

Centro de Documentación Hegoa
Boletín de recursos de información nº44, octubre 2015

Tema Central

Coherencia de Políticas para el Desarrollo: más allá de la AOD

Natalia Millán, Jorge Gutiérrez y Michel Sabalza (Miembros del Grupo de Investigación sobre Políticas de Desarrollo y Cooperación de Hegoa)

Resumen: La Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) surge como un concepto que supera la lógica de la AOD, para afrontar los problemas de desarrollo de manera comprensiva a escala global. Más allá de los avances en cuanto a las diferentes aproximaciones teóricas al concepto de CPD, su traslación a la práctica resulta aún muy limitada.

Palabras clave: Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), OCDE, cooperación para el desarrollo, políticas

Abstract: Policy Coherence for Development (PCD) emerges as a concept that overcomes the logic of ODA, in order to face development issues in a comprehensive and global way. Beyond the advances in the different theoretical approaches to the concept of CPD, its translation into practice is still very limited.

Keywords: Official Development Assistance (ODA), OECD, development cooperation, policies

1. ¿De dónde surge y por qué se plantea el debate sobre la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD)?

Los procesos de globalización han generado importantes transformaciones en las dinámicas que estructuran las relaciones entre los diferentes estados, actores, instituciones y personas. En el nuevo escenario internacional se ha reconfigurado la naturaleza del poder de los estados, han emergido nuevos actores no estatales, y se han modificado profundamente las percepciones, motivaciones y aspiraciones de gran parte de los individuos del planeta. Asimismo, los procesos globales han generado diversas redes transnacionales que, superando y cuestionando las fronteras del estado nación, configuran un

denso entramado de relaciones económicas, políticas, sociales y culturales. En un contexto de creciente interdependencia y transnacionalización no parecen pertinentes, ni suficientes, los regímenes unilaterales y estatales que pretenden dar respuestas a los problemas del desarrollo, que se han vuelto globales y transnacionales.

Con el objeto declarado de promover el desarrollo y combatir la pobreza, desde 1960 un grupo de países ricos han emprendido una serie de políticas de cooperación al desarrollo impulsados por el [Comité de Ayuda al Desarrollo](#) (CAD), en una dinámica a la que -con matices- se han ido sumando posteriormente otros donantes no pertenecientes a la OCDE. En este contexto, el sistema internacional de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) consiste en un conjunto de políticas discrecionales, que los países donantes asumen con el propósito de promover el desarrollo de los países más pobres. Siguiendo tal propósito, más recientemente la arquitectura internacional de la AOD se ha dotado de una [agenda de eficacia de la ayuda](#) (OCDE), consistente en una serie de instituciones, instrumentos y agendas que pretenden mejorar la eficacia, armonización y transparencia de sus diferentes programas. De esta manera, el sistema de ayuda moviliza importantes recursos humanos, técnicos y económicos, con cifras que han pasado de 37.619 millones de dólares en 1960 a 134.480 millones en 2014, de acuerdo a los [datos más recientes de la OCDE](#) (en términos constantes, dólares de 2013).

Ahora bien, dos son las principales características que ponen de manifiesto las limitaciones de este sistema para lograr con eficacia sus objetivos de desarrollo:

En primer lugar, la política de ayuda posee una limitada capacidad de impacto en el progreso de los países llamados en desarrollo, si se la compara con otra serie de políticas que ocupan un rol cardinal en las posibilidades de progreso de unos y otros países. En efecto, las políticas relacionadas con otros flujos económicos y financieros, comerciales, migratorios, de empleo, medioambientales, de exportación de armas o de participación en los conflictos armados (por sólo mencionar algunos ejemplos), no sólo poseen una importancia fundamental en los procesos de desarrollo, sino que parecen explicar las desigualdades y asimetrías que estructuran el sistema internacional. En términos cuantitativos globales, además, y pese a su evolución, la relevancia de la AOD es claramente decreciente en relación a otros flujos como las remesas o la IED, y es difícil asociar a la AOD con posibles avances globales en la lucha contra la pobreza o la desigualdad ([Unceta y Gutiérrez, 2012](#)).

En segundo lugar, la ayuda responde a una lógica discrecional, unilateral y no vinculante que depende, en gran medida, de la voluntad de los gobiernos y

actores que forman parte de este sistema internacional. Este hecho genera importantes asimetrías en las relaciones entre donantes y socios. Así, al ser discrecional, la AOD está condicionada por las diferentes agendas de los países donantes, desconociendo los intereses y estrategias nacionales de los países socios. Por otro lado, el hecho de que la AOD no sea vinculante supone que los donantes no están sometidos a obligación legal alguna que garantice el cumplimiento de los compromisos asumidos a este respecto. Por último, una parte significativa de las acciones de cooperación se han realizado de forma unilateral, lo que ha suscitado importantes problemas de fragmentación, solapamientos y duplicaciones que cuestionan profundamente la ya limitada eficacia de la AOD.

Todo ello ha derivado en la necesidad de ampliar el foco del debate y de integrar al análisis del desarrollo todas las políticas públicas que implementan los países. Y es justamente en este punto donde se surge el concepto de CPD, que supone que toda la acción de un gobierno debería orientarse a la promoción del desarrollo global y sustentable. En este sentido, la OCDE ha desarrollado una [línea de estudios orientada a la CPD](#), y la Unión Europea ha incorporado también una [línea de trabajo en este campo](#). Por su parte, la Confederación Europea de ONG para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria (CONCORD) cuenta un [grupo específico de trabajo en CPD](#). Cada institución tiene visiones algo diferentes, y pone el foco en ejes temáticos diversos, que van cambiando con el tiempo en función de las capacidades técnicas de los grupos que analizan, o de la propia voluntad política de las instituciones. En definitiva, la CPD se presenta así como una visión alternativa (y necesaria) para afrontar de manera colectiva los desafíos del desarrollo en el actual mundo globalizado ([Millán, 2014](#)). De ahí que el siguiente apartado se dedique a analizar el concepto de CPD, sus dimensiones y ámbitos de trabajo, asumiendo que en el actual mundo globalizado e interdependiente los problemas del desarrollo se han transnacionalizado y, por ende, las consecuencias del hambre, la pobreza o la degradación medioambiental afectarán, inevitablemente, a todas las sociedades del mundo —y no únicamente a los países más vulnerables—.

2. Aproximaciones teóricas al concepto de CPD

Desde la década de los noventa del siglo pasado diversos académicos, instituciones y organismos internacionales han empezado a trabajar en un enfoque más amplio y comprehensivo de promoción del desarrollo global como es la CPD. En líneas generales, el concepto de CPD pretende trascender las restrictivas competencias de la política de cooperación para asumir un compromiso global y transversal con la promoción del desarrollo. De esta manera, la CPD podría definirse como la integración de la perspectiva de

desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, tanto domésticas como internacionales, de todos los países ([Millán, 2012](#)).

Existe un marco doctrinal relativamente amplio que, desde comienzos de los años noventa, ha contribuido a la conceptualización del concepto de CPD. Si bien no hay una definición establecida de lo que ésta supone, existe un amplio consenso acerca de que la CPD implica la necesidad de ampliar la mirada hacia otras políticas ajenas al ámbito de la cooperación y observar su impacto y/o convergencia con el desarrollo global y sustentable, analizando las posibilidades de progreso de los países más pobres. Las diferentes definiciones que remiten a la CPD parten tanto de trabajos académicos como de instituciones internacionales y revelan tres tipos de aproximaciones teóricas al respecto.

a) No dañar

En primer lugar, se encuentran aquellas definiciones que vinculan el concepto de coherencia a un ámbito de trabajo estrechamente vinculado con la política de cooperación.

Esta es una visión que fue muy compartida durante la década pasada, cuando diversas organizaciones internacionales (como CONCORD, OCDE y la Unión Europea), empezaron a trabajar de manera más sistemática el concepto de CPD. Así, los informes iniciales de CONCORD sobre esta materia (2009, 2011) ([Informes Spotlight on Policy Coherence](#)), definían a la coherencia como aquel conjunto de acciones que persiguen asegurar que los impactos externos de otras políticas de la UE no dañen los objetivos de la política de cooperación. Asimismo, algunas de las publicaciones sobre desarrollo de la OCDE establecían que la coherencia orientada al desarrollo, supone asegurar que los objetivos y resultados de la política de ayuda de un gobierno no sean dañados por otras políticas que impacten negativamente sobre el progreso de los países más pobres ([OCDE, 2009](#)). Se trata de la visión basada en el concepto de “no dañar”, orientada a “evitar” o “limitar” las inconsistencias o daños de otras políticas en el trabajo de la cooperación (Hoebink, 2003).

Aunque se trata de una perspectiva todavía presente, hay que destacar que este concepto ha evolucionado a medida que las propias organizaciones citadas avanzaban en el marco doctrinal del análisis de la CPD. En su informa más reciente, por ejemplo, CONCORD plantea que la CPD no supone sólo evitar contradicciones entre políticas, sino incorporar el concepto a las políticas públicas al interior de los países.

b) Promover sinergias

En segundo lugar, existen aproximaciones que centran su discurso en la promoción de sinergias o complementariedades entre políticas públicas.

En esta línea, la UE sostiene que el trabajo por la CPD consiste no sólo en identificar contrariedades sino también en promover sinergias entre las diversas políticas europeas que afectan a los países en desarrollo ([UE, 2015](#)). De esta forma, el avance hacia una mayor CPD supondría un trabajo de complementariedad y coordinación entre diferentes departamentos y actores gubernamentales, en tanto se trata de que las interacciones entre políticas públicas promuevan un mayor desarrollo global.

c) Transversalización en toda la acción gubernamental

En tercer lugar, se han elaborado conceptualizaciones teóricas que pueden considerarse más complejas e integrales para abordar el concepto de coherencia: son las que suponen transversalizar el enfoque de desarrollo en toda la acción gubernamental, más allá de evitar posibles contradicciones o interferencias entre las políticas públicas y los programas de ayuda ([Barry et al., 2010](#); [Millán et al, 2015](#)).

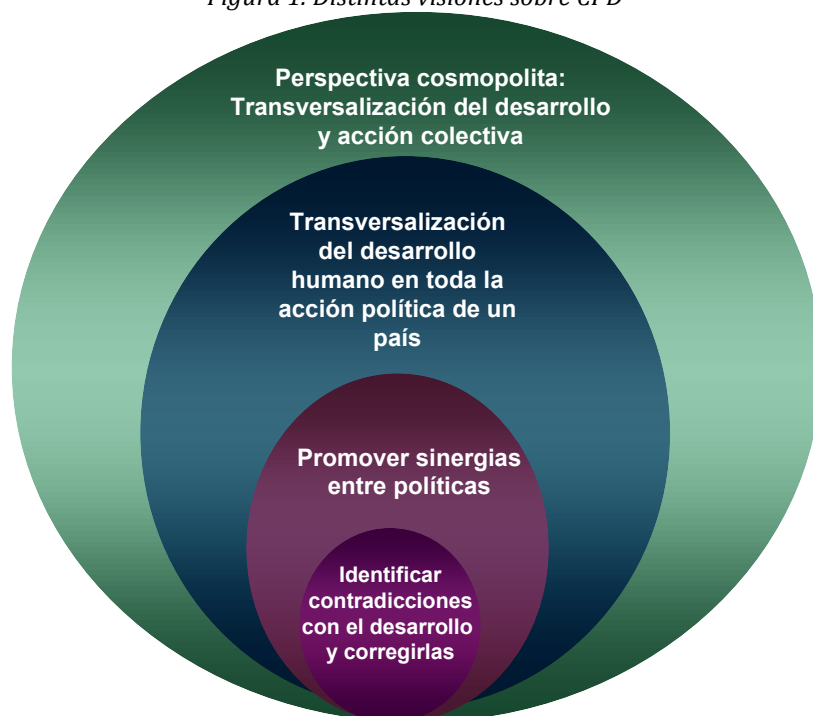
A esta perspectiva algunos donantes la han llamado “whole-of-government approach” o “enfoque integral del Gobierno” ([Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2009](#)). En teoría, asumir este enfoque supondría que los países donantes consideraran la perspectiva de desarrollo como un área prioritaria (aunque no necesariamente única) en los procesos de toma de decisiones públicas. En tal sentido, la CPD debe entenderse como la integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas de un país, lo que significa transversalizar el trabajo por el desarrollo en toda la acción gubernamental. Esta visión supone una responsabilidad compartida que debe ser asumida por todas las instancias de la administración pública más allá de la agenda específica de la política de cooperación. Suecia es un buen ejemplo de este enfoque con su [Política global de Desarrollo](#) que supone que todos los Ministerios y agencias gubernamentales deben asumir una responsabilidad clara en la promoción del desarrollo global.

Dando un paso más en esta línea, se puede asumir el trabajo por la CPD desde una visión cosmopolita. En este sentido, es imperativo integrar al concepto de CPD la necesidad de avanzar hacia una acción colectiva y concertada que permita gestionar los problemas del desarrollo que se han cosmopolitizado ([Millán, 2012](#)). Se trata de una visión extremadamente ambiciosa, dado que los estados no solo deberían promover el trabajo por el desarrollo a escala

doméstica, sino también desarrollar mecanismos, junto a otros Estados, para gestionar de manera cooperativa los nuevos desafíos transnacionales. En este sentido, no existe hasta el momento ningún estado ni institución que plantee esta visión de la CPD, aun cuando hay algunos países (como es el caso de algunos donantes nórdicos como Suecia y Dinamarca) que poseen un espacio doctrinal y político amplio para la visión cosmopolita. Sin embargo, cabe destacar que los últimos documentos sobre la Agenda Post 2015 elaborados tanto por [Naciones Unidas](#), como por la [OCDE](#) sostienen que es imperativo trascender hacia una acción global y multinivel que permita gestionar de manera cooperativa algunos de los problemas del desarrollo a los que se enfrenta el mundo, y que este enfoque debe ser integrado al concepto de CPD. En este sentido, debe destacarse que los cambios derivados de la agenda Post-2015 están generando nuevas propuestas, aún incipientes, en relación a la CPD. En el caso de la OCDE, se propone una implementación de la [CPD Post-2015](#) en cinco niveles, que incluirían:

1. Coherencia entre los objetivos globales y los contextos nacionales
2. Coherencia entre las agendas y los procesos internacionales (ODM, ODS, Rio+20...)
3. Coherencia entre políticas económicas, sociales y ambientales
4. Coherencia entre las diferentes fuentes de financiación (pública, privada, interna, externa)
5. Coherencia entre las diferentes actividades de actores y grupos de interés (gobiernos, organizaciones internacionales, sociedad civil, sector privado)

Figura 1. Distintas visiones sobre CPD



Fuente: elaboración propia.

3. La respuesta de los organismos internacionales ante los planteamientos de la CPD

Tal como se ha indicado, las ideas sobre la CPD cuentan ya con cierto recorrido, y la cuestión es ver de qué forma han impactado en la orientación de las políticas de impulso al desarrollo. Nos centraremos para ello en las actividades del CAD/OCDE, por ser quien principalmente ha trabajado este campo en el marco del sistema de cooperación internacional.

En este sentido, puede considerarse pionero el documento del CAD/OCDE [*Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*](#), que ya en 1996 plantea la necesidad de ir más allá de la coherencia interna o la posible complementariedad entre instrumentos de la AOD, para entrar en la cuestión de la coherencia entre la ayuda y el resto de políticas. Posteriormente, en 2002, se elabora el documento [*OECD Action for a Shared Development Agenda*](#), asumiendo la necesidad de un trabajo transversal en relación al desarrollo, y de analizar los impactos de las políticas de los países de la OCDE en los países en desarrollo, para evitar obstaculizar su desarrollo y competitividad. Más recientemente, se han propuesto algunas políticas o dimensiones para el avance (agricultura y pesca, comercio...) y se han publicado documentos con recomendaciones y ámbitos de actuación ([OCDE, 2011](#)).

En general, el discurso mantiene una apariencia de avance, con tendencia a fijarse principalmente en los posibles efectos negativos y la búsqueda de sinergias, junto con un énfasis en aspectos económicos, que ha ido matizándose con el tiempo y la entrada de cuestiones migratorias, ambientales etc. Más recientemente, se va avanzando en la propia interpretación de la CPD, ampliando las miras tanto conceptualmente como en lo que respecta a los actores involucrados.

Sin embargo, estos avances en lo conceptual chocan con las escasas referencias a la CPD en las grandes Conferencias y Cumbres sobre el sistema de ayuda.

En el proceso que lleva de la Declaración de París (2005) a la Agenda de Acción de Accra (2008), donde se plantean diversas dudas sobre el sistema de cooperación y su capacidad para responder a los retos de desarrollo, la CPD no se menciona. Pese al reconocimiento de la necesidad de ir más allá de la AOD, la agenda de la eficacia y sus principios se centran en la cadena de la ayuda y la importancia de su mejora. Más allá de otros cuestionamientos sobre este planteamiento de eficacia (que por otro lado va desapareciendo sin demasiadas

explicaciones) se trata claramente de una opción por la continuidad y los aspectos tecnocráticos, y una oportunidad perdida para trabajar en la línea de la Coherencia.

La Cumbre de Busan (2011) supone un cambio en el debate, con la incorporación de nuevas perspectivas, preocupaciones y agentes, y el reconocimiento de la importancia de iniciativas más allá de la cooperación Norte-Sur. Busan supone ampliar el foco más allá de la tradicional AOD, para hablar de cooperación en un sentido más amplio, pero la cuestión de la CPD no es expresamente abordada.

Después de Busan, y con la aparición de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, las Cumbres comienzan a ser promovidas por el PNUD junto al CAD, lo que supone un cambio importante, que sin embargo no ha llevado a la incorporación efectiva de la CPD. Así, el documento surgido de la Cumbre de Mexico (2014), no la menciona en ningún momento, aunque algunas cuestiones relacionadas con estas preocupaciones puedan estar implícitas.

En definitiva encontramos un gran contraste entre la teoría y la práctica en la traslación de las ideas de CPD a los foros y documentos claves relacionados con la cooperación y el desarrollo, pese a la creciente consciencia de un necesario cambio de rumbo que pasaría precisamente por estas cuestiones. En este sentido, la reciente aprobación de los [Objetivos de Desarrollo Sostenible \(ODS\)](#) es una nueva muestra de esta tendencia. Después de los ODM, donde los problemas se focalizaban en los países del Sur y en la privación de acceso a necesidades básicas, los ODS muestran una imagen más amplia de los problemas globales y sus causas, que afectan a todos los países. Se aborda explícitamente de la necesidad de cambios fundamentales en los modelos de producción y consumo, de desigualdad y de otros aspectos cuya mejora requiere una coherencia de políticas, que sin embargo cuesta incorporar al debate y las propuestas.

4. Algunas conclusiones

En el largo período transcurrido desde el inicio de la cooperación al desarrollo hasta la actualidad, los procesos y problemas de desarrollo y la comprensión de los mismos han evolucionado en gran medida, sin que el sistema de ayuda asuma los necesarios cambios si se quiere promover el desarrollo.

La noción de CPD parte de la necesidad de superar la lógica de la AOD y estudiar el conjunto de políticas impulsadas y sus efectos sobre el desarrollo. En este marco, se dan visiones más limitadas, centradas en limitar los efectos

negativos de algunas políticas concretas, frente a visiones más amplias e incluyentes que abordan otros enfoques.

Pese al progresivo reconocimiento de trabajar aspectos más allá de la ayuda, y a las reflexiones impulsadas por diferentes organismos (muy especialmente el CAD/OCDE), las preocupaciones sobre la CPD no han ocupado un lugar relevante en los grandes foros, lo que probablemente da idea de la falta de voluntad política para abordar un tema que realmente supondría cambios de calado, e implicaciones internas y externas bastante mayores a las de la AOD.

Finalmente, la aprobación de los ODS, con una mayor carga de corresponsabilidad y un cierto cuestionamiento del propio modelo de desarrollo imperante, abre una nueva oportunidad al trabajo en Coherencia de Políticas, aunque la experiencia hasta ahora plantee serias dudas de que vaya a aprovecharse.

Referencias

- BARRY, Frank, KING, Michael y MATTHEWS, Alan (2010): [“Policy Coherence for Development: Five Challenges”](#), Irish Studies in International Affairs, 21, 207-23.
- CONCORD (2009, 2011, 2013): [Spotlight on Policy Coherence](#)
- HOEBINK, Paul (2003): “La lucha por el equilibrio: coherencia y política para el desarrollo”, en ALONSO, José Antonio, & FITZGERALD, Valpy (eds.), Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes, 181-211. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- MILLÁN, Natalia (2012): [Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas. Un análisis de los casos de España y Suecia.](#)
- MILLÁN, Natalia (2014): [Reflexiones para el estudio de la coherencia de políticas para el desarrollo y sus principales dimensiones.](#)
- MILLÁN, Natalia, MARTÍNEZ, Pablo, MARTÍNEZ, Ignacio, GIL, Luisa, SANABRIA, Antonio, OSPINA, Shirley y GARCÍA, Héctor (2015): [A research programme for development analysis for policy coherence.](#)
- OCDE (1996): [Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation.](#) Paris: OECD.
- OCDE (2002): [OECD Action for a Shared Development Agenda,](#) OECD.
- OCDE (2009): [Building Blocks for Policy Coherence for Development,](#) OECD.
- OCDE (2011): [Better Policies for Development. Recommendations for Policy Coherence,](#) OECD.
- OCDE (2014): [Better Policies for Development 2014. Policy Coherence and Illicit Financial Flows,](#) OECD.

- SWEEDISH GOVERNMENT (2002): [Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development](#). Government Bill 2002/03:122.
- UNIÓN EUROPEA (2015): [Policy Coherence for Development 2015](#). EU Report.
- UNCETA. Koldo y GUTIÉRREZ, Jorge (2012): "[Identidad y legitimidad de la cooperación al desarrollo: El debate sobre la relación de la AOD con la pobreza y la desigualdad internacional](#)". Estudios de Economía Aplicada, 30(3), 773-800. EndFragment

Otros Recursos WEB

OCDE:

- [Estudios sobre CPD](#)
- [Publicaciones sobre desarrollo](#)

Comisión Europea:

- [Línea de trabajo sobre CPD](#)

CONCORD:

- [Coherencia de políticas](#)
- [Informes sobre coherencia de políticas](#)