

INTRODUCCIÓN

COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO: ASPECTOS CONCEPTUALES

ILIANA OLIVIÉ - ALICIA SORROZA¹

A mediados de los años noventa empieza a formarse lo que distintos autores han denominado la nueva arquitectura de la ayuda al desarrollo.² Esta nueva arquitectura, que se plasma en nuevos consensos internacionales —como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)³ o el Consenso de Monterrey (Naciones Unidas, 2002)—, en nuevos instrumentos de la ayuda —como el apoyo presupuestario o los SWAps (*Sector Wide Approaches*)— gira en torno a una serie de principios básicos de la cooperación internacional o mejor dicho, del desarrollo, que se puede resumir en: i) una visión estratégica de la cooperación al desarrollo; ii) la apropiación (*ownership*) de los procesos de desarrollo por parte de beneficiarios y receptores; iii) la participación de la sociedad civil de los países receptores de ayuda en los procesos de desarrollo; iv) y, por último, una mayor coordinación de los actores implicados en el sistema de cooperación al desarrollo a diferentes niveles; entre otros, una mayor coordinación entre donantes, entre instituciones financieras internacionales (IFI) y entre donantes y receptores.

La visión estratégica de la cooperación al desarrollo hace referencia

1. Las coordinadoras agradecen, en nombre del Real Instituto Elcano, a la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación) el apoyo ofrecido para la publicación de este libro. Dicho apoyo se enmarca en el convenio para investigación sobre coherencia de políticas para el desarrollo entre el Ministerio y el Real Instituto Elcano, aprobado en Consejo de Ministros el día 2 de diciembre de 2005.

2. Véase un repaso de las principales características de dicha arquitectura, y de sus implicaciones para América Latina, en Olivié (2004). Conviene señalar que existen muy diversas clasificaciones de los nuevos principios de la ayuda, como los del Banco Mundial en los que destacan también el enfoque de resultados y los partenariados público-privados.

3. <http://www.un.org/millenniumgoals/>.

a la necesidad de superar la visión táctica y a corto plazo que ha caracterizado la mayor parte de las actuaciones en materia de cooperación al desarrollo en los últimos decenios. Esta visión se ha materializado, por una parte, en la proliferación de pequeños proyectos de cooperación, atomizados y descoordinados y que con frecuencia han perseguido objetivos independientes y, en los peores casos, contradictorios. En un sentido más amplio, el enfoque táctico de la cooperación internacional ha dado lugar a un cierto aislamiento de las actividades que se derivan de los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) respecto de otras también relevantes para el desarrollo del país receptor como las derivadas de las relaciones comerciales y financieras que se dan entre donantes y receptores⁴ o las implicaciones de las políticas de seguridad y defensa, cultural, tecnológica o medioambiental de los países desarrollados en los países en desarrollo.

Una perspectiva más amplia y estratégica de la cooperación internacional al desarrollo, tanto de la multilateral como de la bilateral, requiere por tanto de una mayor coordinación entre actores que permita insertar las actividades derivadas de la ayuda al desarrollo en un mismo planteamiento y objetivo general de desarrollo —que debería ser liderado por el país receptor, bajo el principio de apropiación—. Pero, más allá de la ayuda, dicho enfoque estratégico implica también una visión más completa de los elementos que determinan el desarrollo de los países y sus obstáculos, retos y oportunidades en el logro de unos mayores niveles de bienestar social y económico. Por lo tanto, es necesaria una revisión de las políticas e instrumentos de cooperación al desarrollo de los países donantes pero también de todos aquellos, económicos o no, que inciden en el desarrollo de sus países socios. En otras palabras, el desarrollo de los países receptores de ayuda exige mayores niveles de AOD distribuidos e invertidos con mayor eficacia, pero también una mayor coherencia del conjunto de las políticas exteriores de los donantes con los objetivos marcados en materia de cooperación internacional al desarrollo.

Como se verá en el siguiente epígrafe, este enfoque derivado de la nueva arquitectura de la ayuda se plasma en diversos acuerdos internacionales (ODM, Monterrey), en la legislación europea —la coherencia de políticas se incluye ya en el Tratado de Maastricht de 1992— y también, a escala nacional, en la ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo aprobada en 1998. Quizás por estos motivos, esta visión se convierte en uno de los ejes del Plan Director de la Cooperación Española

4. Conviene matizar que esta visión ha predominado en los donantes bilaterales. Las IFI como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional (FMI) incorporan una visión más estratégica desde hace décadas, al menos en el ámbito económico. Un ejemplo frecuentemente citado es el controvertido Consenso de Washington predominante en la doctrina de la cooperación internacional al desarrollo durante los años ochenta y primeros noventa.

2005-2008 (MAEC, 2005) que dicta la necesidad de girar de una política de ayuda a una política de desarrollo.

La literatura académica sobre coherencia de políticas para el desarrollo ha proliferado en los últimos años, lo que ha dado lugar a multitud de definiciones, acepciones y clasificaciones del concepto. Tras repasar las principales definiciones, el siguiente epígrafe trata de acotar el concepto de coherencia que subyace tanto a la estructura de este libro como al enfoque desde el que se plantean los problemas analizados en cada capítulo.

El segundo epígrafe ofrece, en primer lugar, una visión general de la magnitud y proporción de los distintos flujos económicos entre países desarrollados y en desarrollo —comercio, remesas, inversión directa, deuda...—. Asimismo, se recogen los objetivos de este trabajo y las principales ideas contenidas en cada capítulo.

1. ¿Qué es la coherencia de políticas?

El término no comienza a incorporarse a la retórica de la cooperación al desarrollo y, por lo tanto, a los acuerdos internacionales, estrategias, directrices o legislación nacional hasta los años noventa.

En la actualidad, la obligación para cada donante miembro de la Unión Europea, de la OCDE y de la ONU (Organización de Naciones Unidas) de perseguir una mayor coherencia de sus políticas exteriores con los objetivos establecidos en materia de desarrollo internacional provienen del Tratado de la Unión Europea y de los ODM derivados de la Declaración del Milenio aprobada por unanimidad en 2000. Antes incluso de la aprobación de dichos objetivos, la coherencia de políticas se convirtió en un principio rector para la cooperación española al ser incorporada en la ley vigente de cooperación internacional al desarrollo. El recientemente aprobado Plan Director de la Cooperación Española (MAEC, 2005) hace especial hincapié en este principio (tabla I.1).

1.1. DEFINICIONES Y CLASIFICACIONES

1.1.1. *Survey de definiciones y clasificaciones*

¿Pero qué es exactamente la coherencia de políticas? Su creciente protagonismo en la agenda internacional, ha ido en paralelo a la proliferación de estudios sobre este tema. Y como suele ocurrir en estos casos, no existe una definición consensuada y aceptada ampliamente pero sí diversas interpretaciones y visiones del mismo concepto. A continuación, se repasan algunas de las más importantes.

TABLA I.1. *La coherencia de políticas en leyes, acuerdos y estrategias internacionales, europeas y nacionales*

1992	<p>UNIÓN EUROPEA. <i>Tratado de Maastricht</i> <i>Artículo C.</i> «(...) La Unión debe asegurar la coherencia del conjunto de su actividad exterior en el marco de sus políticas de asuntos exteriores, de seguridad, económicas y de desarrollo. El Consejo y la Comisión serán responsables de garantizar dicha “consistencia” (...).»^a</p>
1996	<p>OCDE. <i>Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation</i> Según esta estrategia, los países miembros deberían llevar a cabo mayores esfuerzos para lograr una mayor coherencia entre las políticas de ayuda y otras políticas con impacto en los países en desarrollo (OCDE, 1996).</p>
1998	<p>ESPAÑA. <i>Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo</i> <i>Artículo 4.</i> «Principio de coherencia. Los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores (relativos a la cooperación internacional para el desarrollo) informarán todas las políticas que apliquen las Administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y puedan afectar a los países en vías de desarrollo.»^b</p>
2000	<p>NACIONES UNIDAS. <i>Declaración del Milenio y Objetivos de Desarrollo del Milenio</i>^c <i>Objetivo 8.</i> Desarrollar un partenariado global para el desarrollo. <i>Meta 12.</i> Desarrollar un sistema financiero y comercial más abierto, regulado, predecible y no discriminatorio (incluyendo el compromiso con el buen gobierno, desarrollo y reducción de la pobreza, tanto a escala nacional como internacional). <i>Meta 15.</i> Lograr, en el largo plazo, la sostenibilidad de la deuda externa de los países en desarrollo, con medidas nacionales e internacionales.</p>
2002	<p>NACIONES UNIDAS. <i>Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo, Monterrey</i> La coherencia de los sistemas internacionales monetario, financiero y comercial en el apoyo al desarrollo se establece como una de las seis acciones prioritarias para la comunidad internacional (Naciones Unidas, 2002).</p>
2002	<p>OCDE. <i>Reunión Ministerial de la OCDE (Action for a Shared Development Agenda)</i> La organización se compromete, entre otras acciones –apoyo al buen gobierno, mejor y más ayuda, refuerzo de los partenariados– a una mayor coherencia de políticas para el desarrollo. En este sentido, se insiste en la necesidad de aumentar la información y la capacidad de análisis de los problemas de (in)coherencia como primer paso en el logro de este objetivo (OCDE, 2002).</p>

TABLA I.1. (Continuación)

2005 ESPAÑA. *Plan Director para la Cooperación Española 2005-2008*
 La coherencia de políticas se establece como uno de los siete objetivos estratégicos y criterios de intervención de la política española de cooperación al desarrollo: «Es preciso buscar una mayor coherencia de las políticas del Estado que afectan a los países en desarrollo para asegurar que los efectos positivos de la ayuda española —tanto de la Administración General del Estado (AGE) como de las Administraciones Autonómica y Local— sean complementados y reforzados por otros instrumentos de la acción exterior de Estado» (MAEC, 2005).

(a) Tratado de Maastricht, Tratado de la Unión Europea, Maastricht, 7 de febrero de 1992. <http://www.eurotreaties.com/maastrichteu.pdf>. Se debe tener en cuenta que estas disposiciones han sido modificadas, posteriormente, por el Tratado de Ámsterdam (1997). El Tratado de Niza de diciembre de 2000 (en vigor desde Febrero de 2003) no afectaría la política de desarrollo.

(b) Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. http://www.aeci.es/4-Legislacion/ley_cooperacion/capitulo1.htm.

(c) <http://www.un.org/millenniumgoals/>.

Una de las primeras definiciones es la que ofrecen Fukasku e Hirata (1995): la coherencia de políticas se refiere a la congruencia entre los objetivos políticos y los instrumentos aplicados por los países miembros de la OCDE individual o colectivamente a la luz de su efecto combinado en los países en desarrollo. Fukasaku (1999) retoma la idea para ampliarla. Según el autor, la coherencia de políticas se refiere, generalmente, a la consecuencia o lógica entre los objetivos de determinadas políticas y los instrumentos de las mismas, por una parte y, por otra, a la lógica entre los distintos objetivos de determinadas políticas. En esta línea, basándose también en la definición de Fukasaku e Hirata (1995), Picciotto (2005a y b) define la coherencia como la congruencia entre objetivos políticos e instrumentos aplicados por los países miembros de la OCDE colectiva o individualmente a la luz de su efecto combinado en los países en desarrollo.

Por su parte, para la OCDE (2003)⁵ la coherencia de políticas para el desarrollo significa tener en cuenta las necesidades e intereses de los países en desarrollo en la evolución de la economía global a la hora de articular políticas en los países donantes. En este sentido, la incoherencia de políticas se define como las acciones que reducen el ingreso corriente y las perspectivas de crecimiento de los países en desarrollo y, por tanto, van en contra de las políticas de ayuda que buscan el desarrollo de su competitividad.

Dos últimos ejemplos serían los de Weston y Pierre-Antoine (2003) y

5. Como se verá más adelante, la OCDE lidera en estos momentos el análisis en materia de coherencia de políticas para el desarrollo.

Ashoff (2005). Según Weston y Pierre-Antoine (2003), la coherencia de políticas trata, en esencia, de asegurar que distintas políticas estén coordinadas y sean complementarias o, al menos, que no sean contradictorias entre sí. Por su parte, Ashoff (2005) ofrece dos definiciones: una definición de mínimos sería la ausencia de incongruencias entre distintas políticas. En un sentido más amplio y también más positivo, la coherencia de políticas significa que diferentes políticas interactúan para el logro de objetivos compartidos.

De estas definiciones se puede deducir la amplitud o vaguedad del concepto. Quizás en respuesta a ello han surgido, en paralelo a las definiciones, diversas clasificaciones de la coherencia de políticas para el desarrollo que nos permiten comprender mejor su significado. Dichas clasificaciones recurren a diversos criterios que se usan de forma individual o combinada: 1) el criterio sectorial o departamental, es decir qué agentes políticos o administrativos entran en juego —agencia de cooperación, ministerio de economía...—; 2) un criterio de «nivel de decisión» —si el actor político implicado es nacional, supranacional, internacional—; 3) y un criterio de «contenido» —coherencia del contenido de las políticas, coherencia organizativa, coherencia institucional...—.

La mayor parte de las clasificaciones encontradas combinan los dos primeros criterios con, en ocasiones, una dimensión temporal, como es el caso de la que se recoge en uno de los primeros trabajos del programa de la OCDE (2000) sobre este tema, la coherencia de políticas para el desarrollo se puede clasificar en tres grupos:

- Coherencia horizontal, que es la que asegura que las políticas individuales se apoyan las unas en las otras en la medida de lo posible y que se minimizan las incongruencias en el caso de que se den objetivos políticos en conflicto. El fortalecimiento de la perspectiva «*whole of government*» entre ministerios u otras divisiones sectoriales es una forma de construir o contribuir a la coherencia horizontal.
- Coherencia vertical, que es la que asegura que los resultados de las políticas son coherentes con las intenciones originales de los *policy makers*. Podríamos llamarlo eficacia de las políticas.
- Coherencia temporal que es la que permite que las políticas aplicadas hoy sigan siendo eficaces en el futuro. Anticipar los cambios (demográficos, económicos, medioambientales) ayuda a lograr la coherencia temporal.

El concepto de *whole of government* se repite en la clasificación de Picciotto (2005a y b) que establece las siguientes categorías de coherencia de políticas para los donantes miembros de la OCDE:

- Coherencia interna, que es la congruencia entre metas y objetivos, modalidades y protocolos de una política o programa llevado a cabo por un gobierno de la OCDE en apoyo al desarrollo (por ejemplo, la ayuda).
- Coherencia intra-país o *whole of government*: la lógica entre las políticas de ayuda y otras políticas de un gobierno de la OCDE en términos de su contribución al desarrollo.
- Coherencia inter-donante o la congruencia de las políticas de ayuda y otras políticas de países miembros de la OCDE en términos de su contribución al desarrollo; dimensión que según Lockhart (2005) se correspondería con la denominada armonización de donantes.
- Coherencia donante-receptor que hace referencia a las políticas adoptadas por países ricos y pobres para el logro de objetivos de desarrollo compartidos; dimensión denominada por Lockhart (2005) como alineación (*alignment*).

Similar a la clasificación de Picciotto (2005 a y b) son los distintos marcos que se recogen en Forster y Stokke (1999) y posteriormente en Stokke (2003):

- La política de cooperación internacional al desarrollo de un determinado donante: la ayuda bilateral se canaliza a través de distintos organismos, cada uno de ellos con sus propias agendas y pautas de actuación (ONG, organismos multilaterales, agencia nacional de cooperación al desarrollo o ministerio de desarrollo internacional...).
- La coherencia de las diversas políticas de un mismo donante respecto de los países en desarrollo (comercio, emigración, compra-venta de armas...).
- La coherencia de las políticas de los países industrializados respecto de los países en desarrollo. La diferencia entre este tipo de coherencia y la anterior estaría en que en esta dimensión entran las políticas internacionales de los donantes (por ejemplo, política comercial de la Unión Europea).
- La coherencia de políticas donante/receptor en particular en lo que respecta a la política de cooperación internacional al desarrollo.

Otras clasificaciones en base a criterios de nivel de decisión y de contenido serían las que ofrece Hoebnik (2003). Por una parte, la coherencia se puede entender desde un sentido restrictivo hasta uno más amplio:

- Coherencia en sentido más restrictivo que atañe a la política de cooperación al desarrollo, únicamente. Un ejemplo de ello, según el autor, sería la política de ayuda alimentaria de la Unión Europea que puede ser, debido a los retrasos en su distribución, perjudicial para el sector agrícola de los países receptores de dicha ayuda.
- Otro tipo de coherencia, también restringido pero más amplio que el anterior, es el que hace referencia a las posibles contradicciones entre diferentes conjuntos de políticas externas y de desarrollo —por ejemplo, políticas comerciales y la cooperación al desarrollo—.
- El tercer tipo y más amplio se da cuando entran en juego otras políticas incluso de ámbito interno —como por ejemplo la Política Agrícola Común (PAC)—.

Para el mismo autor, la coherencia también puede ser interna o externa:

- Externa es la (in)coherencia entre los objetivos de desarrollo de un donante y el resto de sus políticas exteriores, estén éstas específicamente dirigidas a los países en desarrollo o no como, por ejemplo, la arquitectura financiera internacional.
- Es interna la (in)coherencia entre los objetivos de cooperación al desarrollo y los de otras políticas de ámbito local, como las políticas sectoriales (una vez más, la PAC).
- Asimismo y específicamente para el caso europeo, el autor contempla una tercera modalidad de (in)coherencia que es la que se da entre los objetivos de la política comunitaria de cooperación al desarrollo y las de sus diversos estados miembros.

Pomfret (2005) divide la coherencia de políticas para el desarrollo en internacional y nacional, utilizando el criterio de nivel de decisión. Mientras que la internacional se refiere a la posición y poder de los países en desarrollo en la arquitectura económica mundial, la nacional hace referencia a la necesidad de los gobiernos donantes de mantener políticas congruentes entre sí para con los países en desarrollo.

Por último, y siguiendo el criterio de contenido, Duraiappah y Bhardwaj (2005) dividen la coherencia de políticas en diversos planos:

- Coherencia horizontal que significa una mayor coherencia entre políticas a cada nivel —nacional, internacional y local— antes de que las acciones políticas se ejecuten.
- Coherencia vertical que integra instrumentos, instituciones y organizaciones a diferentes niveles.

- Coherencia organizativa que requiere de la coordinación entre instituciones tales como los secretariados de las convenciones internacionales⁶ y los ministerios nacionales.
- Coherencia institucional que requiere de mayores sinergias y de la minimización de los conflictos entre las distintas normas formales e informales adoptadas por diversos organismos.

Tal y como señala Hydén (1999), la mayor parte de las iniciativas — incluyendo definiciones y clasificaciones— sobre coherencia de políticas en las que se está trabajando siguen estando muy basadas en la visión del problema desde la perspectiva de los donantes. En este sentido, la situación no sería muy diferente de la que existía en los años ochenta, cuando predominaban los programas de ajuste estructural y las iniciativas de desarrollo debían ser congruentes con el denominado Consenso de Washington. Según Hydén (1999) la forma de evitar este problema es tener en cuenta las características institucionales del país receptor. En otras palabras, podría decirse que los análisis sobre coherencia deben descender hasta las características particulares del receptor aunque partan de una visión general del donante o del conjunto de los donantes.

1.1.2. *¿Qué políticas económicas?, ¿qué desarrollo?*

La línea de trabajo sobre coherencia de políticas que se inicia en el Real Instituto Elcano con este libro parte de la visión global para el conjunto de los países receptores de ayuda. Aunque en siguientes fases se analizará el problema de la (in)coherencia de políticas para determinados países en desarrollo, en este libro se está acotando o definiendo la coherencia de políticas para el desarrollo como la congruencia entre los objetivos o resultados de las políticas económicas de un donante con impacto en los países receptores de ayuda al desarrollo y los objetivos de la política oficial de cooperación internacional al desarrollo.

Hemos tratado de incluir todas las políticas de naturaleza económica que pueden tener un impacto en los países receptores de ayuda. Por tanto, se está haciendo referencia a las políticas vinculadas a los flujos de comercio, de remesas de emigrantes, de inversión directa extranjera (IDE) y a la deuda externa de los países en desarrollo y la arquitectura financiera internacional. Se trata de políticas de distinta naturaleza, implican grados diferentes de intervención pública, y se articulan desde dis-

6. Los autores están analizando la coherencia de políticas acotando ésta al ámbito de la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible desde el punto de vista medioambiental. Una traslación de este principio a la coherencia de políticas para el desarrollo tal y como se define en este estudio implicaría la coordinación entre organismos multilaterales incluyendo entre éstos, por ejemplo, las instituciones financieras internacionales (IFI).

tintos niveles de la Administración. Por ejemplo, entre las mismas se encuentra la PAC que podría definirse como una política sectorial, más que económica, articulada desde la Unión Europea, más que desde España. Por su parte, la arquitectura financiera internacional respondería al conjunto de normas y procedimientos articulados desde distintos foros, generalmente internacionales (Banco de Pagos Internacionales —BPI—, FMI...) y que determinan e influyen en la estabilidad financiera y monetaria internacional y que configuran el mapa de flujos internacionales de capital (volumen, naturaleza, destino...). Por tanto, la política española en materia de arquitectura financiera internacional se refiere más bien a la posición defendida ante dichos foros internacionales. El grado de intervención de la Administración en cada uno de los ámbitos es muy variable. En los dos extremos están quizás, por una parte, la política de condonación de deuda, que depende enteramente de la acción pública y la política de IDE que implica una intervención marginal de la Administración en este tipo de flujos que son, por su naturaleza, privados.

Retomando las clasificaciones del anterior epígrafe, en este estudio se está abordando —de forma restringida a determinadas políticas económicas y, por tanto, excluyendo otras políticas de ámbito no económico como la política de seguridad y defensa o la cultural— lo que la OCDE (2000) ha denominado coherencia horizontal y Picciotto (2005a y b) coherencia intra-país o *whole of government*. En los términos expuestos por Forster y Stokke (1999) y Stokke (2003), se trataría de los segundo y tercer tipo de coherencia: la coherencia de políticas de un país donante, por una parte, y del conjunto de los países industrializados, por otra, con efectos en el Sur. Siguiendo las clasificaciones de Hoebink (2003), se estarían abordando el segundo y tercer tipo de coherencia en su primera clasificación, pues se incluyen tanto las políticas nacionales como las internacionales. Por este mismo motivo, también se estarían tocando las dos vertientes (internacional y nacional) que identifica Pomfret (2005).

En otras palabras, estamos excluyendo tanto el análisis de otras políticas exteriores —las no económicas— con impacto en el desarrollo de los países receptores de ayuda al desarrollo —cultural, de defensa...— como la coherencia entre los instrumentos y los objetivos de la política de cooperación internacional al desarrollo. Esta modalidad de (in)coherencia, denominada interna por parte de algunos autores (Hoebnik, 2003) quizás puede ser considerada más bien un problema de eficacia, en el sentido de que implicaría que no se están articulando los instrumentos correctos para lograr los objetivos estipulados en materia de cooperación internacional.

Así pues, esta línea de trabajo trata de centrarse y profundizar en tan sólo algunas de las vertientes incluidas en trabajos previos sobre la coherencia de políticas para el desarrollo en España. Alonso y FitzGerald (2003) y Alonso (2004) tratan el problema desde una perspectiva más am-

plia incluyendo, por ejemplo, el análisis de la coherencia vertical —eficacia de los instrumentos de ayuda en el logro de sus objetivos de desarrollo— o la coherencia horizontal incluyendo dimensiones de la política exterior española que no se van a abordar en este estudio —seguridad y defensa, cultura—.

Antes de pasar al siguiente epígrafe, en el que se repasan las posibles causas de la incoherencia de políticas, conviene quizás acotar la otra pata del tema de estudio. Si, por una parte, han quedado definidas las distintas políticas influyentes en el desarrollo de los países receptores de ayuda que se cubren al analizar la coherencia de las mismas, hemos de precisar cuál es el objetivo con el que se busca coherencia. En términos muy generales hemos hablado del desarrollo de los receptores de ayuda como objetivo con el que se busca congruente. No obstante, como es bien sabido, no existe una definición universalmente aceptada del desarrollo: la definición del concepto ha ido variando en paralelo a la evolución de las teorías de desarrollo y conviven diversos paradigmas del desarrollo con diversas definiciones del término. Teniendo en consideración que la línea de trabajo que se inicia con este libro pretende, en último término, orientar a la Administración española en su política de cooperación internacional al desarrollo, consideraremos el desarrollo tal y como se perfila en la ley vigente de cooperación internacional al desarrollo —esto es, la lucha contra la pobreza— y, de forma más precisa, en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. Este último texto recoge el desarrollo tal y como se entiende en la Declaración del Milenio lo que nos lleva a los ODM que es el marco internacional universalmente aceptado.

1.2. CAUSAS DE LA INCOHERENCIA

Desde un punto de vista teórico, según Picciotto (2005a), la incoherencia de políticas surge como resultado de muy diversos factores. Algunos de ellos son: la asimetría de la información, el coste elevado de procesamiento de datos, las actitudes (aversión, propensión) ante el riesgo, y los intereses encontrados. Éstas son quizás las causas próximas, aquellas que generan incoherencia de forma directa. Existirían dos tipos de causas últimas que el autor clasifica en involuntarias, cuando entran en juego factores que escapan al control de las autoridades que podrían gestionar la incoherencia o cuando, simplemente, no existe suficiente información o análisis de dicha información; y en intencionadas (o hasta necesarias) para el logro de determinados resultados.

Por su parte, Ashoff (2005) añade algunos factores: la creciente complejidad de la toma de decisiones políticas como consecuencia de los procesos en paralelo de globalización y de descentralización, la divergencia y creciente variedad de intereses políticos en el seno de la Unión Euro-

pea, el escaso peso político de la cooperación internacional al desarrollo en comparación con otras políticas (agrícola, industrial, fiscal), o la limitada capacidad de los países socios para tomar contramedidas. Asimismo, existen deficiencias institucionales y organizativas como la escasa coordinación de los agentes implicados en acciones con impacto en el desarrollo de los receptores de ayuda.

En esta misma línea, Hydén (1999) identifica las incoherencias fruto de problemas estructurales y las incoherencias causadas por los actores implicados.⁷ Un ejemplo del primer tipo de causa serían los malos resultados de algunos proyectos de cooperación como consecuencia de la descoordinación entre receptor y donante y señala las dificultades para alinear los objetivos, procedimientos y planteamientos de dos estados soberanos. Otros obstáculos más salvables son, por ejemplo, la descoordinación entre dos instituciones que forman parte del sistema de cooperación dentro de un mismo país: la reestructuración del sistema o la mera creación de unidades de coordinación puede corregir este tipo de problemas.

Por último, la aparición de incoherencias se debería también a la evolución permanente del objetivo con el que ser coherentes —en este caso, el desarrollo—. Además, la agenda del desarrollo se ha ido volviendo crecientemente compleja como muestra el último Plan Director de la Cooperación Española (MAEC, 2005) que dicta, como ya hemos mencionado, el giro de una política de cooperación a una política de desarrollo, con los nuevos elementos y relaciones entre sí que ello implica.

1.3. CONSECUENCIAS DE LA INCOHERENCIA

Asumiendo que las posibles incoherencias entre distintos objetivos políticos tengan sus causas, esto es, su razón de ser y que, además, tal y como acabamos de ver, en algunos casos puedan ser incluso previsibles o necesarias, cabe preguntarse cuáles son las consecuencias de las incoherencias. Este tema es de suma importancia pues es la gravedad del impacto negativo de las incoherencias entre políticas la que explicará la mayor o menor necesidad de abordar las incoherencias entre políticas (económicas en este caso) para tratar de resolverlas.

La literatura analizada recoge una serie de consecuencias que podrían agruparse en: la necesidad de mejorar la eficacia de las políticas públicas —de cara a mantener la legitimidad de los gobiernos que las aplican—, y en los nuevos retos planteados por la globalización —que aumentan la interdependencia entre países desarrollados y países en desarrollo—.

Según Stokke (2003) en el origen de la necesidad de mejorar la efi-

7. Estas dos causas podrían ser sinónimas de inevitables y evitables.

cacia de las políticas públicas —en este caso de la política de cooperación al desarrollo— está la caída del muro de Berlín a finales del decenio de los ochenta. Efectivamente, el fin de los dos bloques y la desaparición de determinados riesgos —y, por tanto, intereses— geoestratégicos dio lugar a una reducción sustancial de los fondos destinados por el primer mundo al desarrollo de los países pobres en los noventa. Ante este fenómeno, desde diversos sectores se reacciona insistiendo en la necesidad de mejorar la eficacia de unos recursos crecientemente limitados.

El argumento de la eficacia de las políticas públicas ha sido recogido por varios autores (Ashoff, 2005; Forster y Stokke, 1999; GDI, 2002; Hydén, 1999; Picciotto, 2005*a* y *b*; Weston y Pierre-Antoine, 2003) quienes insisten en que la ineficacia de la política de cooperación al desarrollo redundaría, en último término, en la credibilidad del gobierno que la está aplicando. Así, según Hydén (1999) dicha ineficacia puede ser interpretada tanto como una incapacidad por parte del gobierno para llevar a cabo determinadas acciones como una falta de voluntad política en el logro de los objetivos marcados. Picciotto (2005*a*) señala, incluso, que los votantes interpretan la falta de coherencia como una señal de debilidad, indecisión o incluso oportunismo. El autor que quizás sistematiza mejor este argumento es Ashoff (2005) quien identifica tres motivos para lograr una mayor coherencia de políticas para el desarrollo: i) ineficacia de la ayuda entendida como el déficit en el logro de los objetivos marcados; ii) ineficiencia o desperdicio de recursos; y, por último y como consecuencia de lo anterior, iii) pérdida de credibilidad de las políticas públicas.

La actual etapa de globalización financiera iniciada en los años setenta dio lugar, en un principio, a un aumento inédito de los flujos internacionales de capital que fue seguido de un aumento similar de los intercambios de bienes y servicios (Olivié, 2005*a* y *b*). Los programas de ajuste estructural o, en términos más generales, la doctrina y las prácticas de la cooperación internacional y del desarrollo en los años ochenta provocaron un aumento del impacto de las políticas comerciales, financieras y monetarias de los países ricos en los pobres. En este sentido, las consecuencias de las incongruencias entre las políticas mencionadas se agravan, mermando en mayor medida los posibles resultados de la ayuda al desarrollo (Stokke, 2003). Por otra parte, la globalización, inicialmente de naturaleza económica, ha derivado en la creación de nuevos vínculos —o estrechamiento de los existentes— entre países desarrollados y países en desarrollo, dando lugar a la aparición de «bienes públicos globales» pero también de «males públicos globales»: problemas medioambientales, narcotráfico, crimen organizado, pandemias, terrorismo internacional...

Algunos de éstos y otros problemas se vinculan desde diversos ámbitos políticos, académicos y mediáticos con el desarrollo y la pobreza. En otras palabras, se trataría de problemas con origen en los países en desarrollo pero con consecuencias para todos los países, debilitando la

estabilidad mundial. Si bien la literatura académica que analiza los vínculos entre diversas formas de pobreza y la estabilidad político-económica mundial es aún escasa —véase, por ejemplo, un estudio de la relación entre estados fallidos y males públicos globales en Patrick (2006)—, parecería evidente que los problemas que se derivan del subdesarrollo afectan de forma creciente al mundo desarrollado (GDI, 2002; OCDE, 1996; Picciotto, 2005a; Weston y Pierre-Antoine, 2003). Tal y como lo plantea la OCDE (1996), la necesidad de una mayor coherencia de políticas responde en parte a la expansión de los intereses de los países donantes en el marco de la globalización. En otras palabras, una mayor coherencia de políticas estaría dando respuesta a los intereses, entendidos en sentido amplio, de los países desarrollados.

1.4. ASPECTOS INSTITUCIONALES

No se dedica un capítulo específico de este libro a la perspectiva institucional de la coherencia de políticas para el desarrollo. No obstante, la cuestión aparecería en el análisis de cada tema, mencionándose la necesidad de mejorar las estructuras y los mecanismos institucionales, tanto a nivel nacional (del país donante) como internacional, con miras a una mayor coherencia de políticas para el desarrollo. En este sentido, el grupo de trabajo sería un fiel reflejo de lo que está sucediendo en el actual debate sobre coherencia.

A medida que la coherencia de políticas para el desarrollo se ha ido incorporando en diversos acuerdos, estrategias y directrices de corte nacional e internacional (ya mencionados en otro apartado) la dimensión institucional comienza a adquirir un mayor peso en su consecución. Esto coincide, a su vez, con la adopción por parte de países donantes de perspectivas más integrales del desarrollo. Se subraya que la responsabilidad recae en todos los niveles gubernamentales (*whole of government*) del país donante y no sólo en los órganos de la Administración necesariamente vinculados a la cooperación internacional y la gestión de la ayuda.

Específicamente, la dimensión institucional de la coherencia de políticas consiste en reconocer el papel que las instituciones juegan para lograr objetivos vinculados al desarrollo. Por tanto, crear un marco institucional orientado a esta finalidad es fundamental para que los países donantes puedan progresar en el cumplimiento de sus compromisos. Subyace a este enfoque que con los mecanismos institucionales vigentes en la mayor parte de los países donantes, sería muy difícil lograr que los objetivos de diferentes políticas sean coherentes con los objetivos de otra, en este caso la de desarrollo. Estudios recientes dan cuenta de ciertos factores institucionales que facilitan la coherencia de políticas para el desarrollo. Entre los aspectos institucionales a tener en cuenta en esta di-

mención se subrayan el compromiso político, capacidades analíticas adecuadas, coordinación política sectorial de distintas áreas del gobierno, etc. Por todo ello, se considera necesario repasar brevemente los principales conceptos vinculados a esta dimensión.

1.4.1. *El papel central del Estado y de la Administración pública en la dimensión institucional de la coherencia de políticas*

Hasta el momento, el análisis de las variables institucionales de la coherencia de políticas para el desarrollo se centra en el Estado, fundamentalmente, por su primacía en el proceso de toma de decisiones en este ámbito tanto a nivel internacional como nacional. A pesar de los continuos reclamos por un mecanismo de gobernanza global que permitan gestionar más adecuadamente los desafíos de una era marcada por la globalización, éstos no son atendidos por los estados soberanos quienes deseen seguir manteniendo el mayor margen posible de autonomía en la escena internacional. A falta de un régimen internacional de desarrollo, los gobiernos nacionales son los responsables últimos de las (in)coherencias a nivel internacional como de las políticas nacionales que puedan afectar a los países en desarrollo (Stokke, 2003). Asimismo, en la esfera nacional, aunque estemos frente a sistemas políticos descentralizados, la responsabilidad de asegurar la coherencia de políticas recae, en general, en los niveles centrales de la Administración pública.

Esto no significa que los gobiernos sean actores totalmente autónomos. Por el contrario, están limitados por la necesidad constante de negociar y lograr acuerdos con diferentes sectores, que con intereses en muchos casos contrapuestos, buscan incidir en la formulación de políticas, en un contexto de sociedades abiertas y participativas. Es por ello que el papel de las instituciones es fundamental como mecanismo de formación de consenso y en la creación de metas colectivas de la sociedad. Una base de apoyo popular y a la vez el compromiso político de alto nivel, son imprescindibles para que los compromisos en materia de desarrollo se plasmen en iniciativas concretas.

1.4.2. *Obstáculos institucionales a la coherencia de políticas para el desarrollo*

Ahora bien, y tal como se ha mencionado en el apartado de definiciones, la coherencia de políticas para el desarrollo, además de un objetivo, es un proceso en constante creación. Por este motivo, la revisión y adaptación de las instituciones y de sus marcos de funcionamiento a los actuales compromisos de desarrollo adquiere un papel fundamental en el debate de coherencia de políticas. Es sumamente difícil que los estados puedan cumplir con sus responsabilidades en materia de desarrollo con

estructuras y marcos institucionales que no han sido creados para tal fin y que por tanto no poseen ni los medios, ni los recursos para ello. Ésta es una de las razones por las que se ha justificado el cambio de énfasis del contenido de las políticas a los aspectos más gubernamentales e institucionales de la coherencia de políticas (OCDE, 2005).

Entre las muchas causas de la incoherencia de políticas para el desarrollo identificadas hasta el momento y ya descritas en esta introducción, se quiere subrayar que algunas de ellas son fundamentalmente de carácter institucional y que desde esta perspectiva deben abordarse para intentar eliminarlas, o cuanto menos, minimizar sus efectos negativos. Entre estos obstáculos marcadamente institucionales destacan algunos: deficiencias a la hora de establecer las prioridades de acción del gobierno en términos de desarrollo en todas sus esferas de responsabilidad (no sólo en los órganos vinculados a la cooperación internacional); una estructura de coordinación de políticas inadecuada; carencias en la obtención, procesamiento y análisis de la información (por naturaleza incompleta) sobre los efectos de las distintas políticas en el desarrollo de terceros países; una cultura administrativa rígida y poco flexible, etc.

1.4.3. *Buenas prácticas institucionales para la coherencia de políticas*

En cuanto a las soluciones a estos desafíos, no puede plantearse una única respuesta ni un sólo marco institucional. La OCDE, en base a la recopilación y análisis de distintas iniciativas puestas en marcha por sus miembros, subraya que no existe una sola fórmula a seguir para superar los obstáculos institucionales que impiden alcanzar mayores niveles de coherencia. Aunque se pueden extraer ciertas lecciones de las innovaciones institucionales llevadas a cabo por donantes, éstas no pueden promoverse como recomendaciones o mejores prácticas, por cuanto están en una fase muy temprana de su puesta en práctica y sus resultados no pueden considerarse como definitivos. Sin embargo, esto no impide que se pueda tomar nota de prácticas y acciones para un marco institucional que promueva la coherencia de políticas. Específicamente, se destaca (OCDE, 2005): la relevancia de adoptar expresamente la coherencia de políticas para el desarrollo como un objetivo central de las acciones del país donante y de intensificar las iniciativas en este ámbito; el liderazgo político y el apoyo de la opinión pública se presenta como un elemento necesario para dotar de sostenibilidad y viabilidad al objetivo de coherencia; la necesidad de contar con capacidades necesarias y adecuadas en el proceso de formulación de políticas; acciones y medidas específicas que recojan los desafíos de las instituciones de diferentes políticas; crear las capacidades que permitan evaluar correctamente los resultados de los esfuerzos realizados en materia de coherencia de políticas.

Estas buenas prácticas propuestas por la OCDE plantean actuacio-

nes en tres niveles: en primer lugar, en la necesidad de seguir avanzando en un marco conceptual teórico y práctico, tanto en la definición y conceptualización de estos temas como en el análisis de las interacciones de las distintas políticas de países donantes y su impacto en el desarrollo de países pobres; en segundo lugar, es imprescindible incidir en el proceso de formulación e implementación de políticas «amigables» con el desarrollo, para lo cual se recomienda fortalecer (y/o crear) capacidades y medios (también los de seguimiento y evaluación) vinculados a la coherencia de políticas para el desarrollo e integrarlos adecuadamente en todos los niveles y mecanismos institucionales necesarios para que el objetivo del desarrollo informe todas las actuaciones de la Administración; asimismo, el apoyo a la coherencia de políticas para el desarrollo debe darse al más alto nivel y desde la opinión pública, para minimizar los efectos negativos de intereses sectoriales y de corto plazo contradictorios con el compromiso final del desarrollo.

Ahora bien, el enfoque impulsado desde la OCDE tiene sus limitaciones. No parece incorporar suficientemente las reticencias internas y burocráticas a los procesos de reforma y cambio institucional, sobre todo si se trata de supeditar intereses tradicionales de sectores locales de mayor peso en la política nacional (comercio, agricultura, etc.) a un objetivo más general, abstracto, sin beneficiarios directos nacionales y de largo plazo, como es el desarrollo. Por otra parte, una perspectiva esencialmente institucional y de gestión administrativa no refleja adecuadamente el juego político entre los diversos actores que influyen en las decisiones del gobierno tales como partidos políticos con diferentes bases ideológicas, el Parlamento, ONG y otras instituciones gubernamentales descentralizadas que pueden fomentar o impedir, según el contexto, una mayor coherencia de políticas (Ashoff, 2005).

1.4.4. *Implicaciones internacionales*

Entre los desafíos que la coherencia de políticas debe enfrentar está un complejo tejido de organizaciones, foros internacionales y regionales que influyen en el desarrollo de países pobres. Por tanto, las administraciones públicas deben asegurar que la pléyade de políticas vinculadas al desarrollo, distribuidas entre ministerios y departamentos, mantengan posturas coherentes con el desarrollo en los distintos organismos internacionales en los que los países donantes participan.

Específicamente, en el ámbito comunitario se desarrollan muchas de las políticas que mayor impacto pueden tener (y tienen) en el desarrollo de los países más pobres. Concretamente, es la Comisión Europea quien negocia en nombre de los 25 estados miembros acuerdos, sistemas de preferencias, etc. Esto no implica, no obstante, que los gobiernos nacionales ya no tengan capacidad de influencia en la toma de decisiones de

estas cuestiones. En este contexto, es un gran desafío para la coherencia de políticas económicas para el desarrollo de un país europeo el lograr que las posiciones nacionales defendidas en el seno europeo sean coherentes entre sí, por un lado y de cara al objetivo final de desarrollo, por el otro. Los mecanismos y estructuras institucionales de coordinación, de creación de consensos y de alianzas se muestran como esenciales no sólo en función de la coherencia para el desarrollo de sus políticas sino para que su perspectiva prime sobre otras posturas de otros estados menos «amigables con el desarrollo».

Asimismo, mantener posiciones (in)coherentes con los ODM en la multiplicidad de foros económicos internacionales en los que actualmente un país miembro de la OCDE participa, es una demostración de la eficacia o no de un marco institucional para la coherencia de políticas para el desarrollo. Esto adquiere mucha relevancia porque las decisiones de estos organismos y foros internacionales tienen una muy amplia repercusión en los países receptores y también en las opiniones públicas de los donantes. Las incoherencias y sus efectos negativos en las poblaciones más desfavorecidas socavan la legitimidad y la credibilidad de la política de los países ricos dificultando aún más cumplir los compromisos adoptados.

1.4.5. *Gobernabilidad económica global para el desarrollo*

Es ampliamente reconocido que el desarrollo de los países pobres no es factible sin una arquitectura y unas instituciones económicas internacionales que promuevan activamente los ODM. La reforma de las instituciones económicas internacionales existentes, nacidas de un contexto radicalmente distinto al actual, es esencial para logro de coherencia de políticas para el desarrollo (Pomfret, 2005).

Durante décadas, las reglas del juego han estado definidas principalmente por los países desarrollados. Sin embargo, recientemente, algunas economías emergentes —particularmente las más pobladas— han registrado tasas de crecimiento económico elevadas, aumentando así su peso en el producto mundial. Se configura un nuevo mapa económico internacional que habrá de reflejarse adecuadamente en los mecanismos e instituciones internacionales.

Una de las principales consecuencias de su nueva proyección en la economía mundial son las legítimas aspiraciones de países que sin estar en el club de los ricos reivindican su voz en las negociaciones de una arquitectura económica internacional que tendrá repercusiones en sus políticas (Griffith-Jones *et al.*, 2005). En el caso concreto de las IFI, los países en desarrollo están infra-representados en sus órganos de gobierno con las consecuencias negativas que ello tiene en la eficiencia, legitimidad y capacidad de dichas instituciones para colaborar más activamente en pro del desarrollo de los países pobres.

El otro gran pivote de las instituciones económicas internacionales es la Organización Mundial del Comercio (OMC), verdadera organización multilateral, con la legitimidad que le otorga el principio de «un Estado, un voto» que rige su funcionamiento. No obstante, la organización tiene manifiestas limitaciones, como muestran los escasos avances en la Ronda del Desarrollo. Fortalecer la OMC con recursos, así como mejorar el procedimiento de toma de decisiones y tener más en cuenta las sensibilidades de los países en desarrollo son algunas de las cuestiones que actualmente están siendo analizadas.

Los países de ingresos altos se encuentran en un momento crucial de su compromiso con el desarrollo. Adoptar una postura coherente con los ODM exige una clara apuesta por promover una reforma institucional internacional que incorpore las necesidades y las voces de los países en desarrollo, sin que esto signifique que los países desarrollados dejen de tener un rol preponderante en las mismas. Es necesario lograr un equilibrio entre los que quieren mantener un *status quo*, que ha provocado bienestar en amplios sectores de la población de países desarrollados y los que promueven reformas inviables en el contexto político actual.

En un aspecto tan vinculado a los intereses estratégicos de un país como su postura sobre la gobernabilidad económica global, se expone el verdadero compromiso de un Estado con los ODM y por tanto, con la coherencia de políticas para el desarrollo.

2. Objetivos del libro: análisis del impacto de las políticas económicas en el desarrollo

Si nos ceñimos al análisis de la vertiente económica del actual proceso de globalización, podemos ver que, en el conjunto de relaciones económicas que mantienen los países en desarrollo con el exterior, la ayuda al desarrollo ha ido perdiendo peso a favor de otros flujos como el comercio de bienes y servicios o la inversión directa. La tabla I.2. recoge la magnitud de algunos flujos en relación al PIB en distintos momentos desde 1980.⁸ Al principio de este periodo, la ayuda al desarrollo no era la dimensión más relevante de las relaciones económicas exteriores de los paí-

8. La tabla I.2 no pretende sostener un análisis detallado de los distintos flujos económicos entre donantes y receptores. La información ofrecida adolece de varias insuficiencias. En primer lugar, se recoge información de la balanza de pagos de los países en desarrollo con el resto del mundo, sin aislar los intercambios comerciales o flujos de capital que se generan exclusivamente con los países desarrollados. En segundo lugar, algunas magnitudes son brutas (entradas brutas de capital privado) mientras que otras son netas (entradas netas de inversión directa extranjera), impidiendo una comparación precisa. Este cuadro tan sólo pretende dar una imagen muy general de la evolución de la AOD en los últimos 25 años y de su importancia en relación con el comercio y las finanzas internacionales.

TABLA I.2. *Algunos datos sobre las relaciones económicas exteriores de los países en desarrollo (en % del PIB)*

	1980	1990	2000	2004
Comercio	n.d.	36,24	58,44	69,08
Entradas brutas de capital privado	7,45	5,99	11,21	12,81
Entradas netas de inversión directa	0,17	0,51	2,50	2,05
Servicio de la deuda	4,75	4,53	6,64	6,30
AOD	1,20	1,48	0,95	1,09

Notas:

Los datos se refieren al total de países en desarrollo: países de renta baja y países de renta media.

Comercio indica la suma de importaciones y exportaciones.

Las cifras para 2004 de entradas brutas de capital privado, servicio de la deuda y AOD corresponden al año 2003.

FUENTE: Banco Mundial, *World Development Indicators*, base de datos *online*.

ses de renta baja y media —la AOD ascendía a 1,2 % del PIB mientras que las entradas brutas de capital privado ascendían a 7,45 % del PIB y el servicio de la deuda representaba 4,75 % del PIB—. No obstante, sí era una fuente de financiación externa más importante que, por ejemplo, la IDE que no superaba 0,17 % del PIB de los países en desarrollo.

El crecimiento desigual de los distintos flujos económicos desde principios de los ochenta ha relegado la ayuda a un último puesto. La globalización económica, que se traduce en primer lugar en un fuerte aumento de los flujos de capital a escala internacional —las entradas brutas de capital privado aumentaron desde 7,45 % del PIB de los países en desarrollo en 1980 hasta 12,81 % en 2003— derivó más tarde en una internacionalización comercial. Puede verse cómo el total de importaciones y exportaciones de bienes y servicios ascendió desde 36,24 % en 1990 hasta más de 69 % del PIB de los países de renta baja y media en 2004. Mientras que el peso de la inversión directa neta en el PIB de los países en desarrollo se ha multiplicado por más de 12 en menos de 25 años, la importancia de la AOD para la renta de los países receptores de ayuda no solamente no ha aumentado, sino que ha disminuido descendiendo desde 1,2 % en 1980 hasta 1,09 % en 2003. Esta caída se explica con la caída de la AOD durante los noventa. Aunque los flujos comenzaron a recuperarse a principios de este decenio, aún no se han logrado los niveles alcanzados a principios de los noventa (ni para donantes ni para receptores). Como se verá en el capítulo 2, las remesas de emigrantes estarían cerca de alcanzar los flujos de IDE mundial como primer flujo hacia los países en desarrollo (160.000 millones de dólares en 2004).

En este contexto, y teniendo en cuenta que la mayor parte del comercio y las relaciones financieras que mantienen los países en desarrollo se registra con los países desarrollados —siendo proporcionalmente bajos el comercio y las inversiones entre países en desarrollo— resulta lógico pensar que abordar el desarrollo socioeconómico de los países receptores de ayuda de forma integral requiere también del análisis del im-

pacto de los flujos comerciales y financieros (incluyendo entre éstos las remesas de emigrantes) y, por tanto también, de las políticas que los sostienen.

En definitiva, el desarrollo económico y social en el conjunto de los países receptores de ayuda no podrá lograrse sin la coherencia de los resultados de las políticas comerciales y financieras, respecto de los países en desarrollo, con dicho objetivo de desarrollo. Para ello es fundamental abordar el análisis de las (in)coherencias de las políticas económicas de los países desarrollados con los países en desarrollo, tema que se elige como prioritario para el Área de Cooperación Internacional y Desarrollo del Real Instituto Elcano, para el periodo 2005-2006.

Concretamente, a principios de 2005 se decidió abundar en el análisis de las políticas económicas de los países desarrollados —y en particular de España— con impacto en los países en desarrollo, dividiendo dicho estudio en cinco campos: comercio, remesas de emigrantes, IDE, deuda externa y arquitectura financiera internacional. La meta era lograr analizar el impacto (positivo y/o negativo) de cada tipo de flujo económico entre las dos partes y las posibilidades de lograr una mayor coherencia con el desarrollo a través de las políticas públicas aplicadas desde la Administración General del Estado (AGE) u otros órganos nacionales, supranacionales (Unión Europea) o internacionales (BPI, por ejemplo). El objetivo final que se fijó en ese momento era ofrecer una serie de recomendaciones para la Administración española en este sentido; recomendaciones que se recogerían en un Informe Elcano sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo.

Así, se creó en 2005 un grupo de trabajo de coherencia de políticas para el desarrollo, formado por académicos, representantes de la sociedad civil y del sector empresarial y miembros de la Administración española —particularmente de órganos con capacidad de decisión sobre alguno de los flujos económicos con impacto en los países en desarrollo— que debatiría acerca de los cinco temas arriba planteados con vistas a ofrecer recomendaciones para una mayor coherencia de políticas. Las discusiones del grupo se organizaron en torno a reuniones (una por cada tema) en la que un académico expone un documento de trabajo sobre la relación entre un determinado flujo o política económica y el desarrollo en los receptores de ayuda. A continuación, los comentaristas debatirían las propuestas contenidas en el estudio. Tras una reunión inicial en mayo de 2005, entre junio y noviembre del mismo año se sucedieron las cinco reuniones en las que los autores de los documentos de trabajo expusieron el contenido de cada uno de los capítulos que forman este libro. Dada la calidad de las aportaciones pero dada, también, la gran heterogeneidad de las posturas y propuestas planteadas en el seno del grupo, se tomó la decisión de compilar todas las contribuciones (documentos de trabajo y también comentarios) en un libro colectivo.

Por lo tanto, este libro no contiene una batería de recomendaciones congruente y homogénea con miras a apoyar una mayor coherencia de políticas con el desarrollo por parte de la Administración española sino que se limita a recoger las muy diversas perspectivas de los distintos miembros del grupo de trabajo creado a este efecto. Dicha batería de recomendaciones se reserva para el Informe Elcano mencionado más arriba.

Como ya señalábamos en el epígrafe anterior, el interés académico y político por la coherencia de políticas parece haber proliferado en los últimos años, generándose un gran número de libros, trabajos académicos, informes políticos y otros estudios, especialmente desde 2003. Este creciente interés explica quizás que lo que inicialmente se iba a limitar a un informe de recomendaciones sobre coherencia haya podido convertirse, gracias al apoyo de organismos como la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo⁹ (DGPOLDE) o el Centro de Desarrollo de la OCDE, en una línea de trabajo del Instituto Elcano.

Tras la primera etapa que concluye con la publicación de este libro y del Informe Elcano de recomendaciones para la Administración española, se inicia una segunda etapa en el que se aborda un segundo nivel de análisis.

Efectivamente, tras evaluar el impacto de las políticas del conjunto de los donantes con el conjunto de los receptores de ayuda, en primer lugar, y el de un donante particular —España en este caso— con el conjunto de los países en desarrollo, en una segunda fase se tratará de analizar problemas más concretos, eligiendo algunos receptores de ayuda española. Así, los siguientes pasos consisten en llevar a cabo dos estudios de caso que evalúen el impacto (positivo y/o negativo) de las políticas españolas de signo económico con Ecuador y con Senegal. Dichos estudios se llevarán a cabo con el apoyo del Centro de Desarrollo de la OCDE y la DGPOLDE, respectivamente. Para ambos estudios se contará también con la colaboración, imprescindible, de centros de estudios con sede en dichos países.

A continuación, se resumen las principales ideas contenidas en los capítulos que forman este libro, tratando de destacar en cada caso las propuestas más debatidas en las reuniones del grupo.

En el primer capítulo, Federico Steinberg, de la Universidad Autónoma de Madrid, repasa las principales ideas contenidas en la literatura académica, tanto teórica como empírica, acerca del *impacto del comercio internacional en el desarrollo mundial* y, en particular, en el bienestar de los países en desarrollo para concluir que la liberalización comercial es deseable para este grupo de países siempre y cuando se cumpla una serie de condiciones que podrían resumirse en: 1) el acceso para sus pro-

9. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

ductos de exportación a los mercados de los países desarrollados; 2) que se desarrolle en mayor medida la capacidad productiva y, por tanto, exportadora de los países en desarrollo y; 3) que se permita un margen de maniobra (o *policy space*) para que las sociedades de estos países diseñen y ejecuten sus propios procesos de desarrollo, asumiendo que en todo proceso de estas características existe un componente de prueba y error y que la protección de determinados sectores nacientes puede contribuir en determinadas circunstancias a un desarrollo más sólido. Asimismo, el autor alerta de que la liberalización comercial a escala mundial, aún generando beneficios netos para los países en desarrollo, también daría lugar a sectores ganadores y perdedores de las reformas. Un ejemplo frecuentemente citado de esto último sería el riesgo de inseguridad alimentaria en los países menos adelantados (PMA) importadores netos de alimentos que se derivaría del desmantelamiento del sistema de protección agrícola en la OCDE —como consecuencia de un aumento de los precios de los alimentos—. Para Steinberg, la respuesta al problema está en prevenir dichos costes y establecer mecanismos de compensación para los sectores o países perdedores, antes que posponer la liberalización comercial.

En base a este análisis, el autor recomienda seguir avanzando en la liberalización multilateral (cuyo eje es la OMC) de modo que se minimicen los desequilibrios que provocan con frecuencia los acuerdos de libre comercio regionales o bilaterales. Dichas reformas deberían dar prioridad al sector agrícola y se deberían consolidar los pasos dados en el sector de las manufacturas, particularmente en lo que respecta al textil y el calzado. Asimismo, el llamado modo 4 del GATS (*General Agreement on Trade in Services*), que facilitaría la movilidad temporal de trabajadores, ofrece enormes ventajas potenciales para los países en desarrollo. Con respecto a la segunda y tercera condición señaladas más arriba, no solamente deben concentrarse mayores ayudas para el apoyo de las capacidades comerciales de los países en desarrollo, sino que también es necesario promover mecanismos en el seno de la OMC que garanticen una participación más equilibrada entre países desarrollados y países en desarrollo.

Por su parte, y como comentario al trabajo de Federico Steinberg, Cleto Sánchez, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, señala el limitado impacto que una liberalización agrícola de los países desarrollados tendría en el desarrollo de los países más pobres. En primer lugar, los beneficios se concentrarían en un reducido grupo de economías emergentes. Asimismo, el infradesarrollo de la capacidad exportadora de muchos de los países en desarrollo imposibilitaría que se dieran los resultados positivos de una liberalización comercial. Finalmente, los últimos años han sido testigos del desmantelamiento de las medidas de protección agrícola en la Unión Europea con mayor impacto en el comercio de los países receptores de ayuda. Asimismo, Nicolás López, también re-

presentante de la Administración española, recoge esta idea, además de matizar las desventajas del bilateralismo o regionalismo frente al multilateralismo o del acuerdo TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) a la vez que insiste en la necesidad de garantizar las reglas democráticas en el seno de la OMC.

Por último, Gonzalo Fanjul, como representante de Intermón Oxfam, no sólo suscribe el análisis de Steinberg y sus recomendaciones, asimismo propone abrir un debate público y abierto a la sociedad civil sobre el contenido y las consecuencias de las negociaciones de la Ronda Doha o la promoción de criterios de responsabilidad social para las empresas españolas con inversiones en el extranjero, entre otras medidas.

En el segundo capítulo se aborda la relación entre *las remesas de emigrantes y el desarrollo* de los países receptores. Jaime Atienza, de la Fundación Carolina, subraya, en primer lugar, la magnitud que han alcanzado los flujos de remesas, convirtiéndose en una de las principales fuentes de financiación externa para los países en desarrollo, según el Banco Mundial, superando con creces la AOD y situándose en niveles similares a la IDE. En cuanto a su impacto en los niveles de pobreza, la desigualdad y el crecimiento económico, y tras repasar la literatura teórica y empírica, Atienza identifica una relación positiva entre remesas y reducción de la pobreza —que se intensifica cuanto más pobre es el país receptor y menor el nivel de ingresos de la familia receptora—. Sin embargo, la llegada de remesas no parece propiciar, en términos generales, una reducción de los niveles de desigualdad mientras que sí habría indicios de un efecto positivo en el crecimiento económico.

En cualquier caso, se insiste en la naturaleza privada de estos flujos por lo que su inversión o consumo en destino o el canal de transferencia empleado responde a decisiones individuales de los migrantes o sus familiares. En este contexto, las actuaciones de los donantes tienden a centrarse en la reducción de los costes de envío, el establecimiento de incentivos para propiciar una mayor bancarización, la expansión y diversificación de los servicios financieros para los migrantes (así como la formación sobre sus derechos, obligaciones y potenciales beneficios como clientes del sistema bancario), el fortalecimiento de los sistemas bancarios de los países en desarrollo, la puesta en marcha de sistemas de apoyo y asesoría para la inversión o el fomento de alianzas público-privadas para el desarrollo de proyectos sociales y productivos, entre otras medidas.

Por su parte Luis Molina, del Banco de España, profundiza en los factores que explican el impacto de las remesas en diversos indicadores del desarrollo —entre ellos la temporalidad o constancia de los flujos— y precisa dicho impacto —las remesas inciden más en la severidad y profundidad de la pobreza que en el número de pobres—.

En el tercer capítulo, dedicado a estudiar los vínculos entre *inversión*

directa y el cumplimiento de los ODM, la profesora de la Universidad Complutense de Madrid, Clara García, subraya la concentración de los flujos y *stock* de IDE en los países desarrollados y unos pocos países en desarrollo, las llamadas economías emergentes (notablemente, China). Asimismo, se identifican los límites y las oportunidades de la IDE para la promoción del desarrollo. Y es que para que la IDE pueda contribuir al desarrollo a través del crecimiento económico, el equilibrio de la balanza de pagos o las mejoras socioeconómicas y medioambientales, es necesario —al igual que ocurre con el comercio internacional— que se den una serie de condiciones tales como la generación de *spillovers* tecnológicos —que a su vez dependen de las modalidades de subcontratación de la empresa extranjera, de la provisión de formación, del desarrollo y fabricación de nuevos productos, del establecimiento de vínculos entre la industria local y la extranjera...—, del sesgo exportador de la inversión extranjera, del efecto *crowding in* en el sector de acogida o de la eficacia del sistema fiscal en el país receptor de la inversión, entre otros factores.

Por estos motivos, la autora recomienda que, desde la Administración española, se lleven a cabo políticas que faciliten cuatro objetivos generales: 1) el desarrollo de factores avanzados de competitividad en los países en desarrollo, así como la expansión de sus mercados; 2) el ya mencionado *policy space* para los procesos de desarrollo en los países receptores de ayuda; 3) en esta misma línea, la inserción estratégica y no indiscriminada de los países en desarrollo en el sistema productivo internacional; y 4) la adaptación de los marcos internacional y nacional de regulación o promoción de la IDE al cumplimiento de los ODM.

En respuesta a este último objetivo, Luis López y Agustín Mainar, como representantes de la Administración española, insisten en las limitaciones a la intervención pública, mediante regulaciones, en un flujo eminentemente privado. Las actuaciones públicas han de verse limitadas a facilitar los intercambios de información entre las dos partes —inversor internacional y país receptor—, proporcionar formación para la captación de inversiones a los responsables en los países en desarrollo o el establecimiento de formas de penalización, aunque sean meramente reputacionales, a prácticas de producción abusivas por parte de empresas transnacionales. La promoción del desarrollo a través de la inversión directa es fundamentalmente tarea de las empresas transnacionales mediante, por ejemplo, una mayor responsabilidad social corporativa.

Retomando algunas de las propuestas recogidas por García, José Enrique Auffray, de Unión Fenosa, insiste en la combinación de factores de reducción del riesgo y la mejora del clima para la inversión en infraestructuras como elementos de éxito para las inversiones directas en el extranjero. De entre el primer tipo de factores cabe subrayar el fomento de la propiedad con socios locales, idealmente con ventas atomizadas a la clase media. En cuanto a las medidas para mejorar el clima para la in-

versión, Auffray señala, entre otras, la existencia de instituciones de supervisión y arbitraje internacional que faciliten la solución de diferencias o la participación de los organismos multilaterales en el capital junto con el inversor privado.

En el siguiente capítulo, Carrera y de Diego, de las Universidades de Salamanca y CES Felipe II respectivamente, analizan las implicaciones de otro tipo de flujo financiero, la *deuda, para el desarrollo de los países receptores de ayuda*. Existe cierto consenso respecto de los beneficios de la deuda como fuente de financiación para un proceso de desarrollo, en situaciones de escaso ahorro local. Pero también existe un consenso similar acerca de los riesgos del abuso de este tipo de financiación, cuando se produce un sobreendeudamiento. En los últimos años, especialmente desde las crisis en cadena de varias economías emergentes a finales del decenio de los noventa, se han producido cambios notables en el mapa de los flujos internacionales de capital, particularmente en el volumen, composición y destino del capital extranjero invertido en los países en desarrollo. La deuda, protagonista durante los noventa, pierde peso frente a otros flujos más estables como la inversión directa (y también frente a fuentes de financiación local, como la deuda interna). Asimismo la deuda, esencialmente privada ya desde principios de los años noventa, registra una mayor titularización durante los últimos años, dándose una expansión de los bonos.

En este contexto, los autores centran el análisis de la deuda y su impacto en el desarrollo en la gestión del *stock* de deuda de los países en desarrollo con los países desarrollados, tanto la contraída con gobiernos individualmente como la contraída con organismos internacionales, abordando así el debate sobre la condonación de la deuda.

Las recomendaciones para la Administración española que ofrecen Carrera y de Diego están enmarcadas en el perfil acreedor de España —concretamente el perfil acreedor de la Administración española— que los autores repasan con detalle. En primer lugar, la Administración es una acreedora modesta, si se compara su cartera con la de otros países desarrollados. Asimismo, los principales deudores de España son economías emergentes que escapan, por lo tanto, a la iniciativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*). Por ello, no solamente España debe optar por la vía multilateral en sus operaciones de condonación de deuda —evitando así no solamente problemas de riesgo moral sino también logrando un mayor impacto en coordinación con otros acreedores de más peso— sino que también debe tratar de impulsar una mayor flexibilidad de los criterios de la HIPC que permita el acceso a dicha iniciativa de países que no son necesariamente los de menor renta pero que quizás sufren de un problema serio de sobreendeudamiento exterior. Los autores insisten, sin embargo, en la necesidad de mantener fuera de la iniciativa a las economías emergentes, capaces de gestionar por sí mismas sus proble-

mas de endeudamiento y, en términos más generales, sus procesos de desarrollo.

Y es que distintos analistas coinciden en la necesidad de tener en consideración las particularidades de cada país en desarrollo a la hora de abordar el tratamiento de su deuda externa, siguiendo el espíritu del enfoque Evian. Esta idea, defendida por Mario Delgado, del Ministerio de Economía, se puede encontrar también en los comentarios de Jaime Atienza, quien insiste en que los países de renta media —a caballo entre los menos adelantados y los emergentes y que constituyen el grueso de los países en desarrollo con serios problemas de deuda externa—, son los grandes olvidados de las iniciativas en curso de condonación de deuda.

En el quinto capítulo, el profesor de la Universidad Complutense de Madrid e investigador del Real Instituto Elcano, Pablo Bustelo, realiza un análisis exhaustivo de los desafíos a los que se enfrenta *la construcción de una nueva arquitectura financiera internacional (NAFI) en favor del desarrollo*. Según la definición de NAFI seguida por el autor, los objetivos que se deben perseguir son los siguientes: 1) mejor y mayor coordinación de las políticas macroeconómicas de los países desarrollados; 2) regulación internacional de los sistemas financieros nacionales y de los flujos internacionales de capital; 3) en caso de inminencia o estallido de crisis, suministro sin demoras de liquidez adecuada en condiciones razonables; 4) en caso de suspensión de pagos, aplicación de disposiciones de moratoria o congelación temporal del servicio de la deuda y de liquidación ordenada de la misma.

La postura de Bustelo es ciertamente crítica, ya que considera que hasta el momento los pasos dados hacia la construcción de una NAFI han sido limitados y en pocos casos positivos. En lugar de construir una NAFI, se ha llevado a cabo una reforma parcial, desigual y asimétrica de la AFI existente en la que los grandes temas pendientes son la participación de los países en desarrollo en las reformas; una mayor adaptación de las normas y códigos de buenas prácticas financieras a la realidad de los países en desarrollo; un mayor control en origen de los flujos internacionales de capital; o avances significativos en los procedimientos de suspensión temporal de pagos y de liquidación ordenada de la deuda. Asimismo, y con cierto escepticismo respecto de las posibilidades reales de una reforma en profundidad que responda a todos estos retos, el autor subraya la posibilidad de seguir una segunda opción más pragmática que residiría en fomentar una dimensión regional para los países en desarrollo como puente para impulsar la creación de una nueva AFI.

Por su parte, Santiago Fernández de Lis, del Banco de España, retoma la definición de AFI de Bustelo de la que considera se deben extraer dos objetivos fundamentales: eficiencia y estabilidad. En este marco, según el comentarista, la regulación del sistema financiero internacional es un instrumento (no un fin en sí mismo) cuya utilización debe ir enfoca-

da a la consecución de estos objetivos, teniendo en cuenta que los organismos internacionales se encuentran constreñidos por el mantenimiento de políticas económicas soberanas. Tras analizar diversas cuestiones vinculadas a la AFI, el comentarista señala la posible relación entre la evolución reciente, en general positiva, que han registrado los países con mercados emergentes y las últimas reformas de la AFI.

Menos optimista es Paul Isbell, investigador del Instituto Elcano, quien sostiene que a pesar de la aparente fortaleza de la economía global, existen grandes desequilibrios macroeconómicos que pueden generar una crisis mundial. Por tanto, la NAFI es un bien público global que urge crear y como tal se constituye en un objetivo prioritario para la política española. Esta situación de urgencia justifica, según Isbell, la coordinación *ad hoc* de políticas en lugar de la creación de mecanismos formales propios de una NAFI, que requerirían más tiempo y permite dividir las prioridades políticas en acciones a corto plazo —la ampliación del G8 a las grandes economías emergentes como Brasil y China o la colaboración *ad hoc* para resolver los grandes desequilibrios globales—; y a medio y largo plazo —la creación de *target zones* para los tipos de cambio, una mejor regulación de las instituciones muy apalancadas y de los *hedge funds*, la creación de mecanismos compensatorios del pecado original y una utilización más agresiva de los derechos especiales de giro (DEG)—.

Bibliografía

- Alonso, J. A. (2004): *Coherencia de políticas y cooperación al desarrollo: el caso español*, mimeografiado.
- Alonso, J. A. y FitzGerald, V. (comps.) (2003): *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Catarata, Madrid.
- Ashoff, G. (2005): «Enhancing Policy Coherence for Development: Justification, Recognition and Approaches to Achievement», *DIE Studies*, n.º 11, German Development Institute, Bonn, septiembre.
- Duraiappah, A. K. y Bhardwaj, A. (2005): «Measuring Policy Coherence Among MEAs», *International Institute for Sustainable Development*, Manitoba, junio, http://www.iisd.org/pdf/2005/economics_measuring_policy_coherence.pdf.
- Fukasaku, K. (1999): «Development Co-operation in the New Global Economy: The Challenge of Policy Coherence» en J. Forster y O. Stokke, *Policy Coherence in Development Co-operation*, EADI Book Series 22, Frank Cass, Londres, cap. 13, pp. 389-407.
- Fukasaku, K. y Hirata, A. (1995): «The OECD and ASEAN: Changing Economic Linkages and the Challenge of Policy Coherence» en K. Fukasaku, M. Plummer, y J. Tan (comps.), *OECD and the ASEAN Economies: The Challenge of Policy Coherence*, *Development Centre Documents*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- Forster, J. y Stokke, O. (1999): «Coherence of Policies Towards Developing Countries: Approaching the Problematique» en J. Forster y O. Stokke, *Policy Cohe-*

- rence in Development Co-operation*, EADI Book Series 22, Frank Cass, Londres, cap. 1, pp. 16-57.
- GDI (2002): «Improving Coherence between Development Policy and Other Policies. The Case of Germany», *Briefing Paper*, n.º 1/2002, German Development Institute.
- Griffith-Jones, S.; Gottschalk, R. y Rosser, A. (2005): «Development in International Financial Policies», en OCDE, *Fostering Development in a Global Economy: A Whole of Government Perspective*, The Development Dimension Serie, OCDE, cap. 3, pp. 83-117.
- Hoebink, P. (2003): «La lucha por el equilibrio: coherencia y política de desarrollo» en J. A. Alonso, y V. FitzGerald, *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Catarata, Madrid, pp. 213-234.
- Hydén, G. (1999): «The Shifting Grounds of Policy Coherence in Development Co-operation», en J. Forster y O. Stokke, *Policy Coherence in Development Co-operation*, EADI Book Series 22, Frank Cass, Londres, cap. 2, pp. 58-77.
- Lockhart, C. (2005): «From Aid Effectiveness to Development Effectiveness: Strategy and Policy Coherence in Fragile States», documento preparado para el *Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States*, Overseas Development Institute, Londres.
- MAEC (2005): *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.
- Naciones Unidas (2002): «Report of the International Conference on Financing for Development», Naciones Unidas, Monterrey, marzo.
- OCDE (1996): *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París, mayo.
- (2000): «Government Coherence: The Role of the Centre of Government», documento presentado en el *Meeting of Senior Officials from Centres of Government on Government Coherence: the Role of the Centre of Government*, Budapest, 6-7 de octubre.
- (2002): *Action for a Shared Development Agenda*, comunicado final, reunión ministerial, 16 de mayo. http://www.oecd.org/document/46/0,2340,en_2649_201185_2088942_1_1_1_1,00.html
- (2003): «Policy Coherence: Vital for Global Development», *OECD Observer Policy Brief*, julio.
- (2005): *Policy Coherence for Development. Promoting Institutional Good Practice*, The Development Dimension Serie, OCDE, París.
- Olivié, I. (2004): «La nueva arquitectura de la ayuda y sus implicaciones para América Latina: algunas sugerencias para la cooperación española», *Documento de Trabajo*, n.º 2004/14, Real Instituto Elcano, julio.
- (2005a): «Globalización para reducir la pobreza. ¿El modelo chino?», *Documento de Trabajo*, n.º 2005/11, Real Instituto Elcano, junio.
- (2005b): *Las crisis de la globalización: marco teórico y estudio de los casos de México y Corea del Sur*, Colección Estudios, Consejo Económico y Social, Madrid.
- Patrick, S. (2006): «Weak States and Global Threats: Assessing Evidence of “Spillovers”», *Working Paper*, n.º 76, Center for Global Development, enero.

- Picciotto, R. (2005a): «Key Concepts, Central Issues», en OCDE, *Fostering Development in a Global Economy: A Whole of Government Perspective*, The Development Dimension Serie, OCDE, Introducción, pp. 9-19.
- (2005b): «Policy Coherence and Development Evaluation: Issues and Possible Approaches», en OCDE, *Fostering Development in a Global Economy: A Whole of Government Perspective*, The Development Dimension Serie, OCDE, cap. 5, pp. 133-153.
- Pomfret, R. (2005): «The Shifting Balance in the Global Economy», en OCDE, *Fostering Development in a Global Economy: A Whole of Government Perspective*, The Development Dimension Serie, OCDE, cap. 1, pp. 21-52.
- Stokke, O. (2003): «Coherencia política en la cooperación al desarrollo: compromiso, obstáculos y oportunidades», en J. A. Alonso, y V. FitzGerald, *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Catarata, Madrid, pp. 181-211.
- Weston, A. y Pierre-Antoine, D. (2003): «Poverty and Policy Coherence: A Case Study of Canada's Relations with Developing Countries», The North-South Institute, Ottawa, febrero, http://www.nsi-ins.ca/english/pdf/polcoh_canada.pdf.