

¿Cómo introducir la coherencia de políticas para el desarrollo en la reforma de la cooperación española?

*Iliana Olivie**

Tema: Los análisis sobre el cambio del epicentro mundial del Atlántico al Pacífico y de las consecuencias para el sistema internacional de ayuda se multiplican. La elaboración del IV Plan Director de la Cooperación Española, que se produce en este convulso escenario mundial y nacional, deberá tener en cuenta muy diversos elementos de la agenda internacional, la coherencia de políticas para el desarrollo entre ellos.

Resumen: La agenda de coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) es un elemento imprescindible del próximo Plan Director de la Cooperación Española (PDCE). En el contexto de crisis financiera, económica y fiscal en el que nos encontramos, (1) los compromisos en materia de CPD adquiridos nacional e internacionalmente, (2) la gestación de una agenda de “financiación global del desarrollo” que amplíe el concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), (3) el posible impacto en desarrollo de otras políticas “no de ayuda”, (4) la congruencia del conjunto de la acción exterior española y (5) la necesidad de desarrollar una “marca España” sólida y comprehensiva, marcan la necesidad de renovar el impulso a esta agenda política.

Este ARI estudia la forma en que la agenda de CPD podría articularse para una cooperación en proceso de reforma, como es la española. Además de construir una “cultura política del desarrollo” para el conjunto de la acción exterior, parece pertinente una aproximación por sectores (incluso “embrionaria”) con una marcada orientación a resultados.

Análisis¹:

¿Por qué la CPD?: (1) Orientación a resultados de la cooperación y congruencia del conjunto de la acción exterior de España

Durante los años 90 y, particularmente, durante el pasado decenio, cobró fuerza en la agenda del desarrollo internacional el objetivo de la coherencia de políticas para el desarrollo (CPD). En un contexto de fuertes crecimientos de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), resultaban más llamativas incongruencias tales como dotar fondos de ayuda para el apoyo a las capacidades comerciales de los países en desarrollo mientras se seguían limitando las entradas de exportaciones desde estos mismos países en los principales centros del consumo mundial.

* Investigadora principal de Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano.

¹ Este ARI cierra el proyecto de investigación (2010-2012) sobre *Coherencia de políticas para el desarrollo: inversión directa extranjera en América Latina*, realizado con el apoyo financiero de la DG POLDE, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC).

Así, los dos principales argumentos de la pertinencia de diseñar y ejecutar una agenda política de CPD son, por una parte, la eficacia de la ayuda y, por otra, la congruencia en el conjunto de la acción exterior.

(2) Crisis

El primer argumento cobra fuerza en el actual contexto de crisis financiera, económica y fiscal. La forma de reconciliar una agenda de la cooperación orientada a resultados con los fuertes recortes de la ayuda que se han producido en los últimos años es, sin duda, la agenda de CPD. Si España, como donante, ha de lograr “más con menos” entonces no solamente habrá que lograr mayores niveles de eficacia y eficiencia de la propia política de cooperación internacional al desarrollo (CID). También será capital aprovechar el gran margen de maniobra que ofrecen otras políticas “no de ayuda” –como la inversora, la comercial, la financiera, la migratoria, la pesquera, la agrícola o la medioambiental– para lograr un mayor impacto en el desarrollo económico y humano de los receptores de ayuda.

(3) El desarrollo no es un juego de suma cero

El desarrollo económico y humano de los países receptores de ayuda no va necesariamente en detrimento del bienestar de los donantes tradicionales. Sirva de ejemplo que el crecimiento económico de diversos países latinoamericanos y asiáticos ofrece importantes oportunidades de negocio –vía mayores niveles de consumo– para el empresariado español. Si esto es así, la articulación de una política de fomento de la inversión directa extranjera (IDE) más amigable con el desarrollo en destino puede aportar importantes beneficios para el conjunto de la sociedad española.

Siguiendo el ejemplo de la internacionalización de la empresa española, una política de inversión en el exterior que reconcilie los intereses del tejido productivo nacional con los del país receptor ofrecerá también mayores niveles de sostenibilidad para la propia empresa transnacional (ETN), reduciendo, por ejemplo, los riesgos de nacionalización.²

En términos más generales, al dotar también de más congruencia al conjunto de la acción exterior española, mayores niveles de CPD contribuirán positivamente a la construcción de una marca España.

(4) Obligaciones institucionales y/o legales

El objetivo de CPD forma parte de la agenda internacional de desarrollo desde los orígenes del sistema mundial de cooperación, tras finalizar la II Guerra Mundial. En la actualidad, los compromisos internacionales en materia de coherencia para el desarrollo vienen recogidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el Consenso de Monterrey. De algún modo, la incipiente agenda “post-Busan” también marca el camino para la faceta económica de la CPD al afianzar la transición desde el concepto de AOD hacia el de “financiación global del desarrollo”.³ En cualquier caso, los dos organismos internacionales que más han desarrollado conceptualmente este principio –y lo han operativizado en propuestas concretas– son la OCDE y la UE. Ambas instituciones

² Iliana Olivie, Carlos M. Macías y Aitor Pérez (2012), “[¿Qué hacen \(y qué pueden hacer\) las empresas españolas en el exterior? Inversión extranjera, desarrollo e imagen-país](#)”, *ARI*, nº 43/2012, Real Instituto Elcano, junio.

³ Iliana Olivie (coord.) (2011), “[Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública de desarrollo internacional](#)”, *Informes Elcano*, nº 13, Real Instituto Elcano, diciembre.

proponen a los países donantes una selección de “sectores” de la CPD en la que concretar los avances políticos.⁴

En España la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo incorpora ya el principio de la CPD en la articulación de la política de CID, lo cual se ha visto reflejado en diversos documentos de planificación, incluyendo el actual Plan Director de la Cooperación Española (PDCE).

Objetivos para la administración española en materia de CPD: (1) la construcción de una cultura política del desarrollo

A pesar de lo que estipulan la Ley de CID y los II y III PDCE, lo cierto es que el balance de las últimas legislaturas deja un margen para la mejora en esta materia. El avance quizá más tangible fue la comisión delegada para la cooperación al desarrollo –una unidad de coordinación dependiente de la vice-presidencia del gobierno–, un avance institucional de gran potencial que, sin embargo, no fue dotado de los contenidos ni funciones necesarios.

En términos generales, los departamentos de la Administración General del Estado (AGE) que no tienen responsabilidades directas en el diseño de la CID no la tienen en consideración a la hora de articular sus políticas, incluso en aquellos casos en los que se trata de órganos de la administración que ejecutan programas o proyectos que terminan por computar como AOD.

Así, es necesario crear una narrativa del desarrollo y una cultura política del desarrollo. Los distintos departamentos de la AGE responsables de políticas que acaban teniendo incidencia por una u otra vía en el desarrollo necesitan comprender en primer lugar qué es este objetivo del desarrollo –algo ligado a pero distinto de la cooperación– para luego asumir que las medidas que se diseñan e implementan desde sus negociados inciden en él.

(2) Una CID de excelencia para contribuir a esta narrativa del desarrollo

Un requisito imprescindible para la construcción de esta narrativa es la reforma de la política de CID. Ésta ha de convertirse en una política pública de desarrollo internacional de excelencia: estratégica –capaz de redundar positivamente en la presencia global de España–, de calidad –con impactos visibles y evaluables en el desarrollo–, con perfil propio y con capacidad de propuesta en la comunidad internacional. Para ello, ha de dotarse de la arquitectura institucional adecuada, de los recursos humanos y las capacidades pertinentes y de un sistema independiente de evaluación. Deberá, asimismo, reducir sus niveles de dispersión tanto en lo geográfico como en lo sectorial e instrumental (Olivié (coord.), 2011).

Sin una política de CID capaz de obtener resultados tangibles en términos de desarrollo –que son los objetivos primarios de esta política– será prácticamente imposible convencer a otros departamentos (que tienen como objetivos prioritarios otros diferentes del desarrollo) de la importancia de la CPD.

⁴ Iliana Olivié (2012), [“De la coherencia de políticas a la financiación global para el desarrollo: cómo superar el trabalenguas de la agenda política”](#), Documento de Trabajo 5/2012, Real Instituto Elcano, abril.

(3) Romper los compartimentos estancos de la acción exterior: la CPD como parte de una estrategia de acción exterior

Además de esta labor de “pedagogía” es imprescindible romper la tendencia casi secular de la AGE a actuar en compartimentos estancos en lo que se refiere a su acción exterior. Si el objetivo del desarrollo internacional está entre los objetivos del gobierno para su política exterior, entonces también tendrá que estarlo entre los objetivos de cada una de las ramas de la acción exterior, independientemente de a cargo de quién estén. Para que la acción exterior sea congruente, coherente e integral, todos los departamentos de la AGE deberán trabajar de forma coordinada.

La construcción de una visión estratégica, integral e inter-departamental de acción exterior, que cuente entre sus objetivos con el del desarrollo internacional –esto es, el logro de mayores niveles de CPD–, puede comenzar con la formación de un grupo de reflexión cuya finalidad sea la elaboración de una estrategia española de acción exterior.

(4) Aproximación sectorial o embrionaria

Dada la complejidad política y técnica que entraña la implantación real de una agenda de CPD, se recomienda, siguiendo las indicaciones más recientes de la OCDE y de la UE, la aproximación sectorial a esta problemática. El intento de lograr, desde un inicio, la máxima coherencia posible de absolutamente todas las políticas con impacto en el desarrollo de los países receptores de ayuda puede acabar siendo un proceso farragoso y lleno de obstáculos y frustraciones.

La solución pasaría por pensar la agenda de la CPD como una agenda por fases y sectores. Se propone así una aproximación gradual, de *second best*. Una primera fase podría ser la de la CPD en materia económica. Hay diversos elementos que favorecen la naturaleza económica de esta primera etapa:

- La agenda internacional: la gestación de una agenda “post-Busan” y de objetivos de desarrollo sostenible más económica –frente a la naturaleza eminentemente social de la agenda de los ODM– que previsiblemente reemplazará la del Milenio a partir de 2015.
- El patrón de internacionalización de la empresa española, con una presencia relativamente importante en países emergentes y en desarrollo.
- El proyecto marca España, con un componente marcadamente económico y empresarial.

El objetivo para la CPD económica sería el de re-pensar (1) la postura española de cara a la construcción de la política comercial europea –incluyendo el proceso de negociación y cierre de los *Economic Partnership Agreements* (EPA)–, (2) las herramientas de apoyo a la internacionalización de las ETN y (3) las posiciones españolas en los foros internacionales sobre arquitectura financiera internacional (AFI), deuda externa, comercio, inversión productiva y financiación global del desarrollo, teniendo en cuenta el impacto de todas estas medidas políticas en el desarrollo de los países receptores de ayuda (véase el Gráfico 1).

Así, el gobierno podría diseñar una hoja de ruta para la CPD en materia económica, en fases, a dos, cuatro y ocho años vista. En períodos de dos años podrían incorporarse paulatinamente nuevos elementos, no económicos, a la agenda de CPD como la política medioambiental, la pesquera, la agrícola o la migratoria –con la consiguiente

participación de nuevos departamentos de la AGE en el proceso de reflexión y de diseño estratégico–.

(5) ¿Cómo articular estos objetivos?

Teniendo en cuenta que la CPD consiste en marcar una serie de objetivos comunes, y amigables con el desarrollo internacional, para el conjunto de la AGE, es imprescindible que exista un órgano coordinador que también tenga la capacidad de proporcionar una agenda política a los ministerios y otros órganos de menor rango (agencias, organismos autónomos). Parece, pues, pertinente, recuperar la comisión delegada para la cooperación al desarrollo creada en 2008 para, entre otras cosas, promover una agenda de CPD. La función concreta de la comisión podría ser la de analizar las vías mediante las cuales la CPD puede promoverse (en cada una de sus fases) y así generar insumos para la el proceso de reflexión de la estrategia de acción exterior.

Del mismo modo, si la CPD es un principio que debe permear al conjunto de la acción exterior, se desaconseja la creación de comisiones, consejos y planes *ad hoc*. Un grupo de coordinación y reflexión o una estrategia específica de CPD carecerían de sentido. Así, los avances en la agenda de CPD deben darse en el marco del grupo de reflexión de acción exterior señalado más arriba, en el que ocuparía un lugar destacado la comisión delegada para la cooperación al desarrollo.

El debate y articulación de la CPD en el marco del conjunto de la acción exterior –con ramas de la AGE no necesariamente sensibles al objetivo de desarrollo internacional– permite, además, poner encima de la mesa los conflictos de intereses entre, por una parte, los objetivos de desarrollo y, por otra, intereses particulares de algunos grupos de actores nacionales, cuando éstos surgen –por ejemplo, las ETN españolas y la promoción de los derechos humanos en Guinea Ecuatorial–. Lejos de huir del conflicto, la arquitectura institucional que acompañe la agenda de CPD debe asumir que éstos aparecerán para poder debatir, negociar y resolver.

Una forma de seguir los avances en la agenda será el establecimiento de indicadores de seguimiento, adaptados a las metas concretas que se establezcan para cada fase (como se verá más adelante).

En cualquier caso, no debemos olvidar que el avance en materia de CPD es, sobre todo, una cuestión de voluntad política. Una de las conclusiones que podemos extraer de las tres últimas legislaturas en materia de CID es que es posible establecer procedimientos de planificación, seguimiento e incluso evaluación, órganos de coordinación y unidades de reflexión sin que ello implique, necesariamente por sí solo, un cambio sustancial en el fondo o forma ni de esta política pública ni del conjunto de la acción exterior.

Gráfico 1. Marco analítico *ex-ante* de CPD en materia económica⁵



⁵ Fuente: Iliana Olivie (2012), “[De la coherencia de políticas a la financiación global para el desarrollo: cómo superar el trabalenguas de la agenda política](#)”, *Documento de Trabajo*, nº 5/2012, Real Instituto Elcano, abril; y Iliana Olivie, Carlos M. Macías y Aitor Pérez (2012), “Opening the Black Box of FDI and Development”, *European Journal of Development Research*, de próxima publicación.

Conclusión: medidas concretas e indicadores

La necesaria orientación a resultados, no ya de la política de CID sino del conjunto de la acción exterior, requiere de un método de seguimiento. En ocasiones anteriores se ha propuesto la elaboración de un índice sintético de CPD.⁶ A continuación se propone una batería de indicadores –que no tienen por qué combinarse en un único índice–.

Se trata no solamente de valorar la puesta en marcha de determinados mecanismos o herramientas que incorporan el criterio de desarrollo en destino –por ejemplo, la creación de una unidad de análisis de coherencia de políticas o la creación de herramientas de promoción de la IDE hacia países en desarrollo–. El índice también busca valorar su calidad: ¿son de calidad los análisis realizados por la unidad de análisis de coherencia de políticas?, ¿tienen en cuenta el sesgo exportador o la transferencia tecnológica las herramientas de promoción de la IDE?

Por tanto, la metodología descrita requerirá del levantamiento de datos, en su gran mayoría cualitativos: ¿existe una unidad de análisis de coherencia de políticas? En todo caso, será importante que la información cualitativa recogida para la construcción del índice sea objetiva. Y esto será obvio y sencillo en los casos en los que se levanten datos sobre la “cantidad” –es decir, ¿existe (1) o no existe (0) una unidad de análisis de coherencia de políticas?–. Pero en otros casos, referentes a la “calidad”, será una labor y reto importante determinar los criterios que permitan evaluar la calidad –es decir, la unidad de análisis de coherencia de políticas es eficaz al 50%–.⁷

Iliana Olivie, investigadora principal de Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano

⁶ Iliana Olivie (2010), “Coherencia de políticas para el desarrollo: retos políticos y metodológicos”, en Alfonso Guerra, José Félix Tezanos y Sergio Tezanos (comps), *La lucha contra el hambre y la pobreza*, VIII Encuentro Salamanca, Editorial Sistema, pp. 209-240.

⁷ En este sentido, véanse, por ejemplo, los criterios de calidad considerados por J. Mackie *et al.* (2007), “Evaluation Study on the EU Institutions and Member States’ Mechanisms for Promoting Policy Coherence for Development”, *Final Report*, ECDPM, Particip GmbH, ICEI, mayo, p. 17.

Tabla 1. Mecanismos institucionales (indicadores de proceso)

| Campo de evaluación | | Criterio de evaluación |
|---|---|--|
| 1.1. Mecanismos institucionales y administrativos | Unidad de coordinación inter-ministerial a nivel de presidencia o vice-presidencia de gobierno (comisión delegada) | Existe / no existe (cantidad) La unidad se desarrolla, traduciéndose en mecanismos concretos de coherencia de políticas (calidad) |
| | Creación de un GT sobre acción exterior, con mandato de elaboración de una estrategia en el que la CPD sea uno de los objetivos | (...) (...) |
| 1.2. Mecanismos de gestión del conocimiento | Unidad de análisis de coherencia de políticas para el desarrollo (quizás dependiente de la comisión delegada) | (...) |
| | | (...) (...) (...) |

Tabla 2. Criterios de desarrollo en la formulación de políticas y herramientas de acción económica exterior (indicadores de resultado)

| Campo de evaluación | | Criterio de evaluación |
|---------------------------|------------------------------------|---|
| 2.1. Comercio | Inserción estratégica | Posicionamiento en los organismos internacionales (UE y OMC) respecto de la armonización y liberalización de las políticas comerciales e industriales de los PVD Existe / no existe (cantidad y transparencia) Facilita el <i>policy space</i> (calidad) |
| | Acceso a mercados | Posicionamiento en los organismos internacionales (UE y OMC) respecto del acceso a mercados provenientes de PVD (aranceles, medidas fitosanitarias...) Existe / no existe (cantidad y transparencia) Facilita el acceso a mercados (calidad) |
| | Capacidad productiva y exportadora | Contribuciones bilaterales a programas / proyectos de fomento de las capacidades productivas y comerciales Contribuciones multilaterales a programas / proyectos de fomento de las capacidades productivas y comerciales |
| 2.2. Inversión extranjera | Ámbito multilateral | Posicionamiento ante la OMC respecto de la aprobación de acuerdos tendentes a reducir el <i>policy space</i> en la articulación de políticas de IDE en los PVD Existe / no existe (cantidad y transparencia) Facilita el <i>policy space</i> (calidad) |
| | Ámbito bilateral | Herramientas de promoción de la inversión en PVD Existe / no existe (cantidad y transparencia) Incluyen criterios de desarrollo en destino (calidad) <ul style="list-style-type: none"> • cambio estructural • sesgo exportador • inversión de nueva planta • intensidad en mano de obra / generación de empleo • vínculos con la industria local • respeto de los estándares laborales |



| | | | |
|--------------------|---------------------|--|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> • respeto de los estándares medioambientales • etc. | |
| 2.3. Deuda externa | Ámbito multilateral | Posicionamiento ante la OMC u otros foros multilaterales respecto de la aprobación de acuerdos tendentes a facilitar el <i>policy space</i> en la apertura financiera en los PVD | Existe / no existe (cantidad y transparencia) Facilita el <i>policy space</i> (calidad) |
| | | Apoyo, en los foros multilaterales, a la ampliación y profundización de las iniciativas de condonación de deuda multilateral (HIPC, Club de París) | Existe / no existe (cantidad y transparencia) |
| | Ámbito bilateral | Apoyo a la regulación y supervisión financiera en los PVD | Existe / no existe (cantidad y transparencia) Eficacia y efectividad del programa (calidad) |
| | | Apoyo a la gestión adecuada de la deuda externa | (...) |
| | | Iniciativas de condonación de deuda bilateral | (...) |