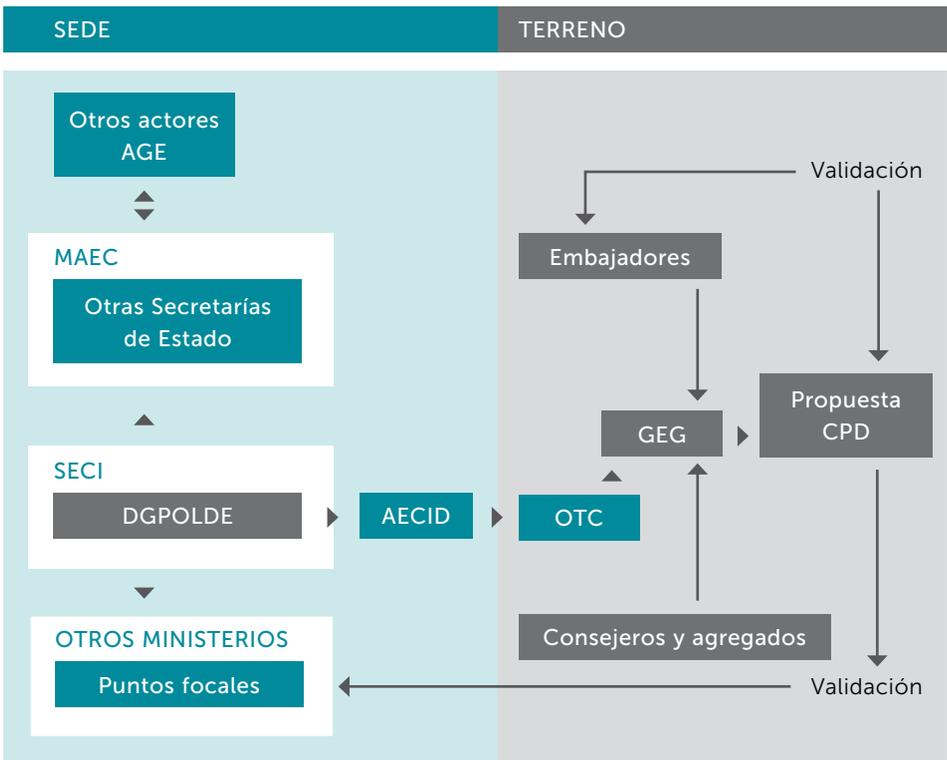
Una vez justificada la afirmación con la que se ha abierto este epígrafe, cabe anotar, además, algunas cuestiones sintomáticas precisamente de lo que se ha tratado de argumentar anteriormente: que el MAP no es el instrumento adecuado para tratar de promover la coherencia. Un primer ejemplo es lo que se podría denominar debilidad en la cadena de la promoción de la coherencia. En todo lo referente a los MAP, la tarea de promover la coherencia incumbe a diferentes actores, tanto en sede como en terreno. La red así conformada

presenta algunas debilidades. La primera de ellas es que no asegura que las diferentes instancias gubernamentales presentes en el GEC tengan información adecuada y suficiente respecto al concepto de CPD, lo cual dificulta en gran medida que este órgano pueda asumir su labor de plantear propuestas para mejorar el grado de coherencia de la acción española en el país socio. Este hecho, como se discute a continuación, se visualiza claramente atendiendo a los canales por los que cada uno de ellos recibe esta información (figura 7).

La coordinación de las OTC es quien debe dinamizar la labor del GEC en materia de coherencia, y para ello recibe orientaciones desde la sede de AECID. Este esquema debería permitir canalizar los planteamientos metodológicos de DGPOLDE en materia de coherencia hacia terreno, pero la indefinición detectada dentro de AECID en cuanto a las responsabilidades en materia de CPD no permite asegurar que dichos planteamientos lleguen con fuerza y claridad a las OTC. El resto de instancias gubernamentales representadas en el GEC reciben las orientaciones en materia de CPD de los puntos focales de sus

**Figura 7:**

Cadena de promoción de la CPD en relación al MAP



Fuente: elaboración propia

respectivos ministerios. Pero la integración por su parte del mandato de CPD es aún incipiente y muy desigual, por lo que tampoco se puede asegurar que los diferentes agregados y consejeros reciban siquiera información suficiente respecto a la coherencia desde sus respectivas sedes ministeriales. Los embajadores, por último, reciben las orientaciones y aportaciones tanto desde el MAEC (otras secretarías distintas de SECI) como, en principio, desde otras instancias del Gobierno, ya sean otros ministerios o la Presidencia del Gobierno. Pero en todas ellas existe también una indefinición en cuanto a las responsabilidades en materia de CPD, lo que de nuevo arroja dudas respecto a en qué medida las aportaciones trasladadas a los embajadores se hacen eco del principio de coherencia.

Por lo tanto, DGPOLDE se encuentra en cierto modo sola al inicio de la cadena de promoción de la CPD en lo que respecta a todas las instancias del Gobierno con presencia en el GEC de terreno, pero su influencia no es directa en ninguno de los casos. Dado que no existe un mandato explícito que promueva la integración efectiva del principio de CPD por parte de los diferentes ministerios, las orientaciones metodológicas y conceptuales que aporta DGPOLDE pueden muy bien diluirse en el camino hasta el GEC y llegar, si lo hacen, muy debilitadas a quienes deben tomarlas en consideración para abordar las cuestiones de coherencia sobre el terreno.

La estructura descrita presenta otra debilidad adicional, relacionada con el procedimiento que siguen las propuestas para mejorar la coherencia. Dichas propuestas, una vez elaboradas por el GEC, deberían ser validadas por el embajador y por los puntos focales de los diferentes ministerios implicados (MAEC, 2011b:42). Se ha razonado que la ausencia de un mandato político efectivo en favor de la CPD cuestiona la capacidad efectiva del GEC de constituirse en un foro eficaz de debate e intercambio en materia de coherencia. Pero más difícil incluso parece que, si eventualmente se elaborara desde el GEC una propuesta para mejorar la CPD, ésta fuera validada por el embajador y por los correspondientes puntos focales, dadas las dudas que suscita la integración por parte de estos de una visión de la acción exterior española acorde con el principio de CPD, como ya se ha discutido.

Por otra parte, los documentos que orientan a los diferentes actores sobre la puesta en práctica de los MAP ofrecen también información sintomática de la inadecuación de este instrumento para promover la CPD, poniendo de manifiesto la escasa ambición que impregna todo el tratamiento de esta cuestión. De hecho, pareciera existir un reconocimiento *ex-ante* del escaso eco que los planteamientos relacionados con la CPD están llamados a tener en otras instancias de la administración, algo por otra parte lógico si se tiene en cuenta la falta de compromiso político efectivo y sostenido en materia de coherencia que se ha observado en la AGE.

Un primer ejemplo se puede encontrar en los anexos de la metodología que proporciona DGPOLDE como orientación para la elaboración de los MAP, en los que se clarifica el concepto de CPD. Se afirma que la coherencia alude a la

necesidad de promover, o como mínimo no dañar, los intereses de desarrollo con políticas no-AOD. Pero a continuación se plantea que la consideración de los impactos de las políticas no-AOD "debe buscar ser compatible con la consecución de sus objetivos sectoriales tradicionales" (MAEC, 2011c:24). El tratamiento de cuestiones de coherencia no debería verse limitado por el imperativo de evitar conflictos de intereses, sino que su objetivo debiera ser precisamente establecer mecanismos para, al menos, abordar dichos conflictos en caso de que se detecten.

En el mismo documento metodológico se plantea como una meta de medio plazo la inclusión en los MAP de compromisos explícitos en materia de CPD, pero a corto plazo el objetivo es que los MAP que se están elaborando ahora incluyan un mapeo de políticas no-AOD que pueda utilizarse como insumo para comenzar a dinamizar la discusión en el seno del GEC respecto a las cuestiones de coherencia (MAEC, 2011b:42). En la medida en que este mapeo no está conectado en grado alguno con el resto de la planificación, se convierte prácticamente en un elemento discrecional (dependiendo de la voluntad política del personal responsable) y su relevancia en términos de promoción de CPD consiste simplemente en que está presente en el documento metodológico, algo que no sucedía en el caso de los DEP y PAE.

Más allá del hecho anterior, el mapeo de políticas no-AOD al que se alude tiene como objetivo alimentar un "debate sobre las sinergias en términos de desarrollo" de las diferentes políticas y, como metas finales, "generar un espacio para el diálogo en la Cooperación Española sobre el impacto de las políticas no-AOD sobre el desarrollo, sensibilizar sobre la relevancia de la CPD" (MAEC, 2011b:44). Se afirma que, "idealmente", lo que se trataría de promover finalmente es "la realización de estudios que permitan generar evidencias sobre el impacto de determinadas políticas [...] o la incorporación de elementos que permitan mitigar efectos negativos de determinadas intervenciones" (MAEC, 2011b:44). El enfoque en sí mismo puede ser pertinente, y no hay que minusvalorar la relevancia de las actividades de sensibilización respecto a la temática de la CPD, sobre todo teniendo en cuenta el escaso nivel de integración de la agenda de la CPD por parte de los actores de la AGE, como se ha discutido en el capítulo cinco.

Pero aunque se recalca que estas actividades son un primer paso para sustentar avances posteriores, sorprende que la identificación de incoherencias y su impacto, así como el planteamiento de medidas correctoras, se traten como fines a los que se llegaría "idealmente", cuando debieran ser el objetivo hacia el que, al menos sobre el papel, se dirigieran de forma central los esfuerzos en materia de promoción de la coherencia. Por último, tampoco se hace referencia alguna a la cuestión ya referida de cómo abordar los potenciales conflictos que puedan detectarse entre distintas políticas y el desarrollo del socio, en el caso improbable de que se llegara a iniciar un proceso para tratar de mitigar o corregir los efectos de las incoherencias detectadas.

Por último, hay que reseñar que, en el terreno puramente práctico, el mapeo de políticas no-AOD ha sido una cuestión claramente secundaria en los MAP ya

elaborados. Entre los casos analizados, el único país donde se ha iniciado un proceso de esta índole ha sido en Ecuador. La evidencia obtenida a partir de las entrevistas realizadas parece sugerir que esto responde tanto a la complejidad de la tarea como al carácter discrecional que se le ha atribuido a la CPD en la planificación de los MAP. Este hecho no parece sorprendente en tanto no existe un mandato político sostenido, claro y efectivo en favor de la CPD, se observa una importante debilidad en la estructura de promoción de la CPD dispuesta alrededor de los MAP y, por último, parece detectarse una escasa ambición para promover la CPD en los documentos metodológicos y orientativos para el proceso de elaboración y aplicación de los MAP.

Merece también un último comentario un documento interno al que ya se ha aludido: *Directrices para la coordinación en la elaboración y desarrollo de los Marcos de Asociación País*. Aparte de las consideraciones que ya se han hecho relacionadas con la coherencia interna, desde el punto de vista de la CPD horizontal llama la atención el énfasis que se hace en recalcar que la internacionalización de la empresa no está sujeta en modo alguno al proceso de elaboración de los MAP. De hecho, según este documento, las acciones llevadas a cabo en el marco del FIEM, por no ser AOD, no solamente siguen su propia dinámica de planificación sino que ni siquiera tienen por qué reflejarse en el MAP. Este hecho es hasta cierto punto sorprendente. Por una parte, la metodología de DGPOLDE incide en la necesidad de realizar un mapeo de políticas no-AOD. Por otra parte, las orientaciones que se reciben en terreno descartan de entrada la necesidad de que las acciones enmarcadas en el FIEM, una política no-AOD con clara incidencia en el desarrollo, queden siquiera reflejadas en el documento del MAP. No obstante, esta incapacidad del MAP para erigirse en un marco que logre dar un impulso a la promoción de la CPD es consistente con su incapacidad para lograr una integración de todos los instrumentos de la AOD bajo el mismo ejercicio de planificación, como ya se ha discutido en referencia a la gestión de la deuda y la coherencia vertical.

En el ámbito de la CPD, este documento no representa un marco estratégico conjunto y ni siquiera un planteamiento necesariamente compartido entre las diferentes instancias que lo firman. Más bien, supone simplemente la afirmación de que las esferas de la cooperación y de la internacionalización de la empresa se mantienen completamente independientes. Se renuncia, por lo tanto, a cualquier propósito de iniciar siquiera un diagnóstico de cuán coherente con el desarrollo es la acción española en lo que se refiere a la actividad de sus empresas en los países en desarrollo.

## 5.6. REFLEXIONES FINALES

La cooperación española se encuentra actualmente en pleno proceso de impulso y elaboración de los MAP, documentos de planificación geográfica que pretenden constituirse como una herramienta a través de la que integrar los principios de la agenda de la eficacia de la ayuda en el trabajo con los países socios.

Los MAP, a partir del análisis de la metodología que orienta su elaboración, presentan potencialidades para mejorar los niveles de apropiación, alineamiento y complementariedad de la cooperación española, y también pueden mejorar la coordinación interna y reducir la discrecionalidad, en la medida en que delimitan los sectores de actuación previstos y pretenden aunar a los diferentes actores en terreno bajo una agenda compartida de cooperación. Por estas razones, los MAP pueden generar efectos positivos en términos de coherencia interna, al contribuir a una mayor eficacia y a una mejor coordinación y comunicación entre los actores de la cooperación española. En este sentido, las opiniones recabadas en terreno, con todas las cautelas expresadas en las aclaraciones metodológicas, parecerían ser indicativas de tendencias positivas al respecto. No obstante, los MAP presentan importantes desafíos ligados en primer lugar a cuestiones como el trabajo con países que vulneran los derechos humanos, la apropiación democrática o la capacidad efectiva para integrar a los diversos actores. Existe otro desafío relacionado con la discrecionalidad, ya que el mantenimiento de diversas agendas particulares dentro de la cooperación y la posibilidad de que criterios políticos ajenos al desarrollo jueguen un papel en la definición estratégica contribuyen a generar dudas respecto a la concentración sectorial por la que se opte. Por último, un problema que ya se advierte en materia de coherencia interna es que la gestión de la deuda externa como instrumento AOD queda fuera del proceso MAP, con lo que sigue planificándose al margen del conjunto de instrumentos con los que se pretende promover el desarrollo en el país socio.

En cualquier caso, la idea central que se ha intentado argumentar en este capítulo es que, más allá de las potencialidades y riesgos señalados en relación a la coherencia interna, los MAP no parecen ser un instrumento adecuado sobre el que hacer descansar la promoción de la CPD en su dimensión horizontal en España. Cuestiones de tipo *conceptual* —como la necesidad de trascender a la política de cooperación que lleva implícita la idea de CPD—, de tipo *político* —como la inexistencia de un mandato superior claro y sostenido respecto a la necesidad de integrar la visión del desarrollo en el despliegue del conjunto de las políticas públicas— y de tipo *técnico* —como la ausencia de capacidades en las OTC para realizar un mapeo y análisis de las políticas no-AOD— parecen sustentar tal juicio. En este mismo sentido, cabe valorar la ampliación del número de interlocutores que el tratamiento de la CPD requeriría, al referirse a políticas que implican a diversos ministerios del país socio. Adicionalmente, el hecho de que la cooperación, por medio del MAP, trate de promover la CPD podría ser no solamente ineficaz sino incluso contraproducente, por cuanto abre posibilidades de instrumentalización de la política de cooperación por parte de otras políticas públicas. Esto es así en la medida en que la cooperación se convierte en el único impulsor de la agenda de la CPD en terreno y con los países socios, y afronta esa tarea con marcadas debilidades que cuestionan su capacidad de liderar ese proceso de coordinación y trabajo conjunto con otras instancias del Gobierno de forma que se oriente a favor de los intereses del desarrollo.

Por último, se han señalado dos rasgos que parecen ser síntoma de la inadecuación de los MAP como instrumento para la promoción de la CPD y que

ilustrarían este juicio. Por un lado, la debilidad detectada en la cadena de promoción de la CPD en España, que presenta importantes problemas relativos a la circulación de la información, la comunicación entre actores y la toma de decisiones. Por otro lado, la escasa capacidad para promover la CPD que los MAP parecen implícitamente asumir, lo que se refleja en el tratamiento periférico que se da a esta cuestión en el documento de metodología y en la no obligatoriedad de incorporar cuestiones como la actividad del FIEM, pese a ser un elemento clave en términos de CPD.

# Las ONGD y su papel en la promoción de la CPD en España

El presente capítulo analiza el rol y la relevancia del trabajo de las ONGD en la promoción de la CPD en España. Se trata de una cuestión poco abordada hasta la fecha en los estudios sobre coherencia que, por su relevancia y entidad, requeriría un tratamiento específico como objeto de estudio. No obstante, el propósito de este capítulo es servir como una primera aproximación al tema, que contribuya a abrir una línea de investigación en este ámbito, a partir del establecimiento de algunas reflexiones en torno al papel de las ONGD en la promoción de la CPD.

Para ello, se aborda el papel fundamental que potencialmente podrían ocupar estas organizaciones en la promoción de la CPD, así como los principales desafíos a los que se enfrentan en este ámbito de trabajo. Cabe advertir, en cualquier caso, que se trata de un objeto de análisis complejo y heterogéneo, dado que el concepto de ONGD abarca a multitud de organizaciones que presentan importantes divergencias en cuanto a dimensiones, estructuras, naturaleza jurídica, ideologías y visiones del desarrollo (Martínez, 2007; Gómez y Sanahuja, 2001). Por tanto, las reflexiones aquí recogidas tratarán de reflejar tendencias generales que caracterizan a las ONGD en su conjunto, pero que no son necesariamente válidas para cada una ellas, por cuanto imperan notables diferencias.

## 6.1. INTRODUCCIÓN: LAS ONGD EN ESPAÑA

Si bien existen diferentes acepciones para el concepto de ONGD, de acuerdo con la Coordinadora Española de ONGD, una ONGD es una organización no gubernamental estable y con personalidad jurídica, que trabaja activamente en el campo de la cooperación al desarrollo y que no posee ánimo de lucro. Asimismo, la Coordinadora establece que las ONGD deben ser organizaciones independientes, con voluntad de cambio social y con respaldo y presencia social (Coordinadora, 1998). Entre las principales tareas que desarrollan se destacan: proyectos de desarrollo, sensibilización y educación para el desarrollo, investigación y reflexión, incidencia política, comercio justo y ayuda humanitaria y de emergencia (Coordinadora, 1998).

Identificar el número de ONGD que existen en España es una tarea bastante compleja, debido a la diversidad de organizaciones que se incluyen dentro de esta categoría y a la ausencia de una personalidad jurídica específica que las aglutine. La AECID ha identificado a 1906 entidades que trabajan en el ámbito

del desarrollo, según consta en su registro oficial<sup>50</sup>. La Coordinadora Española de ONGD para el Desarrollo, por su parte, está constituida por 91 organizaciones que trabajan en el ámbito nacional e internacional<sup>51</sup>. De acuerdo al informe de la Coordinadora (2009a), estas organizaciones poseen una base social que supera los dos millones de personas, gestionan un presupuesto de 625 millones de euros y han aglutinado a más de 4.800 trabajadores y trabajadoras<sup>52</sup>. Del total de estas entidades, el 75% se dedica únicamente a tareas de cooperación al desarrollo mientras que el resto realizan diferentes actividades entre las que también se incluye la cooperación. Por último, las ONGD canalizaron el 14% de la AOD neta española en 2009 (MAEC, 2009c).

## 6.2. EL PAPEL DE LAS ONGD EN LA PROMOCIÓN DE LA CPD

En los diversos estudios sobre CPD, que se han desarrollado tanto desde organismos internacionales como desde diversos ámbitos académicos, se ha destacado sistemáticamente el papel cardinal que ostentan las ONGD en el trabajo por la coherencia. De acuerdo a estos documentos, la labor de estas organizaciones es el motor fundamental en la incidencia, la sensibilización y la movilización política (OCDE, 2008e; Alonso *et al.*, 2010). El trabajo de las ONGD en estos ámbitos ha impulsado un mayor compromiso de la opinión pública hacia los temas relacionados con el desarrollo promoviendo logros específicos en el trabajo por la coherencia. En el caso español, las ONGD han situado en la agenda pública los problemas de la pobreza, la sostenibilidad medioambiental, las desigualdades globales o el comercio justo. Así, como se ha explicado, se han impulsado cambios concretos en la orientación de políticas del Gobierno español, que en algunos casos han llegado a tener una traducción legislativa, como muestran la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID), la Ley de Gestión de la Deuda Externa (2006) y la Ley de Control del Comercio Exterior de Armas (2007).

Desde la perspectiva de la CPD, dos son los ámbitos principales de acción en los que las ONGD parecen estar llamadas a asumir un rol prioritario para la promoción de los derechos de la ciudadanía global, especialmente de los países en desarrollo.

En primer lugar, el trabajo de incidencia política. En el ámbito de la CPD, la incidencia política es el trabajo sistemático y sostenido orientado al diseño, planificación, puesta en práctica y seguimiento de acciones encaminadas a generar

---

<sup>50</sup> De acuerdo a los datos proporcionados en mayo de 2011.

<sup>51</sup> Cabe señalar que, además de estas 91 organizaciones, forman parte las coordinadoras autonómicas de ONGD, así como las ONGD a estas asociadas, siendo más de 400 entidades en total.

<sup>52</sup> El informe de la Coordinadora considera "base social" a las siguientes categorías: aportaciones periódicas (1.635.869), las aportaciones periódicas privadas (39.437), las donaciones puntuales (308.780), las donaciones puntuales privadas (13.397), el personal voluntario (18.970) y los recursos humanos (4.881).

cambios políticos en los programas, actitudes y prácticas de los países (Water Aid, 2007). La incidencia política también contempla el trabajo fundamental de supervisión, denuncia, análisis, seguimiento de políticas y propuestas para la construcción de una acción pública coherente con el desarrollo. La incidencia política puede adoptar diversas formas, desde la organización de campañas mediáticas de sensibilización y denuncia hasta la interlocución directa con dirigentes políticos y personalidades influyentes en el ámbito en que se está trabajando (Water Aid, 2007). Este trabajo debe ser llevado a cabo tanto con la ciudadanía de los países donantes como con la sociedad civil de los países receptores, involucrando a las comunidades de base y a las personas afectadas directamente por prácticas nocivas para el desarrollo. La labor política de apoyo a las comunidades de base genera redes transnacionales de incidencia y promueve la creación de espacios de empoderamiento y autonomía para las poblaciones del Sur. De esta manera, se mejora la capacidad de impacto y eficacia de las acciones y se imprime credibilidad a las acciones de incidencia (Water Aid, 2007).

El segundo ámbito fundamental e ineludible en el trabajo por la CPD es la puesta en práctica de iniciativas sostenidas de Educación para el Desarrollo y Sensibilización, actividad que radica en el trabajo en las instituciones educativas, en las aulas y en los espacios educativos no formales, cuyo fin último es incidir en los valores y actitudes personales y colectivas para generar una ciudadanía crítica (HEGOA, 2011). La Educación para el Desarrollo se entiende por parte de la Coordinadora como un proceso orientado a "generar conciencias críticas, hacer a cada persona responsable y activa (comprometida), a fin de construir una nueva sociedad civil, tanto en el Norte como en el Sur (...)" (Coordinadora, s.f.). Se trata de un proceso cognitivo que pretende proporcionar criterios analíticos para entender las desigualdades internacionales, promover una conciencia de ciudadanía global y fomentar el compromiso en la acción participativa (Mesa, 2001; MAEC, 2007).

Estos dos ámbitos de trabajo se relacionan directamente con una acción más estratégica y eficaz orientada a la promoción de cambios estructurales en las dinámicas globales. Se trata, pues, de una tarea ineludible en el trabajo por la CPD debido a que, como se ha explicado, este objetivo supone trascender los programas de cooperación para promover un compromiso integral y global en el trabajo por el desarrollo.

Teniendo en cuenta el análisis presentado, la pregunta a la que pretende responder este epígrafe es: dado que existen, además de las ONGD, múltiples agentes que trabajan en el terreno de la cooperación (como son, entre otros, las empresas, los sindicatos y las universidades), ¿cuál es el valor agregado que potencialmente poseen las ONGD en el trabajo por la CPD? En este sentido, las ONGD ostentan un valor único y potencialmente insustituible, tanto en el plano nacional como internacional, en diversas esferas del trabajo por la coherencia que radica principalmente en cuatro dimensiones.

En primer lugar, las ONGD son actores que trabajan en ámbitos específicos del desarrollo y cooperación y poseen una experiencia profunda y de largo reco-

rrido sobre las diferentes problemáticas que comprometen a las poblaciones en terreno. De ahí que estas organizaciones puedan aportar una visión crítica, compleja, analítica y fundada en un trabajo sistemático con las poblaciones locales sobre las problemáticas de los países empobrecidos.

En segundo lugar, las ONGD canalizan la preocupación y el compromiso de múltiples sectores de la sociedad sobre los temas del desarrollo, las desigualdades y la vulneración sistemática de derechos para gran parte de la población del planeta. En tal sentido, en muchas ocasiones estas organizaciones han canalizado las reivindicaciones sociales de diversos colectivos y personas que promueven la construcción de un mundo más equitativo y sostenible.

En tercer lugar, poseen gran capacidad de transmisión de mensajes —tanto a partir de canales propios como a través de los medios de comunicación— a la ciudadanía, lo que es fundamental para el trabajo de supervisión, vigilancia y denuncia. El trabajo de denuncia de prácticas incoherentes es de diversa índole y no sólo se restringe al ámbito gubernamental, como demuestra el hecho de que en diversas ocasiones las ONGD se hayan centrado en la actuación de las empresas privadas transnacionales. Esta potencialidad se ve fortalecida por la legitimidad social que acompaña a la labor de las ONGD, dado que son las instituciones mejor valoradas por la sociedad española (Coordinadora, 2005; Coordinadora, 2010).

En cuarto lugar, las ONGD han fortalecido los vínculos entre la sociedad civil del Norte y del Sur, promoviendo el tejido asociativo local y transnacional, siendo ésta una dimensión fundamental en el trabajo por la CPD. Un ejemplo de este trabajo es el movimiento del comercio justo, que pretende establecer relaciones comerciales internacionales justas e igualitarias con condiciones dignas de trabajo para los habitantes del Sur (Coordinadora, 2008).

Ahora bien, a pesar de las aportaciones indiscutibles de las ONGD y de sus potencialidades únicas en el trabajo por la CPD, no parece que éste sea el ámbito prioritario de trabajo de estas organizaciones. Como plantea Martínez (2011), parece existir una apuesta de estas entidades por el trabajo orientado a la gestión de proyectos de desarrollo, lo que en principio dificulta el análisis estratégico. De ahí que se aprecie una tensión entre el trabajo por la movilización y la incidencia política, por una parte, y las estructuras destinadas a la gestión de proyectos y sostenibilidad económica de la organización por la otra, como se analizará en los siguientes epígrafes.

### 6.3. LA CONTRIBUCIÓN DE LAS ONGD A LA CPD: OPORTUNIDADES Y RESTRICCIONES

Desde los primeros pasos de España como donante, las ONGD han desempeñado un relevante papel en el sistema español de ayuda al desarrollo. La relación de las ONGD con las administraciones públicas españolas estuvo, desde sus orígenes, caracterizada por un modelo de financiación basado en la con-

vocatoria de subvenciones a proyectos de cooperación. Así, la AGE, a través de la AECID, impulsó programas de financiación de los proyectos y programas de las ONGD. Del mismo modo, la cooperación descentralizada realizada por Comunidades Autónomas y Entidades Locales —en cuya emergencia, además, tuvo un papel clave la sociedad civil— descansó fuertemente en el modelo de convocatoria de subvenciones a proyectos<sup>53</sup>. Todo ello contribuyó a conformar y consolidar un entorno institucional excesivamente restrictivo para el trabajo de las ONGD.

La respuesta inicial de las ONGD a la progresiva configuración de este modelo de financiación fue la adaptación al contexto y la búsqueda de una inserción lo más funcional posible al todavía incipiente sistema de cooperación. Una respuesta que, en todo caso, parece justificada si se tienen en cuenta los reducidos recursos movilizados en ese momento por el sistema de ayuda y, de forma especial, la inexistencia de una doctrina y de consensos internacionales que estableciesen criterios sobre cómo mejorar la eficacia de la ayuda. Sin embargo, más de dos décadas después, este modelo de relación entre las administraciones públicas españolas y las ONGD apenas se ha visto modificado, pese al fuerte incremento experimentado por el volumen de los fondos de AOD gestionados por éstas y los avances registrados en la doctrina de la eficacia de la ayuda y la promoción del desarrollo, factores que parecen aconsejar la revisión de este esquema<sup>54</sup>.

El mantenimiento de este modelo de relación con las administraciones públicas españolas ha generado importantes dilemas para las ONGD, uno de los cuales se refiere a la tensión entre “la cadena de valor” y la “cadena de la supervivencia”<sup>55</sup>. La primera de ellas se relaciona con la necesidad de preservar y reforzar la particular identidad que caracteriza a las ONGD, lo que, entre otras cuestiones, aconsejaría concentrar el trabajo en aquellas esferas en las que reside su principal valor añadido. Esto adquiere una especial relevancia en el ámbito de la cooperación al desarrollo, que ha asistido a una rápida proliferación de actores de muy distinta naturaleza y donde resulta cada vez más necesario aprovechar las ventajas comparativas que presenta cada uno. Como se señaló anteriormente, las cuestiones relacionadas con la promoción del tejido social o, en lo que concierne más directamente a este análisis, el trabajo en materia de

---

<sup>53</sup> En 2008 las ONGD canalizaron una cifra cercana al 65% del total de la AOD descentralizada (284 millones de euros) (MAEC, 2009).

<sup>54</sup> Los recursos públicos de AOD gestionados por las ONGD se han incrementado exponencialmente en la última década, pasando de 88 a 674 millones de euros entre 2000 y 2009 (MAEC, 2009). En cuanto a los avances en la doctrina, no sólo se ha avanzado en el propio concepto de desarrollo, poniendo una mayor atención en el fortalecimiento de las capacidades de los países socios, sino que se ha definido un conjunto de directrices para lograr una mayor eficacia de la ayuda, fundamentalmente a través de la Declaración de París.

<sup>55</sup> Esta idea ha sido recogida de la ponencia de Ana Rosa Alcalde: “¿Es necesario transformar las metodologías, herramientas, formas y estilos de gestión?”, presentada el 17 de mayo de 2011, en las jornadas organizadas por la *Plataforma 2015 y más* que se celebraron en Madrid, los días 17 y 18 de mayo bajo el título *Eficacia del desarrollo y las ONGD: renovando nuestro papel*.

incidencia política, sensibilización y movilización ciudadana, tendrían un papel central en la denominada “cadena de valor”. En cambio, la “cadena de la supervivencia”, como resultado de la denominada “dinámica de la acción” (Martínez, 2011) y de las presiones que ejerce el modelo de financiación descrito, lleva a las ONGD a una fuerte concentración de su actividad en tareas más ligadas a la búsqueda de financiación, a la gestión de proyectos y al sostenimiento de la estructura organizativa, lo que le confiere un perfil más burocrático a su trabajo<sup>56</sup>.

Se asiste así a una importante tensión entre la búsqueda del valor añadido de las ONGD y las necesidades financieras a las que estas se enfrentan. Una tensión cuya adecuada resolución resulta clave para lograr que las ONGD puedan poner en valor las potencialidades que atesoran en el ámbito de la promoción de la CPD, de tal forma que maximicen su contribución en esta materia y puedan explorar nuevas líneas de trabajo. De cualquier modo, no cabe deducir de ello que cualquier actividad en el ámbito de la movilización y la incidencia es *per se* positiva para la coherencia —pudiendo ser incluso contraria a la misma—, del mismo modo que existen actividades fuera de estos ámbitos que pueden tener un papel central en el trabajo por la CPD.

No obstante, pese a que las ONGD no son desconocedoras de este dilema, que sin duda suscita la atención y la preocupación en buena parte de ellas, es escaso el debate y la reflexión pública generada al respecto. Si bien muchos temas ligados a la CPD —como la articulación de un sistema comercial más justo, el tratamiento de la deuda externa, el control de las exportaciones de armas o, en lo que se refiere específicamente al caso español, la reforma del FAD— han ocupado un lugar central en las reivindicaciones de las ONGD hacia las administraciones públicas, no se ha producido hasta la fecha un profundo debate sobre las restricciones a las que ellas mismas se enfrentan para poder mejorar su contribución a la promoción de la CPD y sobre las posibles respuestas a las mismas. Del mismo modo, si la incorporación de los principios de la agenda de la eficacia y los retos que estos plantean al trabajo de las ONGD dio lugar a un interesante y fructífero trabajo en el seno de la Coordinadora (Coordinadora, 2009b), no se ha asistido a ningún ejercicio de características similares en lo que se refiere específicamente a la CPD<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Según Martínez (2011:16), “la dinámica de la acción ejemplifica cómo en numerosas ocasiones el marco estructural se impone a los planteamientos estratégicos en las respuestas de las ONGD (...)”. Así, la activación paralela de dos procesos —la creación de una estructura organizativa para garantizar la viabilidad de una acción y las nuevas expectativas que se generan como resultado del vínculo establecido con las comunidades de base— “generan renovadas demandas que conducen a la organización a la búsqueda de financiación para su satisfacción, lo que lleva a esta a fijar como objetivo prioritario la búsqueda de financiación, para cuyo logro destina buena parte de sus recursos”. (Martínez, 2011:17).

<sup>57</sup> Si bien la Coordinadora ha publicado el documento *Coherencia De Políticas Para El Desarrollo. Una Agenda Inaplazable*, éste no aborda el papel específico de las ONGD en este ámbito. No obstante, un interesante acercamiento a estas cuestiones se produjo en los debates y reflexiones generadas en el contexto de las jornadas organizadas por la *Plataforma 2015 y más*, celebradas en Madrid los días 17 y 18 de mayo de 2011, bajo el título *Eficacia del desarrollo y las ONGD: renovando nuestro papel*.

De cualquier manera, y pese a la conveniencia de que las ONGD acometan este debate, cabe reseñar que la principal responsabilidad de la corrección de este modelo de financiación no descansa tan sólo en ellas, sino que lo hace fundamentalmente en las propias administraciones públicas. En este sentido, si bien se han producido avances de relieve como la firma de convenios plurianuales, que permiten un trabajo y un marco de relación más estratégicos, no debe obviarse la funcionalidad política que para las administraciones públicas se deriva de una financiación excesivamente repartida y dispersa (Martínez y Sanahuja, 2009; Martínez y Santander, 2010). Ahora bien, más allá de la inexistencia de un entorno facilitador, tampoco debe perderse de vista que las restricciones administrativas y de organización que acusan las ONGD para promover la CPD son resultado en última instancia de sus propias decisiones.

Todo ello, en definitiva, pone de manifiesto las oportunidades que existen —en virtud de su naturaleza— para el trabajo de las ONGD en materia de CPD, así como las restricciones que se detectan para ello. Ahora bien, un análisis más detallado de la contribución que las ONGD pueden hacer en términos de CPD aconseja atender también a las capacidades disponibles en estos actores para desempeñar tal tarea, cuestión a la que se dedica el siguiente epígrafe.

## 6.4. CAPACIDADES DE LAS ONGD PARA LA PROMOCIÓN DE LA CPD

Una primera cuestión que requiere atención cuando se pretende analizar las capacidades existentes en las ONGD para desempeñar un papel relevante en la promoción de la CPD es la disposición de recursos humanos suficientes y cualificados para abordar esta tarea. Sin embargo, no existen análisis al respecto y no se dispone de datos sistematizados que permitan emitir un juicio sobre este aspecto. En cualquier caso, sí resulta llamativo que pese a que “Sensibilización y Educación para el Desarrollo e incidencia política” se considera una línea de trabajo prioritaria para las ONGD —habiendo trabajado en este ámbito 84 de las 91 ONGD de la Coordinadora y contando el 64% de ellas con un presupuesto y personal específico— tan sólo el 5,9% de los recursos gestionados se hayan dedicado a estas tareas (Coordinadora, 2009).

No obstante, analizar las capacidades existentes en términos de CPD requiere atender también al perfil mostrado por las ONGD y, por tanto, a su adecuación constitutiva para desempeñar dicha función. En este sentido, parecen haberse producido determinados cambios en la naturaleza, actividad y prácticas de las ONGD que han generado una cierta tendencia a la despolitización de este colectivo. Se trata de un proceso en estrecha relación con diversas dinámicas.

En primer lugar, es necesario aludir de nuevo a las restricciones existentes en el marco en el que operan las ONGD y que ya se explicaron más arriba. A través de la ya mencionada “dinámica de la acción”, estas restricciones, en la medida en que empujan a las ONGD a concentrar su actividad en ámbitos como la gestión de proyectos, la obtención de financiación o la justificación

administrativa, reducen las opciones de dedicar más recursos —financieros y humanos— a cuestiones de carácter más estratégico y político (Martínez, 2011), muchas de las cuales se relacionan directamente con la promoción de la CPD.

En segundo lugar, en las últimas dos décadas se ha asistido en España a un importante proceso de proliferación de ONGD que ha llevado a incrementar de forma notable el número de organizaciones que trabajan en el ámbito de la cooperación al desarrollo (Gómez y Sanahuja, 1999). Junto con otros factores, esta proliferación ha estado en buena medida relacionada con el aumento de los presupuestos de cooperación de las administraciones públicas —tanto central como autonómicas y locales—, lo que en ocasiones ha incentivado el surgimiento de ONGD que percibieron este contexto como una ventana de oportunidad para canalizar iniciativas solidarias a través de proyectos de cooperación al desarrollo. Además de acelerar la competencia entre organizaciones e inhibir esfuerzos para la incidencia y la reflexión, en muchas ocasiones este proceso ha dado lugar a la aparición de ONGD conformadas meramente como entidades gestoras de proyectos, sin estar necesariamente ligadas a una base social. Sin embargo, la existencia de una amplia base social —especialmente si se caracteriza por un mayor activismo político—, sin ser una condición ni necesaria ni suficiente, sí parece un factor que puede promover las labores de incidencia política. En la medida en que la disposición de esta base social exige incorporar un mayor compromiso político en las líneas de acción de la organización, puede incidir favorablemente en la dedicación de una mayor atención a las cuestiones ligadas a la CPD.

En tercer lugar, cabe aludir al cambio generacional experimentado por las ONGD desde su emergencia<sup>58</sup>. En este sentido, en la década de los ochenta caracterizaba a una parte importante de los miembros de las ONGD un marcado perfil político, en muchas ocasiones derivado de la cultura política que impregnó la transición democrática en España y de su fuerte vinculación a movimientos sociales. Es a partir de la década de los noventa cuando se aprecia un fuerte proceso de profesionalización de la cooperación al desarrollo del que no fueron ajenas las ONGD. Sin embargo, esta profesionalización, siendo pertinente, parece haberse producido con un enfoque reduccionista, dando lugar a una visión excesivamente técnica de la cooperación. De esta forma, las ONGD han tendido a nutrirse de personal que atesora un elevado conocimiento técnico de cuestiones relativas a la cooperación —dando, por tanto, un tratamiento especialmente exhaustivo a cuestiones como el enfoque del marco lógico o la justificación administrativa y económica—, que en ocasiones ha provocado una cierta desatención hacia cuestiones más amplias y complejas que caracterizan a los procesos de desarrollo, muchas de las cuales remiten al concepto de CPD.

En suma, junto con la adecuada dotación de recursos humanos, el trabajo por la CPD parece aconsejar la asunción por parte de las ONGD de un marcado componente político en el conjunto de su acción. En este sentido, como se

---

<sup>58</sup> La idea que aquí se expone ha sido tomada de Pablo Martínez Osés, quien la ha expuesto en diversos foros y conferencias.

ha señalado, el marco estructural existente, la marcada orientación a la gestión de proyectos, la débil base social de la que en ocasiones se adolece y una profesionalización acometida desde una óptica excesivamente técnica, parecen haber producido una cierta despolitización de las ONGD y, con ello, un distanciamiento del insustituible papel que estos actores pueden jugar en la promoción de la CPD.

## 6.5. REFLEXIONES FINALES

Como se ha sostenido en este capítulo, la CPD es un ámbito de trabajo complejo y multidimensional que compromete a diversos actores tanto de la administración pública como de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). En este sentido, las ONGD están llamadas a desempeñar un rol estratégico e irremplazable en la promoción de la coherencia, pues a diferencia de otros agentes sociales se trata de organizaciones que trabajan en ámbitos específicos del desarrollo, poseen un conocimiento profundo y apegado a la realidad de esta problemática, han desarrollado redes transnacionales con la ciudadanía de los países en desarrollo y ostentan un importante potencial de movilización social, participación ciudadana y presión mediática.

Sin embargo, el trabajo en ámbitos como la Educación para el Desarrollo, sensibilización, incidencia política y movilización no parece ser el más destacado en buena parte de las ONGD en España. Esto es debido a razones de diversa índole que se relacionan con el marco estructural en el que operan, con la débil base social de la que en ocasiones disponen, con su marcada orientación hacia la gestión de proyectos y con un proceso de profesionalización excesivamente técnico. Además, parece haberse producido una relativa despolitización de las ONGD y, con ello, un cierto distanciamiento del insustituible papel que estos actores pueden jugar en la promoción de la CPD. Como se advirtió, se trata en todo caso de un análisis agregado del sector que no necesariamente es válido para todas las ONGD, habida cuenta de la heterogeneidad que caracteriza a este colectivo.

Como es sabido, las OSC han sido un motor fundamental para las conquistas alcanzadas a lo largo del último siglo en materia de derechos humanos, sociales, económicos y ambientales. Es indudable que sólo una sociedad civil comprometida y movilizada podrá promover verdaderos cambios estructurales orientados a la construcción de un mundo más equitativo y sostenible. Y, en este sentido, las ONGD son organizaciones que, por su naturaleza y su contacto directo con la problemática del desarrollo, pueden promover un pensamiento crítico que trascienda los límites de los Estados y se oriente a la construcción de una ciudadanía cosmopolita y global, asentada en el reconocimiento de los derechos de todas las personas. Este es el insustituible papel que cabe atribuir a las ONGD en la promoción de la CPD, y que no están asumiendo en la práctica debido a las diversas restricciones señaladas.



# Conclusiones

## 7 Conclusiones en torno a la coherencia de políticas para el desarrollo en España

La globalización está generando cambios radicales en las dinámicas sociales, políticas y económicas de las sociedades contemporáneas. A medida que el mundo se vuelve progresivamente globalizado e interdependiente, los problemas del desarrollo adquieren una dimensión transnacional que afecta, inevitablemente, a todas las naciones que forman parte del sistema internacional. Así, el trabajo por un mundo más estable, justo y equitativo, que amplíe las oportunidades de desarrollo de todos los países y garantice el pleno ejercicio de sus derechos a toda persona, se torna en una responsabilidad global que concierne a la comunidad internacional en su conjunto.

Este contexto obliga a abordar el trabajo por el desarrollo desde una doble perspectiva. Por un lado, desde la necesidad de trascender a las políticas de ayuda —de limitadas capacidades en la promoción del desarrollo— con el fin de que la óptica del desarrollo impregne el conjunto de la acción pública. Por otro lado, desde la necesidad de superar las opciones unilaterales en un mundo cuyos desafíos exigen respuestas concertadas a escala internacional si éstas pretenden ser eficaces. Todo ello, en definitiva, remite a la necesidad de trabajar por la CPD, entendida como la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas de los diferentes países, desde una visión global en un mundo crecientemente complejo e interdependiente (Millán, 2011).

El presente estudio ha centrado el análisis en el estado de la promoción de la CPD en la AGE en España, atendiendo a los principales procesos, mecanismos y actores implicados. Ello ha permitido detectar alguno de los avances que parecen haberse producido en el trabajo en este ámbito y, fundamentalmente, identificar los principales obstáculos y deficiencias que enfrenta la AGE a la hora de acometer dicha tarea. Ahora bien, buena parte de estos últimos presentan, en última instancia, un origen común: la ausencia de un compromiso político sólido, sostenido y transversal con el desarrollo humano que afecte a las diferentes instancias gubernamentales. Este parece ser el problema estructural y de base que explica los principales desafíos abordados en este estudio y que están principalmente relacionados con problemas de coherencia, coordinación, complementariedad, deficiencias institucionales y falta de dotación de recursos humanos.

A continuación y con el grado de síntesis al que el propósito de este apartado obliga, se exponen las principales ideas que cabe extraer de dicho análisis:

## 1) La existencia de una amplia brecha entre el discurso y el compromiso político real con la CPD

Pese a los notables avances registrados en el marco normativo y doctrinal de la cooperación española en los últimos años, que ha llevado a construir un discurso más comprometido con el desarrollo desde una perspectiva más multilateral y cosmopolita, su traducción práctica se ha visto obstaculizada por la ausencia de un mandato definido y dotado de suficiente peso político como para incidir de manera efectiva en la necesidad de que la visión del desarrollo se integre en las dinámicas de trabajo de la AGE.

La inexistencia de directrices sólidas y consistentes desde el más alto nivel político para que el conjunto de las políticas públicas españolas incorporen las perspectivas del desarrollo está en la base de esta brecha detectada entre el discurso y la práctica en el trabajo de España en la promoción de la CPD. Una falta de compromiso político con el desarrollo que afecta de forma transversal al trabajo por la CPD y que se observa, de forma específica, en los problemas de consolidación que presenta el sistema de cooperación. Sin ser una labor circunscrita a su responsabilidad, por cuanto el trabajo por la CPD debe necesariamente implicar al conjunto de la AGE, la existencia de un sistema de cooperación sólido y consistente resulta un claro factor promotor de dicha tarea. Sin embargo, no ha habido un compromiso político por fortalecer las capacidades de este sistema como se destaca más adelante.

## 2) La ausencia de una arquitectura institucional orientada a la promoción de la CPD

La CPD no ocupa un lugar prioritario no sólo en el conjunto de la AGE —como sería deseable—, sino tan siquiera dentro del propio sistema de cooperación. A pesar de que es un objetivo recogido en el marco normativo y estratégico —especialmente en la LCID de 1998 y en el III Plan Director—, la CPD sigue recibiendo una atención periférica y en ningún caso exhaustiva e integral.

En este sentido, no se ha adoptado, previsto o diseñado ningún modelo de referencia sobre el que cimentar el trabajo desplegado en este ámbito y que permita encaminar en una dirección clara y definida los esfuerzos realizados. Resultado de ello es que no se haya conformado una estructura institucional *ad hoc* para el impulso, desarrollo y seguimiento del trabajo en materia de CPD, del mismo modo que existe una notable confusión de responsabilidades y tareas asociadas a este ámbito entre los actores que forman parte del sistema de cooperación. Ejemplo de esta falta de imbricación institucional es la desconexión a la que en ocasiones se asiste no ya entre diversos ministerios, sino dentro del propio MAEC, donde las divergencias entre DGPOLDE y AECID han generado una fuerte brecha entre la definición estratégica y la práctica de la cooperación española (Alonso, 2011), que también afecta al trabajo por la CPD.

### 3) Las deficiencias en los mecanismos e instrumentos previstos para el impulso de la CPD

Varias deficiencias se han detectado en relación con los mecanismos e instrumentos de promoción de la CPD y su contribución real a la mejora del trabajo de la AGE en este ámbito. Por un lado, el conjunto de mecanismos e instrumentos previstos por el III Plan Director para el impulso de la CPD en la AGE, lejos de partir de la lógica sistémica e integral que el trabajo en esta materia exige, conforma un entramado especialmente complejo, disperso e inconexo que, además, presenta importantes carencias en cuanto a seguimiento y rendición de cuentas.

Por otro lado, más allá de la ausencia de un enfoque de partida integral adaptado a las características y capacidades específicas del sistema español, la mayoría de los mecanismos e instrumentos previstos por el III Plan Director ni siquiera han llegado a ponerse en marcha. Es el caso, por sólo poner algunos ejemplos, de la unidad de coherencia o de los grupos interministeriales de trabajo.

Por último, los mecanismos e instrumentos que efectivamente se han puesto en práctica no han tenido un desempeño satisfactorio para el trabajo por la CPD: la labor en este ámbito de órganos como la Comisión Delegada de Cooperación para el Desarrollo, la Conferencia Sectorial o la Comisión Parlamentaria, entre otros, ha presentado recurrentes problemas de transparencia y operatividad. Todo ello, sin embargo, no debe llevar a desatender la existencia de algunos avances de clara relevancia, como son principalmente la puesta en marcha de la red de puntos focales (que celebró su primera reunión en mayo de 2011) y el trabajo informal mantenido entre actores, especialmente entre el MAEC y el MEH.

### 4) La insuficiente dotación de recursos humanos y técnicos

El sistema español de cooperación presenta insuficientes recursos humanos y técnicos para desempeñar adecuadamente la amplia diversidad de tareas que le corresponde, lo que afecta también a su capacidad de contribuir de forma efectiva a la promoción de la CPD. El vaciamiento de personal experimentado por DGPOLDE y la carencia de recursos humanos expertos detectada en la AECID (Alonso, 2011) son quizás los hechos que mejor ilustran estas deficiencias.

No obstante, se trata de una situación que responde a la falta de compromiso político por fortalecer las capacidades del sistema de cooperación. Así, cuando se dispuso de un contexto favorable para las políticas de cooperación (período 2004-2008), no se apostó por la calidad en la gestión y por la dotación de capacidades técnicas y humanas necesarias; y cuando se gestó un contexto desfavorable (fundamentalmente a partir de 2009), la política de cooperación fue una de las grandes perjudicadas. En ambos contextos, la respuesta adoptada parece ligada a cálculos cortoplacistas: en el primer caso, porque mediática-

mente ofrecía mayores réditos poner el énfasis en lo cuantitativo (el incremento de la AOD) que en lo cualitativo (la calidad en la gestión); en el segundo caso, porque en un contexto de crisis y recortes presupuestarios, la cooperación parece percibirse como un pasivo del que sería difícil extraer réditos electorales.

## 5) Los problemas de coherencia interna y articulación detectados entre los actores de la AGE

Existen importantes problemas de articulación y coherencia interna que afectan de forma severa a las oportunidades de promoción de la CPD en la AGE. Por una parte, el concepto de CPD no ha impregnado de manera homogénea la visión de los diferentes actores públicos: existe en el seno de estas visiones muy diversas sobre dicho concepto, muchas de las cuales resultan alejadas de lo que la doctrina internacional —y este estudio— entiende como CPD. Este desajuste conceptual tiene implicaciones inmediatas sobre el papel que cada actor considera que tiene que asumir y desempeñar en materia de CPD y, por tanto, en el trabajo desplegado en este ámbito.

Por otra parte, el problema de articulación y coherencia interna entre actores remite a dinámicas de trabajo fuertemente compartimentalizadas que afectan de forma especialmente acusada a las posibilidades de promoción de la CPD. No obstante, la cultura de trabajo vertical y segmentada que caracteriza el funcionamiento de la AGE no cabe ser explicada de forma exclusiva por la existencia de fuertes inercias institucionales y de una determinada cultura administrativa. Si bien ello es cierto, subyace una marcada lógica política que, en muchas ocasiones, lleva a concebir tareas como el diálogo, la interlocución y la coordinación de políticas más como ámbitos en los que se dirime la conquista o consolidación de cuotas de poder e influencia, que como espacios útiles para la construcción de políticas que inspiren, de forma compartida, al conjunto de la acción pública. Una dinámica que resulta especialmente perniciosa y limitativa para el trabajo por la CPD, que requiere una aproximación integrada, transversal y sistémica.

Además de ser intrínsecamente perjudicial para el trabajo por la CPD, en el caso del sistema de cooperación, el equilibrio de fuerzas existente entre los diversos actores hace no sólo que este sistema se encuentre inerte para lograr que otras políticas integren la visión del desarrollo, sino que en muchas ocasiones, como resultado de la persistencia de una visión estrecha del “interés nacional”, el objetivo del desarrollo podría quedar supeditado a intereses defendidos desde otros ámbitos de la acción pública —como el comercial, el migratorio o el de seguridad— pervirtiendo la lógica del trabajo por la CPD.

## 6) La inadecuación de los MAP como herramientas para la promoción de la CPD

La cooperación española se encuentra actualmente en pleno proceso de elaboración de los Marcos de Asociación País (MAP), documentos que pretenden

orientar la relación de trabajo con los países socios. Aunque esta herramienta ofrece importantes potencialidades para mejorar la coherencia interna de la cooperación española, no parecen ser el instrumento idóneo sobre el que hacer descansar el trabajo de la AGE en materia de CPD.

Razones de tipo conceptual —como la necesidad de trascender a la política de cooperación que da sentido al concepto de CPD—, de tipo político —como la inexistencia de un mandato firme y sostenido que asegure la incorporación de la visión del desarrollo en el conjunto de la acción pública—y de tipo técnico —como la ausencia de capacidades en las OTC para realizar un mapeo de las políticas no-AOD— sustentarían tal juicio. La debilidad detectada en la cadena de la promoción de la CPD en España —con importantes problemas de comunicación y toma de decisiones— y la escasa capacidad que parece autoatribuirse para promover la CPD —dándole a esta cuestión un tratamiento periférico y dejando fuera de su ámbito de acción cuestiones clave como la actividad del FIEM— serían síntoma de dicha inadecuación.

## 7) El relevante e insustituible papel no suficientemente asumido por las ONGD en la promoción de la CPD

Por la experiencia y conocimiento profundo que atesoran en el ámbito del desarrollo, por las redes transnacionales que han configurado y por su indiscutible potencial en ámbitos como la participación ciudadana, la movilización social y la presión mediática, entre otras razones, las ONGD están llamadas a desempeñar un rol estratégico e irremplazable en la promoción de la CPD. Sin embargo, se aprecia que el trabajo en ámbitos directamente relacionados con la CPD, como la Educación para el Desarrollo, la sensibilización o la incidencia política no han ocupado, en términos colectivos, un lugar central en la labor de las ONGD españolas.

Esto es debido a razones de diversa índole que se relacionan con el marco estructural en el que operan, con la débil base social de que en ocasiones disponen, con su marcada orientación hacia la gestión de proyectos y con un proceso de profesionalización excesivamente técnico. Se asiste así a una importante tensión entre la "cadena de valor" y la "cadena de la supervivencia" de las ONGD o, dicho de otro modo, entre la búsqueda del valor añadido de estas organizaciones y las necesidades financieras a las que se enfrentan (Martínez, 2011). Una tensión cuya adecuada resolución resulta clave para lograr que las ONGD puedan poner en valor las potencialidades que atesoran en materia de promoción de la CPD, de tal forma que maximicen su contribución, exploren nuevas líneas de trabajo y desempeñen el insustituible papel que les corresponde en este ámbito.

En su conjunto, las conclusiones expuestas remiten a la necesidad de apostar por un compromiso real, firme y sólido con el desarrollo humano, que trascienda el ámbito discursivo y se traduzca, fundamentalmente, en la progresiva conformación de una estructura institucional acorde con el reto planteado

—que comprometa al conjunto de los actores de la AGE—, en una adecuada dotación de capacidades técnicas y en la disposición de una red de mecanismos e instrumentos que respondan a una lógica integral y sistémica. Mas allá de las disposiciones técnicas que son necesarias en este campo de trabajo se trata de un ámbito esencialmente político.





## Referencias bibliográficas

- Ancos, Helena y García, Héctor (2011): *Responsabilidad Social Empresarial en las instituciones de promoción de inversiones*. ICEI. Madrid. En prensa.
- Alonso, José Antonio (2005): "Objetivos de Desarrollo del Milenio. Potencialidades y limitaciones", en *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada* (Madrid), 156, pp. 11-23.
- Alonso, José Antonio (2006): "La Eficacia de la Ayuda: un enfoque desde las instituciones", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 76.
- Alonso, José Antonio, y Sanahuja, José Antonio (2006): "Un mundo en transformación: Repensar la agenda del desarrollo" en *La Realidad de la Ayuda 2006-2007*, Intermón Oxfam, Barcelona pp. 179-204.
- Alonso, José Antonio (Dir), (2009): *Financiación del desarrollo. Viejos recursos, nuevas propuestas*. Editorial Siglo XXI. Madrid.
- Alonso, José Antonio, Aguirre, Pablo, Madrueño, Rogelio y Millán, Natalia (2010): "Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español." *Documento de trabajo número 42*. Fundación Carolina. Madrid.
- Alonso, José Antonio (2011): "Capacidades institucionales y humanas del sistema oficial de desarrollo: informe de trabajo". Borrador presentado el 8 de febrero de 2011 al Consejo de Cooperación.
- Alonso, José Antonio y Freres, Christian (2010): "When volume is not enough", en *The Broker nº20-21. Collective self-interest*, julio de 2010, pp. 36-39.
- ALOP, (2011): *Contribución inicial de ALOP al debate sobre la política de cooperación al desarrollo de la UE*. Disponible en: [http://observatoriouea-alop.eu/wcm/dmdocuments/Contribucion\\_ALOP\\_Libro\\_Verde\\_UE\\_Ene2011.pdf](http://observatoriouea-alop.eu/wcm/dmdocuments/Contribucion_ALOP_Libro_Verde_UE_Ene2011.pdf)
- Archibugi, Daniele (2005): *La Democracia Cosmopolita: una respuesta a las críticas*. Centro de Investigaciones para la Paz. Madrid. Disponible en: [http://pdf2.biblioteca.hegoa.efaber.net/ebook/15199/La\\_Democracia\\_Cosmopolita.\\_Una\\_respuesta\\_a\\_las\\_Criticas.pdf](http://pdf2.biblioteca.hegoa.efaber.net/ebook/15199/La_Democracia_Cosmopolita._Una_respuesta_a_las_Criticas.pdf)
- Ashoff, Guido (2005): *Improving Policy Coherence for Development: Conceptual Issues, Institutional Approaches and Lessons from Comparative Evidence in the EU*. German Development Institute (DIE). Bonn.
- Ayuso, Ana y Casscante, Katia (2009): *Rendición de cuentas y sociedad civil en el sistema español de cooperación al desarrollo. Por una gobernanza democrática comprometida con la efectividad*. Exlibris Ediciones S.L. y Fundación Alternativas, Madrid.
- Beck, Ulrich (2005): *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*. Paidós, Barcelona.
- BOE (2010): Boletín Oficial del Estado de martes 29 de junio de 2010.
- BOE (2011): Boletín Oficial del Estado de sábado 25 de junio de 2011.
- CIFCA (2011): *El futuro de la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea en América Central ¿apoyo a las personas o a los negocios?* Disponible en: [http://www.cidse.org/uploadedFiles/Publications/Publication\\_repository/CIFCA\\_eu\\_Report\\_Spanish\\_Final\\_WEB%5B1%5D.pdf](http://www.cidse.org/uploadedFiles/Publications/Publication_repository/CIFCA_eu_Report_Spanish_Final_WEB%5B1%5D.pdf)

- Comunidad Europea (1957): *Versión consolidada del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado de Roma)*. Disponible en: [http://www.google.es/#hl=es&q=tratado+fundacional+de+la+Comunidad+Europea+roma+art+178&aq=f&aqi=&aql=&oq=&pbx=1&bav=on.2.or.r\\_gc.r\\_pw.&fp=a5ace4758242ff30&biw=1024&bih=524](http://www.google.es/#hl=es&q=tratado+fundacional+de+la+Comunidad+Europea+roma+art+178&aq=f&aqi=&aql=&oq=&pbx=1&bav=on.2.or.r_gc.r_pw.&fp=a5ace4758242ff30&biw=1024&bih=524)
- CONCORD (2009): *Spotlight on Policy Coherence 2009*, Bruselas.
- CONCORD (2010): *Update note (march, 2010) Spotlight on Policy Coherence Report*. CONCORD Europa.
- CONCORD (2011): *Spotlight on Policy Coherence 2011*, Bruselas.
- Coordinadora de ONGD para el Desarrollo (2005): *Informe de la Coordinadora sobre la percepción social de las ONGD*. Publicaciones Coordinadora. Madrid.
- Coordinadora de ONGD para el Desarrollo (2008): *Código de conducta de las ONGD de desarrollo*. Publicaciones Coordinadora. Madrid.
- Coordinadora de ONGD para el Desarrollo (2009): *La coherencia de políticas para el desarrollo. Urge Otra Europa*. Disponible en: <http://www.urgeotraeuropa.org/mm/file/Ficha%20CPD.pdf>
- Coordinadora de ONGD para el Desarrollo (2009b): *Apropiación, armonización y alineamiento en las organizaciones de la sociedad civil*. Grupo de reflexión de apropiación, armonización y alineamiento de la coordinadora de ONGD. Publicaciones Coordinadora. Madrid
- Coordinadora de ONGD para el Desarrollo (s.f.): *Educación para el Desarrollo, estrategia imprescindible para las ONGD*. Grupo de Trabajo de Educación para el Desarrollo. Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España.
- Congreso de los Diputados (2008): *Cortes Generales. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Numero 127*. Gobierno de España
- Congreso de los Diputados (2011): *Cortes Generales. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Numero 33*. Gobierno de España
- Consejo de Cooperación (2006): *Informe: el cumplimiento del principio de coherencia de políticas*. Disponible en: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Paginas/publicaciones4.aspx>
- Consejo de Cooperación (2008): *Documentos de consideración sobre los órganos consultivos y de coordinación de la cooperación española*, MAEC, Madrid.
- Consejo de Cooperación (2010): *Informe sobre coherencia de políticas para el desarrollo y medidas contra la crisis económica y financiera (2009)*. Disponible en: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Paginas/publicaciones4.aspx>
- Consejo de Cooperación (2011): *Informe sobre el proyecto de real decreto por el que se aprueba el reglamento del fondo para la promoción del desarrollo y se reforma el estatuto de la AECID*.
- Del Arenal, Celestino (2002): "La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y la política", en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz 2002*, pp. 17-86

- Del Arenal, Celestino (2009): "Globalización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales" en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz 2008*, pp.. 182-268
- Di Fancesco, Michael (2001): "Process not outcomes in new public management? Policy coherence in Australia", en *The Drawing Board: An Australian Review of Public Affairs* 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>
- ECOSOC (2010): *Coherent Development Cooperation: Maximizing Impact in a Changing Environment*, Closing statement. Disponible en: [http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/closing\\_helsinki-sha.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/closing_helsinki-sha.pdf)
- FAO (2010): *Disminuye el hambre mundial, pero sigue inaceptablemente alta*. Nota de prensa. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/012/al390s/al390s00.pdf>
- Fukasaku, Kiichiro, Plummer, Michael y Tan, Joseph (comps.) (1995): *OECD and the ASEAN Economies: The Challenge of Policy Coherence*, Development Centre Documents. OECD Development Centre, Paris.
- Gobierno de España (1998): *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. BOE núm. 162.
- Gobierno de Suecia (2003): *Shared responsibility: Sweden's Policy for Global Development*, Estocolmo.
- Gobierno de Suecia (2008): *Global Challenges, Our Responsibilities*, Estocolmo.
- Gómez Galán, Manuel y Sanahuja, José Antonio (Coords.) (2001): *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*. CIDEAL, Madrid.
- HEGOA (2011): *Página Web Educación*. Consultado el 26 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.hegoa.ehu.es/es/educacion>
- Held, David y McGrew, Anthony (2003): *Globalización Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden internacional*. Editorial Paidós. Barcelona
- Intermón Oxfam (2007): *La Realidad de la Ayuda 2006- 2007*. Madrid.
- Iglesia-Caruncho, Manuel de la (2011): "The Politics and Policy of Aid in Spain", *IDS Research Report, nº65*, Institute of Development Studies, London.
- Intermón Oxfam (2010): "Con prisa y sin pausa. Una hoja de ruta para rescatar la cooperación española", *Informe Intermón Oxfam, nº 28*, Madrid.
- MAE Holanda (2009a): *Policy statement Foreign Affairs Minister Maxime Verhagen*. Accesible en:[http://www.minbuza.nl/en/The\\_Ministry/Ministers/Foreign\\_Affairs\\_Minister\\_Maxime\\_Verhagen#top](http://www.minbuza.nl/en/The_Ministry/Ministers/Foreign_Affairs_Minister_Maxime_Verhagen#top).
- MAE Holanda (2009b): *Development Cooperation Minister Bert Koenders Policy statement*. Disponible en: [http://www.minbuza.nl/en/The\\_Ministry/Ministers/Development\\_Cooperation\\_Minister\\_Bert\\_Koenders](http://www.minbuza.nl/en/The_Ministry/Ministers/Development_Cooperation_Minister_Bert_Koenders)

- MAEC (2007). *Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española*. DGPOLDE, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España. Madrid.
- MAEC (2009a): *Plan África*, Gobierno de España.
- MAEC (2009b): *Plan Director de la Cooperación Española 2009- 2012*. Gobierno de España.
- MAEC (2009c): *Plan Anual de Cooperación internacional 2009. (PACI Seguimiento)* DGPOLDE.
- MAEC (2010): *Metodología para el establecimiento de los marcos de Asociación País*. Disponible en: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/2010MetodologiaMAP.pdf>
- MAEC (2010b): *Plan Anual de Cooperación internacional 2010. (PACI)* DGPOLDE.
- MAEC (2011): *Plan Anual de Cooperación internacional 2011. (PACI)* DGPOLDE.
- MAEC (2011b): *Manual para el establecimiento de Marcos de Asociación País. Metodología*. DGPOLDE. Disponible en: [http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/19072011%20Manual\\_MAP\\_NIPO502-11-010-2.pdf](http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/19072011%20Manual_MAP_NIPO502-11-010-2.pdf)
- MAEC (2011c): *Manual para el establecimiento de Marcos de Asociación País. Anexos*. DGPOLDE. Disponible en: [http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/2011\\_ANEXOS\\_Manual\\_MAP.pdf](http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/2011_ANEXOS_Manual_MAP.pdf)
- Martínez, Ignacio (2007): "La cooperación no gubernamental española en Perú.", *Estudios e Informes ICEI n.º2*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM), Madrid.
- Martínez, Ignacio (2011): "La agenda de eficacia de la ayuda: ¿referente para la sociedad civil?", en Gómez-Galán, Manuel (2011): *La sociedad civil en la cooperación al desarrollo del siglo XXI. Propuestas desde la ciudadanía*, CIDEAL, Madrid.
- Martínez, Ignacio y Martínez, Pablo (2011): "Balance de la cooperación española: crisis, estancamiento y debilidad política", en Plataforma 2015 y más (2011), *Las políticas globales IMPORTAN. Análisis de los retrocesos y rupturas en la práctica de la lucha contra la pobreza y la desigualdad en 2010*. Octavo informe anual de la Plataforma 2015 y más. Disponible en: [http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/ANUARIO2010\\_v6\\_INTERIOR.pdf](http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/ANUARIO2010_v6_INTERIOR.pdf)
- Martínez, Ignacio y Sanahuja, José Antonio (2009): "La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada." *Documentos de Trabajo n.º 38*, Fundación Carolina. Madrid.
- Martínez, Ignacio y Santander, Guillermo (2010): "La cooperación al desarrollo en la Comunidad de Madrid." *Estudios e Informes ICEI, n.º5*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM), Madrid.
- Mesa, Manuela (Dir.) (2001): *La educación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid: tendencias y estrategias para el siglo XXI*. Informe a la Dirección General de Cooperación y Voluntariado de la Comunidad de Madrid.

- Milanovic, Branko (2005): *La era de las desigualdades*. Editorial Sistema. Madrid.
- Millán, Natalia (2011): "Coherencia para el desarrollo en un mundo globalizado: más allá de las políticas de ayuda. Los casos de Suecia y España", en *Revista Sistema 220*, año 2011 pp. 139-161.
- Millán, Natalia (2010): "El caso de Suecia" y "El caso de España" en Alonso, (DIR) (2010): *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*. Documento de trabajo número 42. Fundación Carolina. Madrid. pp. 23-56 y pp. 145-172.
- Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2009): *Acta de la III reunión de la Comisión Consultiva sobre Negociaciones Comerciales Internacionales, 18 de noviembre de 2009*. Secretaría General de Comercio Exterior.
- Naciones Unidas (2000): *Declaración del Milenio*. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>
- Naciones Unidas (2002): *Consenso de Monterrey sobre financiación del desarrollo*. Disponible en: [http://www.unctad.org/sp/docs/aconf198d11\\_sp.pdf](http://www.unctad.org/sp/docs/aconf198d11_sp.pdf)
- Naciones Unidas (2004): *Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos. Informe del grupo de Alto nivel sobre amenazas, los desafíos y el cambio*. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/summit2005/documents.htm>
- Naciones Unidas (2005): *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General de las Naciones Unidas*. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/resources1.html>
- OECD (2002): *OECD Action for a Shared Development Agenda*. Paris. Disponible en: [http://www.oecd.org/document/46/0,2340,en\\_2649\\_33721\\_2088942\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/46/0,2340,en_2649_33721_2088942_1_1_1_1,00.html)
- OECD (2003a): *Policy Brief: Agricultural Policies in OECD Countries: A Positive Reform Agenda*. Paris. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/27/43/2955711.pdf>
- OECD (2003b): *Policy Brief: Poverty and Health in Developing Countries: Key Actions*. Paris. Disponible en : <http://www.oecd.org/dataoecd/39/62/18514159.pdf>
- OECD (2003c): *Policy Brief: Integrating Information and Communication Technologies in Development Programmes*. Paris. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/2/57/20611917.pdf>
- OECD (2005): *Policy Coherence for Development. Promoting Institutional Good Practice*. The Development Dimension Series, OECD, Paris.
- OCDE (2005b): *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*. II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a): *Policy Brief: Agriculture: Improving Policy Coherence for Development*. Disponible en : <http://www.oecd.org/dataoecd/56/13/41356745.pdf>

- OCDE (2008b): *Fisheries: Improving Policy Coherence for Development*. Paris. Disponible en : <http://www.oecd.org/dataoecd/41/52/48295853.pdf>
- OCDE (2008c): *Policy Brief: Policy Coherence for Development – Lessons Learned*. Paris. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/8/41866464.pdf>
- OCDE (2008d): *Ministerial Declaration on Policy Coherence for Development*. Paris. Disponible en: [http://www.oecd.org/document/16/0,3746,en\\_2649\\_18532957\\_45238928\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/16/0,3746,en_2649_18532957_45238928_1_1_1_1,00.html)
- OCDE (2008e): *Synthesis Report on Policy Coherence for Development*. Paris.
- OCDE (2008f): *Programa de Acción de Accra*. III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, París.
- OCDE (2009a): *2009 OECD Report on Division of Labour. Addressing fragmentation and concentration of aid across countries*. Paris.
- OCDE, (2009b): *Annual Report on OECD Work on Policy Coherence for Development*, Paris.
- OCDE, (2009c): *Building Blocks for Policy Coherence for Development*, Paris. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/14/53/44704030.pdf>
- OCDE, (2009d): *Policy Brief: Health: Improving Policy Coherence for Development*, Paris. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/61/58/43842868.pdf>
- OCDE, (2010): *Recommendation of the Council on good institutional practice in promoting policy coherence for development*, Paris. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/54/46159783.pdf>
- OCDE (2011): *Better Policies for Development. Recommendations for Policy Coherence*. Paris. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/57/48110465.pdf>
- Oxfam Internacional (2011): *Cultivar un mundo mejor*. Londres.
- Olivié, Iliana y Sorroza, Alicia (2006): *Coherencia para el Desarrollo. Recomendaciones para España en materia económica*. Real Instituto Elcano. Madrid. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/InformesElcano/Informe\\_Elcano\\_5\\_Coherencia\\_Politiclas\\_Desarrollo.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/InformesElcano/Informe_Elcano_5_Coherencia_Politiclas_Desarrollo.pdf)
- Picciotto, Robert (2004): *Institutional Approach to Policy Coherence for Development. Policy Coherence and Development Evaluation: Concepts, Issues and Possible Approaches*. OECD Policy Workshop, Paris.
- PNUD (2006): *Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*. Nueva York.
- PNUD (2010): *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Nueva York.
- Sanahuja, José Antonio (2004): “Entre Washington y Westfalia: desarrollo y cohesión social en la globalización” en *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 87, pp. 35-41
- Sanahuja, José Antonio, Espinosa, Julia y López, Esther (2005): “Multilateralismo y desarrollo en la cooperación española” en *La Realidad de la Ayuda 2005-2006*. Intermón Oxfam. Barcelona. pp. 113-158.

- Sanahuja, José Antonio (2007): "La política española de cooperación a partir de 2008: el reto de culminar las reformas" en *Quórum. Revista de Pensamiento Iberoamericano*, nº 19, pp.37-55.
- Sanahuja, José Antonio (2008): "¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea", en *VV AA, Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*, Bilbao, Universidad del País Vasco.
- Sen, Amartya (1999): *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta, España.
- Starke, Linda (2004) (ed): *State of the World 2004: a Worldwide Institute Report on Progress toward a sustainable society*. Editorial Norton. Londres.
- Steinberg, Federico (2010): *La agenda de la gobernanza global y el papel del G20*. Documento de Trabajo 39/2010 . Real Instituto Elcano. Madrid.
- Unceta, Koldo (2009): "Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y posdesarrollo. Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones" en *Carta Latinoamericana. Contribuciones en desarrollo y sociedad en América Latina. Numero 7*. pp. 1-34.
- Unión Europea (2005a): *Consenso Europeo de desarrollo*. Bruselas. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0311:FIN:ES:PDF>
- Unión Europea (2005b): *Coherencia de Políticas para el Desarrollo - Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Bruselas.
- Unión Europea (2007): *EU Report on Policy Coherence for Development*, Comisión Europea, Bruselas.
- Unión Europea (2007b): *Tratado de Lisboa*. Disponible en: [http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/es\\_lisbon\\_treaty.pdf](http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/es_lisbon_treaty.pdf)
- Unión Europea (2007c): *Código de conducta sobre la complementariedad y la división del trabajo en la política de desarrollo*. Disponible en: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/general\\_development\\_framework/r13003\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r13003_es.htm)
- Unión Europea (2009): *EU Report on Policy Coherence for Development*, Bruselas, Comisión Europea.
- Unión Europea (2010a): *LIBRO VERDE. Política de desarrollo de la UE en apoyo del crecimiento integrador y el desarrollo sostenible. Mejorar el impacto de la política de desarrollo de la UE*. Bruselas. Disponible en [http://ec.europa.eu/development/center/repository/GREEN\\_PAPER\\_COM\\_2010\\_629\\_POLITIQUE\\_DEVELOPPEMENT\\_ES.PDF](http://ec.europa.eu/development/center/repository/GREEN_PAPER_COM_2010_629_POLITIQUE_DEVELOPPEMENT_ES.PDF)
- Unión Europea (2010b): *Policy Coherence for Development Work Programme 2010-2013*. Comisión Europea. Disponible en: [http://ec.europa.eu/development/center/repository/SEC\\_2010\\_0421\\_COM\\_2010\\_0159\\_EN.PDF](http://ec.europa.eu/development/center/repository/SEC_2010_0421_COM_2010_0159_EN.PDF)
- Water Aid (2007): *Libro de consulta sobre incidencia política*. Londres. Disponible en: [http://www.wateraid.org/documents/plugin\\_documents/spanish\\_advocacy\\_sourcebook.pdf](http://www.wateraid.org/documents/plugin_documents/spanish_advocacy_sourcebook.pdf)



# Acrónimos

● AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
● AGE	Administración General del Estado
● AOD	Ayuda Oficial para el Desarrollo
● BOE	Boletín Oficial del Estado
● CAD	Comité de Ayuda para el Desarrollo
● CCAA	Comunidades Autónomas
● CESCE	Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación
● CIMIC	Operaciones de Cooperación Cívico-Militares en operaciones de paz
● COFIDES	Compañía de Financiación del Desarrollo
● CONCORD	Confederación de ONGD Europeas para la Ayuda y el Desarrollo
● Coordinadora	Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España
● CPD	Coherencia de Políticas para el Desarrollo
● DEP	Documentos de Estrategia País
● DGFINT	Dirección General de Financiación Internacional
● DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
● EBD	Enfoque Basado en Derechos
● ECDPM	European Centre for Development Policy Management/ Centro Europeo de Gestión de Políticas para el Desarrollo
● ECOSOC	Consejo Económico y Social de Naciones Unidas
● FAD	Fondo de Ayuda para el Desarrollo
● FIEM	Fondo para la Internacionalización de la Empresa
● FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo
● GEC	Grupo Estable de Coordinación
● ICEI	Instituto Complutense de Estudios Internacionales
● ICO	Instituto de Crédito Oficial
● LCID	Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo
● MAE	Ministerio de Asuntos Exteriores
● MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
● MAP	Marcos de Asociación País
● MEH	Ministerio de Economía y Hacienda
● MITyC	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
● MMARM	Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino
● MTIN	Ministerio de Trabajo e Inmigración

● OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
● ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
● ONGD	Organización No Gubernamental para el Desarrollo
● OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
● OTC	Oficina Técnica de Cooperación
● PAC	Política Agraria Común
● PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
● PAE	Plan de Actuación Especial
● PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
● RSE	Responsabilidad Social Empresarial
● SECC	Secretaría de Estado de Cambio Climático
● SECE	Secretaría de Estado de Comercio Exterior
● SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
● SEMRA	Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Rural y Agua
● UE	Unión Europea





## ANEXO I – Personas entrevistadas

● Rosa Elcarte	AECID
● Javier Cortés	AECID
● José Moisés Martín Carretero	AECID
● Beatriz Novales	AECID
● Gonzalo Vega	AECID
● Christian Freres	Consultor - AECID
● Ana de Vicente	DGFINT
● María Jesús Calvo	DGFINT
● Marta Blanco Quesada	Dirección General de Política Comercial UE
● Isabel Pastor	Dirección General de Política Comercial UE
● Pilar Villalba	MARM
● Ana Pinto Fernández	Oficina Española de Cambio Climático
● Paz Valiente	Oficina Española de Cambio Climático
● Enrique del Olmo	FIIAPP
● Veronique D´Andrieux	DGPOLDE
● Marta Pedraja	DGPOLDE
● Rosa Castizo	DGPOLDE
● José María Fernández	DGPOLDE
● Miguel Ángel Gil	Ministerio de Trabajo e Inmigración
● Teresa Goyzueta	Ministerio de Defensa
● José Antonio Alonso	ICEI -UCM
● Alejandra del Río	SECI
● Pablo Martínez	Plataforma 2015 y más
● Gabriel Ferrero	DGPOLDE
● Esperanza Rivera	CEOE
● Carolina Mayeur	DGPOLDE
● Estrella Fernández	MICINN
● Jesús Sotero Fernández	Ministerio del Interior

● Juan Palacios	Ministerio de Política Territorial y Administración Pública
● Ana Arancibia	Intered
● Luis Arancibia	Enteculturas
● Martín Rivero	Agencia Uruguaya de Cooperación
● Nacho Martínez	Plataforma 2015 y más
● Manuel Iglesia-Caruncho	Experto, ex Comisionado para la reforma de la AECID
● Ana Alcalde	Solidaridad Internacional
● Jaime Atienza	Intermón Oxfam
● José Piqueras	OTC Ecuador
● José Luis Pimentel	OTC Uruguay
● David Llistar	Observatorio de la Deuda en la Globalización
● Sergio Martín-Moreno	OTC Bolivia
● Giussep Puig	OTC Angola
● Ignacio Nicolau	OTC El Salvador
● Carola Calabughi	DGPOLDE
● Carlos Jiménez	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
● José Antonio Sanahuja	ICEI-UCM
● Juana Bengoa	Gabinete Jurídico - Grupo Parlamentario Socialista

## ANEXO II – Grupo de discusión

● Silvia M. Pérez	Paz con Dignidad
● Magali Thil	ACSUR
● María Sande	Solidaridad Internacional
● M <sup>a</sup> Luisa Gil	Economistas Sin Fronteras
● Mónica Gil	CODESPA
● Esther Pino	Ayuda en Acción

# Sobre la editorial **2015** y más

Fruto del trabajo de investigación y estudios de la Plataforma 2015 y más en este año 2012 nace la **Editorial 2015 y más** donde, de manera independiente, se difundirán y distribuirán los textos propios de nuestra actividad.

La divulgación de estos textos de análisis y propuestas para luchar contra la pobreza y construir un auténtico mundo en desarrollo se hará en torno a tres series temáticas:

- **El mundo** en desarrollo (agenda internacional de desarrollo y contexto global)
- **La política** de desarrollo (análisis de políticas de desarrollo y sistema de cooperación)
- **Las personas** en el desarrollo (participación de las organizaciones de sociedad civil y movimientos sociales)

A su vez la Editorial 2015 y más presentará tres colecciones diferenciadas de publicaciones donde abordar con distinta intensidad los temas que nos preocupan:

- **Títulos**
- **Cuadernos**
- **Papeles** (en formato digital)





# LA COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO EN ESPAÑA

## *Mecanismos, actores y procesos*

El desarrollo se configura cada vez con más claridad como un compromiso internacional que exige una respuesta integral por parte del conjunto de las políticas públicas que debe ser articulada entre el conjunto de los actores de la escena internacional. Esta mirada cosmopolita y comprometida con la coherencia de políticas con el desarrollo parece ser el camino más adecuado para afrontar los desafíos globales a los que se enfrenta la humanidad.

El presente estudio profundiza en cómo España aborda estos desafíos a partir de la coherencia de políticas con el desarrollo. Para ello se analiza la apuesta discursiva realizada desde el ámbito gubernamental, los avances normativos realizados y la efectiva implementación de los mecanismos y procesos diseñados para lograr el objetivo de la coherencia de políticas, así como el papel que en la práctica juegan diferentes actores en su promoción.

En consecuencia con el análisis de lo sucedido durante los últimos años, el estudio refleja una serie de recomendaciones para situar la coherencia de políticas con el desarrollo española a la altura que exigen los desafíos que, por su carácter global, deben pasar a formar parte del conjunto de intereses nacionales.

